



FRANCE

2025

DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE

Groupe 8 _____

État, action publique et services publics

**PROSPECTIVE
EVALUATION**

8

État, action publique et services publics

**FRANCE
2025**
DIAGNOSTIC STRATÉGIQUE

8

Présidente : Rose-Marie Van Lerberghe

PROSPECTIVE
EVALUATION

Préliminaires

8.1. Qu'attendra-t-on de l'action publique en 2025 ?

- 8.1.1. Les attentes des citoyens
- 8.1.2. La reconfiguration de l'action publique face aux nouveaux enjeux
- 8.1.3. Les principaux facteurs d'évolution de l'action publique

8.2. Qui fera quoi ? Organisation et répartition des compétences

- 8.2.1. Un enchevêtrement des missions entre les différents acteurs
- 8.2.2. Le rôle de l'État
- 8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales
- 8.2.4. Les villes du futur
- 8.2.5. L'impact de l'Union européenne
- 8.2.6. La participation de la société civile à l'action publique
- 8.2.7. La sécurité : une illustration

8.3. De quelle manière ? Modalités de l'action publique

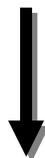
- 8.3.1. Les citoyens et la décision publique
- 8.3.2. Les citoyens et les services publics
 - L'éducation
 - La santé
 - La justice
- 8.3.3. La performance de l'action publique
 - Une illustration : usage et impact des technologies de l'information

Conclusion

Composition du groupe de travail « État, action publique et services publics »



Justification de la mission



Services publics

Face à l'aggravation des inégalités sociales et économiques, les services publics demeurent :

- un des **éléments clefs** du pacte républicain
- un des principaux **leviers** des pouvoirs publics

Analyse prospective

- L'avenir est loin d'être écrit et dépend très largement des options choisies
- Il s'agit donc d'éclairer les choix ultérieurs par une analyse prospective

Précisions préalables et choix du groupe de travail

1

L'action publique dans son ensemble et non pas la seule action de l'État

- Les services publics pris en charge par l'État
- Les services publics assumés par les collectivités territoriales

2

Des services publics envisagés d'un point de vue fonctionnel

- Des missions d'intérêt général correspondant à la satisfaction des besoins sociaux
- Des services publics assurés, soit directement par les personnes publiques, soit gérés par des personnes privées

3

La réallocation des moyens plutôt qu'une réduction à tout prix des dépenses

4

Des services *au* public

- Les attentes des citoyens et les enjeux dont elles sont l'expression déterminent la manière dont les moyens doivent être redéployés

5

Une équation traditionnelle « État – service public – emploi public » qui doit être interrogée

8.1. Qu'attendra-t-on de l'action publique en 2025 ?

Préliminaires

8.1. Qu'attendra-t-on de l'action publique en 2025 ?

8.1.1. Les attentes des citoyens

8.1.2. La reconfiguration de l'action publique face aux nouveaux enjeux

8.1.3. Les principaux facteurs d'évolution de l'action publique

8.2. Qui fera quoi ? Organisation et répartition des compétences

8.3. De quelle manière ? Modalités de l'action publique

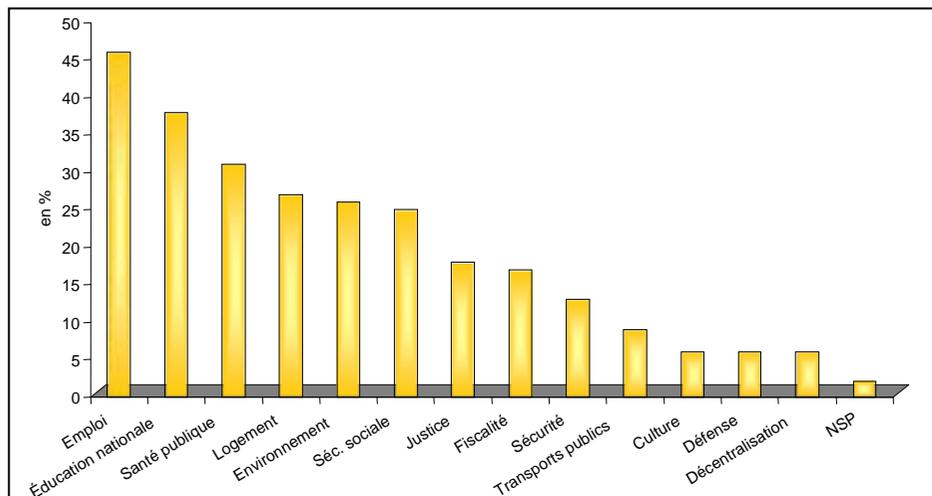
Conclusion

Composition du groupe de travail « État, action publique et services publics »

