

“Action publique 2022 : les enseignements d’une revue à la recherche d’un cap”

Christian Babusiaux

Lancé quelques mois après l’élection présidentielle par la circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017, le « Programme Action publique 2022 », dont la phase de diagnostic et de recommandations a été confiée au « Comité action publique 2022 » (CAP22), se caractérise par une ambition forte : s’engager dans la voie de *"transformations profondes"*, afin de promouvoir un *"État plus proche, plus simple, plus efficace"*, avec *"trois objectifs prioritaires"* :

- améliorer la qualité des services publics, en misant en premier lieu sur le numérique
- offrir aux agents un environnement de travail modernisé, en les impliquant dans les changements
- accompagner rapidement une baisse de 3 points de la part des dépenses publiques dans le PIB.

Ce dernier objectif est en réalité central : il conduit à *"revoir profondément et durablement les missions de tous les acteurs publics"*. Il s’agit donc d’une revue stratégique passant en revue les politiques publiques à l’aune de multiples critères et pouvant déboucher sur la remise en cause de programmes.

Autre indice de ce caractère stratégique et de l’orientation vers l’efficacité : l’instauration d’un mécanisme innovant pour accompagner les initiatives de transformation, le Fonds de transformation de l’action publique. Doté de 700 millions pour les cinq années du programme, il vise à financer les investissements utiles à la conduite d’une réforme, les crédits octroyés devant être récupérés sur les économies induites : les économies ne sont pas recherchées immédiatement, mais en résultante des transformations.

Une gouvernance associant différents acteurs et niveaux de responsabilité

Installé le 13 octobre 2017, « CAP22 » est chargé de passer en revue les politiques essentielles, en fonction des 3 objectifs fixés dans la circulaire. Composé d’une quarantaine de membres, économistes, personnalités du secteur public et privé, élus, experts et complété par un « comité jeunes » (étudiants et jeunes actifs) il a auditionné 300 personnes dont 18 ministres.

Cinq chantiers interministériels ont été organisés pour diagnostiquer besoins et leviers en matière de qualité de service, transformation numérique, ressources humaines, organisation territoriale des services publics et modernisation de la gestion budgétaire-comptable. Une consultation des agents et des usagers a été organisée (Forum de l’action publique) via une plate-forme numérique et des débats locaux. Un comité de pilotage bimensuel associait les syndicats.

La phase de diagnostic a donc associé un large panel d’acteurs internes et externes et visé tous les domaines de l’action publique, même si une priorisation a été effectuée sur 22 politiques, l’introduction du rapport précisant que cette revue ne pouvait être exhaustive. Intitulé « Service public : se réinventer pour mieux servir », le rapport appelait à simplifier les systèmes en s’appuyant massivement sur le numérique, rupture devant permettre d’offrir un *"service public augmenté"*. Il avertissait, ce qui correspond à des orientations majeures pour le Cercle de la réforme de l’État, que *"le succès et la portée de ces réformes ambitieuses dépendront de leur mise en œuvre. L’exécution est en effet une étape cruciale... Ces réformes réussiront si les agents et les managers publics sont impliqués. Ceux-ci les porteront et les feront vivre sur le terrain. C’est pourquoi nous plaidons pour leur redonner de l’autonomie, des marges de manœuvre, pour renouer les liens de la confiance avec celles et ceux qui constituent la richesse du service public"*. Il invitait à *"un autre mode d’organisation et de pilotage de la sphère publique"*.

Le rapport demandait de mettre fin à toute intervention publique dont l’efficacité n’est pas démontrée et de décharger le service public de ce qui n’est pas son cœur de métier par *"le choix de l’externalisation"*.

Pour CAP 2022, les échecs des précédentes réformes tenaient au manque d’implication des acteurs (agents, cadres et ministères porteurs des réformes) et à une attention insuffisante à la mise en œuvre. Il faut impliquer pleinement les ministères tout en assurant *"un suivi interministériel de l’exécution"*.

Après une phase d’arbitrage par le président de la République et le Premier ministre, celle de mise en œuvre devait démarrer en mars 2018 et les propositions retenues être intégrées dans les plans de transformation ministériels et les chantiers interministériels pour ensuite faire l’objet d’un suivi régulier par le Président et le Premier ministre, l’organisation du suivi étant confiée à la DITP [la direction interministérielle de la transformation publique, ndlr]. Cette phase passait par une déconcentration opérationnelle, la mise en œuvre relevant des ministères. La direction du budget n’était pas placée au centre de la démarche, ce qui confirme qu’AP 2022 était conçu comme un outil stratégique et non comme une simple revue budgétaire.

