La révolution, maintenant ou jamais

Après six mois de réflexion, l'équipe Macron s'apprête à dévoiler ses premières orientations en matière de réforme de l'État. Pour appuyer la démarche, un pilotage inédit a été mis en place en coulisse. Le volet ressources humaines a d'ores et déjà été acté.

On y est presque ! Neuf mois après son arrivée au pouvoir, l'équipe Macron approche de l'heure de vérité. En avril, à l'occasion d'un deuxième comité interministériel de la transformation publique (CITP), le gouvernement d'Édouard Philippe dévoilera ses premières décisions en matière de réforme de l'État. Peu avant, le comité Action publique 2022, composé d'une trentaine d'experts, lui aura rendu son rapport au terme de six mois de travail et de discussion avec les ministères. Un passage en revue d'une vingtaine de politiques publiques, avec sans doute au bout une analyse du « qui fait quoi » et peut-être aussi du « pourquoi ». L'exécutif l'a assuré, il s'agira cette fois-ci d'une véritable transformation de l'action publique. Rien que ça ! Le Président a promis que la réduction de 60 milliards d'euros de la dépense publique annoncée pendant sa campagne ne conduirait pas son gouvernement à faire l'impasse sur la réflexion sur les missions du service public. Autrement dit, les écueils du passé comme une approche trop strictement comptable, seront évités. Le discours confine au franchissement de la ligne de crête.

Créer un ADN commun

« Il est certain que le volet budgétaire d'une politique publique est essentiel et en est l'armature, il faut cependant dépasser cette dimension (…) et ma conviction est que dans le cadre d'un budget maîtrisé, la politique publique est avant tout l'expression d'une réponse à un problème donné, à un défi posé par l'évolution du monde, et la dépense n'est en soi ni un bien ni un mal, mais c'est à ses résultats que nos concitoyens la jugent », devisait Emmanuel Macron le 22 janvier, lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, dans un discours très en phase avec la philosophie de la Rue Cambon. Si les sujets de transformation sectorielle programmés par Action publique 2022 restent assez encore obscurs, l'équipe au pouvoir a voulu essayer de créer un ADN commun. Et ce alors que l'action publique s'apparente à un vaste monde mariant des cultures et des identités très différentes selon les politiques publiques. Comment, donc, dans ce contexte, aller au-delà d'une organisation en silos et un peu rétive par nature à tout mouvement à caractère transversal ? Le pilote administratif de la réforme, Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique et coauteur de l'ouvrage *L'État en mode start-up*, esquisse un élément de réponse. *« Il faut choisir les bons dénominateurs communs,* confie-t-il à *Acteurs publics. Nous n'aurons pas une administration moderne si elle n'est pas déconcentrée et "reresponsabilisée". Le poids de la règle et des contrôles, le "cadenassage" des initiatives brident trop les marges de manœuvre. La liberté, la confiance, la déconcentration forment les piliers de cette maison commune de la réforme. Ces concepts correspondent par ailleurs aux aspirations de la société actuelle. »*

« La dépense n'est en soi ni un bien ni un mal, mais c'est à ses résultats que nos concitoyens la jugent », a déclaré Emmanuel Macron lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes le 22 janvier dernier.

Donner des perspectives et de l'espoir

Pour le moment, la réforme se fait à bas bruit. Les syndicats qui, depuis le départ, ne sont pas très fans, y participent malgré tout, notamment au travers d'un cycle de discussions marathon sur les ressources humaines, prévu pour durer jusqu'au mois d'octobre. Pour le reste, force est de constater que le pays n'est pas vraiment tenu en haleine par la réflexion sur les missions, pourtant au cœur du quotidien de chacun. Le Forum de l'action publique, que le gouvernement avait au départ vendu comme un moyen d'associer le plus grand nombre, s'apparente plus à une discussion à l'assise confidentielle qu'à un grand débat public qui aurait mérité une importante campagne de communication.
Pour l'heure – jusqu'ici tout va bien –, les troupes (usagers