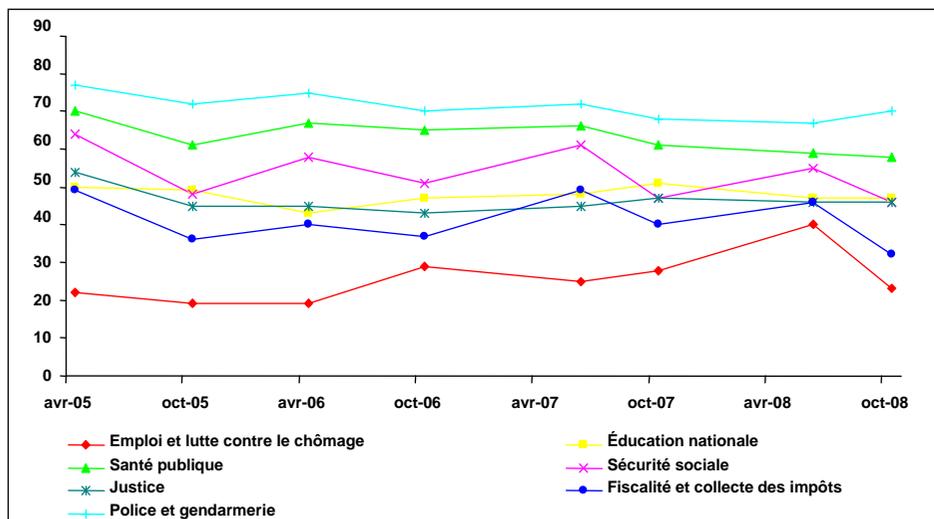
8.1.1. Les attentes des citoyens

L'évolution des attentes prioritaires des Français en matière d'action publique

Les domaines prioritaires d'intervention de l'État



La perception des Français sur les grands domaines d'action publique (en pourcentage de bonne opinion)



Source : Baromètre BVA – Institut Paul Delouvrier, octobre 2008 (sur 992 personnes)

- L'emploi, l'éducation et la santé publique constituent les trois priorités historiques des Français en matière d'action publique
- En revanche, l'appréciation des Français sur ces trois domaines d'action reste mitigée
- En 2008, près de la moitié (46 %) des Français ont une bonne opinion des services publics, mais avec des niveaux très contrastés selon les services :
 - à l'inverse de l'emploi, la sécurité, la santé et la sécurité sociale sont très bien jugées
 - les autres se situent à un niveau plutôt moyen

8.1.1. Les attentes des citoyens

En 2025, les citoyens sont plus exigeants et expriment des demandes contradictoires

Le citoyen « consommériste »

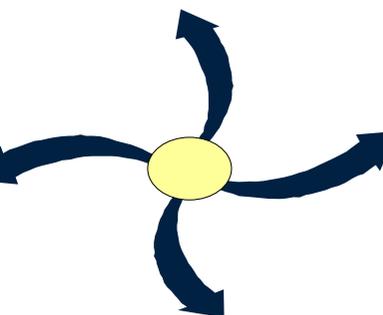
- **Banalisation de l'offre de service public** et mise en concurrence avec le secteur privé
- **Exigences d'efficacité** et du meilleur rapport qualité/prix
- **Mise en concurrence** des États par les citoyens les plus mobiles se traduisant par une concurrence fiscale exacerbée
- **Comparaison des secteurs public et privé** dans leur usage des améliorations technologiques au service des usagers

Le citoyen « revendicatif et contestataire »

- **Contestation du pouvoir exorbitant de l'État** et de ses représentants
- Remise en cause par les citoyens de la **relation asymétrique** qui les lie au dépositaire de l'intérêt général
- **Recours croissant au juge** pour contester les décisions administratives
- Demande accrue de **transparence et d'égalité d'accès** au service public

Le citoyen « paradoxal »

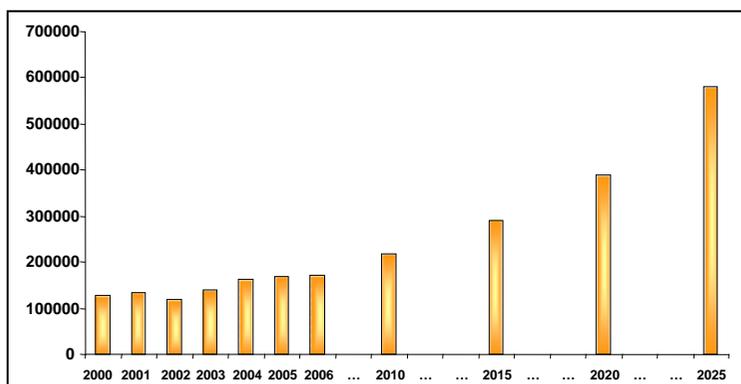
- Attentes fortes en termes de **protection** et de sécurité dans le domaine social et **mise en cause de la fonction sociale de l'impôt**
- Demande de **nouvelles règles** (ex. : environnement) et développement de mouvements de **désobéissance civile**
- Demande de **traitement au cas par cas** et attente d'**automatisation** efficace des traitements



Le citoyen « partenaire »

- Aide à l'**identification des besoins** et à la définition des problèmes
- Participation à l'**élaboration des politiques publiques** et à la conception des services
- Contribution à la **mise en œuvre des politiques publiques** et des services ainsi qu'à leur fourniture

