

Comment penser la réforme des politiques publiques ?

Ce petit texte est un essai de synthèse des réflexions d'un groupe de travail de Convictions qui a tenu une vingtaine de réunions étalées sur près de deux ans. Les motivations initiales de ce groupe consistaient en un mélange d'appétence pour le thème de l'évolution du rôle de l'État et d'insatisfaction face à la dérive technocratique qui caractérise l'abondante littérature qui lui est consacrée. Elles ont très rapidement posé un double problème de méthode qui n'a été que partiellement résolu :

- La définition du champ de la réflexion : refusant à la fois le grand tout de la "réforme de l'État" et ses multiples implications, la confusion souvent entretenue entre État et administration et la thématique très contraignante de l'avenir du service public, nous avons fini par nous accorder sur la notion de "politiques publiques" qui recouvre à peu près notre sentiment croissant de la nécessité d'une approche diversifiée et notre souci d'éviter de nous enfermer dans une approche technicienne ou corporatiste gommant la dimension de cohésion sociale que nous souhaitons privilégier.
- La méthode de travail : nous interdisant de nous référer à la diversité foisonnante des rapports et publications sur le sujet, afin de préserver la fraîcheur de notre volonté d'approche "citoyenne", nous avons longtemps hésité, avant de nous concentrer sur des auditions de responsables de politiques publiques. Après avoir ainsi abordé les secteurs de la santé, de l'éducation et du logement, il nous a semblé que nous en savions assez pour essayer de dégager une problématique plus générale, évitant de nous perdre dans l'élaboration d'une sorte de dictionnaire de la réforme. Cette démarche nous interdisait également de prétendre proposer, autrement que de façon anecdotique, des propositions de réforme.

Les quelques considérations qui suivent résultent de cette démarche. Le fil directeur en est la volonté délibérée d'une "approche citoyenne", préoccupée avant tout de se référer aux finalités des différentes politiques publiques et à leur insertion dans le fonctionnement démocratique de notre société, en zappant délibérément les aspects trop techniques de ces politiques. C'est dire à quel point ces réflexions sont revendiquées comme partielles et provisoires, leur intérêt nous semblant moins dans leur valeur intrinsèque que dans la qualité du débat qu'elles sont susceptibles de générer.

I- Le discours de la réforme

11. Pourquoi réformer ?

1°) La nécessité de la réforme (de l'État, des politiques publiques, etc.) est généralement admise. Le discours ordinaire met en avant son caractère incontournable : la crise de l'État provi-

dence, l'évolution démographique, la contrainte budgétaire, etc. rendent la réforme inévitable et urgente (demain, il sera trop tard). Le contraste est grand entre cette urgence proclamée et l'immobilisme qui en résulte : l'État finit par triompher de toutes les fatalités annoncées... et de toutes les réformes qui sont supposées en tirer les conséquences.

2°) Ces arguments "techniques" cachent souvent des pétitions de principe idéologiques :

- Le parti de la réforme met en avant la nécessité de sauver le système, sans s'interroger sur ses finalités, comme si faire la même chose en moins bien pouvait être présenté comme une perspective politique et sociale (le sauvetage de la sécu par augmentation des cotisations et diminution des remboursements). La référence aux méthodes et critères de gestion du privé est présentée comme une source infaillible de meilleure satisfaction et de moindre coût pour l'usager, comme si l'égalité devant le service public était a priori compatible avec la concurrence ; comme si les normes sociales minimales pouvaient spontanément résulter du libre jeu de l'offre et de la demande. Le problème du parti de la réforme est en définitive de convaincre qu'il souhaite préserver l'esprit et les finalités du service public.
- Le parti de la défense du service public pratique souvent l'amalgame entre gestion administrative et statut public de ses employés, et garantie d'accès égal pour tous (en faisant bon marché des discriminations concrètes). Il en arrive souvent à dénoncer la "logique comptable" des projets de réforme, comme si les ressources des politiques publiques n'étaient pas comptées. Il n'hésite pas, le cas échéant, à proclamer la supériorité du système national sur tous les autres après en avoir dénoncé la crise (par manque de moyens il est vrai...). Le problème du parti du service public est en définitive de convaincre que son invocation rituelle de la nécessité de LA réforme ne masque pas le refus de toute réforme effective mettant en cause les avantages acquis des corporations gestionnaires