Sa gouvernance complexe le positionne dans un entre-deux par rapport à la RGPP et à la MAP : il s’agissait d’être plus participatif que la RGPP en associant partenaires sociaux, société civile, usagers et agents, tout en conservant la capacité d’impulsion permise par l’engagement du Président et du Premier ministre. Le rapport a été rendu public fin juillet 2018.

Contexte nouveau et réajustements

Le bilan de ce lancement, dressé dans un deuxième comité interministériel de la transformation publique (CITP) le 29 octobre 2018, se voutra très positif. Le processus de « transformations profondes » de l’État aurait été résolument engagé, exprimant une volonté de changement radical

dans les rapports entre l'État et le corps social. Le plan « Ma santé 2022 », la loi « Elan » sur le logement, le projet de loi de transformation de la fonction publique ou encore l'allègement des procédures de contrôle budgétaire et la loi « Pour un État au service d'une société de confiance » en sont présentés comme des traductions.

Amorcé en novembre 2018, le mouvement des « gilets jaunes » a cependant créé un contexte nouveau, entraînant inflexion des méthodes et réajustement des priorités : recours à un « débat national sans précédent », lancé en décembre 2018 ; tournant de fond acté par le troisième CITP du 20 juin 2019. Tout en prenant en compte les résultats de la consultation des agents conduite de février à avril, il vise à recentrer la transformation autour des attentes exprimées dans le grand débat, résumées dans 3 exigences : simplicité, rapidité, proximité. L'objectif d'économies s'estompe au profit de la réponse à une demande sociale de présence des services publics. Les « objets de la vie quotidienne » commencent à se substituer aux objectifs fixés dans AP 2022.

Le contexte a été à nouveau modifié à partir de début 2020 par la pandémie, qui a entraîné une redéfinition du rôle de l'État. L'extrême urgence sanitaire et économique a suspendu l'objectif d'économie au profit d'un État protecteur « quoi qu'il en coûte ». Si AP 2022 n'a pas été officiellement arrêté, il a progressivement été modifié par une démarche de suivi de l'exécution des politiques prioritaires du gouvernement. Après la présidentielle de juin 2022 et bien que celle-ci ait conduit à une continuité de l'exécutif, c'est un autre type de processus qui a été lancé, la « refondation », ramifié pour divers grands secteurs et par régions, pour dégager, dans chaque cas, une stratégie et des solutions, en associant un large ensemble d'acteurs.

S'il n'est donc pas évaluable, les crises ayant vite conduit à remettre à plat priorités et modes opératoires, AP 2022 a témoigné sur le moment du choix d'une stratégie d'économie passant par une révision drastique du logiciel de l'action publique. Il est possible d'en tirer des enseignements sur CAP22 mais aussi au plan plus général et pour les circonstances actuelles.

Distinguer revues de dépenses, de programmes et stratégiques

Le rapport de CAP22 comportait nombre d'analyses et recommandations intéressantes, dont une partie a pu être traduite dans des décisions ou se retrouve dans des projets actuels.

Cependant il n'évoquait pas des sujets aussi essentiels pour l'action publique que la gouvernance de l'écologie, l'organisation de la sécurité des personnes ou l'action dans les « quartiers » et plus largement dans les territoires. Nombre d'objectifs étaient inatteignables à moyen terme et avec les moyens suggérés (replacer le système éducatif français, actuellement au 25^e rang, parmi les 10 meilleurs ; assurer l'exécution de la totalité des peines d'emprisonnement ferme dans les délais tout en supprimant la surpopulation carcérale). Quel que soit l'intérêt du numérique pour la transformation des administrations, sa place pour répondre aux attentes de service public était surdimensionnée. L'économie globale annoncée de 30 milliards aussi. Le volontarisme visait à susciter un élan mais l'emportait sur l'analyse des conditions de réussite, la prise en compte des facteurs humains et des tensions sociales, des crises déjà à l'œuvre par exemple à l'hôpital ou dans les zones mal desservies par les services publics. L'hypothèse d'externalisations n'était pas assortie d'exemples potentiels. Bien qu'élargie, la méthode demeurait proche de celle des rapports administratifs, adaptée à des réformes classiques mais beaucoup moins aux ambitions formulées. Ces limites contribuent sans doute à expliquer que l'exécutif ait ensuite recherché d'autres formules.

