

Groupe de conseil européen et indépendant, EUROGROUP CONSULTING accompagne ses clients depuis 30 ans dans la réalisation de leurs ambitions stratégiques.

EUROGROUP CONSULTING s'investit aux côtés de ses clients pour leur apporter une expertise à forte valeur ajoutée qui s'exprime dans nos capacités à :

- **imaginer** les projets et leurs modalités d'exécution dans des contextes économiques et culturels divers,
- **mobiliser** les acteurs de tous niveaux en adaptant au cas par cas nos méthodologies, sans oublier l'influence du subjectif et de l'implicite,
- **retisser** le lien entre l'individu et le collectif en trouvant les repères simples et adaptés, sans oublier le sens de nos actions.

Notre engagement et notre singularité reposent sur l'art de comprendre les enjeux de nos clients, de nous adapter à leur culture et d'anticiper les mutations et les ruptures du monde contemporain.

www.eurogroupconsulting.fr

EUROGROUP
CONSULTING

Réflexions à partager



EUROGROUP
CONSULTING

THE ART OF MOBILIZATION

EUROGROUP
CONSULTING

THE ART OF MOBILIZATION

Quelle participation
des usagers et des agents
aux politiques publiques ?

Réflexions à partager

Quelle participation
des usagers et des agents
aux politiques publiques ?

Préface.....	7
Gilles BONNENFANT, Président, EUROGROUP CONSULTING	
La participation des usagers et des agents : une réalité au cœur de la modernisation de l'action publique.....	17
Julien RENCKI, Secrétaire général pour la Modernisation de l'Action Publique	
Pour qui et avec qui l'action publique doit-elle être conduite ?.....	25
Nathalie LOISEAU, Directrice, Ecole nationale d'administration	
Administration participative : vers la gouvernance négociée.....	35
Lawrence CANNON, Ambassadeur du Canada en France	
La participation des usagers à l'évaluation et à la prospective : deux expériences.....	43
Delphine CHAUFFAUT, Chef du Département Questions Sociales, Commissariat général à la stratégie et à la prospective	
La participation des usagers à la conception de la politique de transport.....	53
Jean SIVARDIÈRE, Président, Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT)	
La participation : une histoire ancienne, des défis d'avenir.....	59
Arnaud FREYDER, Directeur des ressources humaines, Conseil d'État	
Construire un nouveau dialogue social avec les personnels et les citoyens.....	71
Patrick HALLINGER, Secrétaire national, Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires – CGT	

La participation des agents et des usagers à l'élaboration des politiques publiques : une approche renouvelée	83
Thomas CAMPEAUX, Directeur adjoint à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique, ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique	
La participation : condition de la confiance dans le monde hospitalier	95
Edouard COUTY, Président du Conseil d'Administration, Fédération Hospitalière de France (FHF), région Rhône-Alpes	
La participation et la démocratie sanitaire : pour un nouveau service public de santé	107
Guy MOULIN, Président de la Commission Médicale d'Établissement, Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille, Président de la Conférence des Présidents de CME de CHU	
La douane : une administration régaliennne au service des usagers à travers ses missions de protection des territoires, du consommateur, des échanges économiques et de facilitations des échanges	115
Hélène CROCQUEVIEILLE-EYSSARTIER, Directrice générale, Direction générale des douanes et droits indirects	
Enjeux et bonnes pratiques pour réussir la participation dans le secteur public	127
Stéphane GEFFRIER, Associé, EUROGROUP CONSULTING	
Biographies	137
Remerciements.....	153

Préface

Gilles BONNENFANT

Président,

EUROGROUP CONSULTING

Cabinet de conseil de référence en stratégie et organisation, au service des évolutions du secteur public, EUROGROUP CONSULTING organise depuis plus de cinq ans les Rencontres de la Transformation Publique (RTP) en partenariat avec la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP) et l'ENA, à l'occasion d'une étude annuelle réalisée par ses consultants.

Au fil du temps, ces rencontres s'affirment comme un moment de réflexion sur des sujets d'actualité et d'intérêt pour la sphère publique, un moment d'écoute, d'analyse et de confrontation, avec différents éclairages, de notre hexagone ou d'ailleurs. Et ceci dans ses trois composantes : fonctions publiques d'État, territoriale, et hospitalière.

Au-delà des évolutions conjoncturelles, l'ensemble de l'action publique se transforme à tous les niveaux pour anticiper et préparer demain. L'ambition que nous partageons, au travers de ces rencontres, est de contribuer à tracer des lignes pour l'avenir en esquissant des solutions et des pistes d'actions résolument concrètes.

Nous avons engagé ce cycle de réflexions en abordant des thématiques de développement des ressources humaines :

En 2009, *La gestion des seniors*, avec des propositions comme l'application du principe de non-discrimination, l'actualisation et le renouvellement de leurs compétences, leur responsabilisation dans la construction des parcours de fin de carrière.

En 2010, *La gestion des hauts potentiels*, dégagant des pistes concrètes sur le développement des parcours de mobilité, la diversification de la composition des viviers, le renouvellement des valeurs de l'État dans le management et la mobilisation de ses cadres de haut niveau.

En 2011, la réflexion a porté sur *Le management de l'innovation* et il en a résulté des recommandations pour une stratégie de l'innovation et des pistes de déclinaison au sein des services, portées par l'encadrement de proximité.

En 2012, nous avons élargi la focale sur la question plus générale – préalable à toute transformation d'ampleur, nous semble-t-il – qu'est : *Réussir durablement la réforme de l'action publique ou l'art de conjuguer culture du service public et culture du changement*. Nous en avons dégagé cinq pistes : réaffirmer les valeurs du service public pour donner du sens et s'inscrire dans la durée ; les analyser finement pour dégager les spécificités culturelles et éviter l'erreur de vouloir appliquer les mêmes « recettes » partout ; les décliner très concrètement dans la vie quotidienne des services et des personnes ; les faire porter par le management de proximité, tant dans leurs services qu'auprès des usagers, avec la prise en compte des nouvelles problématiques intergénérationnelles ; les enrichir, en particulier des concepts émergents que sont le développement durable et la responsabilité sociale des organisations.

Cette année, nous avons ouvert les réflexions au-delà des « frontières » de la fonction publique en abordant *La participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques*¹. Ce thème, et toutes les questions qu'il entraîne, peut être vu comme un effet de mode, voire un « marqueur » politique ; nous pensons pour notre part qu'il s'agit d'une tendance de fond, sans doute une évolution vers une « gouvernance 2.0 » au sein d'une société en profonde mutation.

De fait aujourd'hui, il ne semble plus possible de définir, de conduire ou d'évaluer une politique publique sans se poser la question du recours à la participation, que ce soit celle des agents ou celle des usagers. Comme le présente notre étude, il existe un foisonnement d'initiatives qui démontrent l'extrême variété des sujets et des modalités de participation – expériences nationales, territoriales, étrangères – et confirment l'intensification du recours à la participation.

Pour autant, comme nous l'avons analysé à partir des différentes expériences qui ont réussi ou échoué, ces démarches nécessitent plusieurs préalables pour être utiles aux politiques publiques.

Tout d'abord, faut-il systématiquement « faire participer » ? Comment éviter une démarche participative « tarte à la crème » de communicants ou de consultants ? Comment ne pas tomber dans une démarche participative « faux nez », prétexte ou alibi politique ? Nous pensons que si la participation fait désormais partie des leviers d'action du décideur et du manager publics, il faut y recourir à bon escient. Nous avons ainsi dégagé trois préalables indispensables à la décision, trois natures de réflexions à mener pour valider la démarche, pour orienter son périmètre, son ampleur et ses modalités, et pour maximiser les chances de son succès.

Clarifier son besoin et déterminer ses objectifs et ses priorités est un premier volet de réflexion qui doit permettre de dégager un axe stratégique parmi plusieurs possibles : l'enjeu premier est-il de mobiliser (en suscitant de l'adhésion, en responsabilisant) et auprès de qui (usagers, agents) ? Vise-t-on d'abord la gouvernance (en améliorant la qualité de la décision publique, en ouvrant l'administration) ou le résultat prime-t-il (augmentation de l'efficacité des dispositifs publics) ?

Identifier les « barrières à l'entrée » est un deuxième volet – plus technique – de cette phase préliminaire, à mener conjointement

¹ L'étude EUROGROUP CONSULTING réalisée à l'occasion de cette 5^e édition des RTP est disponible sur notre site web www.eurogroupconsulting.fr

avec le premier, tant il est prégnant dans la décision de faire participer et dans le choix des modalités. En effet, tout sujet ne justifie pas – ou ne permet pas – le recours à la participation : la technicité du thème, la sensibilité politique d'un sujet pour les citoyens ou l'urgence de la décision, peuvent nécessiter d'autres démarches, ou l'appel à une participation ciblée. La « largeur » – nombre, nature de la (ou des) cible(s) – de la participation peut ainsi dépendre de divers facteurs à prendre en compte, et notamment les coûts de la démarche.

Anticiper les risques pour mieux les maîtriser est le troisième préalable – et le plus « politique » – à traiter. Il doit intervenir bien en amont des phases de conception et de mise en œuvre. La prise en compte initiale des risques majeurs est en effet essentielle pour déminer la démarche, faute de quoi celle-ci peut être vouée à l'échec. Ces risques sont de deux natures, selon les populations concernées.

12 | Tout d'abord, vis-à-vis des participants : la démarche participative doit être maîtrisée et honnête ; à défaut de quoi, on court, d'une part le risque de confiscation ou de radicalisation du débat, d'autre part celui de décrédibilisation si elle est vue comme insincère.

En second lieu, par rapport aux instances « traditionnelles » : la délibération collective peut être vue comme concurrente avec la représentation politique, les représentants du personnel ou la structure administrative elle-même.

Une fois prise la décision de faire appel à la participation, il s'agit de faire le choix de sa forme. L'analyse de multiples expériences françaises et internationales met en lumière une palette de possibilités : information, consultation, concertation, collaboration, coproduction.

La phase préliminaire a déjà dû dégager certains grands

éléments de modalités. L'affinement du choix et la structuration précise de la démarche vont nécessiter six axes de réflexion.

Choisir qui faire participer, avec comme corollaire la détermination du périmètre quantitatif et qualitatif de la participation, est la première décision à prendre : approche par grand nombre, ou périmètre ciblé sur la qualité de la représentation – avec les risques de défense d'intérêts catégoriels – ou sur la légitimité technique.

Bien maîtriser le tempo est le deuxième axe à définir : décider quand lancer la démarche ; gérer le rythme d'information et de décision auprès des parties prenantes (bien préparer, tester avec des focus groupes, déployer vite afin de gérer positivement le buzz) ; enfin, éviter « l'effet tunnel » – l'absence de visibilité (voire, le sentiment d'une mise à l'écart), puis des décisions ou conclusions soudaines – avec le management et les participants.

Ne pas négliger le coût, le critère budgétaire étant à prendre en compte en parallèle des deux premiers axes, à défaut de quoi le risque est d'engager des réflexions approfondies pour des choix de modalités se révélant inapplicables car trop onéreux : le coût moyen d'un débat public au niveau national va de 1 à 5 millions d'euros. Sans appliquer une logique de retour sur investissement, il est à comparer avec une démarche « experte » et de communication ciblée.

Choisir les bons outils doit se faire en lien avec les axes précédents (volumétrie, durée et coût retenus déterminant la pertinence de ceux-là) : toute une gamme est disponible – que ce soit en matière de procédures de questionnement, de lieux de rencontres, comme de solutions technologiques – avec un niveau d'implication plus ou moins fort selon le type d'acteurs et le moment du cycle.

Définir l'animation est un cinquième axe, en lien étroit avec le choix des outils, et compte pour beaucoup dans la réussite de la démarche : en particulier, des précautions sont à prendre pour conserver le dynamisme du départ, et il est nécessaire de bien être conscient que le choix des animateurs n'est pas neutre, qu'il s'agisse d'un commissaire enquêteur ou d'un modérateur de site web.

Garantir un dialogue objectif et transparent pendant et après la démarche est le dernier axe de décision, et porte une grande part de l'enjeu de crédibilité et de succès : le choix d'information ou non des participants doit être fait et annoncé, le niveau de prise en compte des propositions également. La préparation dès l'amont d'un bilan de la démarche est également un impératif : la qualité de ce bilan exige qu'il soit pensé avant le démarrage puis alimenté au fur et à mesure, et non préparé après coup.

En conclusion, trois considérations – plus « philosophiques » que techniques – nous tiennent à cœur :

- **il faut laisser du temps au temps** : l'acculturation, l'effet d'apprentissage, la pratique de la participation, ne se font pas en un jour ;
- **il faut laisser de l'air** : favoriser le développement de cadres informels de participation, ménager des espaces d'initiatives et de libertés ;
- **il faut enfin donner sa chance à la suite** : « embarquer » l'encadrement intermédiaire et le valoriser pour réussir ensuite la mise en œuvre.

Enfin, et surtout, **il faut « jouer le jeu », honnêtement** : accepter le « risque » de propositions audacieuses, ne pas tromper les participants, ne pas tricher, annoncer la couleur et s'y tenir, c'est le fil rouge perceptible tout au long des étapes évoquées dans cette brève introduction.

C'est l'expression du respect des parties prenantes sollicitées. C'est le fondement de la **confiance**, tout à la fois condition et conséquence essentielles des démarches participatives.

Nous remercions très sincèrement les dirigeants et acteurs du service public qui ont bien voulu apporter à ce recueil leur regard et leur expression croisés. Ils en font la consistance et la richesse.

Gilles BONNENFANT
Président, EUROGROUP CONSULTING

La participation des usagers et des
agents : une réalité au cœur de la
modernisation de l'action publique

Julien RENCKI

*Secrétaire général pour la
Modernisation de l'Action Publique*

L'année 2013 a marqué l'installation d'une nouvelle phase de rénovation et de transformation de l'action publique (et non plus du seul appareil productif de l'État), qui a vocation à associer l'ensemble des acteurs publics – État, collectivités locales, organismes de Sécurité sociale ou opérateurs – car beaucoup, sinon la plupart des politiques publiques sont co-produites entre plusieurs acteurs publics, et la rénovation de l'action publique n'a de sens que si l'on améliore son fonctionnement global, notamment en décloisonnant l'action au bénéfice de l'utilisateur.

Plusieurs instruments ont été mis en place : évaluations de politique publique (EPP), choc de simplification, programme ministériel de modernisation et simplification (PMMS), feuille de route de la transition numérique, rénovation des SI, open data.

Tous ces chantiers ont d'ores et déjà donné lieu à des décisions lors des trois CIMAP (décembre 2012, avril et juillet 2013).

La nouvelle étape de la MAP qui s'ouvre maintenant sera marquée par deux priorités :

- Aider à la modernisation en profondeur des services publics, afin de renforcer la qualité du service rendu et de leur permettre de répondre aux défis de demain (société numérique, internationalisation de l'économie, vieillissement, évolution des territoires, etc.), tout en contribuant à donner du « sens » aux fonctionnaires, pour renforcer leur motivation et les faire adhérer à la réforme ;
- Contribuer à crédibiliser la trajectoire de réduction de la dépense publique – tant aux yeux de nos concitoyens, qu'à ceux de nos partenaires européens.

Face à la complexité de ces enjeux, nous avons résolument fait le choix d'une démarche fondée sur l'écoute et la concertation, la responsabilisation des acteurs, et la confiance.

Cette volonté d'ouvrir la concertation naît aussi de l'idée que l'innovation vient avant tout du terrain. À la condition de faire le pari de la confiance dans nos agents publics et nos usagers, qu'on leur reconnaisse le droit et le devoir d'être les premiers acteurs de la modernisation.

La participation des agents et des usagers constitue un levier stratégique pour moderniser l'action publique, qui répond à trois enjeux :

1. Un enjeu d'efficacité et de pertinence de l'action publique

Le modèle traditionnel de service public (avec l'État comme principale incarnation de la décision publique) n'est plus en phase avec la nouvelle posture des usagers, de plus en plus informés, concernés et en attente de standards élevés en matière de qualité de service.

2. Un enjeu d'innovation et de compétitivité

Les usagers sont confrontés quotidiennement à la complexité des administrations : une démarche peut générer des contacts avec de multiples administrations et les usagers sont les principaux - voire les seuls ! - témoins des incohérences et du manque de coordination des administrations entre elles. Ils nous éclairent sur les moyens de « faire simple » quand on a parfois pris l'habitude de « faire compliqué ».

Les agents, quant à eux, sont les principaux témoins des incohérences et redondances au sein de leur administration. Les associer, c'est se doter de sources d'amélioration du service émanant du terrain, renforcer la coopération et le dialogue entre les différents acteurs publics sur un territoire et c'est aussi donner du sens à leur travail et s'assurer de leur motivation à agir.

Prendre en compte l'avis des usagers et des agents est un moyen de rationaliser la dépense publique à moyen terme, car cela permet :

- de hiérarchiser les priorités en termes de services et d'actions en fonction de leur impact (efficacité, complexité, satisfaction),
- de réduire le coût de gestion et de délivrance du service (incohérences de processus, traitement des réclamations, etc.).

3. Un enjeu démocratique

Il existe aujourd'hui un écart important entre la satisfaction des usagers à l'égard des services qui leur sont fournis et l'opinion qu'ils ont des administrations et, plus largement, de l'action de l'État (baromètre de l'institut Paul Delouvrier¹ : les scores de satisfaction sont toujours plus élevés que ceux de l'opinion, de 23 points en moyenne). Les efforts entrepris par les administrations pour améliorer la qualité de service n'ont pas, à eux seuls, permis de réduire cet écart.

Co-construire et co-évaluer les politiques et les services publics, rendre transparents les résultats de l'action publique sont des pistes à explorer pour restaurer la confiance dans l'action publique. C'est le gage d'ouverture de la part d'administrations jusqu'alors perçues comme enfermées dans leurs contraintes internes (en 2010, seul un Français sur deux considérait que l'État prenait en compte les attentes du citoyen²).

Et c'est l'un des fondements de l'action même de modernisation.

Illustrons de façon plus concrète ce propos avec l'exemple de trois démarches de modernisation qui associent largement les usagers et les agents.

1. Les démarches de simplification sont très largement fondées sur l'écoute des usagers (particuliers ou entreprises) et des agents

Le SGMAP a lancé la démarche « Innover et simplifier avec les agents publics » (ISAP), qui a été menée sous deux volets :

- une campagne nationale auprès des agents de la fonction publique d'État via le site www.innover.modernisation.fr, du 1^{er} mars au 30 avril 2013, a permis de collecter 3 000 contributions (1 000 propositions et 2 000 commentaires), émanant de 5 000 agents. 60% des propositions concernent le fonctionnement interne des administrations, et – fait notable – 20% portent sur des sujets de GRH (recrutement, carrière/parcours professionnel, formation). Quarante-deux propositions ont d'ores et déjà fait l'objet d'une décision de mise en œuvre lors du CIMAP du 17 juillet 2013 ; le bilan de la consultation et les quarante-deux mesures décidées sont en ligne sur le site *Modernisation*³, et de nombreuses autres sont à l'étude.
- une campagne locale, sous formes d'ateliers participatifs associant les cadres et les agents des différents services déconcentrés dans deux régions pilotes (Basse-Normandie et Rhône-Alpes), a fait remonter 300 propositions, qui sont en cours d'examen.

Fort du succès d'ISAP, le SGMAP a lancé le 2 octobre le site *Faire simple*⁴, ouvert à tous les citoyens (particuliers, entreprises, agents de tous les services publics). Après trois semaines de fonctionnement seulement, on comptabilisait déjà près de 900 inscrits, 200 propositions et 20 000 visites.

¹ Baromètre de la satisfaction des usagers citoyens à l'égard des services publics.

² Enquête Ipsos février 2010 réalisée auprès d'un échantillon représentatif de la population résidant en France.

³ <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/le-cimap/le-cimap-du-17-juillet-2013>.

⁴ <http://www.faire-simple.gouv.fr>

S'agissant des entreprises, le SGMAP a lancé, dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, un « Test PME ». Il s'agit d'une méthode d'évaluation et de consultation *ex ante* qui vise à minimiser les potentiels impacts négatifs sur les entreprises de la production réglementaire. Le test PME est mené en six semaines, à partir d'entretiens auprès d'une quinzaine d'entreprises réalisés par des Direccte (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) volontaires. Le test a été expérimenté sur deux textes (décret relatif à la signalétique commune de tri et décret relatif aux obligations de facturation en matière de TVA).

L'expérimentation sur la signalétique commune de tri a mis en évidence les bénéfices de la démarche : texte simplifié pour une meilleure compréhension, obligation proportionnée aux contraintes de production des PME, mesures transitoires et d'accompagnement (report de l'obligation au 1^{er} janvier 2015 pour laisser aux entreprises le temps d'écouler leurs stocks de produits dont l'emballage n'est pas conforme et d'adapter leur outil de production). Une montée en puissance de ce dispositif est prévue, avec un objectif de dix tests en 2014, dix-huit en 2015 et vingt-quatre en 2016, notamment pour les ministères « gros » producteurs de textes s'appliquant aux PME.

2. La prise en compte de l'utilisateur est le levier essentiel des évaluations de politiques publiques

Les évaluations de politiques publiques (EPP) constituent une démarche novatrice dans notre pays, qui vise à repenser en profondeur les politiques publiques avec tous les acteurs publics qui les co-produisent. Le Gouvernement a fixé l'objectif de passer en revue toutes les politiques pendant le quinquennat, et déjà quarante-neuf évaluations ont été engagées en 2013, couvrant 20% de la dépense publique.

La particularité de la démarche évaluative telle que nous la conduisons est de repartir des besoins des usagers, et de comparer les impacts réels des actions par rapport à ces besoins.

Plusieurs types de consultation des usagers sont mobilisés, en fonction du sujet à traiter et de la documentation pré-existante.

Pour un nombre important d'EPP, le SGMAP commande pour les évaluateurs des enquêtes directes auprès des bénéficiaires ultimes des services, tandis que l'évaluateur conduit des entretiens de terrain avec les autres parties prenantes. Nous avons ainsi par exemple enquêté directement auprès d'un panel représentatif d'entreprises, d'agriculteurs, ou encore de fonctionnaires.

Habituellement les inspections consultaient les représentants des bénéficiaires ou des intervenants : sans aucunement remettre en cause le rôle essentiel des représentations, elles ont constaté avec nous que les diagnostics pouvaient être plus approfondis et les scénarios de transformation mieux documentés par ces consultations directes.

Notre projet de long terme est que, grâce à ces exemples, les ministères éprouvent le besoin de se doter de panels de leurs usagers afin d'ajuster de manière continue leurs actions aux besoins forcément évolutifs de la société.

Le SGMAP mobilise aussi des méthodes plus sophistiquées comme l'immersion (observation), que nous avons mises en œuvre par exemple pour l'évaluation sur l'éducation prioritaire.

Sur l'EPP relative à l'exclusion sociale, les équipes du SGMAP sont allées directement à la rencontre de personnes en situation de précarité (au sein d'associations de quartier par exemple), et le renforcement de la participation des personnes à la conception des politiques sociales est l'un des chantiers qui ressort de cette évaluation.

3. La participation des agents est au cœur des projets de transformation, en particulier ceux conduits avec l'appui du SGMAP

Les ministères sollicitent régulièrement le SGMAP pour sécuriser des projets stratégiques de transformation. Concrètement notre action passe toujours par une phase de partage et de co-construction avec les agents des services concernés : le succès des projets repose sur cette mobilisation des agents au service de l'ambition qui doit aller au-delà de la simple adhésion. En général nous sécurisons une phase pilote sur le terrain, puis nous aidons le ministère à structurer la généralisation du déploiement.