3°) Ces arguments reviennent à instrumentaliser le débat en imposant les conclusions avant que les questions n'aient été posées, voire même en monopolisant l'espace public pour éviter qu'elles ne soient posées.. Car certaines interrogations ne peuvent être éludées, auxquelles la réponse n'est pas simple :

- L'évolution économique et sociale fait apparaître de nouvelles attentes de politiques publiques, telles que la lutte contre l'exclusion ou la durabilité du développement. Peut-on se contenter d'empiler ces demandes sur les anciennes (réduction des inégalités, modernisation, etc.) sans s'interroger sur la pertinence de celles-ci et sur la capacité du système public à supporter cet empilement ? Les délestages croissants de la sphère économique sur la sphère étatique surchargent celle-ci d'une mission écrasante de correction des déséquilibres : cette logique implicite peut-elle se développer sans limites ?
- Le vieillissement et les perfectionnements de la sphère étatique se traduisent par une complexité institutionnelle croissante (multiplication des acteurs, des procédures, des niveaux d'intervention). Peut-on refuser de considérer le risque de dérive systémique, la complexité devenant telle que ce système échapperait largement à ses finalités proclamées et à toute tentative de contrôle ? Sans aller jusqu'à cette extrémité, n'est-il pas nécessaire de s'interroger sur la capacité de nos sociétés à maîtriser leur propre régulation ?

- La logique de la globalisation met les systèmes sociaux nationaux (et/ou régionaux et locaux) en concurrence : l'éducation, la santé, la sécurité, etc. ne sont plus seulement des services rendus à la population au nom de la justice sociale, mais deviennent des facteurs de compétitivité dont dépend la prospérité des générations futures. Peut-on se contenter de dénoncer cette logique ou est-on contraint de l'accepter au moins en partie ? Cette logique de "délestage" qui renforce les tensions internes est-elle sans limite ?

A ne pas répondre à ces questions le risque est d'une thrombose du service public, par accumulation des objectifs, augmentation des coûts accompagnée d'une dégradation des prestations. Réduit au rôle de plus en plus écrasant de "pompier social" par une sphère économique qui refuse son intervention régulatrice, l'État peut devenir une machine à générer l'insatisfaction et un cauchemar politique. Plus sournoisement, le service public peut se vider en partie de sa fonction collective si s'en échappent – par le haut – ceux qui choisissent des services privés et refusent de payer pour un service collectif qu'ils n'utilisent plus, et – par le bas – ceux qui n'y ont plus accès parce qu'il ne répond plus à leurs besoins et qu'ils n'ont plus les moyens culturels de l'aborder. Cette double dérive est déjà à l'œuvre.

12- Comment ouvrir et mener le débat ?

Tous les responsables que nous avons auditionnés ont estimé que, sur ces questions qui traversent l'ensemble des politiques publiques, un "grand débat" était nécessaire, dont les modalités ne sont pas toujours précises. Il s'agit a priori de naviguer entre deux écueils :

1°) Le "grand soir", où il faut que tout change pour que rien ne change. Dans un pays aussi corporatisé et étatisé que la France, ce risque est manifeste dès que l'on parle de "réforme de l'État", le terme même en étant l'illustration. Les auditions révèlent également que les questions, pour être les mêmes, se posent dans des termes très différents selon les secteurs, tant sont grandes les différences de contraintes techniques, d'histoire et de traditions, etc. On a du mal à percevoir ce que pourrait être un discours "horizontal" traitant avec la même pertinence de l'école, de l'hôpital ou des transports urbains. Rien ne milite en réalité pour un tel discours, sinon la nécessité – théorique – d'un arbitrage entre les différents secteurs du service public. Mais, cette nécessité d'arbitrage est-elle réelle ? Autant l'on perçoit bien la nécessité d'avoir une notion claire du "service minimal" à garantir à tous les usagers dans chaque secteur, autant le choix théorique entre ces garanties minimales paraît difficile à charger de sens politique : le choix entre la santé et l'éducation, par exemple, est-il concevable ?