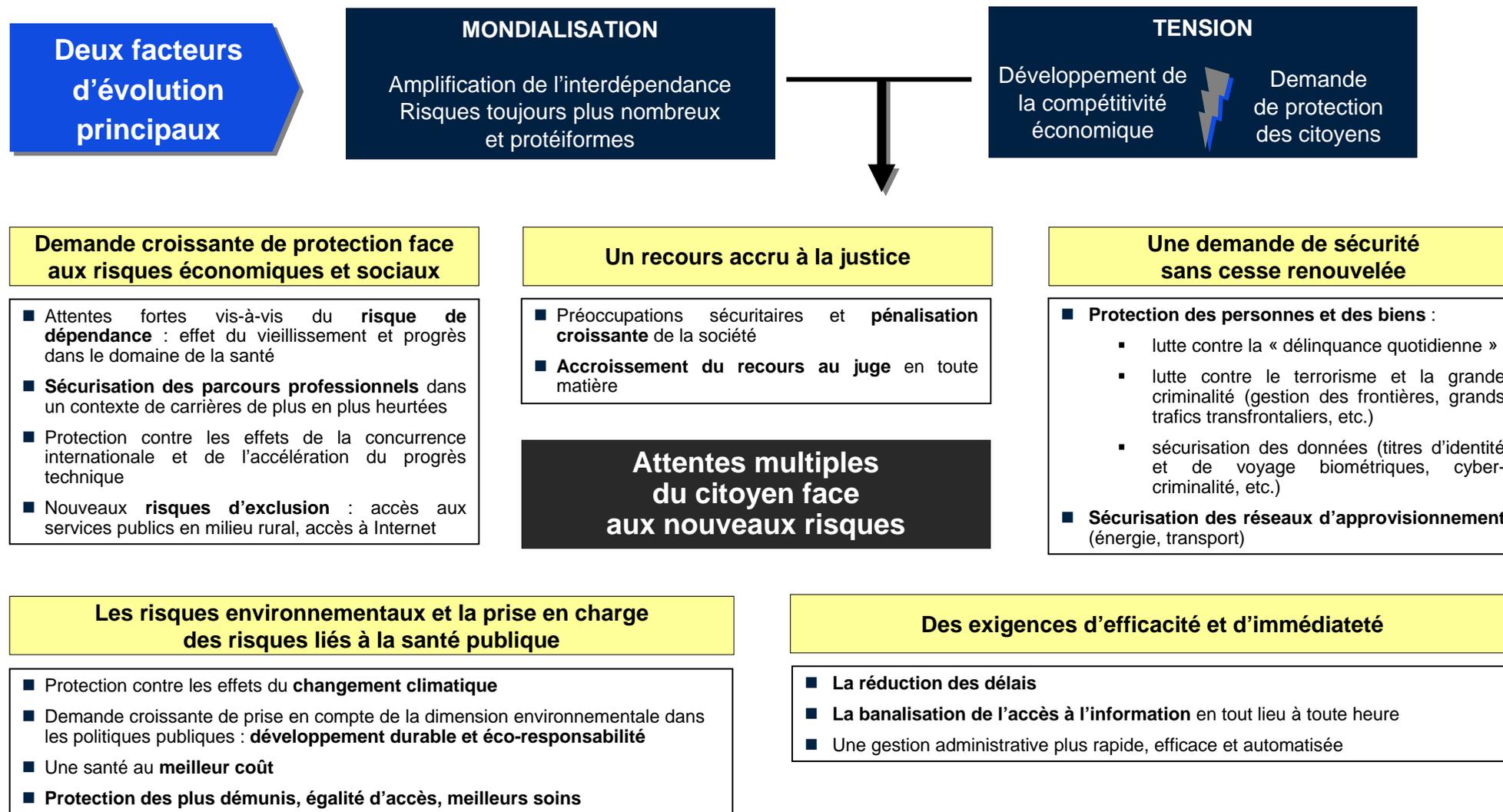
Évolution
tendancielle du
nombre d'affaires
nouvelles devant
les tribunaux
administratifs



Source : Ministère de la Justice

8.1.2. La reconfiguration de l'action publique face aux nouveaux enjeux

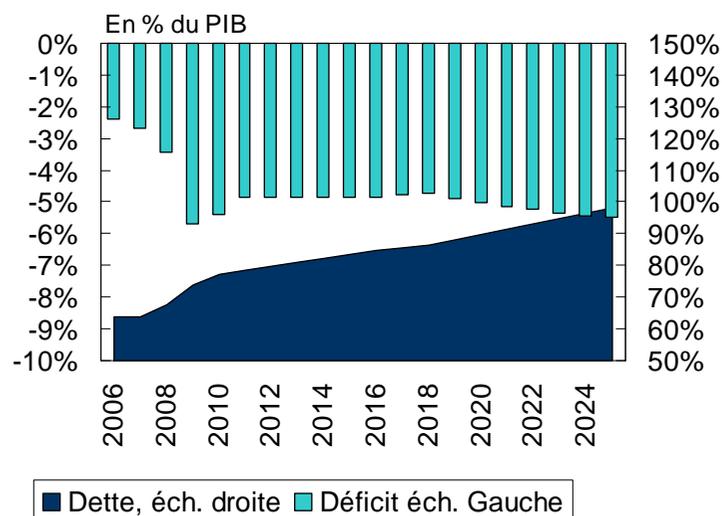
Un impératif pour l'action publique : répondre aux nouvelles attentes et aux nouveaux risques



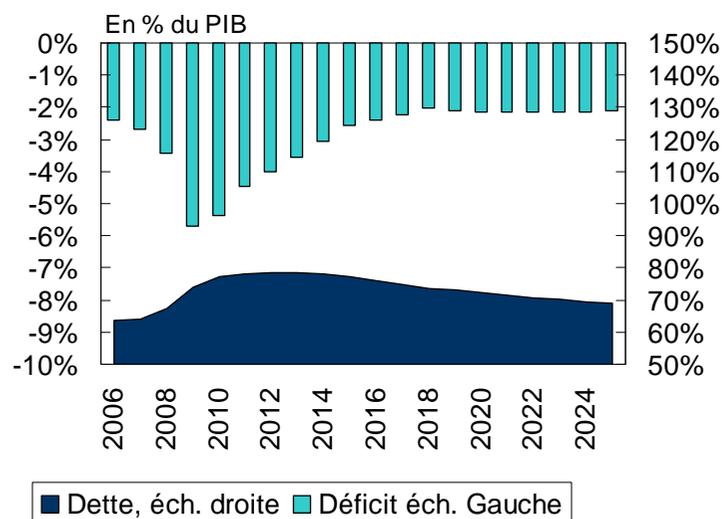
8.1.2. La reconfiguration de l'action publique face aux nouveaux enjeux