Notre objectif est qu'après notre passage, les administrations centrales aient mis en place un dispositif qui « embarque » réellement l'ensemble des services et que la hiérarchie ait développé son dispositif d'écoute et de participation des agents autour du projet. La participation des agents ne doit surtout pas se résumer à des exercices de communication « top down ».

La participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques est donc bel et bien une réalité déjà à l'œuvre dans la conduite de la MAP. Elle sera par ailleurs démultipliée par les perspectives qu'ouvre la révolution numérique en matière de co-construction du service public avec les citoyens, à l'instar de ce qui se pratique déjà dans d'autres pays.

Elle reste naturellement complémentaire et indissociable du dialogue social et de l'association des agents à travers leurs représentants.

Pour qui et avec qui l'action
publique doit-elle être conduite ?

Nathalie LOISEAU

Directrice,

Ecole nationale d'administration

L'idée de participation des usagers à la définition et à la conduite de l'action publique est un concept séduisant, pour ne pas dire en vogue, qui renvoie à des attentes légitimes des citoyens quant à leur implication dans la réflexion sur les politiques publiques qui les concernent directement, voire dans leur mise en œuvre. Un récent rapport de l'Institut de l'entreprise, *Service public « 2.0 »*, appelle à la mise en place d'une république participative¹. De grands espoirs sont ainsi placés dans le développement du numérique et dans les interfaces applicatives permettant la coopération entre parties prenantes et les interactions entre administrations et citoyens.

Dans les contributions au séminaire gouvernemental d'août dernier en charge de dessiner ce que pourrait être la France en 2025, il est également fait mention de l'apport des TIC pour rapprocher les services publics des usagers. C'est ainsi que, d'après le ministère de l'Intérieur, une « police 3.0 », grâce à une présence marquée et au développement d'outils sur Internet, devrait permettre de renforcer le lien de proximité avec les populations.

De son côté, la nouvelle gestion publique a mis l'accent sur la place de l'utilisateur, qu'elle a souvent voulu comparer à un client et qui doit désormais être situé au centre de l'attention de l'Administration. Autrement dit, cette tendance qui sous-tend toutes les réformes administratives récentes réoriente l'activité administrative vers la finalité de celle-ci : le service des usagers-clients ou, plus justement, des citoyens. Par ailleurs, un certain nombre de réformes conduites avec des résultats inégaux ont montré que l'on avait parfois omis de faire suffisamment participer les agents qui avaient la responsabilité de leur mise en œuvre – à leur conception en amont et à leur évaluation en aval –, se privant ainsi de l'expérience et de l'expertise de ceux qui, au plus près du terrain, sont en capacité de faire

la part entre le souhaitable et le réalisable, entre les objectifs, les moyens et les méthodes de l'action publique, et dont la capacité d'innovation n'est pas toujours suffisamment stimulée ni récompensée.

Au total, la réflexion sur la participation ramène à deux interrogations fondamentales et qui transcendent les effets de mode : celles de savoir pour qui et avec qui est conduite l'action publique. C'est aussi le retour à l'étymologie de la République, la *Res Publica*, dont il est bien clair qu'elle est l'affaire de tous.

Compte tenu de mes fonctions, l'analyse que je vais vous présenter correspond à la perspective d'une responsable d'école de service public, en charge de la formation de ceux et celles qui sont ou seront un jour amenés à organiser et accompagner la participation des usagers et des agents à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques.

1. Apports du concept de démocratie administrative

Lors d'un colloque organisé à Strasbourg en mars 2010 dans le cadre du Pôle européen d'administration publique, puis à travers la publication d'un numéro thématique de la *Revue française d'administration publique*, l'ENA a participé à une réflexion qui réunissait chercheurs et praticiens autour du concept émergent de démocratie administrative qui correspond bien au sujet de nos rencontres aujourd'hui.

Le concept de démocratie administrative décrit les moyens qui permettent de légitimer l'action administrative par le biais d'une proximité accrue avec le citoyen. Il s'agit en particulier de l'information du citoyen (accès facilité aux documents), de l'obligation de motivation de l'acte administratif, mais aussi et surtout des mécanismes de consultation qui permettent au citoyen de se faire entendre au moment de l'élaboration d'un acte administratif ou d'un projet public qui affecte sa situation (droit d'être entendu, enquête publique, débat public).

¹ Élisabeth Lulin, *Service public « 2.0 »*, Institut de l'entreprise, juillet 2013.

Ce faisant, la démocratie administrative a trait aux mécanismes qui permettent d'améliorer les relations entre les citoyens et l'Administration, en rendant cette dernière plus transparente et davantage reliée aux préoccupations des citoyens.

On trouve des exemples de démocratie administrative au niveau européen (Livres verts par exemple), au niveau national (Grenelle, états-généraux, débats publics menés par la Commission nationale du débat public, etc.), ainsi qu'au niveau territorial (enquêtes publiques, comités d'usager et de quartier, etc.).

Plus concrètement, la participation des citoyens/usagers à la conception de certaines politiques publiques peut prendre des formes variées et être appliquée dans des domaines très différents :

- la déclinaison territoriale des engagements issus du Grenelle de l'environnement, qui s'est traduite par la réalisation de schémas et plans régionaux (climat, air et énergie ; santé-environnement) sous le pilotage conjoint du préfet de région et du président du conseil régional selon les principes de la « gouvernance à cinq » ;
- l'urbanisme (enquêtes publiques) ;
- les transports publics (consultation au sein des comités d'usagers, développement des plateformes d'expression...);
- l'accès à l'information publique (notamment via les personnes responsables de l'accès aux documents administratifs) ;
- les conseils de quartier (définition de leur rôle strict de consultation et non de co-production de l'acte administratif,

question de l'opportunité de ces conseils lorsque les projets concernent l'agglomération et dépassent alors l'intérêt des quartiers dont l'avis est sollicité par le biais de ces conseils).

2. Quelques nouvelles pistes à explorer

En tant qu'École de service public, l'ENA réfléchit aux apprentissages auxquels elle doit soumettre ses élèves pour progresser sur le chemin de la participation :

- Apprendre à progresser sur les études d'impact, qui sont encore trop souvent conçues comme une figure imposée de la procédure normative et ne s'appuient pas assez sur une méthodologie solide ni sur des procédures ouvertes ;
- Apprendre à associer les agents à l'innovation et à la réforme. Le SGMAP distingue chaque année, au travers du Prix du manager public, les agents dont les initiatives ont conduit à une amélioration substantielle du service rendu au public. Ce sont des managers qui sont distingués car ce sont des équipes uniques ;
- Apprendre à utiliser l'e-administration comme une voie de communication à double sens. Il ne suffit plus de communiquer sur l'action publique à destination des citoyens, même si, dans ce domaine, il reste encore des progrès à accomplir. Il faut aussi savoir tirer profit de ce que les canaux de communication numérique permettent de comprendre des attentes et des propositions des citoyens. Et plus particulièrement apprendre à travailler sur les signaux faibles ;
- Apprendre à procéder à des évaluations méthodiques des réformes entreprises en mesurant la satisfaction des usagers et l'adhésion des agents ;

- Apprendre des résultats incomplets de la participation à la française : les premiers accords de Grenelle ont été analysés comme un succès et ont suscité un engouement qui comporte le risque que « Grenelle » soit utilisé à tort et à travers. Or, tous les exercices participatifs à la française n'ont pas eu le même succès. Il faut apprendre à dédramatiser les échecs pour pouvoir les analyser avec lucidité et objectivité et en tirer des leçons.

3. Quelques limites et des points de vigilance

Pour séduisant qu'il peut paraître, le concept de « démocratie administrative » relève d'une contradiction apparente, d'un oxymore.

En effet, la conception française de l'administration repose sur l'idée d'une impartialité de l'État d'une part et sur celle d'une fonction publique qui, pour se mettre au service de l'intérêt général, doit pouvoir surmonter les intérêts particuliers.

Elle repose également sur le fait que la légitimité de l'Administration découle de son devoir d'obéissance à l'égard d'autorités politiques qui sont dépositaires de la volonté des citoyens exprimée démocratiquement.

La question qui se pose est alors de savoir si la participation des usagers dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques, lesquelles relevaient jusqu'à présent de l'unique responsabilité de l'Administration, représente automatiquement un approfondissement de la démocratie, comme le soulignaient les auteurs du numéro précité de la *Revue française d'administration publique*.

Se posent alors plusieurs types de questions :

- Comment éviter de succomber au mirage de la société civile ? Tout comme l'opinion publique, celle-ci n'existe pas en tant que telle mais recouvre une réalité contrastée et très diverse de capacités de mobilisation plus ou moins organisées, plus ou moins stables et articulées. La question est donc toujours de savoir qui doit et peut participer à quel type de décision et avec quelle légitimité et dans quel but ? Dans l'incertitude et face à un risque de confusion entre société civile et opinions publiques, une facilité n'est-elle pas de « laisser les sondages gouverner », voire de « donner le pouvoir à la rue » ou de « décider dans l'émotion » ? Les injonctions en faveur d'une plus grande participation des citoyens à la décision publique sont-elles compatibles avec les appels récurrents au « courage politique » qui implique en creux d'agir pour l'intérêt général, sans se laisser influencer par l'état de l'opinion publique à un instant précis ?
- Les risques liés au web et aux outils numériques : ceux-ci offrent de nombreux avantages en termes d'information, de communication, d'échange et de mobilisation, mais comportent également nombre d'aléas en termes de qualité, de continuité et d'universalité des services publics concernés. Il en va de même des dangers que l'interconnexion des données ou une hyper-transparence peuvent faire peser sur la protection des libertés individuelles. Comment éviter de franchir la ligne rouge entre écoute et surveillance des citoyens ?
- La dilution de la responsabilité : outre les effets de l'introduction d'une part de démocratie participative dans un système de responsabilité basé sur la logique représentative, l'implication dans la décision publique

d'usagers, que cela soit au niveau de la formulation des choix publics ou à celui de l'évaluation, pose la question de la responsabilité politique et administrative ainsi que de la redevabilité (qui, devant qui, sur quels aspects ?).

- Une atomisation de la recherche de l'intérêt général au bénéfice d'une somme d'intérêts particuliers. Qui sont les parties prenantes d'une politique, que représentent-elles et quelle est leur véritable valeur ajoutée en ce qui concerne l'amélioration de la qualité du service public (amélioration générale ou pour certaines catégories uniquement) ?
- Plus largement, quelle place reste-t-il aux politiques et à la démocratie représentative dans un système où, sans considération pour les choix exercés au moment des consultations électorales, les administrateurs d'une part, qui ne sont pas élus mais nommés et qui ne sont pas responsables devant les électeurs, et certains groupes de citoyens dont la représentativité n'est pas facile à établir, d'autre part, se partagent la conception et la mise en œuvre des politiques publiques ?

Au final, le mouvement vers davantage de participation est susceptible de participer d'une amélioration du service public, service au public par le public et, qui sait, par le public à condition que ces interrogations trouvent les réponses appropriées. À condition aussi que les citoyens eux-mêmes s'exercent et se forment à un nouveau mode de citoyenneté, davantage investi, moins consommateur et davantage co-producteur d'action publique. À défaut et en dépit d'outils technologiques avancés, « l'utopie participative » connaît le risque de demeurer une utopie.

4. Conséquences en termes de formation

Si la participation ne s'improvise pas et si elle doit être encadrée pour éviter les écueils, un mode de conduite des politiques publiques qui prévoirait une dimension participative de la part des usagers ne peut se faire sans que les fonctionnaires en charge du pilotage et de l'accompagnement de ces politiques n'aient auparavant été préparés à cette manière de fonctionner.

Dans une société de plus en plus complexe et diversifiée, on ne peut plus être responsable de la mise en œuvre de l'action publique sans maîtriser un certain nombre de techniques de conduite des politiques publiques et d'outils de management à même de concilier la finalité des mesures en question et leur objectif considéré d'un point de vue général avec la nécessité de tenir compte des interdépendances, de même que de la variété des besoins et situations existantes.

Que fait alors l'ENA en matière de formation sur ces aspects ?

La question des téléservices publics est désormais très présente en formation initiale. Cela concerne les possibilités de communication avec les usagers via Internet, mais aussi les avantages de la dématérialisation et la simplification administrative. À travers des études de cas, nos élèves sont sensibilisés aux transformations que le numérique entraîne dans la relation aux usagers mais aussi dans le management interne des administrations et dans l'animation de leurs équipes, que cela soit en administration centrale, déconcentrée ou en établissement public.

Par ailleurs, la relation aux usagers constitue l'un des domaines incontournables de l'apprentissage des élèves lors de leurs différentes périodes de stages, notamment en préfecture. Une part importante de l'enseignement est également consacrée

à l'apprentissage de la gestion des risques et de la gestion de crise, qui ne peut se faire qu'au travers de la participation des citoyens à l'action publique.

Plus récemment, l'accent a été mis sur l'évaluation des politiques publiques, sur la conduite de projets, la conduite du changement et l'innovation. Cette dernière passe nécessairement par une plus grande implication des usagers et des agents à la conception des politiques publiques. La dimension managériale de l'enseignement à l'école concerne très précisément le travail en équipe et les différentes notions qu'il est nécessaire de maîtriser pour encourager la participation des agents.

En matière de formation permanente, les formations au *leadership* et à la conduite des équipes sont encore renforcées.

Et l'école elle-même veille à entretenir la cohérence entre ce qu'elle enseigne et son propre mode de fonctionnement : les intervenants y sont systématiquement évalués par les élèves et les auditeurs, ce qui permet de redessiner en permanence la carte de l'offre de formation de l'école. Les projets de réforme envisagés par l'ENA sont quant à eux le fruit d'une concertation large avec ses publics (anciens élèves, élèves en scolarité, intervenants, centres de préparation aux concours, administrations employeuses, équipes d'encadrement de l'école) menée de manière systématique, sans tabou et sans a priori et qui part de l'évaluation des pratiques établies en matière de recrutement et de formation par l'école pour aller vers des propositions d'évolution, qui restent soumises à la validation gouvernementale. Par ce processus, la participation permet d'éclairer la décision publique, dont la responsabilité demeure toutefois clairement établie.

Administration participative : vers la gouvernance négociée

Lawrence CANNON

Ambassadeur du Canada en France

Les échanges franco-canadiens sur la réforme de l'État et la gouvernance intéressent, interrogent et inspirent. Il faut comprendre de cette attention croisée que nos deux pays partagent une même ambition, celle d'un projet collectif tourné vers la prospérité de nos sociétés respectives en s'appuyant sur un socle de valeurs communes, dont « l'égalité » en France ou « l'équité » au Canada est au cœur.

Réfléchir ensemble à la place des usagers et des agents dans l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques invite à aborder un même enjeu : la gouvernance dans nos sociétés modernes. Peuplé de 35 millions d'habitants, le Canada connaît trois « niveaux de gouvernement¹ » : le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux ou territoriaux, et nos 4 100 municipalités². Ma carrière politique m'a conduit à exercer des mandats exécutifs à chacun de ces niveaux. Le présent article reflète en grande partie mon expérience personnelle.

Penser à intégrer « le client » (ou « l'utilisateur ») dans la conception de nos politiques publiques, c'est ambitionner d'optimiser nos programmes, c'est réfléchir à la compétitivité de l'État. Être compétitif, être performant, c'est se mesurer, et cela implique, pour la puissance publique, une capacité d'appréciation, d'évaluation.

L'évaluation est au cœur de la culture de gestion de la puissance publique canadienne depuis vingt ans. En effet, lorsque nous avons dû assainir dans l'urgence nos finances publiques dans les années 1990 – et donc opérer des coupes importantes, mais ciblées, dans les dépenses de l'État –, le Canada a appliqué une méthode aujourd'hui bien connue en France : *la revue des programmes*.

Cette méthode a conduit chaque ministère à analyser la totalité de ses programmes à travers six questions :

1. Critère de l'intérêt public : est-ce que le programme ou l'activité continue de servir l'intérêt public ?
2. Critère du rôle du gouvernement : y a-t-il un rôle légitime et nécessaire pour le gouvernement dans le domaine du programme ou de l'activité ?
3. Critère du fédéralisme : le rôle actuel du gouvernement est-il approprié, ou faut-il songer à le transférer aux provinces ?
4. Critère du partenariat : quelles activités ou programmes pourrait-on transférer en tout ou en partie au secteur privé ou bénévole ?
5. Critère de l'efficacité : si le programme ou l'activité continue, comment peut-on améliorer son efficacité ?
6. Critère de la capacité financière : peut-on se permettre financièrement l'ensemble des programmes et des activités qui en résultera ? Sinon, que devrait-on abandonner ?

En somme, l'évaluation a été l'outil de notre réforme. Or, depuis, l'État canadien n'a rien abandonné de son exigence de compétitivité et se positionne dans un processus permanent de réforme. Le défi est de taille, car la capacité de mobilisation de nos populations, grâce aux nouvelles technologies et aux médias sociaux, évolue plus rapidement que la capacité d'adaptation de nos institutions. L'enjeu de la modernisation et de la compétitivité de l'État est plus grand que jamais.

Or, pour mener avec succès un tel projet, la clé, c'est la confiance. La confiance avec l'utilisateur, la confiance avec le client. Pour l'atteindre, nous disposons de trois outils : l'évaluation, la transparence et la collaboration.

¹ Contre sept en France : UE, État, régions, départements, cantons, intercommunalités, métropoles, et communes.

² Contre 36 000 en France pour une population de 65 millions d'habitants.

Dès la première année de réforme de l'État canadien, au début des années 1990, la greffière du Conseil privé, plus haut fonctionnaire au Canada³, était tenue de produire pour le Parlement et le Premier ministre plusieurs rapports annuels présentant les progrès et les défis de la fonction publique. Depuis, tous ses successeurs se plient à l'exercice chaque année.

L'évaluation de la fonction publique est devenue un processus permanent.

Pour cela, les dispositifs ont été renforcés :

- Le Canada s'est doté en 2009 d'une nouvelle *politique sur l'évaluation* qui impose, notamment, l'obligation d'évaluer complètement les dépenses directes de tout programme du gouvernement fédéral au moins tous les cinq ans ;
- La création d'un *Centre d'excellence en évaluation* – rattaché à notre Secrétariat du Conseil du Trésor⁴ – qui, par son leadership dans le domaine, accompagne toutes les structures du gouvernement fédéral dans la conduite, l'utilisation et le développement des pratiques d'évaluation.

En matière de transparence, le Canada est allé dans la même direction en faisant évoluer ses dispositifs :

- Notre *Loi sur l'accès à l'information* s'est précisée : sous certaines règles, les citoyens canadiens peuvent demander l'accès aux documents internes du gouvernement fédéral (rapports, courriels, notes manuscrites, etc.) ;
- La *divulgateur proactive des comptes* a été mise en place. Comme mes collègues hauts fonctionnaires fédéraux, je suis tenu, en tant qu'ambassadeur, de déclarer et de

publier en ligne les frais et dépenses d'accueil⁵ engagés pour l'exercice de mon mandat : qui je reçois à ma table, le coût du repas, l'équilibre entre participants canadiens et français, le service ou non d'alcool, etc. Tous ces détails sont disponibles sur le site Web des Affaires étrangères canadiennes⁶ ;

- Le rôle du *vérificateur général du Canada*, équivalent chez nous du président de votre Cour des comptes, a également été renforcé. Sur lui repose, entre autres, l'obligation de réexaminer tous les cinq ans tout programme de subvention ou de contribution de chaque ministère.

Le troisième volet est celui de la collaboration, sur lequel il convient d'insister. Comme la France, le Canada a beaucoup misé sur les nouvelles technologies et le lien nouveau et direct qu'elles permettent avec l'usager. Après le « gouvernement en ligne⁷ », les médias sociaux ont ouvert de nouveaux possibles. Et c'est la place du « client » qu'il nous faut redéfinir à la fois comme bénéficiaire, mais aussi comme co-élaborateur de programmes.

Avec un taux d'accès de près de 83% des Canadiens à Internet⁸, les nouvelles technologies ont profondément modifié les conditions des consultations publiques, devenues plus faciles, moins chères et instantanées. À tous les niveaux de gouvernement, le Canada consulte. Si certains thèmes, comme l'environnement ou les projets urbains, y sont certes propices, les gouvernements (fédéral, provinciaux ou municipaux) n'hésitent pas à organiser des consultations publiques sur des décisions ou des projets moins attendus.

⁵ Et de voyages officiels.

⁶ Affaires étrangères, Commerce et Développement Canada : www.international.gc.ca

⁷ Ou « web administration ».

⁸ Contre 76% en France. Source : Journal du Net (chiffres 2011).

³ Ses compétences recouperaient en France celles du secrétaire général du gouvernement et du secrétaire général de l'Élysée.

⁴ Équivalent au Canada à la fois des ministères français du Budget et de la Fonction publique.

À cette fin, le gouvernement fédéral a lancé un portail en ligne⁹ qui recense toutes les consultations publiques en cours. À titre d'exemples, sont actuellement organisées des « consultations pancanadiennes sur l'industrie extractive », depuis le mois de juin, des « consultations sur l'élimination de l'impôt à taux progressif sur les successions », ou encore des consultations sur « le niveau d'immigration approprié »... Un autre exemple : le gouvernement du Manitoba a lancé une consultation sur la stratégie de la province « de lutte contre la pauvreté et l'inclusion sociale ».

Quels sont les résultats ? Voici deux exemples éloquents, à la fois au niveau fédéral et au niveau municipal :

- Pour adapter les lois canadiennes sur le droit d'auteur aux réalités du XXI^e siècle, *Patrimoine Canada*, notre ministère de la Culture, a organisé en 2012 une vaste consultation nationale sous plusieurs formes : site Web interactif, médias sociaux et consultations *in visu*. L'idée était de recueillir les points de vue des artistes et des opérateurs culturels, sans oublier ceux des publics et des « consommateurs » de culture. Au total, 30 000 visiteurs ont interagi sur le site Web, 8 000 personnes et organisations ont soumis des observations écrites et quelque 2 500 fils de discussion ont été créés. À la suite de ce processus, la *Loi sur la modernisation du droit d'auteur* a été adoptée en 2012.
- À l'échelle municipale, on citera volontiers la *Charte montréalaise des droits et responsabilités*, sorte de contrat de « vivre-ensemble » pour tous les habitants de la métropole du Québec. Ce document en vigueur depuis 2006, qui touche toutes les grandes sphères d'intervention municipale (vie démocratique, économique, sociale, culturelle, etc.), a résulté de vastes consultations publiques. Sa dernière mise à jour, réalisée en 2011, a opéré sur le

même mode. Depuis, ce texte, notamment en Europe, est souvent cité en exemple dans les débats sur les droits de la personne dans la ville, sur la démocratie participative et les innovations démocratiques dans les municipalités.

Voilà où nous en sommes au Canada. Mais, de quoi sera fait demain ? Pour les agents de la fonction publique canadienne, demain sera irrévocablement « technologique ». Un nouveau plan, appelé *Objectif 2020*, a été lancé en juin dernier. Il vise à intensifier l'ouverture et la collaboration entre agents, mais aussi avec les clients et les partenaires de l'État.

Cependant, un tel développement appelle quelques réflexions pour nous tous, agents de l'État, décideurs ou élus, car la « collaboration » ou « l'administration participative » révolutionne immanquablement la gouvernance de nos sociétés. En invitant le « client » de programmes à partager son avis, à co-créer, à co-évaluer, voire à proposer des projets ou des services publics, nos puissances publiques modernes tendent vers une sorte de « *gouvernance négociée* ».