> « La liberté, la confiance, la déconcentration forment les piliers de cette maison commune de la réforme. »
>
> **Thomas Cazenave,** délégué interministériel à la transformation publique

LUDOVIC MARIN/AP/SIPA

comme agents) demeurent calmes. Mais gare à l'atterrissage. D'une réflexion à l'aspect technico-technique peuvent jaillir de sourdes contestations, en interne comme en externe. Pour l'interne, il faudra convaincre que l'on peut penser autrement que « faire plus ou mieux avec moins ». Bref donner des perspectives, de l'espoir à une fonction publique désorientée par la dernière décennie.
Le premier CITP, organisé le 1er février dans l'attente des décisions sur les politiques publiques et actionné selon certains pour éviter un effet tunnel de nature à décevoir, a mis au centre l'aspect ressources humaines, traditionnel parent pauvre des réformes. Son contenu – la réactivation de politiques passées, mal nées ou avortées, comme la rémunération au mérite, le « recentrage » du dialogue social, le recours aux contractuels ou la mise en place d'un plan de départs volontaires, etc. – a surpris par son classicisme, quand il n'a pas été perçu comme un agrégat d'orientations un peu rudes pour les fonctionnaires. Les prochaines décisions issues du deuxième CITP consacré aux politiques publiques impacteront elles aussi les agents, et surtout l'organisation de leur travail. C'est là sans doute l'un des principaux défis à relever pour réussir la transformation.

« Le plus difficile à réussir reste lié au sens de ce que nous faisons, à cette capacité à expliquer aux agents publics, en interne, aux managers de proximité, où est-ce qu'on les emmène en termes de transformation publique, juge Thomas Cazenave, ancien dirigeant de Pôle emploi. *Le moment important sera celui où on expliquera ce que l'on veut faire, après la décision.* » À bon entendeur…

Pierre Laberrondo

**Frédéric M
Véronique Bédague-Har
coprésident
Ross MacInness (prés
du conseil d'administr
de Safran), le c
Action publique
lancé fin**

Un pilotage inédit pour une troisième voie

La nouvelle organisation de la réforme de l'État a mis au centre du jeu les ministères aiguillonnés par un organe extérieur. Une manière d'essayer d'éviter de retomber dans certaines erreurs du passé pour favoriser une approche nouvelle et plus ouverte

Ne parlez plus de « modernisation de l'État » ou de « modernisation de l'action publique ». Place à la « transformation publique », une expression plus matricielle choisie à dessein par l'équipe Macron pour illustrer ce qu'elle considère avant tout comme une révolution culturelle. L'expression a été placardée partout, jusque dans les décrets mettant sur pied la nouvelle organisation administrative. On ne réforme plus l'État, mais véritablement la puissance publique dans son ensemble, c'est-à-dire en intégrant dans la réflexion les collectivités locales et les régimes de sécurité sociale.

C'est l'un des *leitmotive* de la communication du nouveau pouvoir, qui n'ignore pas que, depuis dix ans, les gouvernements successifs ont déçu en la matière. Qu'il s'agisse de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) initiée sous l'ère Sarkozy ou de la Modernisation de l'action publique (MAP) – qui avait déjà commencé à élargir la démarche au-delà du seul État – menée sous la Présidence Hollande, les résultats sont apparus prisonniers d'un exercice comptable. En 2017, dès les premiers mois, la nouvelle équipe gouvernementale l'a promis : on ne retombera pas dans une réflexion étouffée par la contrainte budgétaire. Pour preuve de sa bonne foi, le gouvernement n'a supprimé dans la fonction publique de l'État que 1 600 postes (sur 50 000 visés) lors de son premier budget 2018. Manière de bien faire comprendre que le débat sur les effectifs ne serait tranché qu'à l'issue d'une mise au clair des missions, le fameux « qui fait quoi ? »