La reconfiguration de l'action publique dépend cependant de contraintes budgétaires

Dans les deux scénarios, le taux de croissance de l'économie retourne à sa tendance de long terme, soit 2,1 % de moyenne à partir de 2012, pour un taux de chômage moyen de 5,9 %.



- Le premier scénario simule l'impact de la récession et du plan de relance sur les finances publiques, avec une politique budgétaire inchangée par rapport aux années précédentes. Le poids de la dette dans l'économie nationale serait de 98 % en 2025 (avec un taux d'intérêt réel de 2,5 %). L'effet « boule de neige » est dû principalement aux charges d'intérêt qui s'accumulent.



- Le second scénario simule l'impact de la récession et des plans de relance avec une politique budgétaire plus volontariste après 2010, qui passe par une restriction du déficit de ½ point de PIB par an entre 2011 et 2015. Cela correspond à une réduction moyenne de 10 milliards d'euros par an, soit 1 % des dépenses publiques. Le ratio de la dette sur le PIB serait alors de 69 % en 2025, avec un taux d'intérêt réel de 2 %. Ce scénario permet de retrouver, à terme, des marges de manœuvre pour l'État.

8.1.3. Les principaux facteurs d'évolution de l'action publique

L'avenir de l'action publique dépend de deux facteurs principaux

Sa capacité d'adaptation aux attentes des citoyens

- La faculté de l'État à se réformer et à collaborer avec les autres acteurs chargés d'une mission de service public
- La mise en place de **modes de gestion plus souples et plus efficaces** permettant de rendre un service adapté et de qualité
- Le développement d'**outils pour la gestion des risques** : anticipation, identification, réaction

Le degré de socialisation des fonctions et des risques accepté par les citoyens

- La place respective de la **mutualisation et de la responsabilité** individuelle dans l'assurance des risques sociaux
- Les limites au consentement à payer l'impôt
- La **légitimité et l'efficacité** de l'action publique par rapport à des **solutions purement individuelles**
- En particulier, s'agissant des réponses apportées à la « nouvelle donne » de **l'immigration**, du traitement de la **question urbaine** ou encore de la transformation du **système éducatif**

8.2. Qui fera quoi ? Organisation et répartition des compétences

Préliminaires

8.1. Qu'attendra-t-on de l'action publique en 2025 ?

8.2. Qui fera quoi ? Organisation et répartition des compétences

8.2.1. Un enchevêtrement des missions entre les différents acteurs

8.2.2. Le rôle de l'État

8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales

8.2.4. Les villes du futur

8.2.5. L'impact de l'Union européenne

8.2.6. La participation de la société civile à l'action publique

8.2.7. La sécurité : une illustration

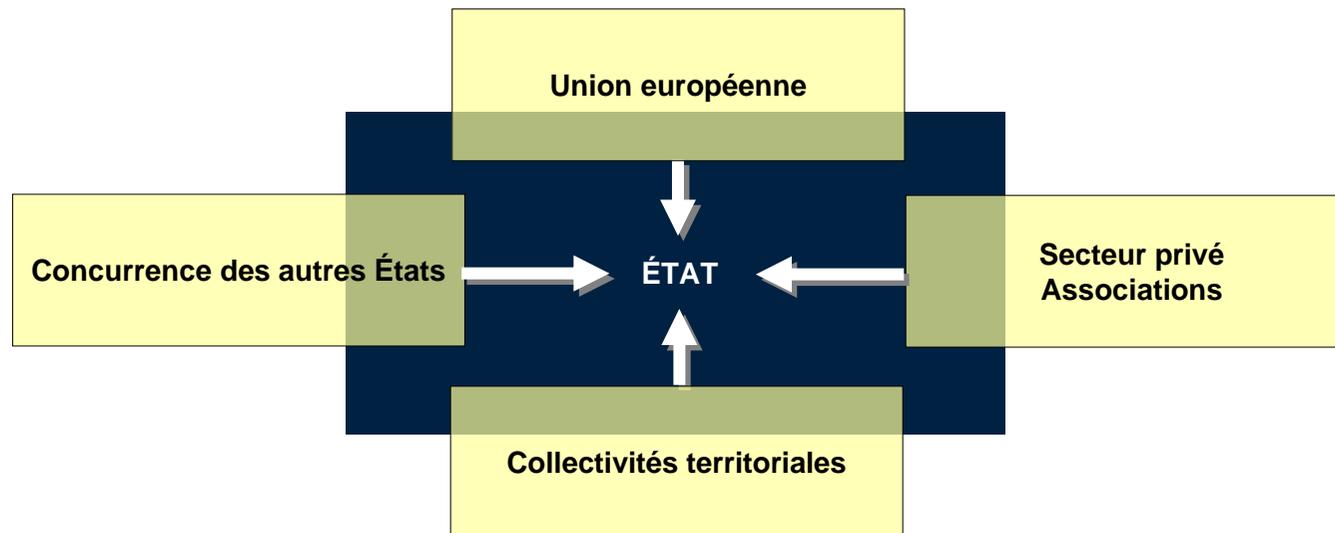
8.3. De quelle manière ? Modalités de l'action publique

Conclusion

Composition du groupe de travail
« État, action publique et services publics »

8.2.1. Un enchevêtrement des missions entre les différents acteurs

Problématique



Une action publique de plus en plus éclatée...