En favorisant le travail en réseau, la collaboration et la co-création, l'idée est de stimuler l'innovation, d'optimiser la capacité de l'État à résoudre des problèmes communs en permettant un pouvoir discrétionnaire partagé. Mais le rôle de l'État change, car il passe avec ses administrés d'une relation de « contrôle » à une relation de « négociation ». De quoi méditer sur le rôle du politique dans les prochaines années et sur la place « raisonnable » à concéder aux usagers et clients dans le processus de décision...

Cette tendance, nous la vivons au Canada. La « gouvernance négociée », c'est un peu le quotidien de toute fédération, c'est ce qui fait le sel des relations entre pouvoir fédéral et pouvoirs fédérés – c'est-à-dire nos provinces – et entre nos provinces

⁹ Consultations auprès des Canadiens : www.consultingcanadians.gc.ca

et nos municipalités. Dans la pratique, des ententes négociées existent déjà entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux sur la livraison de programmes dans des champs de compétences partagés, en matière d'environnement par exemple.

Toutefois, nous assistons plus récemment à la conclusion d'ententes moins classiques pour la co-crédation de programmes avec un éventail de partenaires hybrides : gouvernement fédéral, municipalités, ONG/associations et usagers. Un exemple aujourd'hui bien connu est l'initiative « Quartiers en essor » qui visait à revitaliser des quartiers défavorisés, des « banlieues », à Vancouver, Regina, Toronto, Thunder Bay et Halifax. Malgré l'engagement de cinq organismes fédéraux, trois organismes à but lucratif et des collectivités locales elles-mêmes ouvertes sur leurs publics, les partenaires ont réussi à négocier une seule et même entente de subvention avec le gouvernement fédéral et un même cadre d'évaluation. C'est une première, considérée comme un « miracle » de gouvernance au Canada. Mais un miracle réel qui peu à peu impose sa réalité, celle de la « gouvernance négociée ».

La France centralisée et le Canada fédéral sont deux États organisés différemment. Pourtant je crois que l'impérieuse nécessité de bâtir des États compétitifs, performants, et les opportunités sans doute encore inexplorées que permettent les nouvelles technologies, sont une invitation permanente à repenser notre rôle, au Canada comme en France. Pour les responsables, comme pour les agents, le défi est grisant. Repenser l'État, c'est repenser le monde, notre monde de demain.

La participation des usagers à l'évaluation et à la prospective : deux expériences

Delphine CHAUFFAUT

*Chef du Département Questions Sociales,
Commissariat général à la stratégie et à la prospective*

Il est classique de dire que la défiance vis-à-vis des politiques, la crise des finances publiques, la complexité des problèmes sociaux renforcent la nécessité de la participation des usagers à la construction des politiques publiques. Ainsi, leur contribution à l'évaluation est désormais une donnée intégrée, comme le soulignent les méthodes mobilisées par le secrétariat général à la Modernisation de l'action publique¹. Le point de vue des citoyens est alors considéré comme une plus-value pour la transformation des politiques.

Ce papier propose de décrire deux contextes de sollicitation des citoyens par les pouvoirs publics : l'évaluation et la concertation. La participation citoyenne à l'évaluation sera ici analysée à partir d'une série d'études, réalisées au sein de la Branche Famille, permettant de construire une typologie des méthodes de participation des citoyens. La description de l'expérience en cours de concertation dans le chantier de prospective stratégique confiée par le Premier ministre au commissariat général à la Stratégie et à la Prospective, *Quelle France dans 10 ans ?*, permettra ensuite de décrire quelques outils dont disposent les pouvoirs publics pour recueillir la parole et les idées citoyennes.

Ces deux volets sont complémentaires : alors que notre système socio-fiscal est déjà très complet, la conception d'une politique et son évaluation ne sont que les deux facettes de la meilleure résolution d'un problème social : il faut tout d'abord analyser les politiques présentes avant d'imaginer des politiques futures.

Évaluation et participation citoyenne

Dans un article publié dans *Politiques sociales et familiales*², Pauline Domingo et Delphine Chauffaut se livrent à une typologie empirique de la mobilisation des citoyens dans une

démarche d'évaluation des politiques publiques. Faisant le constat d'une quasi obligation, depuis la loi de 2002, de prendre en compte la parole des usagers, les deux auteurs distinguent trois types de politiques évaluées, qui utilisent trois types de participation.

1. Les politiques de redistribution

Le premier type concerne les politiques de redistribution, qui visent, sous conditions, à transférer des sommes financières à des bénéficiaires. Les questionnements évaluatifs qui se posent pour ce type de politiques concernent l'efficacité de la redistribution et son équité. Le bénéficiaire est alors appréhendé au regard de sa situation financière, avant et après la redistribution. Les outils mobilisés sont les bases de données administratives, contenant les informations sur les bénéficiaires, ainsi que des outils de type microsimulation, qui permettent de comprendre (y compris avant la mise en œuvre d'une mesure, évaluation dite *ex ante*) les effets financiers de la prestation / de la réforme fiscale envisagée. Les analyses seront microéconomiques (calculant, par exemple par des cas types, la situation de différentes catégories de ménages) ou macroéconomiques (calculant l'effet global, le coût, pour l'ensemble de la collectivité). Ce type d'évaluation comporte une limite, qui oblige généralement à des analyses complémentaires : elle ne prend pas en compte, pour les prestations quérables, le fait que le bénéficiaire n'a pas toujours recours à la prestation, ce qui peut changer considérablement le jugement porté sur son caractère redistributif : ainsi, on avait pu montrer (Debras, 2011) que le RSA-activité a réduit de 0,2 point le taux de bas revenu des ménages alors que les estimations *ex ante* se situaient plutôt autour de 0,7 point, ces dernières ne prévoyant pas le taux de non recours très élevé qu'a subi cette prestation (près de 70%).

¹ www.modernisation.gouv.fr

² Cette partie est une reprise servile d'un papier publié par Delphine Chauffaut et Pauline Domingo dans : « Diversité des objectifs des politiques sociales et place des usagers-citoyens dans leur évaluation », *Politiques sociales et familiales*, n°110, décembre 2010. L'auteure remercie Pauline Domingo de son autorisation de reproduction.

2. Les politiques incitatives

46 Cette limite est d'autant plus prégnante pour les dispositifs publics qui ont pour objectif de modifier le comportement des bénéficiaires ; il s'agit par exemple des politiques d'activation, ou encore les politiques de prévention des risques en matière de santé. Ces politiques utilisent des ressorts variés : sanction, solvabilisation, voire incitation financière ou ludique, « nudges »³, pour favoriser un comportement socialement désirable. Les questions posées par ces politiques portent alors sur l'efficacité de la mesure, c'est-à-dire sa capacité à modifier effectivement, dans le sens souhaitable, le comportement des usagers. Le bénéficiaire est donc appréhendé au regard de son comportement. On peut ainsi se demander dans quelle mesure le RSA, en améliorant la « rentabilité » des heures travaillées, modifie les comportements d'activité professionnelle. À titre essentiel, deux types de méthodes répondent à cet objectif, la première adoptant un point de vue compréhensif sur les changements de comportement alors que la seconde s'attache à quantifier le lien de causalité entre incitation et comportement induit. Le premier type de méthode mobilise principalement des entretiens (sous forme de questionnaires ou d'interrogation ouverte) visant à comprendre le raisonnement des bénéficiaires ; par exemple, l'interrogation par questionnaire des non-recourants au RSA a montré que le principal motif de non-recours est la mauvaise connaissance de la prestation, loin devant le sentiment de « se débrouiller financièrement autrement » ou « le souhait de ne pas dépendre d'une aide sociale » (Domingo et Pucci, 2011).

Le second type de méthode vise à quantifier les modifications de comportement induites par les politiques incitatives, et repose sur un principe simple : mesurer les différences entre une population ne bénéficiant pas de la politique et une population en bénéficiant. Les expériences « randomisées » qui comparent un groupe traité (bénéficiaires du dispositif)

et un groupe témoin, tous deux constitués de manière aléatoire (Crépon, 2008) sont l'expression la plus aboutie de ce principe ; les données mobilisées peuvent être issues de données administratives sur la situation des individus ou issues d'enquêtes auprès de bénéficiaires et de non bénéficiaires. Ces méthodes expérimentales ont fait l'objet de nombreux commentaires, montrant qu'elles requièrent des conditions très difficiles à réunir, et que leur généralisation ne garantit pas nécessairement une homothétie des effets (Boyer, *et al.*, 2012).

3. Des politiques améliorant le cadre de vie

Certaines politiques, offrant des services ou améliorant l'environnement, visent à améliorer la vie quotidienne des citoyens. Leur évaluation pose trois questions principales : l'efficacité, la pertinence du service au regard des besoins, et la qualité du service. Si la première question se résout plutôt par des analyses des modes de fonctionnement (comparés à d'autres), les deux autres questions exigent de se tourner vers le citoyen pour comprendre ses besoins ou vers l'utilisateur (ou le non utilisateur) pour comprendre sa satisfaction (ou son insatisfaction). L'outil type lié à ces questions est l'enquête de satisfaction. Cet outil n'est pas sans limite : les questionnaires fermés, pratiques pour « mesurer » la satisfaction, contraignent les citoyens à s'interroger sur des points qui ne sont pas nécessairement les plus centraux pour eux ; par ailleurs, les usagers sont souvent satisfaits du service, et l'interrogation des non usagers, pourtant plus rare, est un complément indispensable à bonne représentation de la qualité. Enfin, les outils habituels sont généralement peu adaptés pour évaluer la pertinence des politiques, car ils contraignent le champ d'interrogation, et limitent la possibilité pour le citoyen d'exprimer quel serait son besoin réel.

³ Les « nudges » sont des incitations comportementales.

C'est à cet objectif que peut mieux répondre l'exercice de prospective stratégique qu'est en train de réaliser le commissariat général à la Stratégie et à la Prospective.

Une expérience en cours de concertation prospective : quelle France dans 10 ans ?

Lors du séminaire gouvernemental de rentrée du 19 août 2013, le président de la République a souhaité que soit engagée une démarche, largement concertée, visant à définir une stratégie à dix ans pour la France.

Le Premier ministre a confié au Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP) la préparation de ce projet en identifiant cinq enjeux essentiels : l'avenir du modèle de production, la réforme de notre modèle social, la soutenabilité de notre modèle de croissance, les mutations de la société française et le projet européen. Le rapport du CGSP sera remis au président de la République et au Premier ministre à la fin 2013.

Un des enjeux essentiels de cette démarche est sa dimension participative, formalisée par la vaste mise en débat de cinq notes d'introduction au débat⁴, rédigées par les équipes du Commissariat, qui font le point sur les constats, proposent un diagnostic et des voies d'orientation possible. Différents acteurs sont mobilisés dans cette concertation.

- Partenaires sociaux, élus, experts, société civile organisée

Pour ces publics, habitués de la parole publique et du débat, de nombreux espaces de discussion ont été organisés.

À Paris tout d'abord, cinq débats, thématiques, ont réunis des experts des sujets, des partenaires sociaux, des associations, des élus, des chercheurs, pour discuter les constats, les objectifs,

les différentes options. Organisés autour d'une présentation des notes et de discussions formels, ces débats laissent de larges plages de débat ouvert. Deux débats plus transversaux ont réuni, d'une part les principaux *Think Tank*⁵, d'autre part les membres du Conseil Économique, Social et Environnemental, troisième assemblée de France.

À Paris toujours, plusieurs séances de discussion, sur la méthode, le contenu du diagnostic préalable, et le contenu plus précis des diagnostics thématiques, ont été organisées à l'Assemblée nationale et au Sénat, avec des parlementaires désignés par leur groupe.

En région ensuite, plus de dix débats sont en cours de réalisation, organisés par des partenaires variés : universités, grandes écoles, collectivités locales, presse régionale, Conseils économiques, sociaux et environnementaux, régionaux... Ils réunissent, au niveau local, les mêmes catégories d'interlocuteurs. Ces débats, ouverts au public, permettent au citoyen d'exprimer également son point de vue de façon ouverte.

Enfin, un espace de contribution est ouvert sur le site Internet du Commissariat, permettant de recueillir, de façon formalisée, bonnes idées et propositions sur chaque thème.

Parallèlement, et comme usuellement dans un travail d'expertise, des ateliers d'experts et des auditions de personnes qualifiées sont organisées. Comme usuellement également, les agents du Commissariat sont souvent conviés à des événements publics, et se rendent volontiers dans ces espaces de discussion, comme lors d'une rencontre du commissaire avec les lauréats du service civique, qui ont exprimé leurs sources de préoccupation pour l'avenir de la France.

⁴ <http://www.strategie.gouv.fr/blog/france-10-ans/les-documents/>

⁵ *Center for European Policy Studies* – Bruxelles, Institut Montaigne, Fondation Robert Schuman, Attac, Terra Nova, Fondapol, Fondation Nicolas Hulot.

- Citoyens

Mais ce dispositif assez classique de concertation avec la société organisée se double ici d'une volonté de faire participer plus largement les citoyens au débat et à la définition des orientations pour la France dans 10 ans. Cette participation doit permettre à la fois de connaître les opinions majoritaires ou dominantes, de laisser s'exprimer toutes les bonnes idées, et d'ouvrir la possibilité du débat à des citoyens habituellement peu mobilisés dans le débat public.

Afin de répondre à ces trois enjeux, plusieurs dispositifs complémentaires ont été mis en place.

De façon classique, un sondage a été effectué auprès d'un échantillon représentatif de 1083 Français de plus de 15 ans. Au cours d'un questionnaire téléphonique d'environ 20 minutes, nos concitoyens ont été invités à se positionner sur les grandes options qu'ils privilégient en ce qui concerne les cinq grands thèmes identifiés. Quelques publics (ultramarins, jeunes, catégories populaires) font l'objet d'une attention particulière lors de l'analyse des données.

De façon moins classique, a été mis en place un dispositif d'interrogation ouverte par « triade », petit groupe de trois personnes. Ainsi, treize triades, diversifiées en fonction de l'âge et du statut d'emploi, mais aussi de la localisation géographique, vont se positionner, chacune durant deux heures et demie, sur trois de nos cinq thèmes. C'est ici que nous trouvons tout particulièrement les groupes sociaux éloignés de la parole publique : les jeunes, les plus modestes, les personnes habitant en zone rurale, les classes moyennes, sont mobilisées dans ce dispositif. L'enjeu de ces entretiens est de créer une discussion, afin de comprendre points de vue et argumentations sur chacune des voies possibles que pourrait prendre la France. Quelques personnes sont également interrogées de façon plus usuelle en entretien individuel (chefs d'entreprise, indépendants).

Enfin, un site internet⁶ est mis en place via Skyrock, pour créer un « sondage inversé ». Le principe est la proposition, par les internautes, de dispositifs de politique publique, qui vont être discutés par des experts (du Commissariat et des chercheurs), inversant l'habitude de positionner les citoyens sur des propositions d'experts. Cette procédure, qui avait été réalisée à l'occasion de la dernière campagne présidentielle, permet tout à la fois de recueillir d'éventuelles nouvelles idées, mais également de mieux approcher les sujets de préoccupation des (en l'occurrence jeunes) concitoyens.

Aujourd'hui, le processus est en cours et rien ne nous permet de déterminer quel sera le résultat de cette opération, au-delà de l'attrait qu'exerce la possibilité même de donner son opinion, mesurée par exemple lors du sondage quantitatif. Elle permet en tout cas d'évaluer les apports de différentes techniques de participation.

Conclusion

Cet article, qui retrace deux types d'expériences de participation des citoyens, ou d'une part d'entre eux, montre à quel point cette participation peut prendre des formes différentes. Le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective, dont le décret de naissance prévoit explicitement cette nouvelle mission, réfléchit, parallèlement à ses propres expérimentations, aux questions que pose la participation : qu'appelle-t-on la participation ? Quels sujets sont concernés ? Quels citoyens mobiliser (avec notamment la problématique centrale de la représentativité) ? Quelles sont les conditions d'une bonne participation ? Comment utiliser les outils numériques ? Une note d'analyse, et un colloque, seront proposés sur ces thèmes au début de l'année 2014.

⁶ www.fr10a.fr

La participation des usagers
à la conception
de la politique de transport

Jean SIVARDIÈRE

Président,

Fédération nationale

des associations d'usagers des transports (FNAUT)

La FNAUT, association spécialiste du monde des transports

À la fois association de consommateurs spécialisée dans le secteur des transports et agréée par L'État, association de défense de l'environnement et groupe de réflexion sur la politique générale des transports, la FNAUT s'efforce de promouvoir des déplacements plus faciles et plus sûrs pour tous, un cadre de vie préservé des nuisances et respectueux de la santé, un développement soutenable impliquant une réduction de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre.

Grâce à un réseau associatif étoffé, implanté dans des villes et sur des territoires variés, elle peut observer les besoins et les difficultés des piétons, cyclistes, personnes handicapées, usagers des transports collectifs, riverains d'infrastructures... et ainsi éviter les *a priori* techniques ou idéologiques.

Strictement indépendante des organisations politiques et syndicales, des exploitants, de l'administration et des élus, elle privilégie le dialogue avec l'ensemble des décideurs et la pédagogie auprès du grand public.

Regroupés en associations, les usagers peuvent bénéficier de la concertation avec les pouvoirs publics à travers des procédures et démarches très variées et complémentaires

La concertation en phase de conception de l'offre est assurée au travers des débats publics organisés par la CNDP et des enquêtes publiques sur les projets de grandes infrastructures de transport, de colloques et de groupes de travail (Facteur 4, Grenelle de l'environnement, assises du ferroviaire, Débat national sur la transition énergétique, auditions par des instances parlementaires et commissions diverses dont Mobilité 21, CESE...), des relations auprès des ministères,

élus (parlementaires, GART, ARF...) et exploitants (UTP) et enfin, de la participation aux conseils d'administration des grands opérateurs et gestionnaires d'infrastructures de transport (SNCF, RATP, RFF).

Par ailleurs, la concertation en phase de suivi de l'offre est notamment portée au travers des comités de lignes TER, des « témoins de lignes » RATP, des comités de suivi des trains TET et de la certification NF Service Transport.

Les associations agréées de consommateurs peuvent également intervenir au Comité consultatif SNCF-consommateurs, aux réunions RATP-consommateurs et RFF-consommateurs, au Conseil national de la consommation. Ainsi, la FNAUT est présente au sein du Comité national des usagers du réseau routier, à la Commission nationale d'évaluation de la sécurité des transports guidés, au Comité d'orientation de l'Agence française pour l'information multimodale et la billetterie...

Le débat public : un dispositif indispensable, mais dont les modalités restent à perfectionner

La concertation sur les grandes infrastructures de transports a été institutionnalisée par la circulaire Bianco du 15 décembre 1992, puis la création de la CNDP par la loi Barnier du 2 février 1995. Le principe du débat public est une innovation utile, qui permet aux citoyens d'être informés des projets et de donner leur avis. Les associations peuvent ainsi publier des cahiers d'acteurs et parfois publier des tribunes libres dans la presse régionale.

Cependant, les modalités pratiques du débat public peuvent encore être améliorées. Ainsi, le dossier soumis au débat est préparé par le seul maître d'ouvrage. Le public a spontanément tendance à penser que le débat ne sert qu'à cautionner une décision d'ores et déjà entérinée. Le dossier pourrait être élaboré

de manière plus collective et confronter les différents points de vue. En outre, si des contre-expertises peuvent être demandées par des associations, elles ne peuvent être réalisées que dans des délais très serrés. Notons également que, à l'occasion des séances publiques, les débats sont largement monopolisés soit par les riverains, soit par les élus locaux. Dans un souci initial d'équité, les interventions des différents participants sont pourtant encadrées. En pratique, nous préconisons de donner une plus large part d'expression aux associations qui, favorables ou hostiles au projet, tentent de dépassionner et objectiver, notamment techniquement, les débats. De même, force est de constater que certains ajustements majeurs des projets ne résultent pas tant d'une démarche rationnelle que des influences locales ou personnelles. Enfin, l'intérêt et la portée de la participation et de la concertation d'un public souvent non averti trouvent rapidement leurs limites, au regard de la haute technicité des projets, notamment pour ce qui concerne les infrastructures ferroviaires.

Les comités de lignes TER : une bonne pratique à généraliser

La loi SRU permet d'associer les usagers du TER à l'amélioration de l'offre de transports régionaux. Instance pluripartite comprenant des représentants du conseil régional, de la SNCF et de RFF, des chambres consulaires, des associations d'usagers, et parfois même des usagers indépendants, le comité de ligne rassemble *in fine* les gestionnaires, les « producteurs » et leurs bénéficiaires. Il a pour but de rechercher des améliorations de la qualité des services et d'imaginer des évolutions de l'offre répondant au mieux aux besoins des usagers et aux enjeux économiques et sociaux locaux. Les propositions ainsi formulées sont transmises à la région pour décision et concernent notamment le renforcement, voire la refonte des horaires, l'optimisation des correspondances, l'amélioration de l'information aux usagers...

L'opération « témoins de ligne » mise en place par la RATP en région parisienne relève d'une démarche différente : la qualité est contrôlée par les usagers eux-mêmes, la RATP s'appuyant sur l'Association des usagers des transports d'Ile-de-France, membre de la FNAUT, pour collecter et synthétiser leurs observations et suggestions.

La certification des services de transport collectif : une procédure vertueuse, mais qui bénéficie surtout aux exploitants

Un exploitant, souhaitant s'engager sur la qualité du service, peut demander à un organisme certificateur de garantir que son offre, sur une ligne donnée (urbaine, routière ou ferroviaire), respecte certains critères spécifiés dans un référentiel. Un comité tripartite comprenant des représentants de l'autorité organisatrice, de l'exploitant et des usagers définit ce référentiel sous forme d'un *Recueil d'engagements de services*.

La certification est délivrée à l'exploitant à la suite d'un audit de l'organisme certificateur. Cette démarche est certes très utile et permet de détecter des dysfonctionnements, d'y apporter les correctifs nécessaires, de motiver le personnel exploitant via des obligations de résultats, et de satisfaire certaines attentes des usagers. Elle a cependant ses limites : l'exploitant, et non l'organisme certificateur, pilote le comité tripartite, et la certification ne concerne que l'existant et ne vise pas à maximaliser la performance.

À noter, enfin, la création récente de l'Autorité de la qualité de service dans les transports, dont l'instance de pilotage comprend des représentants de la FNAUT.

L'évaluation de la politique de transport : talon d'Achille de la concertation

Le point faible du dispositif d'évaluation reste l'absence de mécanisme de participation des associations et des citoyens. L'évaluation (par exemple au travers des bilans LOTI des effets socio-économiques des infrastructures) reste de la stricte compétence du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, des commissions parlementaires spécialisées et de quelques experts reconnus. Le recours aux associations d'usagers reste très ponctuel ; ainsi, la FNAUT a été sollicitée par la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) pour la réalisation d'études sur « les perdants du TGV » et « la construction des gares TGV exurbanisées ».

Conclusion

Si elle est pratiquée à bon escient par le décideur, qui doit faire preuve d'écoute, et par l'utilisateur, qui doit faire preuve d'objectivité, la participation du public est une démarche gagnant/gagnant, génératrice d'une dynamique vertueuse d'amélioration des politiques publiques. Elle permet au public d'assimiler la complexité des problèmes traités, de mieux appréhender les contraintes notamment budgétaires, et ainsi de rationaliser et objectiver les dossiers. Dans le même temps, elle aide le décideur à prendre en compte les attentes du public. Le recours aux associations représentatives permet d'instaurer une interface objective entre les attentes des usagers et les contraintes du décideur.