2°) L'instrumentalisation possible d'un débat trop spécialisé. Le risque est évident dans la mesure où aussi bien les appétits industriels et commerciaux (le service public comme "nouvelle frontière" de la marchandisation) que les corporatismes peuvent se cacher derrière les élus politiques fidèles à leur clientèle, les représentants des usagers et des professions s'abritant derrière leurs compétences techniques, ou les technocrates gestionnaires soucieux de consolider leur mainmise sur l'appareil d'État.

Il ne semble pas y avoir de remède miracle à ce risque ambiant : le débat parlementaire peut aisément être confisqué par les lobbies (les exemples ne manquent pas) ; la formule des "états généraux" valorise trop toutes les paroles pour permettre les arbitrages ; la décentralisation des

consultations, sans autre argument que les mérites du "terrain" n'est qu'un aveu d'impuissance à traiter la question, ce qui ne suffit pas à valider une méthode.

3°) Il importe de réintroduire dans le jeu, sous toutes ses formes (associations de consommateurs, de protection de l'environnement, mouvements civiques, syndicats, consultations diverses encouragées par de nombreux textes,¹ etc.), auquel les sondages d'opinion ne peuvent se substituer pour l'expression des besoins sociaux. Ainsi peuvent émerger, dans le débat public, des points de vue dont les élus ne sont pas forcément porteurs. La condition majeure pour que ces formes de discussion contribuent à une citoyenneté renouvelée et à des décisions plus éclairées réside dans la rigueur méthodologique de leur organisation, dans l'impartialité des responsables chargés de les mettre en œuvre et dans le soin apporté à équilibrer les prises de parole au sein de ces groupes.²

La diversification des "tours de table" des politiques publiques rend possible un système de *checks and balances* dans lequel chaque pouvoir trouve son contre pouvoir afin d'éviter la confiscation des politiques publiques par des intérêts particuliers. Elle permet aussi l'apprentissage de la citoyenneté et la prise en compte de la diversité des enjeux et/ou des points de vue, qui font aujourd'hui la complexité de l'action publique. Face à cette complexité, le système de la représentation est, au mieux impuissant, au pire manipulateur. Croire que les politiques ne sont pas acceptées parce qu'elles n'ont pas été suffisamment expliquées, rengaine de tous les élus depuis vingt ans, relève de l'aveuglement de ceux qui croient, parce que leur camp a gagné, savoir ce qu'il convient de faire pour le bien du plus grand nombre. Les choses ne se passent plus ainsi. Les citoyens n'ont pas besoin d'explications mais de discussion entre eux pour accéder à la complexité des choix et contribuer à leur élaboration.

Le Commissariat du Plan pourrait naturellement jouer, dans cette perspective, le rôle indispensable de producteur et de dispensateur de la connaissance utile pour les acteurs engagés dans ces consultations. Il offre également beaucoup de garanties pour éviter les risques d'instrumentalisation du débat sur les politiques publiques, en apportant une base de travaux solides, acceptés par l'ensemble des parties prenantes, une mémoire active permettant de rassembler les partenaires les plus pertinents sur chaque question, ainsi qu'une méthodologie et une tradition solide de la concertation. Il s'agissait d'un lieu où l'on acceptait de débattre.

On peut donc, sans l'idéaliser, regretter que cet instrument ait été démantelé. L'État, de plus en plus en négociation permanente, risque de devoir affronter directement les intérêts particuliers, sans être capable d'arbitrer entre eux. L'incapacité à conduire sa propre réforme n'est qu'un des domaines dans lesquels se manifeste ce risque d'État impuissant.

¹ lois de 1983 sur la consultation, circulaire BIANCO, lois JOXE et PASQUA sur le référendum, loi BARNIER de février 1985 sur la Commission du débat public, conférence citoyenne de 1998 sur les OGM, loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, loi Démocratie de proximité du 27 février 2002, ...

² CALLON, LASCOUMES et BARTHES, "Agir dans un monde incertain ; essai sur la démocratie technique", Seuil 2003.

II- La problématique de la réforme

Il s'agit a priori de questions qui se posent dans les mêmes termes pour toutes les politiques publiques, mais auxquelles les réponses peuvent être très différentes.

