



Francis MASSÉ

Président de MDN Consultants, conférencier,
ancien élève de l'ENA, secrétaire général du Cercle de la réforme de l'État

Un État « à la demande »

Mots-clés : gestion publique - management public - décentralisation - agences

Un État fort est indispensable pour faire face aux défis du monde moderne mais il doit d'abord être lui-même modernisé par l'organisation de grandes agences de service public, l'élargissement des responsabilités locales, un pilotage cohérent et un management responsabilisant.

Dans le cadre de la gestion des territoires de notre pays, je propose l'idée novatrice d'un État « à la demande »¹. J'aurais aussi pu écrire un État subsidiaire - dont les missions essentielles sont ni plus ni moins que :

– protéger : protéger les populations en assurant leur bien-être, établir (rétablir) une société apaisée, une société de confiance, un État qui accompagne les transitions indispensables de notre pays,

et

– conquérir : conquérir en aidant les forces économiques (entreprises, unités de recherche et administrations) à rechercher de nouveaux marchés, à innover, à avancer dans la nouvelle société de la connaissance, à développer le pays, investir et augmenter nos capacités.

Cela suppose une gouvernance se développant à plusieurs niveaux territoriaux d'autorités publiques, et s'appuyant sur l'intervention des socio-professionnels la société civile à laquelle il convient de donner toute sa place. Dans ce cadre,

et avec l'objectif de simplifier, de clarifier et avant tout de rechercher l'efficacité publique, les modes privilégiés d'organisation que je préconise sont les agences jugées aux résultats, les partenariats publics privés, et la participation citoyenne².

Dans ce contexte, pourquoi un État « à la demande » ? À force d'être partout, l'État perd de sa puissance de feu. Ses moyens d'action se réduisent comme une peau de chagrin ; il s'éparpille. Or nous avons grand besoin d'un État fort, actif aux postes avancés du monde global et dans la consolidation de l'Europe, d'un État pouvant s'appuyer en confiance sur une gestion harmonieuse des territoires, véritables fers de lance de son action, lieux d'expansion où se développent les forces économiques, sociales et culturelles du pays.

Pour une telle ambition, pour réussir une telle œuvre, notre État doit poursuivre sa modernisation, s'alléger, être agile autant que stratège, déterminé. Il doit donc penser en même temps sa réforme centrale et territoriale.

¹ Dans l'ouvrage *Urgences et lenteur - quel management public à l'aube du changement du monde ?* Préface d'Anne-Marie Idrac Éditions Fauves 2017, commenté dans la chronique Biblio du n°6-2017 de *Gestion & Finances Publiques*.

² Je propose que les administrations centrales des ministères, les opérateurs qui leurs sont rattachés et leurs services déconcentrés se regroupent par grande mission dans des agences publiques. L'un des premiers objectifs est de déclencher une dynamique managériale orientée vers la culture du résultat.

L'État n'est pas prêt à gérer dans la complexité

D'une part, ses administrations centrales sont concurrencées par les opérateurs publics qu'elles secrètent, sans évoquer même l'émergence des autorités administratives indépendantes qui dénie en quelque sorte la possibilité d'un État impartial en cours de démembrement en mode aléatoire.

Nous sommes en présence d'une gouvernance paradoxale où l'on observe tout à la fois depuis 20 ans un développement du nombre des agences et des opérateurs de l'État à tel point que le pilotage par les administrations centrales est de plus en plus difficile alors qu'émerge une revendication de cohérence et de clarification dans ce paysage administratif émietté (1244 agences en 2010). Selon un rapport de l'IGF³, cette situation n'est que l'aboutissement d'un phénomène qui s'est développé sans stratégie d'ensemble et qui a été inflationniste en termes de moyens humains et financiers ; par ailleurs il ne s'est pas accompagné d'un renforcement suffisant de la tutelle de l'État.