La participation : une histoire ancienne, des défis d'avenir

Arnaud FREYDER

*Directeur des ressources humaines,
Conseil d'État*

La question de la participation, qui est ici soumise à notre réflexion collective, est décisive dans la fonction publique, et ce à plusieurs égards.

La participation des *agents* à la conception et à l'évaluation des politiques publiques, c'est d'abord l'histoire d'une conquête. On rappelle trop peu, au prisme d'un *xxi*^e siècle où cela semble d'évidence, que la possibilité pour les associations de fonctionnaires de se constituer en syndicats a été l'une des questions les plus débattues, en particulier sous la III^e République. La célèbre loi de 1884 limite alors le droit syndical à la « défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux ou agricoles » et garde un silence assourdissant sur la fonction publique : dans un arrêt explicite de 1885, la Cour de cassation interprète ce silence comme un refus. Cela n'empêche pas le mouvement associatif de se développer progressivement : plusieurs dizaines d'associations (sociétés de secours notamment) deviennent officielles à compter de la loi de 1901. Les relais se font dans des journaux spécialisés : *Le Journal des fonctionnaires*, *La France administrative*, *La Revue administrative*... Beaucoup de ces associations se regroupent en 1904 dans la « Fédération générale des associations professionnelles des employés de l'État ». Clemenceau, dans le contexte des grèves de 1906, s'oppose farouchement aux syndicats de fonctionnaires alors que certains adoptent à la même période une vision plus nuancée, à l'instar de Théodore Steeg, alors ministre, qui déclare : « Le mouvement de syndicalisme chez les fonctionnaires n'est pas dû simplement aux excitations subversives d'un certain nombre de membres de la CGT. Il ne tient pas non plus aux manœuvres désintéressées de ceux qui voudraient en tirer profit électoral pour leur parti. Cette agitation, ce mouvement sont dus au développement excessif et parfois scandaleux du favoritisme dans les administrations. » En 1919, lors de son congrès, la Fédération des fonctionnaires relance les

débats en proposant des mesures novatrices : une convention dans chaque administration, des conseils professionnels paritaires à l'image des comités Whitley nés en Angleterre, l'instauration de principes généraux sur les recrutements, les avancements, la discipline, les traitements et indemnités... En 1924, le cartel des gauches d'Édouard Herriot franchit une étape supplémentaire vers la reconnaissance des syndicats de fonctionnaires mais sans reconnaître le droit de grève. Et tout au long de l'entre-deux-guerres, le pouvoir doit composer avec la puissante fédération générale CGT, souvent prise à partie lors de campagnes antifonctionnaires. Ce débat profond ne trouvera son terme qu'avec l'ordonnance du 9 octobre 1945, qui marque la naissance du paritarisme, et le statut général des fonctionnaires de 1946, qui consacre enfin leur droit syndical, sur le fondement du préambule de la Constitution de 1946 (qui le reconnaît à tous les citoyens).

La violence de ces polémiques a eu des conséquences sérieuses sur la nature du dialogue social dans la fonction publique. Elle explique que, contraintes au combat, les associations de fonctionnaires se soient mises dans le sillage de partis politiques aptes à défendre leurs revendications : le terreau éminemment politique des fédérations de fonctionnaires qui se sont constituées après-guerre (comme les liens entre la CGT et le PCF) trouve ici l'une de ses origines. Et cela a beaucoup contribué, au cours des décennies qui ont suivi, à forger un dialogue social plus conflictuel que partenarial dans la fonction publique ainsi que l'image d'un fonctionnaire engagé syndicalement et aisément gréviste. Ce cliché est pourtant mis à l'épreuve par deux réalités : le taux de syndicalisation dans la fonction publique, certes plus élevé que dans le secteur privé, ne dépasse pas 15%, ce qui est très bas en comparaison d'autres pays ; la conflictualité n'est pas aussi importante qu'on le dit puisque, depuis 1970, le nombre de jours de grève recensés

recule de 10% par an en moyenne. Les raisons qui expliquent la persistance d'une telle image sont ailleurs, et notamment la visibilité immédiate qui s'attache à tout mouvement de grève dans la fonction publique, puisqu'il paralyse des services publics essentiels à la vie quotidienne des Français.

Toute la discussion repose en tous cas sur l'idée qu'il ne va pas de soi que des agents qui ont un devoir d'obéissance et sont au service de l'intérêt général puissent se constituer en syndicats défendant des intérêts particuliers et, à terme, obtenir le droit de grève. C'est en cela que le statut général des fonctionnaires, qui voit le jour en 1946 (si l'on excepte le précédent malheureux de 1941), est l'expression d'une tentative audacieuse : il s'agit de concilier deux principes en apparence contradictoires, d'un côté un principe hiérarchique, qui irrigue toute notre administration depuis l'époque napoléonienne et fonde le devoir d'obéissance de tous les fonctionnaires, et de l'autre un principe démocratique, qui consacre l'idée que les agents publics ont le droit de participer aux décisions qui les concernent et engagent les services publics.

La participation des *usagers* à la conception et à l'évaluation des politiques publiques est une avancée bien plus récente et sans nul doute encore fragile. Certes, il serait là aussi loisible de trouver dans l'Histoire bien des épisodes qui démontrent que les pouvoirs publics se sont souciés de l'avis de leurs administrés. Les célèbres doléances médiévales, récurrentes, l'illustrent. De même, les principes posés à compter de 1789 ont marqué une étape importante : aux termes notamment de l'article 15 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, sont solennellement consacrées l'idée de responsabilité des fonctionnaires et la possibilité d'intervention de la « société » : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration. » Autre caractéristique fondamentale, les fonctionnaires « doivent à la chose publique leurs travaux et leurs

soins » (Assemblée constituante du 29 novembre 1789), première affirmation aussi nette de la nécessité pour un fonctionnaire d'être assidu à sa tâche et soucieux des usagers.

À une époque plus contemporaine, des avancées sont également notables s'agissant des relations entre l'administration et les usagers. On peut notamment penser aux années 1970 : création en 1973 d'un Médiateur, programme d'accueil et d'information des usagers par l'intermédiaire des Centres interministériels de renseignements administratifs, loi informatique et libertés de 1978, loi du 17 juillet 1978 prévoyant que toute personne peut avoir libre accès aux documents administratifs de caractère non nominatif, une Commission d'accès aux documents administratifs pouvant être saisie pour avis, et loi du 11 juillet 1979 créant une obligation de motiver toutes les décisions individuelles défavorables. Enfin, on peut mettre en exergue, en 1989, la « circulaire Rocard » sur le « renouveau des services publics », qui met l'accent sur l'efficacité des administrations et les invite toutes à entrer dans une nouvelle ère d'évaluation des politiques publiques, de même que la Charte des services publics de 1992, portée par Jean-Pierre Soisson, qui met en avant, avec une insistance inédite, la relation à l'utilisateur.

Pour autant, il serait périlleux de prétendre que la participation des usagers a été historiquement placée au centre des préoccupations des réformateurs de l'administration.

Dans ce contexte général, il est indéniable qu'inventer des nouveaux modes de participation reste un grand défi. Et pour cela, les pouvoirs publics me semblent devoir explorer plusieurs pistes complémentaires.

1. Pour ce qui est de la participation des *agents*, et même si cela peut surprendre, j'estime qu'il faut d'abord faire le pari du dialogue syndical. Sans mésestimer les pesanteurs qui entourent aujourd'hui ce dialogue – nous allons y revenir –,

l'idée que l'on pourrait purement et simplement court-circuiter les discussions entre l'État et les fédérations de fonctionnaires pour leur préférer un échange direct et non intermédié avec les agents constituerait une vraie régression.

Rappelons les textes fondateurs. Depuis que le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 a énoncé que « tout homme peut défendre ses droits et ses intérêts par l'action syndicale et adhérer au syndicat de son choix » et que « tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail », le droit syndical a pu s'étendre à la fonction publique. Sur ce fondement, l'article 8 du titre I^{er} de l'actuel statut général garantit à tout fonctionnaire le droit syndical. Les fonctionnaires peuvent ainsi créer librement des organisations syndicales, y adhérer et y exercer des mandats. Un syndicat peut être créé par simple déclaration à l'administration auprès de laquelle il est constitué. Et ces syndicats de fonctionnaires sont, en vertu des textes, partie prenante aux discussions sur tout ce qui touche au recrutement, à la carrière, aux rémunérations... des fonctionnaires.

Au-delà même des textes, faire le pari du dialogue syndical me paraît fondé par les évolutions substantielles que ce dialogue a connues au cours des dernières années. En effet, le dialogue social dans la fonction publique est confronté à deux grandes particularités, qui sont autant de défis pour les pouvoirs publics.

En premier lieu, le principe veut que ce soit l'État employeur qui fixe unilatéralement les conditions d'emploi de ses agents, ainsi que l'étendue de leurs droits et obligations, sans que puissent s'y opposer des droits acquis. Cela emporte deux conséquences importantes : la fonction publique est le secteur où l'État est à la fois un régulateur et un négociateur, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'acteur patronal dans la fonction publique, autrement dit aucun équivalent d'un « Medef des employeurs publics » qui

mènerait les discussions avec les fédérations de fonctionnaires. Deuxième conséquence, les accords conclus dans la fonction publique n'ont qu'une valeur politique et morale puisque, en raison de la « situation statutaire et réglementaire » des fonctionnaires, les accords conclus entre le gouvernement et les syndicats ne trouvent de traduction concrète et de portée normative qu'au bénéfice des lois et règlements qui les traduisent. Cela a conduit certains observateurs à considérer que le dialogue social dans la fonction publique se plaçait dans une optique plus protectrice que partenariale.

En deuxième lieu, ce dialogue social est très institutionnalisé, à la faveur d'une architecture extrêmement sophistiquée. La participation des fonctionnaires s'exerce principalement au sein d'organismes consultatifs, pour certains paritaires, prévus par les textes : les conseils supérieurs de la fonction publique, les comités techniques, les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, les commissions administratives paritaires... qui souvent se démultiplient en autant d'instances locales ou rattachées aux corps de fonctionnaires. De même, la multiplicité des acteurs syndicaux ne simplifie pas les discussions : le gouvernement est, au niveau national, face à huit interlocuteurs syndicaux. Sans compter que la plupart d'entre eux sont multiples en leur sein (par exemple : la FSU, qui est historiquement le rassemblement d'une nébuleuse syndicale) et que, au niveau local, on trouve d'autres syndicats encore, non représentés au niveau national.

Or, les années récentes ont connu des avancées importantes qui répondent très précisément à ces défis.

D'abord, on peut constater que le dialogue social a reconquis de la substance en dehors des instances réglementaires. Le dialogue social dans la fonction publique s'exerce, de fait, beaucoup plus désormais en marge des cadres institutionnels (CAP, CT...),

à la faveur de discussions *ad hoc*. La période 2007-2012 en a offert un bon exemple. Dès 2007, le gouvernement a ouvert trois « conférences sociales » sur les questions de rémunération, de mobilité et de dialogue social. Ces cycles de discussion se sont tenus en dehors du cadre formel des conseils supérieurs de la fonction publique et ce sont eux qui ont débouché sur le lancement de négociations spécifiques. Quatre d'entre elles ont occasionné des protocoles d'accord entre le gouvernement et plusieurs syndicats : sur les rémunérations (février 2008), sur la rénovation du dialogue social (juin 2008), sur les conditions de travail (novembre 2009) et sur les agents non titulaires (mars 2011). Plus généralement, on peut relever le progrès qu'a constitué, à partir de 2008, la détermination chaque année – à l'instar de ce qui se fait dans le secteur privé – d'un agenda social dans la fonction publique, qui fixe la liste des grands dossiers à traiter dans l'année. Le nouveau gouvernement, en 2012, a fait sienne cette pratique, en mettant à profit un agenda social qui traite de manière informelle de tous les chantiers qu'il a entendu ouvrir.

Ensuite, le cadre législatif et réglementaire du dialogue social dans la fonction publique a été profondément rénové en 2010. La loi relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique du 5 juillet 2010 a transposé les « accords de Bercy » conclus le 2 juin 2008 entre le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, le secrétaire d'État chargé de la Fonction publique et six des huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC). Aucun accord n'avait jamais été signé sur ce thème depuis le compromis fondateur de 1946 et ce sont ainsi des organisations syndicales, représentant plus de 75% des personnels, qui se sont alors engagées aux côtés du gouvernement. Cette loi a permis de conforter la légitimité des organisations syndicales de fonctionnaires et des instances où le dialogue

social s'organise, en plaçant l'audience au cœur de la légitimité syndicale, en élargissant les conditions d'accès aux élections et en ne conditionnant plus la présentation de listes à certains critères de représentativité ou au bénéfice d'une présomption de représentativité. Il faut bien souligner l'importance de ces mesures d'apparence technique. En plaçant la seule audience au cœur de la représentativité syndicale, cette loi est le prélude à une recomposition en profondeur du paysage syndical. Et en déplaçant le point d'équilibre du dialogue social des CAP (questions individuelles) vers les comités techniques (questions collectives), elle fait le pari d'un dialogue social institutionnel davantage tourné sur les vrais enjeux, collectifs et stratégiques.

La loi s'est également attachée à promouvoir la place de la négociation dans la fonction publique. Un accord dans la fonction publique, on l'a relevé plus haut, a pour spécificité de n'avoir aucun impact juridique direct sur les dispositifs légaux et réglementaires. La loi du 5 juillet 2010 n'a pas remis en cause cette spécificité, qui est incontournable, mais elle a élargi le champ de la négociation à des thèmes comme le déroulement des carrières ou la formation professionnelle tout au long de la vie. Dans le même esprit, elle a précisé les critères permettant d'attester la validité des accords conclus : la règle de l'accord majoritaire en suffrages exprimés constituera l'unique critère de validité des accords à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette irruption du principe de l'accord majoritaire dans la fonction publique est une véritable novation, dont on peut difficilement mesurer, dès ce stade, toutes les conséquences sur la dynamique du dialogue social dans la fonction publique.

Soulignons enfin que des évolutions importantes sont aussi à l'œuvre pour répondre à l'autre particularité du dialogue social relevé plus haut, c'est-à-dire pour mieux concrétiser la fonction « employeur » des pouvoirs publics : l'unité entre les trois versants de la fonction publique tend à s'affirmer, les

associations d'employeurs territoriaux (Associations des maires de France, des départements de France et des régions de France) et d'employeurs hospitaliers (Fédération hospitalière de France) étant désormais systématiquement associées à toutes les négociations nationales conduites par le ministre de la Fonction publique. La mise en place récente d'un Conseil commun de la fonction publique ne devrait que renforcer cette tendance.

Même si les modes de fonctionnement et les postures ne peuvent qu'évoluer lentement dans ce domaine, ce sont autant de raisons de considérer que la participation des agents doit encore, demain, passer par la représentation syndicale.

2. N'en déduisons pas que ce dialogue suffise et épuise tous les autres. Les pouvoirs publics doivent faire également le pari, qui est complémentaire, de modes de participation plus directs. Car il est évident qu'une participation uniquement intermédiée par les délégués syndicaux est rarement source d'inventivité, tous les acteurs en cause, qu'il s'agisse de l'État, des associations d'employeurs territoriaux ou des fédérations de fonctionnaires, étant – et c'est naturel – souvent empreints d'un certain conservatisme.

Un dialogue plus direct avec les *agents* ne peut qu'aider à faire bouger les lignes. Des précédents, plus ou moins aboutis, existent déjà. Deux exemples récents. En 2007, en plein lancement de la révision générale des politiques publiques, une « conférence nationale sur les valeurs, missions et métiers de la fonction publique » a été organisée par les ministres en charge de la Fonction publique, pendant plusieurs mois : elle a combiné des déplacements sur le terrain pour aller à la rencontre des agents, un site dédié aux contributions de tous les agents publics et une synthèse opérée dans le cadre du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*. Dans le même esprit, les contributions sont désormais systématiquement sollicitées pour identifier et déployer des mesures de simplification administrative :

« ensemble simplifions » hier, « innover et simplifier avec les agents publics » aujourd'hui... autant d'initiatives qui montrent la continuité des préoccupations, au-delà des clivages politiques. Le principal défi, et l'étude d'EUROGROUP CONSULTING a raison d'insister sur ce point, est d'inscrire ce mode participatif dans le fonctionnement quotidien des services (formation des agents, discussions informelles, challenges...) pour éviter le sentiment, répandu chez les fonctionnaires, que leur avis n'est que ponctuellement sollicité et que ces initiatives sont avant tout des gadgets.

Reste un défi encore plus grand, celui de trouver le mode de participation le plus approprié pour les *usagers*. Là aussi, on l'a dit, les pouvoirs publics ont eu le souci grandissant de les intégrer à la réflexion. La création, sous la précédente mandature, d'un baromètre de la qualité des services publics, pérennisé par le nouveau gouvernement, montre que cette préoccupation demeure plus que jamais. Mais il est vrai qu'organiser le dialogue avec les usagers est loin d'être un exercice simple. La commission nationale de modernisation des politiques publiques (dite « COMMOD »), réunissant les associations d'usagers, n'a jamais trouvé son rythme de croisière tant il est difficile d'identifier des interlocuteurs représentatifs et plus encore de discuter au niveau national de sujets d'une telle ampleur que l'avenir des différentes politiques publiques.

Là aussi, cela passe, à mon sens, par des démarches impulsées et synthétisées au plan national mais initiées du terrain, à la faveur de réflexions organisées au plan local, permettant de mettre en avant des bonnes pratiques et de faire germer des axes d'amélioration concrets des services publics. Mais je sais d'expérience que c'est plus difficile à réaliser qu'à écrire !

Construire un nouveau
dialogue social
avec les personnels et les citoyens

Patrick HALLINGER

Secrétaire national,

Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires - CGT

Comment les politiques publiques sont-elles élaborées et mises en œuvre ?

Nous sommes au cœur des enjeux de la démocratie. Le point de départ est l'expression des besoins, les décisions relevant *in fine* de la responsabilité des assemblées élues et de leur exécutif.

Comment les citoyens peuvent-ils s'exprimer sur leurs besoins et la manière dont ils sont pris en compte ? Quelle place et quel rôle pour les personnels de la fonction publique qui ont à faire vivre le service public au quotidien ?

Le cadre est dans notre pays celui d'une fonction publique de carrière. Il donne des garanties au fonctionnaire dans l'exercice des missions qui lui sont confiées, comme à l'utilisateur-citoyen.

L'évolution de la société, les nouveaux moyens de communication, l'élévation des niveaux de connaissance, « l'affirmation de l'autonomie des individus », pour reprendre une expression de Jacques Fournier, ainsi que la mondialisation conduisent à de nouvelles exigences de transparence et de participation à l'élaboration des politiques publiques.

Ce sont ces éléments qui portent les besoins de changement en matière de dialogue social dans la fonction publique.

1. la participation des personnels, au cœur des enjeux des grandes garanties du statut

En France, le principe de participation des fonctionnaires à l'organisation et au fonctionnement du service public est relativement récent. C'est un acquis historique du statut général des fonctionnaires de 1946. Il faut attendre aussi cette date pour voir reconnaître officiellement le droit syndical dans la fonction publique, la loi de 1884 ne s'appliquant pas aux services publics.

Les principales dispositions du statut de 1946 ont été reprises et renforcées dans le statut de 1983.

Il est indispensable de noter que le principe de participation s'exerce dans le cadre des grandes garanties reconnues au fonctionnaire par le statut général.

Celles-ci sont fondées sur trois grands principes : l'égalité de traitement pour accéder à l'emploi public, l'indépendance du fonctionnaire à l'égard du pouvoir politique avec la séparation du grade et de l'emploi, et la responsabilité.

C'est à l'aune de ces principes affirmés avec la force de la loi que s'exerce donc la participation des personnels qui est aussi un droit constitutionnel énoncé dans le préambule de la Constitution de 1946, repris dans la Constitution de 1958.

L'article 9 du titre 1 du statut général (13 juillet 1983) stipule ainsi que : « Les fonctionnaires participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. Ils participent à la définition et à la gestion de l'action sociale, culturelle, sportive et de loisirs dont ils bénéficient ou qu'ils organisent... »

Ce principe de participation a été et est en permanence, dans son application même, l'objet de maintes contestations. Chacun se rappelle la célèbre expression de Michel Debré dans les années 1950 : « Le fonctionnaire est homme de silence, il sert, il travaille, il se tait. »

Ces mises en cause sont aussi plus récentes. Le président de la République, notamment par son discours de l'IRA de Nantes, le 19 septembre 2007, annonçait une révolution culturelle dans la fonction publique. Le fonctionnaire devait pouvoir choisir

entre le statut et un contrat. Le contrat lui faisait dépendre directement de l'employeur et il perdait ainsi l'essentiel des garanties du statut.

Le statut lui-même est contesté, le directeur du cabinet du ministre en charge de la Fonction publique affirmait ainsi, lors d'une réunion publique organisée par la CGT en janvier 2009, que « le statut de 1946 sentait le pétainisme ravaudé ». Pour celui-ci, le fonctionnaire est là pour servir, ce qui induit « de suspendre une certaine liberté conventionnelle¹ »...

Il faut rappeler également la défiance à l'égard des hauts fonctionnaires exprimée dans ce même discours de l'IRA de Nantes. Le président de la République demandait la suppression de 10% des recrutements à l'ENA et dans les écoles de même niveau. Il ajoutait : « C'est une diminution que je poursuivrai. »

74

Le conseil d'administration de l'ENA a joué son rôle pour limiter l'exercice à une année. Il s'avère aujourd'hui que les besoins de l'État nécessiteraient au contraire d'augmenter les promotions.

La RGPP a été un choc terrible pour les fonctionnaires avec des processus de décisions élaborées sans aucune concertation y compris avec le haut encadrement. C'est ce qui a fait dire aux auteurs d'un rapport parlementaire sur la RGPP, les députés François Cornut-Gentille et Christian Eckert, en décembre 2011, que la RGPP a incarné, à tort ou à raison, « un repoussoir » ou à ce qu'il ne faut pas faire ».

Baucoup d'agents de la fonction publique peuvent avoir le sentiment de vivre, avec la modernisation de l'action publique (MAP), la continuité et parfois même l'aggravation de la politique décriée. La notion de ministères prioritaires, et donc d'autres qui ne le seraient pas, est purement mécaniste et dogmatique.

¹ Compte-rendu du colloque CGT : les cadres supérieurs et l'intérêt général, document disponible à l'UGFF-CGT.

L'aspiration à l'engagement de politiques publiques nouvelles répondant aux enjeux du XXI^e siècle est forte. L'ancien Directeur général de l'administration et de la fonction publique l'exprimait d'ailleurs fortement dans la dernière publication d'EUROGROUP CONSULTING².

Malgré les tentatives de remise en cause, le cheminement pour l'élargissement des droits reconnus aux fonctionnaires et à leurs organisations syndicales s'est poursuivi.

De nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer le caractère trop souvent formel du fonctionnement des comités techniques et du dialogue social avec les fonctionnaires. Le besoin de rénover le cadre de celui-ci est apparu comme une nécessité.

Le rapport Fournier de janvier 2002 en pose les bases avec un ensemble de propositions.

Il préconise en particulier une élection générale le même jour, sur liste, ouverte à tous les agents, titulaires et non-titulaires, des représentants aux comités techniques.

75

Des compétences nouvelles pourraient être reconnues au comité technique avec des champs ouverts à la négociation, des moyens d'étude et d'expertise mis à la disposition des représentants du personnel.