- La situation de monopole historique de l'État pour un certain nombre de missions est remise en cause par la concurrence d'autres acteurs
- Loin de se limiter à l'exercice de missions périphériques, cette concurrence vaut pour des attributions que l'on croyait indissociables de l'idée même de souveraineté



...induisant un enchevêtrement des missions

- L'action publique ne peut être réduite à ses modalités d'intervention au niveau national
- Elle doit aujourd'hui être appréhendée de manière globale, c'est-à-dire à tous les niveaux d'organisation et de gouvernance territoriales
- Elle se caractérise par la complexité de la répartition des missions entre les différents acteurs et par son manque d'intelligibilité pour le citoyen

8.2.1. Un enchevêtrement des missions entre les différents acteurs

Plan

1

Le rôle de l'État central

- Malgré le débat récurrent concernant son repli, l'État n'est pas une forme d'organisation politique dépassée
- Il demeure le **lieu privilégié de formation de l'identité collective** et un élément clef de la gouvernance publique

2

L'organisation et la gouvernance territoriales

- L'Europe, les régions et les intercommunalités s'institutionnalisent progressivement

3

Les villes du futur

- Les villes s'affirment et se reconfigurent

4

L'impact de l'Union européenne

- **Le processus d'intégration européenne**, d'ampleur variable selon les domaines, l'architecture institutionnelle et la volonté politique des États membres influencent directement le périmètre et le contenu de l'action publique dans les États membres

5

La participation de la société civile à l'action publique

- Des formes nouvelles de participation se développent



FOCUS : La sécurité comme illustration d'un enchevêtrement des missions

8.2.2. Le rôle de l'État

Si l'État demeure la pierre angulaire du système international et l'acteur majeur de la cohésion sociale, le contexte dans lequel il intervient a changé

L'action de l'État est remise en cause sur le territoire national...

- **Au regard des résultats obtenus**
 - Persistance d'un niveau élevé de chômage
 - Crise de la solidarité nationale
 - Accroissement des inégalités
 - Diminution de la mobilité sociale
- **Au regard de ses modes de gestion**
 - Accroissement des dépenses, du déficit et de la dette
 - Remise en cause de la capacité de l'État gestionnaire