Fin de l'entre-soi administratif

Depuis le mois de mai, l'Élysée et Matignon ont donc essayé de construire une méthode un peu nouvelle qui tire les leçons des succès et des échecs des dix dernières années. Exit le recours aux cabinets privés mobilisé sous la très verticale RGPP. Exit aussi les évaluations de politiques publiques réalisées sous la MAP selon une logique bien plus partenariale que l'esprit insufflé pa la RGPP. Exit enfin, les sacro-sain rapports des corps d'inspection interministériels. Ces derniers, en première ligne de la réforme sous la Présidence Sarkozy (avec la direction du budget à Bercy), ont réussi à rester au centre du jeu mais ont vu leur rôle repensé. Pour réformer, le gouvernement d'Édouard Philippe a opté cette fois-ci pour la comitologie, à savoi

HUGO PASSARELLO LUNA

un comité d'une trentaine d'experts (majoritairement des hauts fonctionnaires de formation), baptisé « comité Action publique 2022 », pour faire phosphorer les ministres (et leurs ministères) sur la définition et le portage des politiques publiques. Une instance présentée comme ouverte sur l'extérieur pour favoriser la remontée d'avis différents et briser l'habitude des silos. Dans ce scénario, le comité et les ministres feront office d'acteurs principaux. Indépendamment du comité, 5 groupes de travail réunissant les administrations – et selon les cas, des intervenants extérieurs – planchent de leur côté sur des sujets transversaux : ressources humaines, modernisation de la gestion budgétaire et comptable publique, simplification et qualité de service, transformation numérique, organisation territoriale des services publics.

La place du comité Action publique 2022 (CAP 22) – un organe « *relativement indépendant* », selon un secrétaire général de ministère – reste, pour beaucoup, un sujet de curiosité. « *Du point de vue de la méthode, nous avons choisi de placer, au centre, le dialogue entre le comité CAP 22 et les ministères là où, sous la RGPP, la démarche était bien plus extérieure aux ministères. Les corps d'inspection formulaient des propositions au secrétaire général de l'Élysée et au directeur de cabinet du Premier ministre,* explique Thomas Cazenave, délégué interministériel à la transformation publique (DITP) et inspecteur des finances. *Nous avons, nous, opté pour une responsabilisation des ministères, avec une réflexion ouverte à des tiers. Il n'y a pas d'entre-soi administratif.* »

Engagement de confidentialité

Dans l'ombre du comité, sa direction (la DITP) et les corps d'inspection apportent un appui documentaire, des éléments de diagnostic et des chiffrages de certaines nouvelles idées proposées par telle ou telle personne auditionnée par le comité. Car le gouvernement a estimé que les connaissances académiques existaient déjà suffisamment. Pas question, donc, de commander aux inspections un énième audit. Le comité CAP 22, lui, n'a pas vocation à ne se concentrer que sur son rapport. Il sert avant tout de pivot. Car en réalité, l'équipe Macron a instauré une sorte de compétition entre le comité et les ministres. Une compétition qui ne dit pas vraiment son nom. Chacun avance ses propres propositions, mais selon une mécanique très subtile sur le papier, l'un devant en principe se nourrir de l'autre. En décembre, le comité a ainsi auditionné les ministres pour comprendre leur stratégie et tester des idées auprès d'eux. Matignon a beaucoup insisté sur l'importance de cette itération au long cours – cinq-six mois – dont on comprend qu'elle constitue la clé de voûte de cette phase stratégique.