La CGT s'est félicitée de ce rapport, en regrettant cependant l'absence des usagers-citoyens comme acteurs à part entière du dialogue social dans la fonction publique. Elle estimait par ailleurs indispensable que la validité d'un accord soit conditionnée par la signature d'organisations représentant la majorité des électeurs. Elle demandait un rôle suspensif du comité technique et de nouvelles propositions en cas d'opposition d'une majorité de représentants des personnels.

² Réussir durablement la réforme de l'action publique, EUROGROUP CONSULTING, janvier 2013.

Ces éléments vont être repris en grande partie dans les accords de Bercy signés le 2 juin 2008 par six organisations syndicales de la fonction publique (CGT, CFDT, FSU, Solidaires, CGC, UNSA).

Ils prévoient notamment l'élection des représentants du personnel par l'ensemble de la communauté de travail. Ces élections générales sont fixées au 4 décembre 2014.

Les thèmes de négociation sont d'ores et déjà identifiés : évolution des rémunérations, déroulement des carrières et promotion professionnelle, formation professionnelle et continue, action sociale et protection sociale complémentaire, hygiène, sécurité et santé au travail, insertion professionnelle des personnes handicapées, conditions et organisation du travail.

76

Des règles précises sont également définies. Le niveau national examinera les règles d'organisation du travail propres à chaque fonction publique. Le niveau ministériel ou local pourra être retenu pour négocier les conditions de mise en œuvre de ces règles au sein des services, compte tenu des spécificités de chaque administration, collectivité ou établissement.

L'initiative de la négociation pourra être prise à chaque niveau dans la limite des attributions qui sont assignées à l'autorité administrative correspondante. La mise en œuvre du principe de l'accord majoritaire est affirmée. Lorsque les projets, dont sont saisis les comités techniques et les conseils supérieurs, suscitent une position négative unanime des représentants du personnel, une deuxième délibération de l'instance sera organisée...

Le besoin de nouveaux lieux pour l'intervention des personnels dans les territoires demeure cependant posé.

Il n'existe en effet pas de lieux de dialogue formalisés, ni au niveau régional ni au niveau départemental. Une timide avancée avait été réalisée avec les commissions locales interministérielles de concertation mises en place en 2000. Bien que ces commissions aient un caractère informel, nous avons considéré qu'elles pouvaient constituer l'embryon de nouveaux lieux de dialogue social. Cependant, celles-ci n'ont rapidement plus été réunies.

Nous avons exprimé maintes fois ce besoin.

Le CIMAP du 2 avril 2013 prend position dans ce sens avec la décision n° 30 : « Le gouvernement propose aux organisations représentatives des fonctionnaires d'organiser une concertation, au niveau national, dans le cadre du conseil commun de la fonction publique (CCFP) et du conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) sur leur association à la modernisation de l'action publique.

77

En complément des discussions nationales, un cadre spécifique de concertation déconcentré entre employeurs publics et représentants des personnels sera défini avec les organisations syndicales et les employeurs des versants territorial et hospitalier de la fonction publique. »

Il est temps maintenant que cette décision entre en application.

2. La participation des usagers au fonctionnement et à l'évaluation des services publics : un droit nouveau à reconnaître !

La situation est insatisfaisante. On parle beaucoup de participation des usagers, mais sans cadre clairement organisé dans les faits.

Pour l'essentiel, le dialogue social avec les usagers se limite aux consultations électroniques ou alors, on apprend incidemment que telle ou telle réunion a été organisée par l'Administration avec la participation d'associations d'usagers. Qui a été invité, sur quels critères ? Quels comptes-rendus ?

La difficulté de l'exercice est réelle, mais c'est aussi le premier prétexte utilisé pour justifier que l'on se dispense de vérifier si les politiques à l'œuvre répondent réellement aux besoins des usagers. Pourtant nous sommes dans un pays où les associations sont très nombreuses et dans tous les domaines.

Des progrès ont été accomplis. Dans un certain nombre de cas, l'implication des associations d'usagers dans le fonctionnement du service public est organisée institutionnellement (dans l'Éducation nationale ou pour le logement social par exemple). Dans le domaine ferroviaire, l'avis des usagers est recueilli au sein de comités de ligne, dans celui de la santé, de nombreuses associations participent à la vie des établissements de santé.

Dans l'organisation judiciaire, le tirage au sort est utilisé pour la constitution des jurys d'assises.

Pour ce qui concerne les collectivités territoriales, de premières avancées ont été réalisées depuis une vingtaine d'années, avec les comités de quartier et les conseils de développement.

Dans la fonction publique de l'État, des avancées substantielles ont été réalisées lors du Grenelle de l'environnement pour intégrer le plus largement possible les associations et l'ensemble des acteurs à la définition des politiques publiques.

Au sein même de la fonction publique de l'État, ces progrès se sont traduits par la création – au début des années 1990 – d'une commission des services publics associant des usagers et des représentants des personnels et de l'État.

Dans les départements, des commissions départementales de modernisation des services publics ont été créées au milieu des années 1990.

Des reculs aussi.

Les structures ainsi créées ont trop souvent servi de lieux de faire-valoir ou d'accompagnement des politiques d'ores et déjà décidées. Ainsi la Commission nationale de modernisation des services publics n'était réunie sous le dernier quinquennat qu'à l'occasion de la présentation des bilans d'étape de la RGPP.

Les commissions départementales des services publics ne se réunissent plus.

Dans les faits, ce sont trop souvent les responsables administratifs, préfets, directeurs d'hôpitaux ou les maires qui choisissent leurs représentants des usagers.

Des voies de progrès sont donc à ouvrir pour associer les citoyens dans la formulation des besoins, l'organisation et la qualité du service public rendu. Des instances de représentations d'usagers pourraient aussi se généraliser dans tous les services publics, avec des élections lorsque c'est possible, par exemple dans les crèches et les maisons de retraite.

La logique des accords de Bercy, en ouvrant de nouveaux champs au dialogue social au plan national, va dans le sens également de l'exigence de nouveaux lieux de débat social.

Les propositions du rapport Weiss-Rebière sur l'administration territoriale de l'État, remis en juillet 2013, plaident en ce sens. Ce rapport propose ainsi « d'encourager les conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux à constituer en leur sein des commissions d'usagers du service public qui pourraient préfigurer de futures instances autonomes. La déclinaison à l'échelle de chaque région des engagements de service public pourrait leur être présentée et un avis demandé avant les présentations publiques ».

On pourrait prendre appui également sur les outils de mesure des besoins et de satisfaction des usagers qui se mettent en place en France comme dans beaucoup de pays. Ceux-ci pourraient être débattus au sein d'instances au plan national, régional, départemental, local.

Les lois de décentralisation prévoient la création de nouveaux lieux pour définir l'organisation et la répartition des compétences avec, au plan national, le Haut Conseil des territoires et, au plan régional, les conférences territoriales de l'action publique.

Une avancée consisterait à ce que ces derniers soient accompagnés de lieux de concertation avec les représentants des usagers et des personnels.

La CGT propose ainsi la mise en place de conseils territoriaux de la fonction publique au niveau régional et départemental, articulée avec une instance au niveau national liée au conseil commun de la fonction publique.

Ces conseils seraient consultés pour donner un avis sur les questions relatives aux conditions d'élaboration, d'organisation et de fonctionnement de la fonction publique, le développement et l'aménagement du territoire, et seraient composés du préfet, de représentants des collectivités territoriales, de représentants des organisations syndicales, de représentants des usagers et des acteurs économiques et associatifs.

Les instances impliquant les associations d'usagers devraient être dotées de réelles prérogatives et de moyens de fonctionnement. En particulier, les réorganisations de services publics devraient donner lieu obligatoirement à des études d'impact, elles pourraient aussi être soumises à des enquêtes publiques, voire à un référendum pour les réformes structurelles les plus importantes (le statut de La Poste par exemple).

En conclusion, le cadre du statut général définit des garanties fondamentales reconnues au fonctionnaire ; celles-ci sont à faire vivre dans les conditions d'aujourd'hui. On peut ainsi se féliciter des progrès accomplis dans le dialogue social, avec des pistes d'améliorations clairement tracées et à approfondir, notamment celles de la mise en œuvre des accords de Bercy au-delà du ministère de la Fonction publique et du niveau national. L'heure est d'ailleurs à un premier bilan des accords de Bercy.

La mesure de l'efficacité du service public se trouve à un point de rencontre entre l'activité du fonctionnaire et l'attente de l'utilisateur. La participation des usagers au travers de leurs associations est une question ouverte qui appelle des réponses nouvelles.

La participation des personnels et celle des usagers sont deux éléments clés de l'approfondissement de la démocratie et de la qualité de la décision publique.

La participation des agents et
des usagers à l'élaboration des
politiques publiques :
une approche renouvelée

Thomas CAMPEAUX

*Directeur adjoint à la Direction Générale
de l'Administration et de la Fonction publique,
ministère de la Réforme de l'État,
de la Décentralisation et de la Fonction publique*

Le principe de participation des agents publics, désormais ancien en droit français, s'est progressivement ancré dans la pratique, jusqu'à devenir l'une des pierres angulaires du modèle hexagonal de fonction publique. Il a toutefois été considérablement étendu et modernisé ces dernières années et s'incarne désormais dans des pratiques renouvelées et innovantes. En parallèle, l'association du public lui-même à la conception des politiques publiques et à leur évaluation, bien qu'ayant des racines anciennes, a plus récemment fait l'objet d'un regain d'intérêt, non sans questionner les fondamentaux de l'action et de l'intervention publiques.

La participation des agents : du principe de démocratie sociale dans le secteur public à l'association des agents aux décisions publiques et à la conception des politiques publiques.

L'association des agents publics trouve en droit positif son fondement dans deux dispositions placées au sommet de la hiérarchie des normes et qui dépassent le seul champ de la fonction publique. L'article 1^{er} de la Constitution de 1958, au frontispice de notre loi fondamentale, qualifie la France de « République indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Et l'article 8 du Préambule de la Constitution de 1946, intégré au bloc constitutionnel de la V^e République, pose le principe selon lequel « *Tout travailleur participe, par l'intermédiaire de ses délégués, à la détermination collective des conditions de travail ainsi qu'à la gestion des entreprises.* »

Cette exigence générale de participation des travailleurs à la détermination de leurs conditions de travail va se traduire, dans le champ de la fonction publique, par la mise en place, dès le statut général du 19 octobre 1946, d'un cadre du dialogue social qui permet aux fonctionnaires de participer à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles

relatives à leur carrière par l'intermédiaire de délégués siégeant au sein d'organismes consultatifs. La consultation devient dès lors la déclinaison concrète du principe de participation.

Il s'agit à l'époque d'un compromis entre l'unilatéralité qui caractérise la situation du fonctionnaire, placé dans une « situation statutaire et réglementaire », et le respect des libertés individuelles et des droits collectifs du fonctionnaire, pris dans sa relation à son employeur.

Cette logique est reprise et systématisée par le statut général du 13 juillet 1983, dont l'article 9 dispose : « Les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière. »

En pratique, cette prescription va prendre corps au travers de la mise en place des nombreux organismes consultatifs dont les réunions rythment la vie des administrations : des conseils supérieurs de la fonction publique aux comités techniques (CT, compétents pour l'organisation des services) et aux commissions administratives paritaires (CAP, qui traitent des situations individuelles), en passant par les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT).

Bien que cette dimension juridique n'épuise pas les potentialités d'un dialogue plus direct avec les agents dans chaque service, qui reste naturellement l'élément de base du management, l'association des agents aux différentes facettes des politiques de ressources humaines apparaît donc ancienne et formalisée.

Les modalités de ce dialogue social institutionnalisé ont profondément évolué avec la *Loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social*, elle-même issue des accords

de Bercy¹ du 2 juin 2008. Ce texte est tout d'abord venu renforcer la légitimité syndicale en lui donnant comme base l'élection (fin de la présomption de représentativité, conditions assouplies pour se présenter aux élections). Il a en second lieu considérablement élargi et renforcé la place de la négociation : autrefois limitée au niveau national et au seul champ des rémunérations, elle s'étend désormais à tous les niveaux et à des domaines tels que les conditions et l'organisation du travail, la formation professionnelle, l'action sociale ou la santé au travail. La loi de 2010 a en outre consacré la fin du paritarisme dans les instances consultatives, afin d'alléger leur formalisme, et élargi les compétences des comités techniques. Elle a enfin réformé les conseils supérieurs de la fonction publique, créé le conseil commun de la fonction publique pour les questions communes aux trois fonctions publiques, et accru les moyens accordés aux organisations syndicales pour l'exercice de leur mission.

86 | L'entrée en vigueur de cette loi a permis une réelle redynamisation du dialogue social au niveau national, qui s'est traduite par la signature de plusieurs accords : accord du 31 mars 2011 relatif à la sécurisation des parcours professionnels des agents non titulaires, accord du 8 mars 2013 sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et, en dernier lieu, accord du 22 octobre 2013 sur la prévention des risques psychosociaux.

Cependant, en dépit de l'élargissement de sa portée, le dialogue social formel dans la fonction publique, qu'il s'agisse de concertation ou de négociation, demeure inscrit dans la conception de 1946 : en restant centré sur la question de la détermination des conditions de travail (et donc essentiellement sur la sphère des ressources humaines), d'une part, et en faisant des organisations syndicales représentatives des fonctionnaires le canal unique d'expression, d'autre part. Pour indispensable qu'il soit, et bien que son caractère formel soit compensé par l'entretien permanent d'un dialogue social informel préalable ou autonome, le dialogue social institutionnalisé demeure un dialogue intermédié.

¹ Signés par CGT, CFDT, CGC, UNSA, FSU, Solidaires.

D'où le développement récent de nouveaux modes d'association des agents publics.

Par contraste avec les procédures classiques de consultation, ceux-ci se caractérisent par des procédés innovants et variés, qui cherchent à permettre l'expression directe des agents dans un champ différent et complémentaire de celui du dialogue social institutionnalisé, portant moins sur les conditions de travail au sens large que sur la conception, voire l'évaluation, des politiques publiques.

Bien évidemment, des points de contact existent entre procédures classiques et pratiques renouvelées : les modalités de réforme d'une politique publique ont nécessairement des incidences sur l'organisation des services, et inévitablement sur leur fonctionnement.

Plusieurs initiatives récentes, lancées par la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique, illustrent ces nouveaux modes d'association des agents publics.

Ainsi, le programme « Innover et simplifier avec les agents publics », lancé en mars 2013, a visé à associer les agents du service public à la modernisation de l'action publique en leur permettant de proposer, sur un espace Internet dédié, des pistes d'amélioration et de simplification des services publics et du fonctionnement des administrations. La consultation a toutefois montré que la majorité des interventions des agents a porté sur la gestion des ressources humaines et sur les conditions de travail, plus que sur les politiques publiques mises en œuvre.

Cette démarche a par la suite été pérennisée avec la mise en place de la plate-forme collaborative « Faire simple », destinée à recueillir les propositions de simplification des démarches administratives et de modernisation de l'action publique. Cet espace, qui n'est plus réservé aux seuls agents mais

s'adresse à tous les publics, permet l'expression spontanée de toutes les idées, avec l'objectif affiché de « co-construction en ligne, avec les usagers, les agents et les experts, des propositions concrètes de modernisation ». Ce type de forum rencontre un certain succès, à en juger par la participation et le nombre d'idées émises, même si toutes les suggestions ne sont pas nécessairement neuves, pertinentes ou réalistes.

Il est toutefois à noter que, parmi ces formules nouvelles d'association, certaines peuvent prendre une forme plus institutionnalisée. Ainsi le « test ATE² » qui vise à apprécier l'impact de tout projet de nouvelle mission confiée à un service déconcentré en faisant intervenir dans la réflexion les services et les agents appelés à le mettre ensuite en œuvre.

Les agents publics sont donc aujourd'hui, sous l'influence croisée des évolutions du cadre juridique du dialogue social et des nouveaux modes d'interaction, liés au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, des acteurs de plus en plus impliqués dans la conception des politiques publiques.

Cette tendance n'est toutefois pas circonscrite au seul cercle des agents de la fonction publique et touche désormais plus largement la communauté des usagers des services publics et des citoyens.

La participation croissante du public à la conception et à l'évaluation des politiques publiques : jusqu'où aller ?

Il convient au préalable de souligner que l'implication des usagers dans la décision publique est une réalité plus ancienne et plus répandue qu'on ne le présente habituellement. Elle est même un élément incontournable de l'exercice de la mission des administrations publiques au contact avec la population.

D'abord au plan local, où de nombreuses procédures instituées par un texte exigent le recueil de l'avis d'une instance consultative, au sein de laquelle les usagers, et parfois le public lui-même, sont représentés.

Quelques exemples peuvent être cités parmi d'autres.

En premier lieu, les enquêtes publiques, réalisées dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation de projets d'aménagement ou de travaux, et qui existent en droit français depuis le début du XIX^e siècle, bien qu'elles se soient surtout développées depuis le début des années 1960.

Autre exemple, le conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), commission consultative départementale placée auprès de chaque préfet de département, chargé d'émettre des avis sur certains projets (essentiellement d'actes réglementaires), notamment en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement ou de la santé publique. Cette instance comprend notamment des représentants d'associations agréées mais également de professionnels (agriculture, industrie...) et des experts (architecte, ingénieur hygiène et sécurité...) et des personnes qualifiées (dont au moins un médecin). Elle joue un rôle essentiel dans la régulation des activités ayant un impact sur l'environnement et la santé publique.

Enfin, les commissions de suivi de site (ex-CLIC et CLIS), instances d'information et de concertation issues des réflexions du Grenelle de l'environnement et créées autour des installations classées afin de créer un cadre d'échange et d'information sur les actions menées par leurs exploitants et de promouvoir l'information du public. La présence de cinq collèges, dont celui des riverains (ou associations) et des salariés, permet l'expression très directe et la prise en compte des différents points de vue.

² Administration territoriale de l'État.

Ces formes d'association du public sont une réalité très vivante au niveau local. Bien qu'elles favorisent surtout l'expression des mécontentements, elles exercent une véritable influence sur les décisions prises.

Elles s'étendent par ailleurs à l'évaluation de la qualité des services rendus, par le recours aux procédures de certification ou de labellisation. À titre d'exemple, la démarche intitulée « Qualipref », conduite dans le périmètre des préfetures et sous-préfetures par le ministère de l'Intérieur, repose sur une certification de service accordée par un organisme indépendant et vise à maintenir un niveau constant de qualité, par l'évaluation périodique des procédures et la mise en place des mesures correctrices nécessaires. Les usagers sont au cœur des démarches de labellisation : leur avis est recueilli via un comité local d'usagers et ils participent au processus d'amélioration des démarches administratives par des consultations (boîte à idées, enquêtes de satisfaction, e-réclamations...).

Ces modes d'association des usagers à la prise de décision à un échelon de proximité prennent également depuis plusieurs années une ampleur accrue s'agissant de la conception même des politiques publiques au niveau national.

Des tentatives plus ou moins heureuses d'institutionnalisation de la participation des citoyens aux décisions publiques ont en effet été élaborées.

Ainsi la Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995, a-t-elle connu une certaine réussite qui a conduit à sa transformation en autorité administrative indépendante par la *Loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité*. Chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou écologiques, la CNDP peut

organiser elle-même un débat public ou en confier l'organisation au maître d'ouvrage concerné. La participation du public est dès lors assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à l'enquête publique. Elle peut aussi être saisie par le ministre chargé de l'Environnement en vue de l'organisation d'un débat public portant sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement. Elle conseille par ailleurs, à leur demande, les autorités compétentes sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet et émet tous les avis et recommandations à caractère général de nature à favoriser la concertation avec le public.

Parmi ses membres, des représentants d'associations agréées de protection de l'environnement, des consommateurs et des usagers, des délégués d'organisations syndicales représentatives de salariés et d'employeurs.

À l'inverse, la commission permanente de modernisation des services publics (COMMOD), dont la composition associait des représentants des organisations syndicales siégeant au conseil supérieur de la fonction publique de l'État, de l'administration et des usagers, n'a pas rencontré le succès escompté, notamment en raison des difficultés à assurer la représentativité de sa composante usagers. Elle ne s'est plus réunie depuis plusieurs années.

En dépit de succès parfois relatifs et de contraintes d'organisation souvent lourdes voire coûteuses, le principe même de la participation comme mode d'administration des réformes s'impose de plus en plus. Que cette participation prenne la forme d'Assises, d'États généraux, de Débats publics, de Grenelle, voire de modalités de consultation *ad hoc*, adaptées à la matière (cf. réforme pénale), la question se pose aujourd'hui de savoir s'il est encore possible de réformer sans passer par cette étape de légitimation de la réforme.

Dans certains domaines spécifiques, la prise en compte de l'avis du public est même devenue un point de passage obligé de l'élaboration des politiques publiques. C'est tout particulièrement le cas en droit de l'environnement, totalement soumis au principe de participation du public, en vertu d'obligations internationales (convention d'Aarhus de 1998) et communautaires (directives de 2001 et 2011). Cette exigence a par ailleurs acquis depuis 2005 une valeur constitutionnelle avec la référence faite dans le Préambule de la Constitution à la Charte de l'environnement, qui consacre dans son article 7 le droit à l'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, et celui de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.

La pénétration du principe d'association du public à l'élaboration des politiques publiques se double par ailleurs d'un renouvellement des modalités de participation elles-mêmes. La création de sites Internet des administrations publiques est désormais généralisée et les messageries électroniques des services de la présidence de la République, du Premier ministre ou des ministères sont très utilisées par les citoyens, autant pour porter des réclamations dans le cadre d'affaires individuelles que comme moyen d'exprimer un point de vue politique. Le développement de la présence des administrations publiques sur les réseaux sociaux répond aux mêmes soucis de transparence, de proximité et de dialogue.

La question se pose toutefois de déterminer le juste seuil de la participation du public pour ne pas entraver l'action publique.

Si les impératifs de transparence, d'ouverture et de dialogue qui sous-tendent les procédures participatives sont chargés d'une forte connotation positive, ces procédures doivent être organisées et encadrées pour enrichir l'action publique et ne pas risquer, à l'inverse, de l'entraver.

L'un des principaux risques de ce mode de décision réside dans la construction d'une vision selon laquelle chacun peut s'ériger en expert d'un sujet donné, avec cette propension très française à avoir un avis sur tout...et à vouloir le donner.

Or une telle tendance ne va pas sans poser problème. Outre un coût parfois élevé, des biais peuvent être constatés dans l'expression de l'opinion publique, ainsi que des problèmes de représentativité des intermédiaires de la société civile. Elle peut également déboucher sur une délégitimation de l'action publique et de ses agents, sur un ralentissement des processus de décision dans un monde qui s'est accéléré et qui exige rapidité et réactivité, voire même sur un affaiblissement de la décision par la recherche du plus petit dénominateur commun.

Pour prendre un exemple vécu par l'auteur de ces propos mais simplement illustratif, la situation prévalant sur le département de l'île de la Réunion montre bien la complexité des enjeux soulevés.

Sur ce territoire isolé de 2 500 km² existe une offre médiatique abondante : deux chaînes de télévision y émettent, deux grands quotidiens y paraissent – avec leurs sites Internet sur lesquels il est possible de poster des commentaires – et de nombreuses radios y sont écoutées par les habitants, dont la plus populaire, la bien connue *Radio Freedom*, s'est fait une spécialité de donner la parole en permanence à son auditoire.