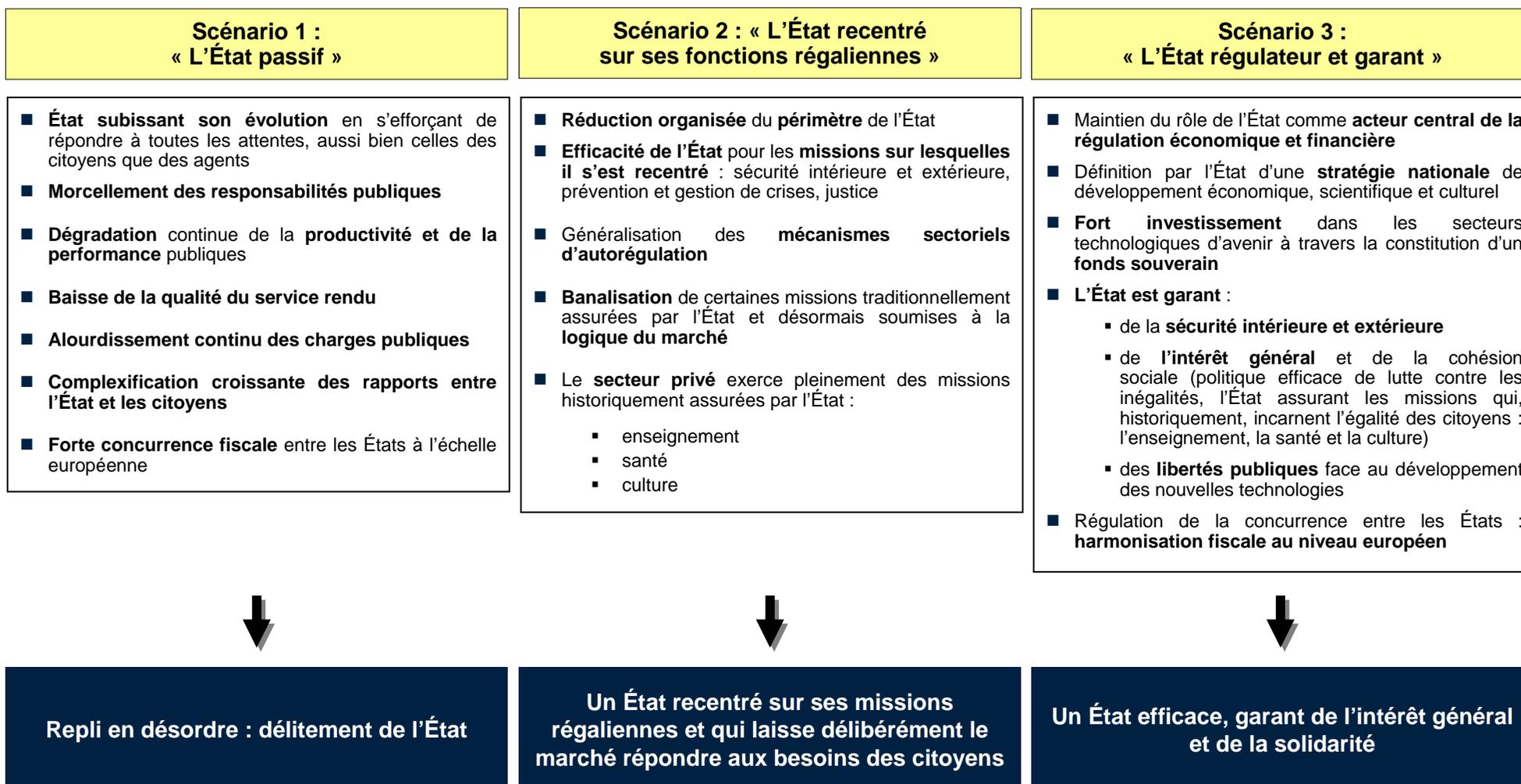


...et subit plus largement l'impact de la mondialisation

- L'accroissement des mouvements de biens, de services, de main-d'œuvre, de technologie et de capital à l'échelle internationale implique le **passage de l'internationalisation à la mondialisation**
- **État concurrencé par les autres États**
 - Concurrence fiscale
 - Mobilité des élites
 - Localisation des centres de recherche
- **État remis en cause par d'autres acteurs**
 - Poids croissant des firmes multinationales
 - Affirmation du rôle des organisations non gouvernementales
- **Émergence de nouveaux enjeux auxquels l'État doit faire face**
 - Concurrence des « paradis fiscaux »
 - Catastrophes écologiques, propagation d'épidémies, virus informatiques...
 - Développement d'une criminalité transfrontalière