21. Clarifier les finalités :

- Dans la perspective traditionnelle du service public, s'agit-il de garantir que tous ont accès au niveau minimal de prestations compatible avec une vie décente (le service universel anglo-saxon) ou de permettre une répartition égalitaire des biens collectifs, avec un niveau de prestation qui s'élève avec la richesse nationale ? En France, l'existence des grandes entreprises publiques opacifie cette question en ce qu'elles entretiennent une équivoque entre le service universel (les dessertes ferroviaires locales par exemple) et les prestations concurrentielles (le TGV) : l'avenir du service public des transports est-il le TGV pour tous ?
- Quel que soit le niveau de prestation considéré comme nécessaire, l'objectif des politiques publiques est-il d'en assurer lui-même la répartition (égalité des conditions) ou de donner aux individus la capacité d'accéder par eux-mêmes aux biens publics correspondants (égalité des chances et politique d'*empowerment*) ?
- Dans le même sens, la multiplication des phénomènes d'exclusion met à mal la réalité du principe d'égalité devant le service public : faut-il lui substituer celui d'équité, qui justifie les discriminations positives ? Ce dilemme est souvent celui – très concret – des "petits fonctionnaires" directement confrontés aux inégalités d'accès au service public.

22. L'État et le marché : quelle régulation ?

- Il paraît relativement clair qu'une partie des fonctions de régulation échappe nécessairement au marché, parce que contradictoire avec sa liberté de fonctionnement : l'égalité des usagers (ce qui les différencie de simples consommateurs), l'arbitrage entre le présent et le futur, la définition même des objectifs. Peut-on en déduire automatiquement la nécessité d'une régulation étatique ? Quels sont les domaines où, dans une perspective libérale, la loi et le contrôle du juge ne peuvent assurer cette fonction ?
- La question est compliquée par le rôle ambigu des démembrements de l'État (entreprises publiques, vogue des agences) qui peuvent faire la part belle aux intérêts corporatistes et strictement commerciaux. Leur intervention peut permettre à la fois de résister aux impératifs de déconcentration géographique (cf. infra) et de "zapper l'utilisateur" en instaurant un tête-à-tête exclusif entre le technicien et le politique, dans lequel chacun peut instrumentaliser l'autre. En sens inverse, pourquoi démanteler des organisations efficaces lorsqu'elles fonctionnent à la satisfaction de tous ?
- Une règle nous est en revanche apparue comme relativement claire et universelle : le danger de toute forme de monopole. Dans tous les secteurs examinés par le groupe, l'intérêt de la

coexistence entre secteur public et secteur privé a été souligné, le jeu de la concurrence entre eux apparaissant comme une garantie minimale d'efficacité et de dynamisme.

23. Le bon niveau d'intervention : éloge de la subsidiarité

La recherche d'un niveau de décision aussi proche que possible de l'utilisateur/citoyen apparaît comme un principe général, permettant de concilier efficacité et consensus social sur les objectifs et les moyens (y compris fiscaux). Il s'agit cependant, en France, d'un débat éludé et obscurci par la problématique "déconcentration/ décentralisation" qui est tout sauf claire et qui privilégie la dimension politique de la question.

Le projet de réforme de l'État gagnerait en clarté s'il était clairement admis que le véritable problème est moins le transfert de compétences vers les niveaux décentralisés, que sa capacité à définir son rôle face à une demande de services publics complexe. Le rôle de l'État central n'est plus celui qui prévalait il y a cinquante ans, ni en légitimité (il y a des responsables démocratiquement élus aux autres niveaux), ni en efficacité.

C'est la dimension technique qui détermine le niveau de l'unité minimale "suffisante" pour assurer, dans chaque secteur, un service satisfaisant, justifiant de ce fait une possible autonomie de gestion : l'hôpital, le collège, la commune ou la communauté de communes, etc. Ce concept de niveau "suffisant" ne recouvre pas celui d'optimum technique ou économique, considéré comme technocratique par les théoriciens fédéralistes. Il est apparu clairement au groupe que l'invocation de l'égalité devant le service public pour s'opposer aux projets renforçant l'autonomie de gestion des unités déconcentrées était le masque fréquent des formes les plus conservatrices des corporatismes.