Ce contexte aboutit à soumettre les décideurs publics, qu'ils soient élus ou fonctionnaires, à une pression permanente de l'opinion publique, ou du moins de cette partie de l'opinion publique, pas nécessairement représentative, qui emprunte ces formes d'expression directe. Les épisodes critiques récents des attaques mortelles de requins ou des incendies de forêt au cœur de l'île ont montré comment cette volonté d'une partie de la

population de peser directement sur les décisions des pouvoirs publics a pu entraîner une surenchère dans l'expression publique et un risque de décision par réaction plutôt que par action résultant de la réflexion.

Au regard de ce panorama général, la participation du public, tendance de fond répondant à une exigence contemporaine incontournable, et parfois aussi source d'inspiration et facteur de légitimation de l'action publique, nécessite toutefois d'être organisée et encadrée, dans sa durée comme dans ses objectifs, pour ne pas risquer de constituer une entrave à cette action.

La participation : condition de la confiance dans le monde hospitalier

Edouard COUTY

*Président du Conseil d'Administration,
Fédération Hospitalière de France (FHF), région Rhône-Alpes*

Dans un environnement qui a beaucoup évolué ces dernières décennies, la question de la participation dans le monde hospitalier est à la fois actuelle et ancienne. Loin d'être un effet de mode, il s'agit d'un élément fondamental pour l'équilibre de l'hôpital, une tendance profonde.

Si l'on regarde l'évolution de l'hôpital sur un temps long, à la fois du point de vue des réformes de l'institution que du fonctionnement quotidien des établissements, il apparaît que la participation est avant tout un sujet de méthode.

Méthode incontournable car il est difficile aujourd'hui de concevoir et de mettre en œuvre une politique de santé publique sans concertation, sans pédagogie, sans déminage pour dégager une vision commune et entendre les différents points de vue.

Mais méthode difficile à appliquer pour un décideur, car elle suppose une remise en cause du leader ou sponsor de la réforme comme celui qui décide tout, maîtrise l'ensemble du processus, de la conception à la mise en œuvre.

Elle est une évolution pour le management, mais aussi pour les autres parties prenantes, qu'il s'agisse des personnels, des patients, ou de leurs représentants.

De fait, au cœur des différentes réformes du secteur hospitalier qui se sont succédées depuis vingt-cinq ans, elle est aujourd'hui un enjeu central, à la base du *Pacte de confiance pour l'hôpital* qui résulte des travaux menés entre septembre 2012 et janvier 2013.

1. Les réformes de l'hôpital et la participation

Les réformes successives ont toutes abordé la question de la place de la participation dans l'hôpital sans pour autant lui donner une égale place dans l'élaboration de la stratégie nationale.

Il est possible d'illustrer la place de la participation en prenant le cas des réformes hospitalières en elles-mêmes, qui ont suivi des méthodes très différentes les unes des autres.

1989-1991 : vaste consultation et « tour de France »

Le point de départ de la réflexion peut être fixé en 1989, année où les infirmiers organisent de grands mouvements de protestations pour revendiquer davantage de reconnaissance. Face aux événements, l'État, qui n'est pourtant pas l'employeur direct des fonctionnaires hospitaliers, avait décidé d'engager une réforme de l'hôpital, en organisant une vaste tournée à la rencontre du terrain en région, pour entendre et échanger avec les acteurs locaux, qu'il s'agisse des personnels hospitaliers eux-mêmes ou des administrations locales et des représentants de l'État dans chaque territoire. À l'issue de cette consultation, une synthèse et un rapport ont été remis au Premier ministre, servant de base à la loi du 31 juillet 1991 portée par le ministre Claude Évin. On pourra retenir comme avancées notables :

- le renforcement de la participation des personnels médicaux et non médicaux au sein du CA ;
- la disparition du Comité technique paritaire laissant place au Comité technique d'établissement, prévoyant la présence des responsables du personnel et présidé par le directeur général de l'hôpital ;
- la mise en place de SROS (Schémas régionaux d'organisation sanitaire) indicatifs en lien avec les orientations stratégiques du projet d'établissement ;
- l'instauration d'une politique contractuelle entre les pouvoirs publics et les établissements.

Cette méthode de conception de la réforme, participative, a pris deux ans de travail. Elle visait à construire une boîte à outils au service des professionnels.

1996 : une réforme menée de manière plus centralisée

En avril 1996, la réforme de l'hospitalisation publique et privée est menée par l'État par ordonnance. Elle correspond à une reprise en main de l'État, dans un objectif de meilleure coordination et de contractualisation accrue :

- des Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) sont créées dans chaque région, associant les services de l'État, et planifiant les structures, ressources et contrôles sur le territoire. La nomination des directeurs d'ARH est réalisée en Conseil des ministres ;
- les SROS deviennent opposables.

La logique de la réforme était de réduire le nombre de lits du parc hospitalier français, et s'est traduite par une concentration des équipements hospitaliers.

En 2002, l'hôpital connaît des difficultés de fonctionnement et de moyens, notamment dans le contexte de la mise en place des 35 heures.

2003 : une réforme par « petits pas »

En 2003, une nouvelle réforme est entreprise sous le pilotage du ministre de la Santé, Jean-François Mattéi, de manière morcelée et sans communication globale. Elle touche un grand nombre de sujets traités séparément : gouvernance, réforme du financement de la tarification à l'activité, suppression de la carte sanitaire... Chacune des parties a fait l'objet d'une concertation sans toutefois afficher un mouvement d'ensemble, imaginé de manière cohérente par ses concepteurs. Les différentes lois et

ordonnances qui en résultent donnent lieu au plan « Hôpital 2007 ».

2009 : une réforme menée dans un cadre dominé par la RGPP

En 2009, la loi HPST représente une nouvelle étape de modernisation en proposant un travail de fond avec les institutionnels, dans un cadre dominé par la RGPP. Il en résulte un malaise au sein de la communauté hospitalière et plus largement de santé : la tarification à l'activité a créé des tensions entre public et privé, et l'instabilité des tarifs définis par l'ONDAM (Objectif national des dépenses d'assurance maladie) est à l'origine d'une perte de confiance.

L'articulation entre la logique financière et la logique de soin est difficile à concilier pour les médecins, et l'écart est important entre la vision de l'État et celle du terrain, notamment du fait d'un déficit de management participatif de la réforme.

Partant de ce constat, Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales et de la Santé, a lancé en septembre 2012 le *Pacte de confiance pour l'hôpital* dans une lettre de mission qui souligne la nécessité de renforcer la dimension humaine et globale de la prise en charge des patients et des personnes accueillies et de restaurer des relations loyales et confiantes entre les institutionnels, les professionnels et l'État. Ces travaux que j'ai eu l'honneur de présider ont dès lors été menés dans une logique résolument participative dans la forme comme sur le fond.

2. La question de la participation dans le Pacte

Le *Pacte de confiance pour l'hôpital* s'inscrit dans un cadre d'inquiétude des professionnels de la communauté hospitalière face à leur environnement, et s'appuie résolument sur une participation large et une mobilisation forte.

Dans sa lettre de mission, la ministre des Affaires sociales et de la Santé, Marisol Touraine, indiquait souhaiter « *promouvoir un service public hospitalier moderne à hauteur des enjeux de santé publique du ^{xx}^e siècle, répondant aux attentes des malades et au sein duquel les compétences et l'engagement des professionnels, qui font toute sa valeur, soient reconnus. Ce service public hospitalier, pièce maîtresse de notre système de soins, doit mieux s'intégrer dans son environnement et mieux garantir la continuité dans la prise en charge des patients.* »

Trois groupes de travail ont été mis en place, constitués de représentants des professionnels, des usagers, des différentes parties prenantes (collectivités territoriales, organismes de régulation et de financement) et de personnalités qualifiées, sous l'animation d'un président assisté d'un rapporteur.

Chacun traite d'un des axes-clés suivants :

100 | - **Le service hospitalier dans le système de santé.**

Il s'agissait dans ce groupe d'actualiser le positionnement du service public hospitalier (son contenu, ses acteurs, les modalités de mise en œuvre...) dans le système de santé au sens large et de réfléchir à des modalités de financement adaptées. La réflexion s'est orientée dans ce sens autour d'une vision prospective du service public hospitalier qui tienne compte des diverses évolutions en cours relatives aux attentes des usagers, pratiques des professionnels, état de la science.

- **Le dialogue social à l'hôpital et les ressources humaines.**

Sur la base d'un diagnostic de l'existant, tel qu'issu du cadre général posé par la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, et son adaptation au monde de l'hôpital, il s'agissait de réfléchir à la mise en œuvre pratique (contenus, niveaux,

acteurs, instances, validité des accords, droits et moyens...) du dialogue social comme fondement de la gestion des ressources humaines.

- **L'organisation et le fonctionnement de l'hôpital.**

Avec pour objectif de construire et de mettre en forme des modalités concrètes adaptées au contexte nouveau, en sélectionnant des points prioritaires à traiter, parmi lesquels :

- l'inscription de l'hôpital dans son territoire, en structurant efficacement la complémentarité et les coopérations ;
- l'hôpital dans son environnement, au cœur d'un réseau d'acteurs non-hospitaliers et du parcours du malade ;
- l'organisation interne de l'hôpital, pour adapter le pilotage à la taille et à la culture de chaque structure en intégrant la volonté d'implication plus grande des professionnels de l'hôpital et des représentants des patients à son fonctionnement interne ;
- la gouvernance interne de l'hôpital, avec la formulation d'orientations sur la place et le rôle des instances consultatives (CME, CTE, CHSCT, représentation des cadres...) ainsi que des instances stratégiques, décisionnelles (conseil de surveillance, directoire...).

Au total, les groupes rassemblant plus de 150 personnes (dont certaines ont été sélectionnées suite à des candidatures spontanées), se sont réunis près de trente fois, chaque séance de travail durant entre quatre et sept heures. À titre d'illustration, l'extrait suivant montre la démarche proposée pour le premier groupe de travail sous la présidence de Mme Bernadette Devictor, présidente de la Conférence nationale de santé (CNS).

Démarche proposée

C'est une démarche en trois temps organisée autour de 9 séances de quatre heures, une fois par semaine.

A. Dresser l'état des lieux et ouvrir le champ de la réflexion (séances 1 et 2)

1 Les missions du service public hospitalier : contenu, valeurs, obligations, acteurs...

2 L'inscription du service public hospitalier dans le parcours de santé de l'utilisateur

B. Analyser les évolutions du service public hospitalier selon différents axes (séances 3 à 6)

3 La responsabilité populationnelle du service public hospitalier sur un territoire

4 Le service public hospitalier et les usagers

5 Le service public hospitalier et la vulnérabilité

6 Service public hospitalier, recherche, formation, qualité et efficience

C. Définir des modalités de financement du service public hospitalier

7 Diagnostic de l'existant : T2A et MIG

8 Propositions d'évolution

9 Finalisation sur les orientations issues des discussions du groupe 1

NB : du fait de la contrainte de temps, certains sujets pourront être abordés dans le cadre de notes d'information remises aux participants.

De nombreuses personnalités ont été auditionnées par les groupes, pour témoigner de leur expérience de terrain ou de leur vision extérieure à l'hôpital, venant alimenter un débat par ailleurs riche et animé. En parallèle de ces réunions de groupe, l'ensemble des représentants des organismes mobilisés par la concertation a été reçu et des investigations ont été menées dans certains hôpitaux.

Une séance plénière de restitution des travaux des groupes et de présentation des grandes lignes du rapport de synthèse a eu lieu le 9 janvier 2013. Parmi les 46 propositions présentées dans le rapport de synthèse, un grand nombre touche à la participation des agents et des usagers au fonctionnement de l'hôpital.

GESTION ET RESPONSABILITÉ SOCIALE

15°) Rappeler la responsabilité sociale du service public hospitalier et affirmer que la gestion de l'hôpital public doit être bénéfique aux usagers et aux professionnels qui sont tous des citoyens cotisants.

INSTANCES / GOUVERNANCE

18°) Créer dans les établissements les plus importants un comité technique des usagers pour remplacer la CRUQPC en le dotant de compétences plus générales.

19°) Revoir les domaines de compétence des instances consultatives [...] et prévoir à un rythme annuel des réunions communes de leurs représentants.

21°) Mettre en place un dispositif d'articulation efficace entre ces différentes instances pour les questions d'intérêt commun.

ÉVALUATION / EXPÉRIMENTATION

23°) Évaluer dès la fin 2013 la pertinence des pôles mis en place depuis 2011 au regard de l'organisation des soins (qualité,

sécurité) et de l'efficacité de la gestion et utiliser les résultats de cette évaluation pour éclairer les choix des établissements.

25°) Autoriser des expérimentations de nouvelles organisations qui pourraient être proposées par les établissements et les évaluer.

MANAGEMENT

26°) Affirmer les exigences de la gestion du service public hospitalier et les formaliser dans une charte du management et du dialogue social au sein de chaque établissement et fixer l'objectif de la parité hommes/femmes, à atteindre à terme, à la faveur du renouvellement des instances ou des nominations des différents responsables de structures (pôles, services).

27°) Recréer les espaces de concertation, d'information et de dialogue au sein des différentes structures, en préservant la souplesse nécessaire à leur fonctionnement.

28°) Reconnaître et réaffirmer le rôle des cadres dans l'institution.

29°) Élaborer un projet d'établissement dans une démarche participative et d'information.

PROMOTION DU DIALOGUE SOCIAL AU NIVEAU NATIONAL ET RÉGIONAL

33°) Préciser le cadre juridique de la négociation de même que les droits et obligations de l'ensemble des parties à la négociation.

34°) Promouvoir, soutenir et conduire le dialogue social au niveau régional [...]

35°) Créer au niveau national et au niveau régional un vivier de personnes ressources et d'experts (directeurs, présidents de CME, doyens, cadres, représentants syndicaux PH et FPH) pour assurer des fonctions de conseil, accompagnement, conciliation, ou médiation.

36°) Améliorer le dialogue social au niveau national.

37°) Mobiliser un organisme désigné par la direction générale de l'Offre de soins en lien avec l'EHESP et l'ANFH, pour accompagner les acteurs du dialogue social dans les établissements publics sanitaires, sociaux et médico-sociaux.

38°) Assurer la veille et observer le dialogue social, l'évaluer en constituant un observatoire national de la veille et du dialogue social.

FORMATION

45°) Engager une réflexion et une action sur les formations initiales et continues des différents professionnels concernés dans la perspective d'assurer une plus grande interdisciplinarité et de leur permettre d'avoir une vision plus globale du fonctionnement du système hospitalier, de ses contraintes et de ses enjeux.

46°) Soutenir et contribuer à l'organisation de la formation des représentants des usagers dans les institutions du système hospitalier (hôpital et territoire).

À l'issue de ces travaux, il est possible de tirer un certain nombre de réflexions sur la participation dans l'hôpital public français.

1. La participation est une condition de la confiance dans le monde hospitalier

Elle s'exprime tant au niveau national que local et trouve une application dans trois dimensions :

- association des **usagers**, qui s'est développée depuis les affaires du sang contaminé et est aujourd'hui devenue incontournable ;

- implication des **représentants du personnel** au sein d'un dialogue social rénové aux règles clarifiées ;
- **management participatif** au sein des services.

Elle doit permettre la circulation des idées, la cohérence de l'action et le partage des contraintes dans une optique de service public.

2. La participation est une question de courage et exige du temps :

- elle implique de prendre le risque d'écouter des avis potentiellement divergents et de faire résolument le pari de la confiance dans l'intelligence collective ;
- elle ne fonctionne que si le temps est pris de poser des règles de travail et d'échange partagées et de s'y tenir. La participation n'est pas innée, elle s'apprend et se développe en se pratiquant ;
- s'il doit être clair que toutes les propositions ne peuvent pas être retenues et mises en œuvre intégralement, la démarche de la part des décideurs doit être sincère pour effectivement passer de la proposition à l'action.

Pour rétablir la confiance dans l'hôpital public, il est d'abord indispensable de faire confiance aux différents acteurs qui l'animent et le fréquentent au quotidien : patients, agents et ensemble des parties prenantes du monde de la santé intervenant sur un territoire. C'est tout l'objet des travaux du *Pacte de confiance pour l'hôpital* dont les conclusions ont été rendues publiques le 4 mars 2013, et qui se sont poursuivis en vue de leur mise en œuvre concrète.

La participation et la démocratie sanitaire : pour un nouveau service public de santé

Guy MOULIN

*Président de la Commission Médicale d'Établissement,
Assistance Publique-Hôpitaux
de Marseille, Président de la Conférence
des Présidents de CME de CHU*

L'hôpital est au carrefour de différentes politiques publiques, qu'il s'agisse d'urbanisation, de transport, d'accessibilité, de social, de santé, d'enseignement. Il a pour mission de prendre en charge toutes les populations, y compris les plus précaires. C'est donc un cadre d'analyse particulièrement riche dès lors que se pose la question de la participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques.

L'hôpital public est un monde complexe dans lequel cohabitent diverses catégories de personnels (agents administratifs, techniques ou logistiques, soignants – infirmières ou paramédicaux, médecins). Au sein même de ces catégories il existe des statuts différents. Par exemple, les praticiens hospitaliers dépendent de la fonction publique hospitalière alors que les professeurs d'université sont des fonctionnaires d'État.

108 | L'hôpital public est donc le terreau d'une cohabitation subtile, au cœur duquel les équilibres sont par nature difficiles à trouver. Ces équilibres ont été particulièrement ébranlés par les réformes de son financement (instauration de la tarification à l'activité) et de son organisation au cours des quinze dernières années. La réforme de 2004 puis la loi Hôpital patients santé et territoires (loi HPST du 21 juillet 2009 dite « loi Bachelot ») ont mis en place, et conforté ensuite, d'importantes modifications structurelles de l'hôpital public en créant en particulier les pôles d'activité médicale. Ces structures regroupent plusieurs services médicaux selon des critères éminemment variables d'un hôpital à l'autre, un peu dans le sens des cliniques qui existaient dans le passé, sauf qu'il ne s'agit pas obligatoirement de structures ancrées autour d'une discipline mais plus souvent d'un mode d'organisation, médicale ou médico-administrative.

La loi HPST a installé également le cadre de la « nouvelle gouvernance » hospitalière, médico-administrative, modifiant profondément la structure de la représentativité du rôle des

instances au sein des établissements. La loi HPST s'est fait l'écho du discours de notre précédent président la République à Bordeaux qui a eu, à l'époque, un grand retentissement dans le monde hospitalier, mettant en exergue la nécessité d'installer à l'hôpital « un patron et un seul ».

Toutes ces réformes profondes présentent de nombreux avantages en termes de subsidiarité et de déconcentration de la décision. Leur principal risque est toutefois de créer des structures autonomes les unes des autres, cloisonnant l'hôpital en tuyaux d'orgue. La participation démocratique des médecins et des agents s'est en effet atténuée dans le cadre de la gouvernance modifiée. La Commission médicale d'établissement (CME), dont les attributions peuvent être grossièrement comparées à celle d'un « parlement médical », a été dessaisie d'un certain nombre de ses prérogatives et de ses attributions propres, pour être concentrée sur le domaine de la qualité des soins. Elle s'en trouve, en conséquence, éloignée du champ de la décision, notamment sur les objectifs financiers stratégiques de l'établissement. Paradoxalement, le président de la CME a été rehaussé dans la hiérarchie du système en devenant le premier vice-président du directoire de l'établissement, et un écart s'est creusé entre ces commissions et les représentants dans la gouvernance.

Cette évolution de la « démocratie participative » touche également les autres professionnels de santé. En effet, de la même façon que pour la CME, les prérogatives du CTE (Comité technique d'établissement) ou du CHSCT ont été revues.

À côté de cette réforme structurelle, les modalités du financement de l'hôpital ont profondément changé avec l'application de la tarification à l'activité et l'abandon du budget global. Cela a mis en évidence les déséquilibres financiers des structures hospitalières, et introduit dans la conception

et la mise en œuvre des politiques publiques à l'hôpital une dimension budgétaire et administrative dont la prévalence a été parfois ressentie, par les professionnels de santé, comme un recul au second plan des objectifs de soins.

Cependant, l'accent fort mis sur les objectifs financiers dans les structures hospitalières a aussi eu des effets vertueux. Pour réaliser les économies visées, cela a obligé les professionnels de santé à engager une réflexion sur l'efficacité des organisations de travail. Il s'agit évidemment d'une très bonne chose, tant que la qualité de prise en charge du patient et les conditions de travail des professionnels de santé sont préservées à un juste niveau.

Ces réformes ont donc profondément modifié l'approche de chacun, le gestionnaire mais aussi le médecin et les agents dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et le mode de fonctionnement de l'hôpital. De fait, elles ont généré l'introduction d'un paramètre budgétaire important dans la réalisation des projets médicaux dans un contexte d'équilibre nouveau de la gouvernance hospitalière. Pour les professionnels de santé, le sentiment que le champ de l'expression démocratique a été restreint, avec une désappropriation de la décision et un éloignement entre les instances de décision et la base soignante et médicale, est fort. Cela a entraîné une vraie crise de confiance.

J'emploie le mot « confiance » parce que finalement c'est ce qui a été repris par le ministère lorsque Mme Touraine a confié à M. Édouard Couty, l'ancien directeur de la DGOS (Direction générale de l'offre de soins), une mission sur le pacte de confiance à l'hôpital. Elle visait à rétablir la confiance, le dialogue au sein de l'hôpital. Pourquoi cette réflexion ? Parce que l'on s'est rendu compte, et j'ai participé à cette mission, que ce qui revenait souvent était la préoccupation suivante : « l'expression

démocratique ne s'exprime plus suffisamment dans l'hôpital d'aujourd'hui ».

Ces travaux ont eu pour objectif de repenser le nouveau service public de santé. Ils avaient donc aussi pour objet de restaurer la confiance, avec les professionnels de santé principalement mais aussi avec les usagers. Dans la suite du rapport Couty (Pacte de confiance), un « comité des sages » a été mis en place pour élaborer les propositions qui conduiront à la Stratégie nationale de santé. Ils ont émis dix-neuf recommandations ventilées en trois axes : prioriser la prévention sur le curatif et agir sur les déterminants de santé ; mieux organiser les soins pour les patients, garantir l'égalité d'accès en privilégiant une logique territoriale ; miser sur la déconcentration et renforcer la démocratie sanitaire (Rapport Cordier, septembre 2013).

La mission Couty a permis aussi, par le biais de nouveaux décrets, de rétablir un certain nombre de prérogatives de la Commission médicale et du CTE, ce qui réinstalle, je crois, un peu plus d'expression démocratique dans les établissements. À titre personnel, j'ai plaidé en ce sens car je pense que lorsque l'on est en situation de gouverner un établissement, on ne doit pas avoir peur de l'expression démocratique. Je suis convaincu au contraire que, considérant l'hétérogénéité que constitue l'ensemble des professionnels de santé au sein de l'hôpital public, la participation des agents à la conception de la vision stratégique, à la vie de l'établissement, est une condition *sine qua non* du succès et pour l'atteinte des objectifs fixés. La participation, via les organes transversaux, est un véritable facteur de cohésion, surtout dans un monde cloisonné comme c'est de plus en plus le cas de l'hôpital, en particulier dans les établissements de très grande taille.

Ces organes ou structures transversaux permettent aux praticiens hospitaliers, et plus généralement aux agents, de s'exprimer et d'avoir une vision un peu plus large et décloisonnée de l'établissement. Je crois que ces instances ont un rôle considérable, en étant le lieu de l'expression démocratique et de la participation à la politique de l'établissement et à ses choix stratégiques. Elles sont aussi en quelque sorte des coussins d'amortissement du malaise social qui reste quand même relativement important.