Au-delà, considérée comme une « revue de dépenses » par des auteurs qui retiennent une acception extensive incluant toute révision d'un large ensemble d'actions publiques (RGPP, MAP voire RCB par exemple), l'expérience CAP22 appelle des réflexions de méthode et de fond sur l'aujourd'hui des réformes de l'État.

Faute de définition, en France comme au niveau international, des revues « de dépenses », « de programmes » ou « stratégiques », ces termes apparaissent comme des labels de portée vague, renseignant sur les orientations globales ou la tactique de communication, mais ne précisant guère méthodes et objectifs.

Si l'on essaie de distinguer pour mieux comprendre, on peut proposer l'approche suivante.

Les revues de dépenses visent à générer des économies ou gains d'efficience ou d'efficacité, à répondre à un problème de soutenabilité des déficits publics. Plus les objectifs sont strictement budgétaires, plus elles tendent à être conduites de manière rapide et centralisée telle "*une opération chirurgicale sans anesthésie*" (Hood et Himaz 2017).

Les revues de programmes (ou de politiques publiques) placent les objectifs d'économie dans un cadre plus large, intégrant efficacité et qualité des services publics. Une revue stratégique vise à dégager prioritairement des objectifs d'ensemble, du sens, les aspects technico-budgétaires venant en second.

Agilité et stratégie d'ensemble

Sous ce prisme, AP 2022 était un exercice hybride, avec une ambition de revue stratégique mais relevant aussi de la catégorie des revues de dépenses pour certains au moins des domaines explorés, et des revues de programme et de politiques publiques. Cette expérience confirme que, quelle que soit la qualité des personnalités choisies, faire les 3 à la fois est difficile, a fortiori dans un délai contraint. Il faut sérier les exercices, charge revenant ensuite au gouvernement et au Parlement de les fédérer. Au demeurant, la dualité entre la revue de dépenses du premier semestre 2023 et le dispositif de pilotage des politiques prioritaires, ainsi que leur coexistence avec le chantier de refondation paraissent un indice d'une distinction de fait désormais effectuée entre les démarches, sans préjuger de la méthode et des résultats de chacune.

La globalité d'un exercice transversal peut pour sa part entraîner rapidement un rejet global (RGPP) ou donner prise (CAP22) à la critique de n'avoir pas vu des sujets essentiels.

Quant au « cap », avec cinq années de recul et au vu du peu de mise en œuvre, on peut se demander s'il est vraiment possible de définir un cap unique pour la santé, l'école, le logement ou la politique carcérale et à l'échelle des 5,7 millions d'agents publics, mettant en œuvre près de 60 % du PIB. Travailler sur une stratégie d'ensemble plus qu'assigner un cap unique.

Les faits ont aussi montré que, pour les réformes de l'État, un facteur clé de succès est l'agilité. A fortiori parce que, le Cercle l'a évoqué dans de précédentes publications, nous sommes dans un « temps des crises », ce qui ne peut rester sans incidence sur les méthodologies de fixation d'un cap et des revues de dépenses ou de programmes. Le contexte mouvant suppose d'instiller de l'agilité dans chaque exercice. La stratégie doit inclure une capacité à adapter les programmes aux obstacles émergeant en cours de route.

Il faut bien articuler la place de chaque exercice : revue stratégique permettant de poser les grandes orientations de réformes de l'État à l'échelle d'un mandat présidentiel et de la législature ; revues de programmes permettant de les réinterroger régulièrement, avec, si possible, des « évaluations in itinere » pour ne pas perdre de vue le cap mais adapter les trajectoires en fonction de l'évolution des réalités, en lien avec le pilotage de l'exécution des politiques prioritaires ; revues de dépenses assurant le lien entre stratégie, programmes, capacités effectives de financement, opérées annuellement, de manière centralisée et rapide. Sans méconnaître que, au-delà, c'est bien la réalité et la suffisante permanence de la volonté de réduire ou redéployer les dépenses qui est la question centrale de l'utilité des revues auxquelles est consacré ce dossier d'Acteurs publics.

Retrouvez les éléments de notre dossier sur les "revues de dépenses":

- [La revue de dépenses, un objet administratif toujours mal identifié](#)
- [Revue de dépenses et évaluation, des sœurs fâchées](#)
- [La revue de dépenses ou l'art du bras de fer politico-budgétaire permanent](#)
- [L'évaluation des politiques publiques, ou cinquante ans d'espoirs déçus](#)
- [La mesure de la performance de l'État, une tradition anglaise](#)
- [Pierre Moscovici : "La revue des dépenses doit se dérouler à ciel ouvert et mobiliser tout le monde"](#)