La contrepartie de l'autonomie – toujours relative – de gestion est la nécessité de la programmation pour éviter l'apparition d'inégalités cumulatives. Là aussi, la confusion avec la dimension politique de la décentralisation conduit en France à ce qu'aucun niveau de programmation ne soit clairement défini (illisibilité des compétences régionales et insuffisance criante et maintenue des instruments et services de programmation dans les administrations centrales). Cette carence entretenue est le plus sûr vecteur de l'immobilisme. La recherche de l'efficacité des politiques publiques par l'application du principe de la subsidiarité nécessite en effet deux conditions essentielles:

- Un transfert des ressources prélevées par l'État en direction du nouveau niveau de responsabilité, que ce financement soit assuré par l'impôt, la redevance ou le paiement par l'utilisateur. La logique de la subsidiarité suppose la mise en place d'un fonds de péréquation dès lors que l'État entend continuer à être le garant de l'égalité d'accès au service public.
- Le droit de l'État à intervenir en cas de carence des niveaux décentralisés, selon des critères clairs, transparents et compréhensibles par tout citoyen. Lorsque les solidarités nationales ne sont plus assurées, l'État doit pouvoir se substituer à l'autorité défaillante pour rétablir une situation d'équité.

La dimension politique de la décentralisation ne peut, bien sûr, être éludée. Mais elle doit s'inscrire dans une problématique plus générale du "qui contrôle qui ?" ou "qui rend des comptes à qui ?" où devraient également intervenir les associations d'usagers, les syndicats et la "société civile" intéressée aux politiques publiques (associations de réinsertion, mouvements écologistes, etc.). Un des arguments les plus déterminants en faveur de la subsidiarité réside dans la possibilité qu'elle ouvre d'un système concret de "*checks and balances*" qui reste trop abstrait à un niveau plus agrégé.

24. La question du contrôle et de la responsabilité

Le danger majeur est celui du tête-à-tête entre le gestionnaire public et le niveau politique, qu'il s'agisse des élus ou des exécutifs (ministres et leurs cabinets). Toutes les conditions sont alors réunies pour un débat évitant la question de finalités et pour un mode de gestion aussi centralisé que le permettent les gages donnés à l'air du temps décentralisateur. L'affaire du sang contaminé illustre jusqu'à la caricature ce genre de dérives (mais il y a d'autres exemples).

On a évoqué plus haut (12- 3°) les conditions d'un débat public diversifié associant l'ensemble des parties prenantes. Les mêmes considérations et les mêmes solutions s'appliquent aux dimensions de l'évaluation et du contrôle des politiques publiques. La diversification des "tours de table" qui les gèrent permet d'éviter leur confiscation par des intérêts particuliers. Mais cette diversification des participants ne suffit pas : encore faut-il que l'État adapte sa gestion de façon à l'encourager à lui permettre de fonctionner efficacement.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée au Parlement le 1^{er} août 2001, affiche trois objectifs en ce sens :

- orienter la gestion publique vers une logique de résultats,
- renforcer le contrôle du Parlement sur la dépense publique à travers un budget présenté sous forme de missions et de programmes au lieu de chapitres budgétaires,
- élaborer des outils d'évaluation et de mesure des résultats à partir d'indicateurs permettant de rendre "lisibles et interprétables" les objectifs poursuivis par chaque ministère.

La réalisation de ces objectifs ambitieux suppose toutefois que certaines conditions soient remplies. En premier lieu, l'administration ne saurait bâtir de façon autonome ses propres indicateurs de résultat. Considérer ces critères comme une question purement technique serait, pour le Parlement, renoncer à réfléchir sur les finalités des politiques publiques. De plus, l'absence de culture du résultat incitera naturellement les responsables administratifs à détourner à leur profit ces outils de mesure et de contrôle de façon à conserver leurs moyens antérieurs sous une nouvelle présentation budgétaire qui restera aussi opaque que la précédente pour le Parlement. Celui-ci, en second lieu, devra manifester une volonté politique constante et adapter son mode de travail pour que son contrôle s'exerce de façon continue et dans la durée sur les politiques publiques poursuivies par chaque ministère. Une telle démarche politique exigeant constance et rigueur ne sera pas spontanée de la part des parlementaires. La transparence dans l'utilisation des ressources publiques est en tout cas à ce prix.