Enfin, la place laissée aux patients dans la conception et l'évaluation des politiques de santé reste une question complexe. En effet, la relation entre le médecin et le patient a considérablement évolué au cours des dix dernières années. Les patients, toujours mieux informés (effet Internet avec diversité accrue de l'accès à l'information) ne considèrent plus systématiquement le médecin comme sachant a priori mais questionnent les avis des professionnels de santé, voire les contestent parfois. Par ailleurs la judiciarisation pèse également dans le lien patient/médecin. Cette évolution de la relation limite parfois la confiance et les capacités de dialogue entre le patient et les professionnels de santé, confiance qui est indispensable à la qualité des soins mais est aussi un prérequis nécessaire à une construction concertée et partagée des politiques de santé.

Malgré ce phénomène de société, l'utilisateur, qui doit être acteur de son parcours de soin, n'en demeure pas moins indispensable dans la construction des stratégies hospitalières. Quand on est soignant, infirmier, médecin, directeur d'hôpital, on ne voit pas toujours ce que l'on a quotidiennement devant les yeux. On ne ressent pas toujours de façon aussi prégnante la dégradation des locaux par exemple, ou la qualité de l'accueil. De ce point de vue, le rôle des usagers est particulièrement important par le biais des commissions des usagers, qui doivent être, je pense, renforcées. Il n'est pas inutile de leur donner plus de place

dans les conseils de surveillance qui ont remplacé les conseils d'administration des hôpitaux. De plus en plus d'établissements de santé intègrent les représentants des usagers et de leurs associations comme des partenaires pour conduire leur réflexion stratégique, principalement sous deux axes : qualité de l'accueil et de la prise en charge ; information pour exercice du libre arbitre du patient.

Si recueillir l'avis de l'utilisateur est sans conteste indispensable pour pouvoir améliorer la qualité de la prise en charge, il faut néanmoins rester prudent vis-à-vis des actions de lobbying de certains groupes ou associations. En effet, dans la grande majorité des cas, ces derniers ont une action très positive. Ils peuvent cependant aussi être un frein à l'organisation de l'hôpital s'ils se font le relais d'un intérêt local, alors que l'hôpital public doit se placer dans la perspective d'un projet plus vaste. Par exemple, les CIQ (Comité d'intérêt de quartier) ont un rôle considérable, mais de proximité, qui intervient souvent auprès des hommes politiques qui agissent à leur tour sur le projet des établissements. Le projet d'établissement d'un hôpital tient compte des soins, des besoins de santé publique et des besoins internes de l'établissement. La démocratie sanitaire s'exprime avec tous les comités qui sont mis en place dans ce but. Les avis des groupes extérieurs sont certes tout à fait honorables mais il arrive qu'ils soient discordants avec les objectifs généraux de santé publique auxquels doit répondre l'hôpital.

Ainsi, d'une manière générale, on peut dire que, aujourd'hui, au niveau national ou local, les démarches de consultation – voire l'association systématique des professionnels de santé à la conception des politiques publiques de santé et des stratégies qui en découlent – sont de plus en plus visibles.

Si elle semble de bon sens, cette tendance est néanmoins confrontée à deux éléments de complexité :

- la nécessité de retrouver une véritable relation de confiance entre le corps médical et l'ensemble des professionnels de santé et les gestionnaires de l'hôpital (effet des politiques drastiques d'économies souvent vécues par le corps médical comme préjudiciables à la qualité des soins) ;
- une nécessaire adaptation culturelle de la part du corps médical qui doit mieux évoluer de l'exercice individuel vers un exercice et une conscience collective.

Quant au regard de l'utilisateur, si sa prise en compte est indiscutable pour améliorer sans cesse la qualité de prise en charge, elle peut devenir complexe dès lors qu'elle constitue le cadre d'une confrontation entre des intérêts locaux et ceux, plus larges, d'un projet territorial de santé.

114

La douane : une administration
régalienne au service des usagers
à travers ses missions de protection
des territoires, du consommateur,
des échanges économiques et de
facilitations des échanges

Hélène CROCQUEVIEILLE-EYSSARTIER

*Directrice générale, Direction générale
des douanes et droits indirects*

La Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) est une administration qui connaît depuis plusieurs années des mutations importantes de son environnement professionnel, de ses fonctions et de ses métiers.

Sans renoncer à sa mission traditionnelle de lutte contre les fraudes et de perception de recettes pour le budget de l'État ou autres organismes publics, la douane a progressivement développé sa capacité à soutenir les opérateurs du commerce extérieur, en leur proposant des procédures adaptées de nature à réduire les coûts ou les délais, contribuant ainsi à la compétitivité des entreprises et à l'attractivité du territoire national.

Si la DGDDI préserve et conforte ses missions traditionnelles de protection du territoire, de perception de recettes et de régulation des échanges, il n'en demeure pas moins qu'elle ne cesse d'en faire évoluer les modalités d'exercice. Ainsi, sans remettre en cause le caractère régalien de ses attributions, elle a développé au cours des dernières années une approche participative, tant en interne qu'en externe, approche qui a pu s'exprimer très largement en 2013 lors de la rédaction de son projet stratégique à horizon 2018.

1. Une administration régaliennne qui se donne pour ambition le service aux entreprises et aux usagers

La DGDDI assure de nombreuses missions, qui peuvent être synthétisées en trois rubriques majeures :

- *mission fiscale* : elle perçoit annuellement plus de 68 milliards d'euros de droits et taxes (droits et taxes à l'importation, mais également des perceptions aussi diverses que la taxe spéciale sur les véhicules routiers, le droit annuel de francisation et de navigation, les taxes sur les alcools, les tabacs, les produits pétroliers...);

- *mission de protection* des populations et de santé publique, à travers la lutte contre les trafics de stupéfiants, de contrefaçons, de cigarettes de contrebande, de produits dangereux, la lutte contre la pollution maritime... ;
- *mission économique*, en garantissant la qualité et la fluidité des opérations de commerce à l'international des entreprises importatrices et exportatrices.

Sur ce dernier aspect, il s'agit de trouver le bon équilibre entre d'une part le contrôle à opérer sur les flux de marchandises et d'autre part la facilitation des échanges économiques licites, afin de favoriser la compétitivité des entreprises et des plates-formes logistiques françaises. À ce titre, la douane joue un rôle d'appui essentiel dans le bon fonctionnement de l'économie en France, au sein du marché unique européen et avec les pays tiers.

Au cours de l'année 2013, l'ensemble des opérations d'import et d'export en France représente 932 milliards d'euros¹. Ce chiffre souligne l'importance économique de la douane qui doit agir comme facilitateur pour les entreprises et comme accélérateur de compétitivité. Ce rôle est d'autant plus important que les opérations d'import/export sont souvent perçues comme particulièrement complexes par les entreprises : en 2008, elles étaient considérées comme ayant un degré de complexité estimé à 77 sur une échelle de 100². Consciente de ces enjeux, la DGDDI multiplie les contacts avec les entreprises et les associe de plus en plus fortement à ses actions afin d'en améliorer la qualité. Cette coopération a une portée réelle, puisque, en 2011, la complexité ressentie de l'événement de vie « import/export » des entreprises a très largement chuté en se positionnant à un indice de 20 sur une échelle de 100³.

¹ Analyse semestrielle de la DGDDI, le chiffre du commerce extérieur, année 2013.

² Source : Étude BVA réalisée pour la Direction générale de la modernisation de l'État en 2008.

³ Source : Étude BVA réalisée pour la Direction générale de la modernisation de l'État en 2011.

Les actions de communication et de consultation des entreprises réalisées par la douane ont donc permis de renforcer et de diffuser les actions de simplification menées. Ces résultats, salués par des prix en 2012 (prix du Manager public de l'année 2012 remis par la Direction générale de la modernisation de l'État, Victoire des acteurs publics en décembre), sont le fruit d'une politique volontariste d'échanges avec les entreprises.

En matière économique, comme en matière de surveillance des flux pour laquelle les unités de la douane sont positionnées en fonction des trafics, la douane a donc structuré son réseau afin de fournir des points de rencontres pour les entreprises. En 2012 et comme les années précédentes, plus de 2 000 PME (Petites et moyennes entreprises) et ETI (Entreprises de taille intermédiaire), exportatrices ou importatrices, ont été accueillies ou prospectées. Elles ont ainsi pu bénéficier, dans leurs démarches à l'international, de l'accompagnement des CCE (Cellules conseil aux entreprises) implantées dans chaque direction régionale en métropole et en outre-mer. Le projet stratégique douanier évoque expressément le renforcement des CCE à horizon 2018, confirmant ainsi le caractère prioritaire du soutien douanier aux PME et ETI.

En complément, la Mission grandes entreprises, service dédié aux plus grands opérateurs et exportateurs nationaux, soutient spécifiquement 100 groupes représentant la plus grande part des exportations françaises. Ce service interagit avec ces grands groupes de façon rapprochée afin de leur simplifier les opérations douanières, en développant un triple rôle :

- *un rôle de coordination* : interlocuteur privilégié pour l'ensemble des services de la douane, il permet de coordonner l'action de l'administration à l'égard d'un même opérateur ;

- *un rôle de conseil* : il permet de diagnostiquer des situations d'export/import parfois complexes et de proposer des solutions adaptées ;
- *un rôle d'information* : il a pour missions d'écouter ces grandes entreprises dans leurs préoccupations quotidiennes et de les informer de toutes les modifications législatives ou réglementaires les impactant.

Le projet stratégique de la douane à horizon 2018 permettra d'approfondir et de structurer la prise en compte des spécificités des grands groupes. En effet, ce projet prévoit la création d'un service des grands comptes (SGC) qui sera l'interlocuteur douanier unique des plus importants opérateurs du commerce international.

En complément de l'action de ce réseau formalisé, la douane multiplie les temps de rencontre avec les entreprises dans des salons professionnels à Paris et en province. Ces moments permettent d'échanger avec les entreprises en amont de leur projet et de les informer sur la réglementation en cours et les procédures douanières à respecter pour mener à bien leurs projets.

2. Le Forum douane-entreprises, cas concret d'un espace d'échange et de consultation des entreprises, au service de la compétitivité

Cette volonté d'échanger avec les entreprises s'est institutionnalisée sous la forme du « Forum douane-entreprises », moment de consultation, d'échange et d'information propre à la douane. Cette instance permanente de concertation, créée en 2000, associe plusieurs administrations (Direction générale des douanes, Direction générale du trésor, Direction générale des infrastructures de transport et de la mer) et les

représentants des entreprises et des fédérations professionnelles. Elle réunit 30 membres permanents, issus des chambres consulaires et des fédérations professionnelles générales ou de branche, représentant les principaux exportateurs ou les entreprises de logistique. En sus de ce forum annuel, réuni sous la présidence de la Directrice générale des douanes ou de manière régulière par la ministre en charge du Commerce extérieur, des groupes de travail thématiques permettent de co-construire et d'échanger concrètement avec les entreprises. Ces groupes de travail ont pour objectif de recueillir les avis des entreprises sur les projets douaniers ou sur des évolutions réglementaires. Ce dispositif d'écoute et d'échange est renforcé par des consultations structurées sur des projets réglementaires (décret ou ordonnances, par exemple) à travers des enquêtes réalisées sur Internet ou sur la base d'un fichier de contacts. Pour certains projets, une démarche de partenariat, souvent fondée sur la mise en place d'expérimentations, est initiée avec des acteurs économiques afin de préparer certains dispositifs sur des secteurs particuliers, en matière viticole ou agricole, par exemple. Cette volonté de développer des partenariats trouve aussi à s'exprimer dans les travaux relatifs aux CCS (Cargo community system), outils logistiques permettant d'assurer la traçabilité des marchandises tout au long de leur circulation sur les plates-formes logistiques (ports et aéroports) ; le projet stratégique de la DGDDI affiche la nécessité d'assurer leur interconnexion avec les outils de dédouanement, travaux qui nécessiteront également un dialogue nourri avec les opérateurs.

Les travaux sur le Guichet unique national du dédouanement (GUN) ont également donné lieu à plusieurs réunions de travail avec les fédérations d'entreprises. Ce projet de portée interministérielle, pour lequel la DGDDI est chef de file, s'inscrit dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP). Il vise à permettre la gestion automatisée des formalités

administratives liées à une opération de dédouanement, tant à l'import qu'à l'export. Les entreprises ont pu exprimer au cours de ces rencontres leurs attentes en termes de simplification de ces démarches douanières ou non douanières. Ces échanges ont permis de travailler en commun pour expertiser les solutions techniques mises en place et pour articuler des projets de dématérialisation et de simplification des procédures. En effet, les entreprises ont régulièrement souligné que cette volonté de dématérialiser ne pouvait être efficace que si elle était doublée d'une simplification concrète du processus et des documents administratifs.

L'ensemble de ces dispositifs souligne l'importance de mener une consultation organisée, avec des opérateurs économiques représentatifs. En créant un espace structuré, maîtrisé et visible, la DGDDI peut s'appuyer sur ces travaux participatifs pour avancer concrètement sur ces projets.

3. La rédaction du projet stratégique « Douane 2018 » : une consultation menée avec les communautés professionnelles, les agents et des élus

Forte de ces expériences de consultation avec les entreprises, la douane a souhaité associer plus largement ces dernières à la construction de son projet stratégique « Douane 2018 ». Ainsi, pendant le premier semestre de l'année 2013, des consultations d'entreprises et de fédérations professionnelles locales ont été initiées par les directions régionales de la douane. Elles ont permis, notamment, de recueillir les attentes et sollicitations des usagers vis-à-vis de la douane de demain. La notion d'une douane « administration de service » a émergé avec en corollaire une demande renforcée d'appui dans les opérations de commerce international pour fluidifier les opérations de contrôle. Ces consultations ont permis de souligner davantage encore le rôle d'accélérateur de compétitivité que doit revêtir l'action douanière.

Au-delà des entreprises, les directeurs régionaux ont associé les élus et les préfets à cette consultation. Cette démarche a permis de faire entendre une autre voix que celle des usagers de l'administration douanière et a contribué à souligner l'importance de cette administration pour le dynamisme du territoire, la protection de ses intérêts économiques et l'accompagnement des entreprises locales.

Ces instances de dialogue et d'échange ont été doublées au niveau national et ponctuées d'une rencontre réunissant plus de 300 entreprises, élus et représentants du monde administratif, le 28 juin 2013, autour de tables rondes. Les participants ont pu échanger de façon libre et directe avec des responsables de la douane. Ils ont pu faire part de leur vision de la douane de demain, des améliorations concrètes mises en place mais aussi des marges de progression à exploiter. L'ensemble de ces débats, largement consultables sur Internet, a permis de donner une orientation forte sur le positionnement de la douane comme acteur logistique et fiscal du développement économique à l'international. Cette démarche participative de grande ampleur s'inscrit dans le prolongement des actions menées au sein du Forum douane-entreprises.

La DGDDI a enfin souhaité impliquer l'ensemble de ses services dans ce processus collectif de réflexion engageant pour l'avenir de l'organisation et des conditions d'exercice des missions. Cette démarche est d'autant plus naturelle et légitime qu'un véritable sentiment d'appartenance existe au sein du corps social douanier. Il était donc primordial d'associer les agents à une réflexion stratégique qui les concerne directement. Il est essentiel de souligner que ce processus s'est aussi fortement appuyé sur l'engagement de tout l'encadrement, lequel a été fortement sollicité et responsabilisé. Celui-ci a en effet joué un rôle de relais extrêmement fort pour que ces réunions de consultation puissent fonctionner et susciter un niveau satisfaisant d'adhésion.

L'expression directe des agents a ainsi revêtu deux aspects :

- de nombreux ateliers se sont tenus au niveau local et ont permis d'associer un nombre important d'agents à la réflexion sur l'évolution de leurs métiers et de l'environnement douanier ;
- de façon plus innovante, la douane a souhaité prolonger ce dialogue direct au travers d'un forum en ligne ouvert à l'ensemble des agents. Plus de 1 000 contributions ont été recensées quelques jours après l'ouverture de cet espace de discussion et environ 2 000 contributeurs ont participé à ce premier réseau social mis en place au sein de la douane. Il s'agit d'une première expérience qui, par ce résultat assez modeste, a montré combien il était important de construire très en amont l'animation de ce dispositif de participation. Les forums métiers, plus thématiques, peuvent maintenant prendre le relais du forum avec l'idée de regrouper une communauté professionnelle interne autour d'intérêts de métiers communs.

Cette expérience souligne la nécessité d'articuler à la fois des espaces virtuels, mais aussi des moments de rencontres physiques, pour pouvoir recueillir la parole des agents. Quel que soit l'outil retenu, l'animation par un relais opérationnel (dans le cas des douanes le management intermédiaire) est indispensable pour réussir ces démarches de consultation et de co-construction.

Cette volonté de participation et de consultation des agents comme de l'encadrement se poursuit au-delà de la définition des axes du projet stratégique, afin de mener à bien les actions de simplification administrative et d'amélioration de process internes. Ainsi, conformément aux principes de la

MAP (Modernisation de l'action publique) et dans un objectif d'amélioration continue de son action, la douane a mis en place des leviers pour renforcer le lien entre échelon opérationnel et niveau décisionnel. À titre d'exemple, les propositions formalisées par les chefs divisionnaires des douanes, agents d'encadrement en contact quotidien avec les services opérationnels, nourrissent chaque année un programme de réingénierie des processus métiers, programme qui apporte des réponses très concrètes à des attentes exprimées par les agents comme par les usagers. Cette démarche est confortée par le projet stratégique qui prévoit la création d'une cellule dédiée à la réingénierie des process et à la simplification administrative. De même, l'organisation régulière de séminaires associant des agents exerçant les mêmes métiers, dans le domaine du dédouanement, de la fiscalité ou encore de la lutte contre la fraude, contribue à renforcer ce processus d'innovation participative, permettant aux agents de devenir acteurs de l'organisation de leur travail.

Conclusion : Quelques enseignements sur les démarches participatives, tirées des expériences récentes de la DGDDI

L'expérience de la douane, qui a amplifié ses démarches consultatives depuis dix ans pour aboutir à une réelle association des communautés professionnelles, des usagers, des élus et des agents, permet de mettre en avant des points forts et les précautions à prendre.

Il est essentiel de noter que la réussite de ces démarches repose en premier lieu sur la valorisation de l'expertise auprès de publics en attente de professionnalisme. Cet « apprentissage en marchant » a permis d'ancrer de plus en plus ce mode de fonctionnement dans la culture de la DGDDI.

En ce qui concerne l'association des agents, il est essentiel de clairement distinguer d'une part la consultation directe des personnels, d'autre part le dialogue social avec leurs représentants. Si la volonté d'un dialogue constructif avec les organisations syndicales ne fait pas obstacle à des formes de consultation directe des agents (ce qui a permis notamment la création d'un forum en ligne dédié au projet stratégique), les organisations syndicales conservent néanmoins un rôle essentiel en tant que relais de la démarche participative. Toutefois elles se trouvent impliquées dans un champ d'action inhabituel pour elles, qui nécessite une explicitation très forte de la démarche avant son engagement. Au cas particulier du projet stratégique « Douane 2018 », le dialogue social n'a pu s'exprimer pleinement en raison du contexte budgétaire environnant, auquel les acteurs sociaux se sont opposés.

Enfin, il faut impérativement prendre appui sur l'encadrement de proximité et le mobiliser à tous les échelons hiérarchiques. La consultation nécessite de laisser du temps au temps, en termes de préparation et de pédagogie de la démarche avant d'entrer au fond des sujets. Il convient notamment de favoriser le plein investissement des managers avant de mener une telle action.

L'exemple de la douane démontre toutefois que la participation est un facteur clé de succès pour définir les projets d'une administration moderne au service des citoyens et des entreprises et en confiance avec son personnel.

Enjeux et bonnes pratiques
pour réussir la participation
dans le secteur public

Stéphane GEFRIER

Associé,

EUROGROUP CONSULTING

128 | Qu'y-a-t-il de commun entre une procédure d'enquête publique conduite dans le cadre d'un plan local d'urbanisme, un débat public avec des états généraux organisés et des forums régionaux, une application mobile développée par une ville américaine, un laboratoire d'innovation danois, un réseau de scientifiques amateurs en France et un outil collaboratif mis en place par l'administration ? Toutes ces initiatives, chacune dans son style, sont vecteurs de participation ! Les démarches participatives s'inscrivent dans une logique d'information, d'écoute, de co-construction et de mobilisation des énergies de la société civile et des agents publics. Dans l'ensemble des pays avancés, mais également dans les pays en développement, au sein des collectivités territoriales comme au niveau des administrations d'État, la participation s'est imposée comme un ingrédient incontournable, utilisé selon des modalités et des échelles diverses. À tel point que l'on peut se demander s'il s'agit d'un effet de mode, favorisé par le recours accru aux nouvelles technologies, ou si l'on se trouve confronté à un changement structurel qui touche profondément toutes les politiques publiques.

Notre analyse tend à montrer que les démarches participatives sont devenues, en trente ans, un outil essentiel pour améliorer la qualité des politiques publiques, de leur conception à leur évaluation. Quelques exemples permettent d'illustrer des pratiques remarquables en matière de participation. Il s'agira ensuite de déterminer dans quelles conditions conduire ces démarches participatives pour réussir à améliorer les politiques publiques concernées.

Une grande diversité d'initiatives de démarches participatives

Dans le domaine de la gestion urbaine, la ville de Boston a été en pointe en faisant de l'engagement des citoyens-usagers

un axe stratégique de la municipalité. C'est dans ce cadre qu'a été développée l'application « Citizen Connect » qui permet à tout un chacun de signaler, à partir de son Smartphone et grâce à la géolocalisation, les problèmes les plus courants liés à la gestion des espaces publics. Cette initiative a été reprise récemment par la ville de Paris pour permettre de signaler les dysfonctionnements visibles dans la ville. Au-delà de l'externalité positive que constitue la responsabilisation des habitants, ce type de dispositif permet de réduire les coûts de surveillance de la voirie et d'améliorer les délais d'intervention des services techniques municipaux. La leçon à retenir est que le recours aux technologies du numérique ou du digital démultiplie les modalités de participation pour des coûts relativement modestes.

129 | Le MindLab danois est une autre illustration qui tient davantage de l'organisation. Il s'agit d'une structure parapublique de taille réduite, constituée en 2002 à l'initiative de différents ministères. Son objectif a été de rassembler en mode « laboratoire » une équipe restreinte de fonctionnaires, sociologues, spécialistes des politiques publiques... pour « bousculer la bureaucratie administrative » et proposer de réelles innovations sans autocensure, avec une indépendance statutaire, garante de sa liberté d'action. À la fin des années 2000, il a été nécessaire de restructurer en profondeur le MindLab qui avait tendance à se scléroser. L'enseignement pour la suite est qu'il convient de privilégier des démarches ou des structures agiles et adaptables, en prenant toujours garde à une trop grande institutionnalisation qui signifierait plus de rigidification et donc moins d'efficacité.

Un autre exemple qui relève de la « science participative » tient à l'initiative prise par le Muséum national d'histoire naturelle (MNHM) de constituer le réseau « Vigie Nature ». Il s'agit de citoyens volontaires, amateurs et même amoureux de la nature, qui vont s'organiser en réseau pour constituer des observatoires

et collecter des milliers de données sur l'évolution des espèces communes de la flore et de la faune. Cette organisation souple s'est mise en place et a fonctionné de manière plus efficace et efficiente que ne l'aurait sans doute fait l'échelon territorial d'un établissement public. L'enseignement à en tirer est qu'il faut savoir capter les initiatives individuelles ou associatives, susciter et organiser la participation et ensuite l'articuler avec le service public.