D'ici fin mars, l'Élysée et Matignon attendent une convergence ■■■

progressive des diagnostics du comité et des ministres, même si des divergences persisteront. L'extrême secret qui entoure le travail des membres du comité, lesquels ont tous signé un engagement de confidentialité, et la discrétion des ministères à ce sujet ne permettent pas vraiment de savoir si tout roule aussi bien que dans le scénario envisagé sur le papier… Les commentaires restent assez prudents là-dessus. « *Paris est un village, on a quand même quelques échos,* minaude un très haut fonctionnaire à la manœuvre. *Dans certaines thématiques comme la santé, on sait qu'il y a une certaine proximité entre les membres du groupe* ad hoc *au sein du comité et les ministres du secteur, en fonction des diagnostics passés. Dans ce type de cas, cela tient aussi aux relations interpersonnelles passées que les entourages des ministres ont pu nouer avec des membres du comité, de même qu'aux échanges en* off. *Dans d'autres cas, il existe une plus grande séparation…* »

Au milieu des échanges, les administrations centrales paraissent un peu à la peine puisqu'elles doivent travailler pour les deux équipes, en aidant à la préparation de la copie des ministres, mais en répondant aussi aux demandes du comité. « *On observe une course à l'échalote dans l'administration, où l'on se demande "est ce que je travaille au mieux pour mon ministre ou est-ce que je réponds au comité Théodule qui m'embête sur tel et tel sujet ?"* analyse un témoin en coulisse. *Ça, c'était exactement ce qui était utile car cela veut dire qu'il existe une recherche de quelque chose de novateur.* »

Dans certains ministères, on regrette toutefois un certain flou quant à la démarche d'ensemble. « *L'ensemble paraît quand même confus,* juge un très haut fonctionnaire d'un ministère. *Le secrétaire général du gouvernement continue de réunir les secrétaires généraux des ministères pour piloter le cadrage général (au mieux une fois par mois) mais ensuite, sur les chantiers de réforme, il n'y a pas beaucoup d'animation interministérielle à ce stade, notamment de la DITP.* » « *Ce constat est peut-être vrai pour certains chantiers mais plutôt à nuancer, voire pas du tout vrai pour d'autres,* répond sereinement Thomas Cazenave. *Le chantier RH est très avancé, l'organisation territoriale moins, puisque ce sujet dépendra de ce que l'on aura décidé pour les politiques publiques au niveau de chaque ministère. C'est davantage une question liée au* timing, *à l'organisation et au cadencement des travaux.* »

Au-delà de l'organisation du Meccano de la réforme, assez novatrice, les premiers pas d'Action publique 2022 laissent entrevoir, sans préjuger du résultat, un état d'esprit un peu différent des années passées. Un état d'esprit sans doute en partie dû au climat économique, qui n'est plus vraiment le même. De 2007 à 2009, les deux années fondatrices de la Présidence Sarkozy et donc de la RGPP, le PIB plongeait de 2,7 % à - 2,9 % – crise financière oblige – pour remonter à 2,1 % en 2011. Il replongeait ensuite à 0,2 % en 2012, au début du quinquennat de François Hollande, pour atteindre péniblement 1,1 % en 2016, puis 1,9 % en 2017. Dans le même temps, le niveau du déficit et les injonctions de Bruxelles constituaient une forte pression. Entre 2007 et 2010, le déficit s'aggrave de 2,7 à 7,7 %, atteignant son plus haut niveau depuis les années 1960. La remontée fut lente : 4,3 % en 2013, 3,5 % en 2015, puis 2,9 % en 2017. À la différence de ses deux prédécesseurs, Emmanuel Macron profite donc d'un début de quinquennat marqué par une conjoncture économique autrement plus encourageante. De quoi concevoir un peu différemment les réformes ? Peut-être.