Il est utile de s'interroger sur les origines de ce phénomène. Mon analyse est qu'il dépend principalement de la complexité croissante des questions à traiter et du discernement insuffisant porté sur ces dernières. À partir du moment où l'on ne perçoit pas totalement les liens existants entre différents problèmes à résoudre – car la complexité est notamment constituée de la croissance des interdépendances –, il est difficile de formuler des objectifs de solutions qui devraient par construction être elles-mêmes reliées entre elles. Concrètement si on ne tire pas, par exemple, parti des constats sur les externalités négatives de tel ou tel mode de production ou de consommation, il est difficile de résoudre la question du financement de la sécurité sociale (qualité de l'air, qualité alimentaire, etc.).

Alors on pare au plus pressé après l'irruption d'un scandale ou d'un événement qui déclenche l'émotion publique ; on crée un nouvel organisme. Ce réflexe politico-administratif n'est pas en soi illogique au vu de la lourdeur de l'État, de son organisation actuelle, impossible à modifier dans l'urgence. Car l'organisation globale de l'État ne se prête pas à la gestion publique en univers complexe (silos verticaux, millefeuille administratif). C'est d'ailleurs ce qui dit le sociologue Zygmunt Bauman lorsqu'il constate avec pertinence que « *dans notre monde en globalisation rapide, les organismes ne sont pas à la hauteur des dépendances* »⁴. Ainsi va-t-on au plus vite,

1 000 fois sur le métier

Des démarches multiples de tentative de modernisation outre les stratégies ministérielles de réforme (SMR), les audits Copé, la RGPP (révision générale des politiques publiques), puis la MAP (modernisation de l'action publique), la REATE, n'ont à cet égard pas été déterminantes même si à chaque fois des progrès ponctuels ont été accomplis, sans oublier, dans une autre dimension, la LOLF. Des structures successives ont porté ces démarches Souvenons-nous de la DGME (direction générale de la modernisation de l'État, DRE (direction de la réforme de l'État), du CRE (Commissariat à la réforme de l'État), du SGMAP (secrétariat général à la modernisation de l'action publique) et désormais la DITP (direction interministérielle à la transformation publique).

faute de temps pour bâtir des organisations plus matricielles et une gouvernance publique plus adaptée à la complexité et à la croissance des interdépendances qui la caractérise.

D'autre part, ses services déconcentrés sont en « guerre de tranchée » avec les services des collectivités territoriales – pour lesquelles notre pays n'a pas tiré toutes les conséquences du profond mouvement de décentralisation lancé depuis les lois Deferre des années 1980 – sur des politiques de proximité où les seconds ont la légitimité de l'enracinement local.

Il existe en fait deux légitimités que la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) et les lois de décentralisation ont voulu ménager : celle de l'État au service de l'intérêt général national (et européen) et celle des autres collectivités publiques au service de l'intérêt général territorial. Ces deux légitimités sont de force égale ; chacune a sa pertinence. Jusqu'à présent on a recherché leur conciliation dans des procédures et des répartitions des compétences qui n'ont que peu clarifié la situation.

À cet égard les derniers actes réformateurs – la loi NOTRE et les grandes régions métropolitaines sans oublier la loi sur les Métropoles – fondent une nouvelle configuration administrative et politique ; cette situation peut quelque part sinon flouter la frontière entre la notion d'État unitaire et celle d'État fédéral, en tous cas créer une configuration inédite des rapports traditionnels tels qu'ils sont effectivement vécus entre l'État et les autres collectivités publiques.

En effet le poids politique des nouveaux présidents de Régions qui repose sur une assise électorale substantielle et les aspirations des Métropoles représentent autant de potentiels de changement dans l'ordre classique des choses.

Cela étant les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, en particulier les

³ L'État et ses agences, mars 2012, sous la supervision de Thierry Wahl.