Enfin la modernisation de l'action publique n'est pas en reste avec le programme « Innover et simplifier avec les agents publics » (ISAP). Lancé en 2013, ce programme a permis aux agents de la fonction publique, grâce à une plateforme Internet, de proposer des idées, de les commenter, et de voter pour celles qui leur semblent les plus pertinentes afin d'améliorer le service rendu aux usagers, de simplifier les réglementations ou les organisations internes. Si plus de 4 000 agents ont participé activement, les propositions ont porté pour près des deux tiers sur le fonctionnement interne. Le dispositif a ensuite été revu avec le portail « Faire simple » pour favoriser, via un outil collaboratif en ligne, la construction de solutions de simplification associant usagers et agents publics. La leçon qu'il faut en tirer est ici que les modes de participation les plus féconds sont ceux qui autorisent ou favorisent la confrontation ouverte des points de vue, avec en perspective la recherche de solutions concrètes.

Ces expériences probantes, et il en existe de nombreuses autres, incitent à reposer la question de la participation. En soi, la participation n'a rien de neuf, puisque l'action publique engage nécessairement la coopération des pouvoirs publics avec l'ensemble de la « société civile ». C'est donc plutôt un « renouveau » qu'il convient d'évoquer.

Un principe et un mode de participation à choisir à chaque fois

Les raisons politiques, sociales, sociétales et administratives qui appellent à la participation sont connues : « crise » des institutions représentatives traditionnelles, besoins de modernisation des administrations, augmentation des « capacités » de la société civile, demande de plus de transparence, démultiplication des possibilités liées aux outils web... Pour autant, cette aspiration profonde de la société et cet intérêt bien compris des différentes parties prenantes ne doivent pas conduire à verser dans le « tout participatif » !

Il y a des cas où la participation est tout simplement inadaptée. C'est souvent le cas pour les politiques publiques régaliennes, encore que le Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale montre que l'on peut ouvrir le débat à certaines occasions, même sur les questions stratégiques. C'est en revanche toujours vrai en cas d'urgence de la décision publique ou de très forte technicité du sujet. Il y a donc parfois de bonnes raisons de ne pas faire participer.

À l'inverse, de nombreux textes législatifs français prescrivent des démarches de participation dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme qui vont du débat public pour les grandes infrastructures aux enquêtes publiques pour les changements urbains. Ce n'est pas dans ces dispositifs fortement encadrés et parfois dévoyés que l'on trouve les expériences les plus intéressantes en matière de participation.

C'est donc dans cet espace entre la participation obligatoire et la participation impossible qu'il faut analyser ce qui fonctionne bien. Il existe des environnements plus favorables : c'est particulièrement vrai lorsque le corps social est bien structuré avec des associations, ou des partenaires au sens large, qui ont une certaine représentativité ; on pense évidemment au champ

sanitaire et social. C'est également le cas pour certains secteurs économiques : ainsi pour la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), il est somme toute assez naturel, voire simple, d'être dans cette démarche de « concertation » ; les fédérations professionnelles sont des interlocuteurs pertinents pour discuter sur les évolutions réglementaires en matière douanière. Car les entreprises sont aussi des usagers !

Il faut ensuite envisager tout le spectre des formes de participation : de la simple consultation sur un projet de document de l'administration, jusqu'à la co-production pouvant laisser l'initiative au corps social, en passant par la concertation et la collaboration comme l'a analysé le Conseil d'État dans son rapport de 2011, *Consulter autrement, participer effectivement*.

Cependant, même lorsque le cadre s'y prête, il faut mettre sous contrôle certains risques pour que la démarche de participation aboutisse à améliorer réellement le service public. Car associer des acteurs au processus de prise de décision implique de ne pas maîtriser totalement les ressorts de la participation de chacun, et mobiliser des individus peut être parfois contradictoire avec la volonté de représenter l'intérêt général. Sans compter sur la tendance au « tous experts » qui conduit chacun à se considérer légitime pour s'exprimer sur un nombre toujours croissant de sujets.

Il y a donc :

- risque de radicalisation ou de dérive du débat ;
- risque de paralysie de la décision en cas de non-consensus ;
- risque de non-représentativité ou d'exclusion de certains usagers ;

- risque de suspicion, voire de manipulation, liée à la partialité de certaines parties prenantes ;
- risque de sur-sollicitation des participants ;
- risque de coût élevé face à un bénéfice limité ;
- risque de non-suite et de décrédibilisation de la démarche.

Ces risques ne sont toutefois pas une raison pour ne pas agir ! Au contraire, c'est une invitation à discerner ce qui va permettre de faire réussir une démarche participative, quitte à décider de ne pas l'engager.

Comment réussir une démarche de participation ?

Pour ce faire, nous avons instruit dans notre étude un questionnaire autour de six thématiques : Qui mobiliser ? Quelle gestion du temps ? Quels coûts ? Quels outils ? Quelle animation ? Quelles suites donner ?

- Tout d'abord, la participation n'est pas une pratique innée : il faut former et acculturer. L'un des facteurs de réussite du réseau « Vigie Nature » mis en place par le MNHN est d'avoir formé les participants volontaires et de leur avoir fourni des guides et protocoles d'observation de la biodiversité. La culture de la concertation est assez inégalement répartie dans les administrations. Si le dialogue entre agents et usagers se fait au niveau du guichet, il en est autrement dans les administrations centrales. De ce point de vue, les démarches d'analyse d'impact des futures réglementations qui sollicitent l'avis des usagers, comme par exemple le « Test PME », vont dans le bon sens. Là aussi, il y a nécessité de former

les futurs fonctionnaires à ces nouvelles pratiques car ce qui est en jeu est une véritable transformation culturelle.

- Ensuite, la participation a besoin d'outils : certes les portails Internet, plateformes collaboratives et autres applications mobiles viennent utilement favoriser le contact et le dialogue entre les parties prenantes. Mais ce n'est pas qu'une question de contenant ou de support ! Par « outiller », il faut aussi entendre la mise à disposition de données, tout le mouvement d'*Open Data*, qui permet de réduire l'asymétrie d'informations et d'inciter au *crowdsourcing*, l'élaboration collective, grâce au partage de ces connaissances.
- Enfin, la participation a besoin d'un environnement favorable : il faut susciter de la confiance auprès des usagers et assurer la reconnaissance vis-à-vis des agents. La participation génère de l'*empowerment* : il est essentiel que le management intermédiaire puisse s'en faire le relais.

In fine, il faut rester clair quant au fait que l'administration, sous l'autorité du politique, a vocation à demeurer pleinement maître d'ouvrage des politiques publiques, et doit identifier les zones de partage dans la logique de maîtrise d'œuvre avec les autres parties prenantes. On peut ainsi imaginer compléter les principes du service public en ajoutant à la continuité, à l'égalité et à l'adaptation, la participation comme vecteur de la transformation publique.

En termes de perspective, les dispositifs de participation vont inmanquablement continuer à se multiplier et à se diffuser. L'enjeu sera pour les décideurs publics :

- de ne pas décevoir les agents et usagers qui s'y investiront ;
- de ne pas exclure, ceux qui par nature sont plus loin de ces démarches ;
- de systématiser le recours à la participation pour les travaux d'évaluation des politiques publiques.

Biographies

Gilles BONNENFANT

Président, EUROGROUP CONSULTING

Ingénieur diplômé des Arts et Métiers (ENSAM, 1984), Gilles BONNENFANT a débuté sa carrière chez Arthur Andersen. Après 6 ans comme Fondé de pouvoir au sein du Groupe Mazars, il devient Associé d'EUROGROUP CONSULTING en 1996.

Responsable des activités publiques, parapubliques d'EUROGROUP CONSULTING France et de l'animation du réseau « Public sector » du groupe, Gilles BONNENFANT participe depuis quelques années au développement des entreprises publiques, dans leur recherche de performance et de mobilisation. Spécialiste de la stratégie, de l'organisation et de la conduite du changement depuis plus de 20 ans, pour des clients à la fois privés et publics, il accompagne les grands programmes de transformation des administrations et des établissements publics et est ainsi au cœur des problématiques de la réforme de l'État.

Expert auprès des Bailleurs de fonds (BM, BAD, UE, MCA), il intervient auprès de gouvernements étrangers sur les réformes de gouvernance et de politiques publiques. Par ailleurs, il anime les Rencontres annuelles de la Transformation Publique et est à l'origine de nombreuses publications (études et livres) sur le management public.

Le 1er septembre 2012, Gilles BONNENFANT est nommé Président d'EUROGROUP CONSULTING.

Thomas CAMPEAUX

Directeur adjoint à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction publique, ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique

Diplômé de l'Institut d'Études Politiques de Paris, titulaire d'un diplôme d'études approfondies en droit public (Paris V) et ancien élève de l'ENA (promotion « Copernic », 2002), Thomas CAMPEAUX est maître des requêtes au Conseil d'État et exerce les fonctions de directeur, adjoint à la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

A sa sortie de l'ENA en 2002, il intègre le Conseil d'État où il exerce des fonctions de rapporteur à la section du contentieux et à la section de l'intérieur jusqu'en 2006. Thomas CAMPEAUX poursuit sa carrière dans le corps préfectoral, d'abord comme secrétaire général de la préfecture de la Meuse (2006-2008), puis en tant que sous-préfet de Saint-Paul à la Réunion (2006-2008), avant de rejoindre le ministère de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique en juillet 2012.

Lawrence CANNON

Ambassadeur du Canada en France

Titulaire d'une Maîtrise en Administration des affaires de l'Université Laval et d'un Baccalauréat en Arts du Collège Loyola de Montréal, Lawrence CANNON a servi de 2008 à 2011 comme ministre des Affaires étrangères du Canada, et de 2006 à 2008 ministre des Transports, des Infrastructures et des Collectivités et ministre responsable du Québec. Membre du caucus du Parti Conservateur, il siégeait à la Chambre des communes comme député de la circonscription fédérale de Pontiac, Québec.

De 1989 à 1990, Lawrence CANNON a été nommé vice-président de l'Assemblée nationale. Il a servi comme ministre des Communications du Québec de 1990 à 1994. En 1994, il est devenu vice-président aux Affaires gouvernementales de la société Unitel.

De 2001 à 2005, Lawrence CANNON a été élu conseiller municipal de la nouvelle Ville de Gatineau. En 2005, il est devenu chef de cabinet adjoint du chef du Parti Conservateur du Canada et directeur général adjoint du Parti Conservateur du Canada. Il a ensuite été élu député à la Chambre des communes en 2006, poste qu'il a occupé jusqu'à l'élection fédérale du 2 mai 2011.

En octobre 2011, il s'est joint à la firme Gowling's, comme président du Groupe des Affaires gouvernementales à Ottawa. Il a également été membre du Conseil d'administration d'Oceanic Iron Ore Corporation. Lawrence CANNON a quitté ses fonctions au sein de ces deux entreprises lorsqu'il a été nommé ambassadeur du Canada en France.

Delphine CHAUFFAUT

Chef du Département Questions Sociales, Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Diplômée de l'ESSEC, Delphine CHAUFFAUT est également titulaire d'un DEA de Sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

Delphine CHAUFFAUT débute sa carrière comme Chargée d'études dans une entreprise de conseil, puis entre au CREDOC en 2001 en tant que Responsable adjoint au département Évaluation des Politiques Sociales.

En 2006, Delphine CHAUFFAUT devient Responsable de la Recherche à la Caisse Nationale des Allocations Familiales, puis elle intègre le Commissariat général à la stratégie et à la prospective en octobre 2012 en tant que Chef du Département Questions Sociales.

Edouard COUTY

Président du Conseil d'Administration, Fédération Hospitalière de France (FHF), région Rhône-Alpes

Diplômé de l'IEP-Lyon et de la Faculté de droit de Lyon en 1969, ancien élève de l'École Nationale de Santé Publique, Edouard COUTY est également diplômé de l'Université de Yale – États-Unis.

Tout d'abord Directeur des centres hospitaliers de La Mure (1974-1978), d'Arles (1979-1983) puis de Châlons-en-Champagne (1976-1988), Edouard COUTY est ensuite Conseiller auprès du ministre de la Protection Sociale et de la Santé, chargé des questions hospitalières et de la réforme hospitalière entre 1988 et 1992.

Nommé Directeur de l'Hôpital Saint-Louis à Paris (AP/HP) en 1992, il devient Directeur général des Hôpitaux universitaires de Strasbourg en 1995, puis Directeur des hôpitaux au secrétariat d'État à la Santé et aux Handicapés en 1998.

En décembre 2000, Edouard COUTY est nommé Directeur de l'Hospitalisation et de l'Organisation des Soins au ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées, puis Conseiller maître à la Cour des comptes en janvier 2005.

Enseignant à Sciences Po, il est chargé par le Gouvernement de différentes missions : professions de santé (2006-2007), psychiatrie et santé mentale (2008), assises du médicament (2011), pacte de confiance pour l'hôpital (2013).

Edouard COUTY est Président du Conseil d'Administration de l'ONIAM, Président du Haut conseil des professions paramédicales (HCPP) et, depuis janvier 2012, Président de la Fédération hospitalière de France (FHF), région Rhône-Alpes.

Hélène CROCQUEVIEILLE-EYSSARTIER

Directrice générale, Direction générale des douanes et droits indirects

Diplômée de l'École polytechnique en 1987, de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) en 1992 et de l'IEP-Paris, Hélène CROCQUEVIEILLE-EYSSARTIER débute sa carrière en 1992 en tant que responsable d'enquêtes de conjoncture à la direction des études et synthèses économiques de l'INSEE.

Elle a rejoint ensuite la direction du budget où elle a occupé, de 1995 à 2003, diverses fonctions en tant qu'adjointe puis chef de bureau, sur les secteurs en charge de la prévision des recettes et de l'exécution du budget de l'État, puis des retraites, de la politique vieillesse et des anciens combattants, et enfin de la synthèse budgétaire, et du suivi de la politique budgétaire dans le cadre de l'Union économique et monétaire.

Nommée sous-directrice à la direction du budget en 2003, Hélène CROCQUEVIEILLE-EYSSARTIER est d'abord en charge, jusqu'en 2006, de la 7e sous-direction, compétente sur les secteurs des finances et politiques de l'Union européenne, du soutien au commerce extérieur, des affaires étrangères, de l'aide publique au développement, de l'agriculture et de l'écologie et du développement durable.

En 2006, elle prend la tête de la 4e sous-direction en charge de la politique des transports, le logement, la politique de la ville, l'aménagement du territoire, l'écologie, l'énergie, l'Outremer, la culture, la jeunesse, les sports et le tourisme.

En juin 2009, Hélène CROCQUEVIEILLE-EYSSARTIER a été nommée directrice des ressources humaines au secrétariat général de ce qui correspond aujourd'hui aux ministères de l'égalité des territoires et du logement (METL) et de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

Depuis le 22 février 2013, elle exerce la responsabilité de directrice générale des douanes et droits indirects, administration d'environ 16 000 agents rattachée à la double tutelle des ministres de l'économie et du budget d'une part, et du commerce extérieur d'autre part.

Arnaud FREYDER

Directeur des ressources humaines, Conseil d'État

Historien de formation, ancien élève de l'École normale supérieure de la rue d'Ulm, de l'École nationale d'administration et de Sciences Po Paris, Arnaud FREYDER travaille depuis près de dix ans sur la réforme des politiques publiques en France. Il a notamment travaillé, de 2005 à 2007, à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, de 2007 à 2009, comme conseiller au cabinet du ministre du budget et du secrétaire d'État chargé de la fonction publique et, de 2009 à 2012, comme conseiller au cabinet du Premier ministre sur tous les sujets relatifs à la réforme de l'État et à la fonction publique.

Intervenant régulièrement dans les Universités ou dans les Écoles de formation des fonctionnaires sur ces thèmes, il est actuellement directeur des ressources humaines de l'ensemble de la juridiction administrative (Conseil d'État, Cour nationale du droit d'asile, tribunaux administratifs et cours administratives d'appel). Il vient de faire paraître un livre sur la réforme de la fonction publique : « *La fonction publique : chronique d'une révolution silencieuse* », LGDJ – Lextenso éditions, juin 2013.

Stéphane GEFFRIER

Associé, EUROGROUP CONSULTING

Stéphane GEFFRIER est diplômé de Sciences-Po (Service Public, 1994) et est également titulaire du DESS de Gestion Publique de Paris-Dauphine. Il a débuté sa carrière chez EUROGROUP CONSULTING en 1999 ; il est associé au sein du Secteur Public et Santé.

Depuis une douzaine d'années, Stéphane GEFFRIER est spécialisé dans le secteur public. Il accompagne les administrations d'État, les opérateurs publics et les collectivités territoriales dans leurs projets de transformation. Il est intervenu à de nombreuses reprises dans le domaine de la Défense et sur les politiques publiques régaliennes et également sur le domaine santé/social. Ses domaines d'expertises couvrent notamment les projets de fusion, les démarches d'analyse stratégique, l'optimisation des organisations, l'amélioration de la qualité de service pour les usagers et l'évaluation des politiques publiques.

Patrick HALLINGER

Secrétaire national, Union Générale des Fédérations de Fonctionnaires – CGT

Patrick HALLINGER est attaché principal au ministère de l'Ecologie.

Après avoir occupé des fonctions de chargé d'études d'urbanisme à la DDE de l'Indre et Loire, il a ensuite exercé différentes responsabilités syndicales régionales et nationales.

Il s'est investi dans le syndicalisme cadres en créant une organisation spécifique pour impulser cette activité à la fédération CGT de l'Équipement-environnement. Il a également animé cette activité dans la fonction publique et dans la Confédération. A ce titre, il est notamment membre du conseil d'administration de l'ENA.

Secrétaire national de l'UGFF, Patrick HALLINGER a en charge les questions de réforme de l'État et de la décentralisation. Il a ainsi porté la réflexion syndicale sur ces questions depuis une dizaine d'années. Il a suivi les questions de la RGPP et de la MAP en étant particulièrement attentif aux questions du service public de proximité.

Il a participé précédemment à la commission de modernisation des services publics dont il regrette aujourd'hui la disparition. Membre du Comité Central des DDI, il fait le constat du besoin de lieux d'échanges et de concertation avec les personnels et les différents acteurs tant au plan national sur les questions interministérielles qu'au plan des territoires. Il s'investit au plan associatif pour promouvoir les services publics.

Nathalie LOISEAU

Directrice, Ecole nationale d'administration

Nathalie LOISEAU, ministre plénipotentiaire, est diplômée de Sciences Po Paris et de l'INALCO en chinois. Elle est directrice de l'Ecole nationale d'administration depuis 2012.

Entrée au ministère des Affaires étrangères en 1986, elle a notamment servi à la direction de la communication et de la presse, à la direction d'Asie et à la direction des Nations unies. Elle a servi en qualité de conseiller technique au cabinet du ministre des affaires étrangères de 1993 à 1995. Elle a également été affectée à Jakarta (1990-1992), Dakar (1995-1999), Rabat (1999- 2002), et en qualité de Chef du service d'information et de presse à l'ambassade de France à Washington, d'août 2002 à juillet 2007. Sous-directrice d'Afrique du Nord (2007-2008), elle fut ensuite Directrice adjointe d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au Quai d'Orsay (2008- 2009).

Directrice des ressources humaines au ministère des Affaires étrangères et européennes (2009-2011), Nathalie LOISEAU fut nommée en novembre 2011 Directrice générale de l'administration et de la modernisation au Ministère des Affaires étrangères.

Guy MOULIN

Président de la Commission Médicale d'Établissement, Assistance Publique-Hôpitaux de Marseille, Président de la Conférence des Présidents de CME de CHU

Guy MOULIN, a été Interne des Hôpitaux de Marseille en 1986, Praticien Hospitalier en 1992 et Professeur des Universités-Praticien Hospitalier depuis 1995.

Chef du Service de Radiologie Générale et Vasculaire à l'Hôpital de la Timone – CHU de Marseille – depuis 2003, il est spécialiste en radiologie vasculaire interventionnelle et en imagerie de la tête et du cou. Il a présidé la Société Francophone d'imagerie de la tête et du cou (CIREOL) de 2001 à 2007.

Secrétaire général de la Commission Médicale d'Établissement du CHU de Marseille de 1999 à 2003, puis Vice-Président de 2003 à 2007, il a été élu Président depuis avril 2007.

Guy MOULIN préside la Conférence des Présidents de CME de CHU depuis janvier 2012.

Julien RENCKI

Secrétaire général, Secrétariat général pour la Modernisation de l'Action Publique

Diplômé de l'ENA (1997, promotion Marc Bloch), de l'Institut des Études Politiques de Paris et titulaire d'un DEA de droit communautaire de l'université de Paris-II, Julien RENCKI est administrateur civil hors classe.

Il commence sa carrière en 1997 à la direction du Trésor au ministère de l'Économie et des Finances, comme adjoint au chef de bureau, d'abord en charge du financement du logement puis de la régulation de l'assurance. En 2001, il rejoint Bruxelles comme attaché financier au sein de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.

En 2003, il est nommé chef du bureau « EDF et Gaz de France » à l'Agence des participations de l'État. Il est ensuite chef du bureau « endettement et financement international » et secrétaire général du Club de Paris, de 2006 à 2007, puis sous-directeur des affaires financières multilatérales et du développement et vice-président du Club de Paris jusqu'en 2009.

Nommé secrétaire général de la direction générale du Trésor fin 2009, il est chargé de la conduite du projet de transformation « DG Trésor 2010 ». En mai 2012, il devient conseiller pour l'économie, les finances et les entreprises du Premier ministre, Jean-Marc Ayrault.

Julien RENCKI a été nommé secrétaire général pour la modernisation de l'action publique en septembre 2013.

Jean SIVARDIÈRE

Président, Fédération nationale des associations d'utilisateurs des transports (FNAUT)

Ancien élève de l'École Polytechnique et docteur-es-sciences, Jean SIVARDIÈRE a été physicien au CEA et enseignant à l'Université de Grenoble. Promoteur du tramway de Grenoble et co-fondateur de la FNAUT en 1978, il a été administrateur de la SNCF de 1983 à 1993.

Jean SIVARDIÈRE a, par ailleurs, participé à l'atelier Transport du Grenelle de l'environnement.

| Remerciements |

Nous adressons nos plus sincères remerciements à l'ensemble des acteurs du secteur public qui ont eu la bienveillance de participer à notre démarche, et tout particulièrement à la DGAFP et l'ENA. Leurs contributions ont été essentielles à la publication de ce recueil, suite à la dernière édition des Rencontres de la Transformation Publique®.

Ces rencontres annuelles¹ ont pour ambition de proposer des pistes d'actions pour transformer le service public. Les conférences précédentes ont traité de thèmes relatifs à l'évolution du management au sein du service public : le management des seniors dans la fonction publique (2009), le management des hauts potentiels dans la fonction publique (2010), le management de l'innovation dans le secteur public (2011), réussir durablement la réforme de l'action publique ou l'art de conjuguer culture du service public et culture du changement (2012) et quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ? (2013).

Nous tenons également à remercier les consultants et les services Marketing et Communication d'EUROGROUP CONSULTING qui ont participé à la réalisation de cet ouvrage.

¹ Toutes les études présentées dans le cadre de ces rencontres, publiées avec l'Association des anciens élèves de l'ENA, sont téléchargeables sur notre site internet : www.eurogroupconsulting.fr

Conception et mise en page réalisées par :
Valérie Lonchampt
Mobile : +33 (0)6 31 99 90 32
E-mail : valerecrea@gmail.com

Imprimé sur du Rives Traditions Blanc Naturel
par l'imprimerie Grillet

© EUROGROUP CONSULTING - Avril 2014