> « Il n'y a pas beaucoup d'animation interministérielle à ce stade. »
>
> **Un haut fonctionnaire** travaillant dans un ministère

Cycle de cinq ans

« *La mise sous tension budgétaire n'est pas à la hauteur de la RGPP,* regrette une source haut placée à Bercy, déjà aux avant-postes durant l'ère Sarkozy. *Nous avions une approche résolument différente : nous avions l'obligation d'arriver au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Sur la méthode, tous les ministères étaient challengés par la direction du budget et les inspections qui avaient l'initiative de la proposition. On partait donc sur un truc offensif. Dans Action publique 2022, la mise de jeu de départ a été faite par les ministères, le gouvernement ayant considéré qu'ils avaient été placés sur la défensive sous la RGPP. Ça change la dynamique du ping-pong* », poursuit-il, sceptique. L'approche temporelle semble aussi un peu différente, puisque la RGPP – dont le bilan reste très discuté, que ce soit sur les chiffres d'économies ou sur l'impact social –

Les experts du comité Action publique 2022 réunis autour du Premier ministre, Édouard Philippe, à Matignon le 13 octobre 2017.

■■■ fonctionnait sur un cycle de trois ans, là où la réforme actuelle sera conçue sur un temps un peu plus long : cinq ans. Mais ce haut fonctionnaire le reconnaît, si la méthode est différente, c'est peut-être que les objectifs le sont aussi : « *Ils cherchent peut-être davantage que nous des pépites, des réformes systémiques,* analyse-t-il. *Mais le résultat dépendra, dans ce cas,* in fine, *du courage politique. On verra.* »

Davantage convaincu par les premiers pas, un autre ancien directeur emblématique de l'ère Sarkozy et qui a l'oreille du pouvoir macronien juge, lui aussi, que la réflexion semble avoir changé d'échelle, pour devenir moins analytique et plus systémique. « *Le systémique pouvait bien sûr arriver dans les réflexions RGPP mais ce n'était pas la règle comme en ce moment,* explique-t-il. *Là, on n'est plus du tout dans la fusion de deux sous-directions ou de deux établissements publics.* »

« Reresponsabilisation » des administrations

Action publique 2022 ne ressemble pas non plus à la Modernisation de l'action publique (MAP) initiée par Jean-Marc Ayrault, si ce n'est qu'elle lui a emprunté sa logique partenariale, à rebours des années Sarkozy. Dotée d'objectifs peu clairs et non assumés, la MAP, marquée du sceau de l'« ayraultisme » a souffert de sa temporalité (deux ans), car cette dynamique politique fut remisée au placard dès l'arrivée de Manuel Valls à Matignon, au printemps 2014, lequel préféra recentrer la réforme de l'État autour de la question de l'appareil régional, consécutivement à la fusion des régions. Les nombreuses évaluations de politiques publiques (EPP) lancées dès 2012 se sont poursuivies durant le reste de la mandature, mais sans portage politique et sans stratégie clairement identifiée.

La MAP a aussi souffert, tout au long du quinquennat Hollande, de vifs débats internes au gouvernement quant à l'opportunité d'afficher des économies. Et de fait, les EPP ont vite été concurrencées (dès 2014) par des revues de dépenses instaurées par Bercy et à destination du Parlement. « *Les revues de dépenses ont vu le jour car les évaluations n'ont pas embarqué la dimension budgétaire à un niveau jugé suffisant par la sphère financière de l'État, ce qui n'est pas une totale surprise puisqu'elles étaient précisément faites pour échapper à un objectif exclusif d'économies,* raconte un acteur actuellement à la manœuvre de la réforme de l'État. *On était peut-être passé de l'autre côté du cheval* », poursuit cette source en faisant valoir que les travaux de la MAP continuent d'alimenter le processus actuel. Si le tryptique historique de la réforme de l'État reste le même – amélioration de la qualité du service rendu à l'usager, des conditions de travail des agents et de la performance –, la nouvelle équipe place aussi au cœur la réflexion de nouvelles thématiques, comme la « reresponsabilisation » des administrations et un retour à un certain « esprit Lolf ». Ces objectifs devraient entraîner de lourdes discussions sur le pilotage des administrations et la réduction des contrôles internes, ceux effectués *a priori* notamment. De quoi innover un peu et séduire des cadres. Le prisme d'observation et l'organisation d'Action publique 2022 semblent donc un peu nouveaux. On attend la suite.

P. L.