⁴ Zygmunt Bauman, *La société assésée*, Le Rouergue/Chambon, 2005.

recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales dont elles disposent librement dans les conditions fixées par la loi, garantissent déjà par la Constitution une forme d'autonomie fiscale à ces dernières. Mais la répartition des compétences entre les diverses collectivités publiques, leur financement et leur nouveau poids politique, notamment dans un contexte de résurgence des questions territoriales, alimentent des débats déterminants pour l'avenir. C'est dans ce cadre que le Président de la République lors du 100^e congrès des Maires de France a annoncé des mesures importantes, en particulier une refonte d'ensemble de la fiscalité locale à l'horizon de 2020.

La sociologie de la performance est un révélateur

La sociologie de la performance publique nous aide à mettre en évidence des corporatismes, des rapports de force, des représentations qui sont plus forts que les structures que l'on a mis successivement en place pour trouver des compromis et des équilibres factices. En clair, l'énergie des équipes est davantage orientée dans la défense du terrain de jeu de chaque acteur que vers les finalités et l'efficacité publiques.

Ce qui n'arrange rien, c'est qu'une idéologie ultra-libérale sous-jacente agit souterrainement en faveur d'un État minimaliste.

Bref, il devient de plus en plus difficile à la fois de défendre l'État et les services publics dont l'auteur a la conviction de la nécessité et de formuler une remise en cause radicale de leur mode de fonctionnement actuel. Mais c'est un défi qu'il faut pouvoir affronter.

Or nous n'aurons pas le dénouement de ces contradictions dans une solution unique. C'est dans un ensemble de dispositions savamment combinées que pourra émerger une efficacité publique effective, c'est-à-dire une action publique répondant véritablement aux nécessités des citoyens et des entreprises. C'est par un dialogue constant qu'émergeront des solutions pratiques, les seules qui emporteront l'efficacité publique.

Prenons l'exemple de la formation. La thèse selon laquelle l'une des solutions au chômage réside dans un effort supplémentaire dans la formation professionnelle a pignon sur rue aujourd'hui. Reste à mener une action publique adaptée. L'État avance ses pions et envisage sérieusement une recentralisation des moyens. Toutefois, les Régions ont de réelles compétences dans ce domaine et l'AFPA et Pôle Emploi respectivement

en charge des demandeurs d'emploi et de la formation des adultes, sont des établissements publics de l'État. Que faire ? D'abord dépasser les postures actuelles où des concurrences absurdes se déroulent parfois, au détriment d'une coopération optimale. Ensuite, parce que cet exemple extrême où l'État est manifestement indispensable, exige des processus ajustés, indispensables pour délimiter clairement les champs d'interventions.

Mais cet exemple peut servir pour bien d'autres domaines dans la mesure où se développerait la création d'agences publiques. Le service public de l'emploi et de la formation professionnelle ne peut-il pas être limité à une seule agence publique et aux Régions, sans omettre les entreprises et les autres sociétés de formation ? Quel est le rôle des DIRECTE aujourd'hui dans ce domaine ? Dans un autre secteur, quel est le rôle des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) ? On sait que dans le cadre de la RGPP (révision générale des politiques publiques), les DDCS et les DDCSPP ont remplacé diverses directions départementales de l'État (jeunesse et sport, concurrence, consommation et répression des fraudes, action sanitaire et sociale et services vétérinaires). Alors même que des collectivités territoriales, le département et la commune, ont à voir avec le social, à proximité des populations.

Quel est le problème ? C'est celui de l'efficacité publique qui n'est pas optimale ici car les citoyens n'y trouvent pas leur compte. C'est pourquoi la transformation des services publics en agences orientées et jugées sur des résultats opérationnels (c'est-à-dire répondant effectivement aux attentes des populations et de l'intérêt général) est un préalable à cette notion d'État « à la demande », mais qui est ici seulement technique. Ce n'est que lorsque des essentiels sont en cause que l'État peut retrouver sa puissance d'arbitrage politique ou son pouvoir régalién. La plupart du temps il faut laisser la place au travail de coopération sur les sujets techniques au bénéfice de l'esprit et de la qualité de service.