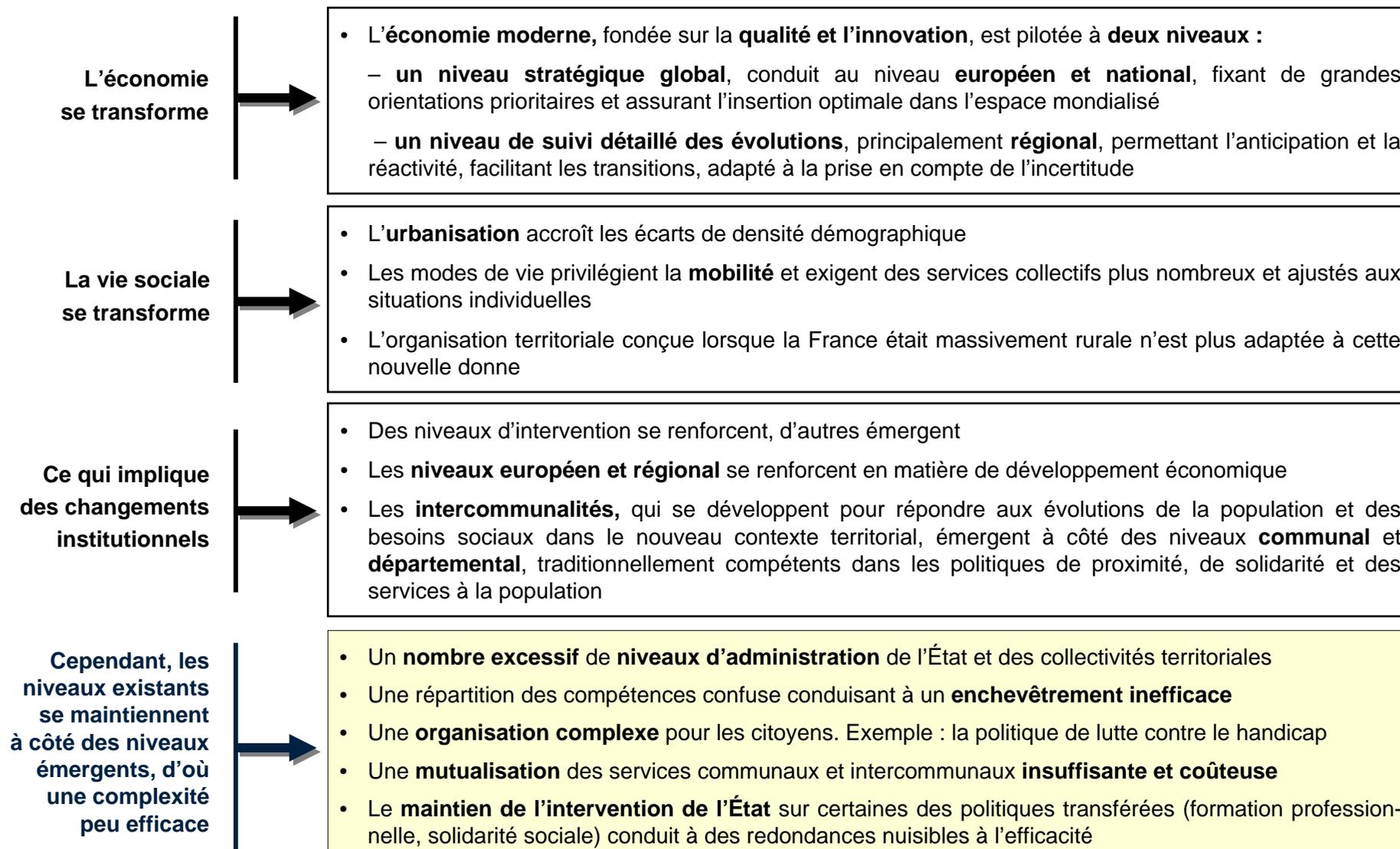
8.2.2. Le rôle de l'État

Le rôle de l'État pourrait évoluer selon trois scénarios



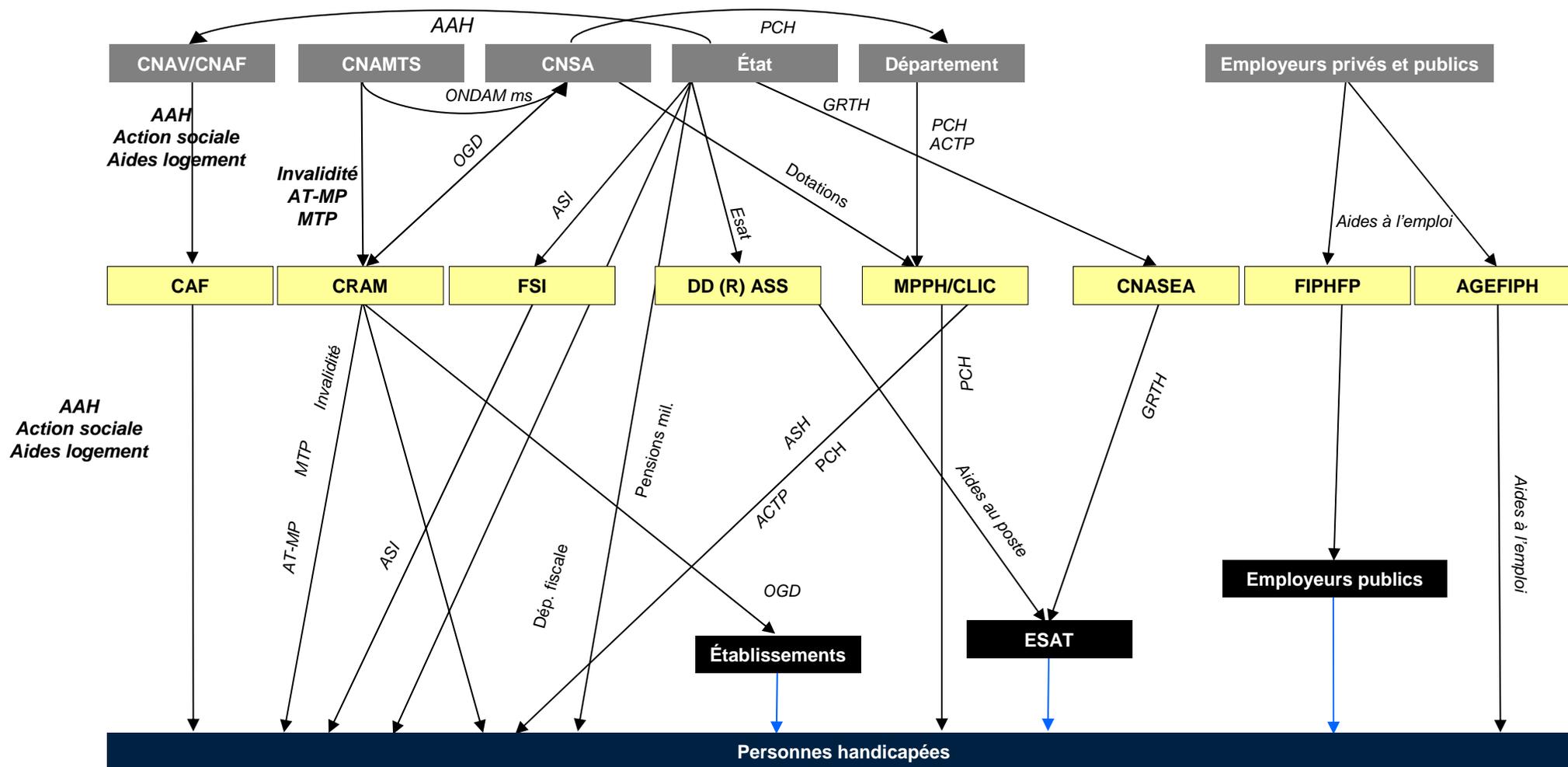
8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales

L'enchevêtrement des compétences entre les différentes collectivités territoriales est coûteux, source d'inefficacité et de confusion pour le citoyen



8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales

Une illustration de la multiplicité des acteurs : la politique de lutte contre le handicap



Source : Direction du Budget

8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales

L'Europe est source d'opportunités nouvelles pour les collectivités territoriales

La coopération transnationale se développe à l'échelle européenne...