Dans ce contexte, il est cohérent d'attribuer le maximum de compétences selon le principe de subsidiarité aux collectivités territoriales et créer des « forces d'appui technique », les agences publiques, qui travaillent en synergie avec elles.

Les conditions de succès d'un tel *aggiornamento* sont explicites :

- une délimitation pertinente des domaines d'action des agences (comprenant répétons-le anciens opérateurs, services déconcentrés et administrations centrales concernés) ; la future agence nationale de la cohésion des territoires peut à cet

égard aller dans le sens d'une meilleure cohérence de l'action d'un État facilitateur, tel que l'a décrit le Président de la République au congrès de l'AMF.

– une stabilisation des compétences respectives des Métropoles, Régions, Départements et autres communes et de la carte territoriale.

– un pilotage d'ensemble au niveau du Haut Conseil des territoires.⁵

– des préfets de région outillés d'un dispositif d'ingénierie, de veille et d'alerte ayant autorité fonctionnelle sur les entités territoriales des agences de l'État.

Au premier plan de ces dispositions, il me semble que doit être placé cet « État à la demande », comme un État distancé mais surtout pas inerte. Un État réellement présent et accompagnateur, facilitateur ; un État n'agissant que lorsque la situation l'impose et encore, s'il doit intervenir ce n'est qu'en prenant le moins possible la place de la collectivité locale concernée.

Un tel principe de subsidiarité en action vise la responsabilisation des acteurs locaux, plus au fait des problèmes et donc des solutions. Il exige une forme d'abnégation sans pareille, des fonctionnaires d'État à la fois humbles et vigilants, portés par l'intelligence des réalités.

Il est pragmatique – en considération du coût de refonte de leur reconfiguration même s'il est parfois idéalement souhaitable – de partir du cadre juridique actuel en 13 régions métropolitaines, de métropoles solides et dynamiques et aussi d'un tissu de villes moyennes et de petites communes, dont celles de moins de 10 000 habitants qui concentrent plus de 51 % de la population. François Baroin, le Président de l'AMF, soulignait que plus de 36 % de la population vit dans des villes de 2 500 habitants et qu'il y a autant d'habitants dans les communes de moins de 2 000 habitants que dans les 12 métropoles⁶.

C'est dans ces territoires que les populations vivent et s'attendent à bénéficier de services publics de proximité qui répondent à leurs besoins de la vie quotidienne, d'activités économiques dynamiques susceptibles de leur offrir des emplois pérennes et de leur garantir une employabilité et une formation. De leur permettre une santé durable, l'accès à la culture, à l'éducation et de bénéficier d'un droit à la mobilité et à l'information et à la communication.

Gouvernance et management doivent s'adapter

Dans *La voie*, Edgar Morin propose à juste titre une « débureaucratiation généralisée », d'abord par un meilleur emploi des aptitudes et qualités

des individus qui travaillent dans l'administration. Aptitudes et qualités inhibées sous les effets conjugués de la centralisation, de la hiérarchie, de la compartimentation, de la spécialisation, toutes qualités nécessaires mais inefficaces lorsqu'elles s'avèrent excessives et mal combinées entre elles. Aussi préconise-t-il de créer et de développer des modes d'organisation souples qui s'adaptent au terrain, tantôt autocentrées, tantôt multipolaires, ou bien tantôt spécialisées, tantôt à compétence générale.

Transposées à notre problématique d'organisation matricielle entre gestion des territoires et gestion de la Nation, ces préconisations indiquent assez clairement dans quel sens il conviendrait d'aller : celui d'une vraie décentralisation/responsabilisation, d'un « pacte girondin » et en même temps d'une vraie cohésion de notre écosystème administratif global, État et collectivités territoriales, à l'opposé du schéma centralisateur et jacobin.

Plusieurs conditions doivent être réunies pour réussir une telle transformation :

– un mode opératoire et des processus parfaitement conçus ;

– un système de pensée et de comportements, un état d'esprit, profondément renouvelés ;

– des organisations plus claires aux compétences réparties mais ouvertes à la coopération.

Tâchons d'analyser chacune d'entre elles.

Une fois assurée la stabilité des organisations (50 ans au moins avec les mêmes régions) il convient d'établir et de favoriser un processus de création dans la durée de fusions de communes à partir des intercommunalités étant elles-mêmes démultipliées. La disparition des départements dans les zones urbaines ne tardera pas à s'imposer. De fait, il s'agit d'atteindre une répartition optimale des compétences sans jamais abandonner l'aptitude à la coopération. Par exemple, la répartition actuelle entre les collèges gérés par les départements et les lycées gérés par les régions est-elle logique et qu'engendre-t-elle pour les services de l'Éducation nationale ? Quid des politiques sociales de l'État – répétons-le – réparties entre des services déconcentrés, les départements et les communes ?

L'un des critères pertinents qu'il convient d'appliquer est le coût de transaction (par exemple les risques de démultiplication d'interfaces et de réunions avec des interlocuteurs différents pour un même sujet). C'est le croisement entre les trois vecteurs que constituent les organismes, les processus et les missions qui permettra la découverte

⁵ Ce Haut-Conseil que je préconise dans mon livre est notamment composé des services du Premier ministre, (SGG, DGTP, SGAE, Présidents de Région et Préfets de Région). Il est préconisé pour faciliter une coproduction des politiques territoriales du pays

⁶ François Baroin Président de l'association des Maires de France (AMF) ; entretien au JDD 8 octobre 2017.

de solutions adaptées au fur et à mesure de l'occurrence des problèmes à traiter.

Il existe bien un paradoxe apparent selon lequel les compétences affectées *a priori* et de manière indispensable à un organisme identifié – la commune ou la région, par exemple – n'exonèrent en rien de l'émergence de processus virtuels devant permettre des coopérations inévitables dans le champ des compétences pré-affectées à l'un et à l'autre. C'est dans la nature même des interdépendances entre les différentes situations à traiter que relier des solutions forcera à collaborer. C'est nécessairement vrai pour l'État qui, dépositaire de l'intérêt général, national et européen, devra souvent être à la manœuvre.

Qui ne voit qu'un tel enchevêtrement incontournable des processus de résolution des problèmes adossé à une répartition claire des compétences entre les collectivités publiques, exigera des comportements différents d'acteurs ?

Un nouvel état d'esprit s'impose

Un tel changement implique des modifications drastiques d'état d'esprit et une détermination sans faille des managers publics à garder le cap vers cet esprit coopératif. Les déterminants de

comportements (statut, évaluation, reconnaissance, primes, parcours de carrière et de formation, mobilités professionnelles ou géographiques) doivent correspondre à cette nouvelle donne. Nous touchons là à des compétences relationnelles et comportementales qu'il faudra s'attacher à densifier.

Le rôle de chaque acteur sera d'autant mieux compris que chacun d'entre eux possèdera une compréhension de l'ensemble. Par conséquent la qualité des informations et leur accessibilité sont essentielles. Le développement des Data est primordial pour accompagner de tels changements. Le système d'information public reste à construire⁷.

Ce n'est qu'à partir d'une matrice des nécessités qu'il sera possible de bâtir un ensemble cohérent d'actions publiques. Ce qui suppose préalablement d'avoir collecté ces besoins et d'être capable de les actualiser.

On voit bien que les essentiels pour réussir une telle transformation publique sont situés sur deux plans : celui d'une vision globale de l'écosystème central et territorial et celui d'une aptitude systématiquement recherchée de nouveaux comportements des acteurs. ■

⁷ À cet égard il convient de veiller à ce que la séparation entre la nouvelle direction interministérielle de la transformation publique et la DINSIC (direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État) ne portent préjudice à l'indispensable lien entre les deux démarches.