- Les cadres communautaires de coopération transnationale (INTERREG) ont permis aux acteurs territoriaux d'apprendre à coopérer dans des projets à géométrie et durée variables, dont les résultats sont évalués et dont les formes institutionnelles et la gouvernance sont définies au cas par cas
- La création de groupements européens de coopération territoriale (GECT) (loi du 16 avril 2008)
 - inscrit cet acquis dans la durée
 - permet de créer des institutions de coopération directe entre les collectivités territoriales et/ou les organismes de droit public (universités, diverses institutions parties prenantes au développement économique) avec leurs homologues des pays de l'Union

...et fournit un nouveau cadre d'action aux collectivités territoriales

- Un accroissement de leur autonomie et de leur expérience des contrats et des projets
- Des formes d'organisation plus souples, moins uniformes et évoluant en grande partie sur la base de leurs résultats, mesurés par des évaluations systématiques
- Une capacité d'adaptation aux nouvelles échelles territoriales fonctionnelles de l'économie
- Ces formes d'action peuvent notamment faciliter l'insertion des pôles de compétitivité dans une démarche transnationale

La composante régionale/locale du développement économique distinguera de moins en moins les programmes français des programmes transnationaux

8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales

Deux dynamiques d'évolution possible du rôle des collectivités territoriales

« Statu quo »

- **Maintien de la répartition actuelle des compétences :**
 - **l'État**, garant de l'intérêt national, **joue seul le rôle dirigeant**
 - il se réorganise, mais son recentrage stratégique au niveau régional est limité par la **création d'agences spécialisées**
 - accroissement des compétences déléguées aux intercommunalités mais la commune conserve souvent son rôle de gestion
 - **les compétences d'attribution de la Région restent peu nombreuses.** Lorsqu'elle agit dans des domaines nouveaux (santé ou éducation notamment), c'est souvent avec des **compétences d'orientation stratégique non prescriptives**
- **La complexité du système institutionnel est conservée, mais elle est régulée par des opérations ponctuelles de désenchevêtrement**
 - face à la pression budgétaire croissante et aux prélèvements plafonnés, les collectivités territoriales tendent à **recentrer leur action sur leurs compétences propres**
 - les initiatives permettant aux collectivités publiques de s'engager dans des projets transnationaux (GECT, groupements européens de coopération territoriale) sont développées de manière inégale selon les régions

« Recomposition progressive autour de deux niveaux »

- Une organisation à **deux niveaux de pouvoir** se met progressivement en place : **l'intercommunalité et la Région** émergent comme des niveaux pertinents d'action publique
- Le contrat, la **coproduction** et la **corégulation** État/collectivités de l'action publique se développent
- **L'intercommunalité :**
 - **exerce les compétences de proximité** qui relevaient auparavant de la commune et du département
 - poursuit son développement, si bien que **la question de la place et de l'avenir des échelons traditionnels se pose**

Exemple : maintien de l'offre de services publics et des formes de la démocratie participative locale au niveau communal (« guichets uniques »)
- **La Région :**
 - est l'échelon des politiques publiques de **développement**
 - dispose de **compétences larges et prescriptives**
 - développe la coopération transnationale
- **La répartition des compétences n'est pas figée**
 - L'État et les collectivités territoriales peuvent adapter leur organisation fonctionnelle dans le cadre d'une conférence régionale territoriale

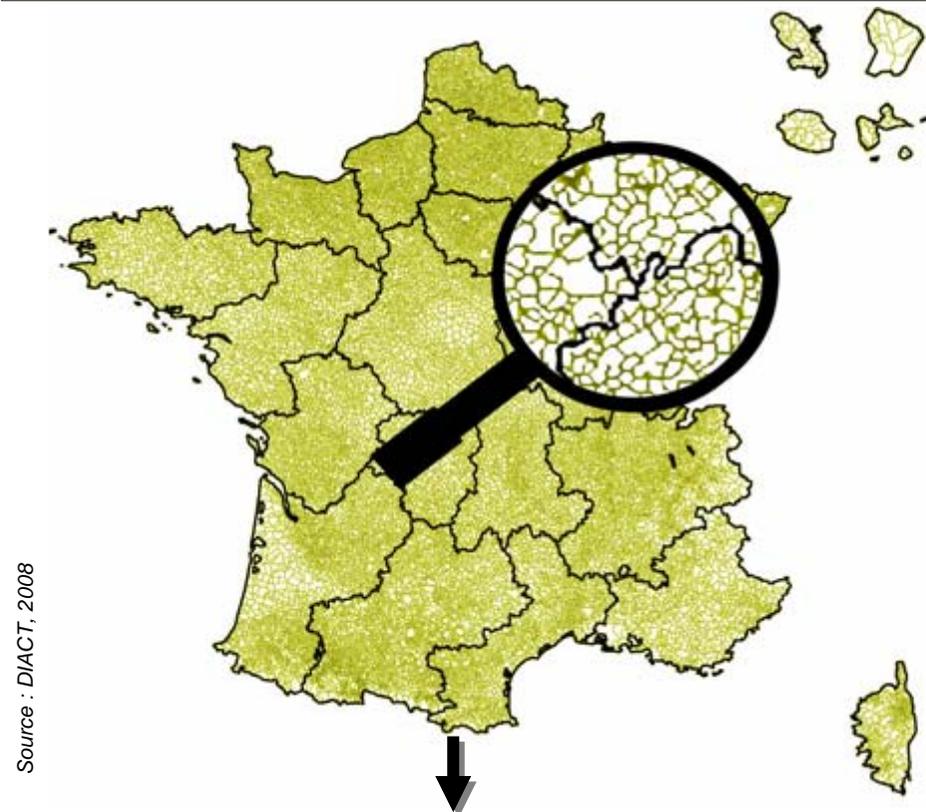
8.2.3. L'organisation et la gouvernance territoriales

Groupe « État, action publique et services publics » présidé par Rose-Marie Van Lerberghe

Illustration des deux dynamiques d'évolution possible du rôle des collectivités territoriales

« Statu quo : 36 679 communes »

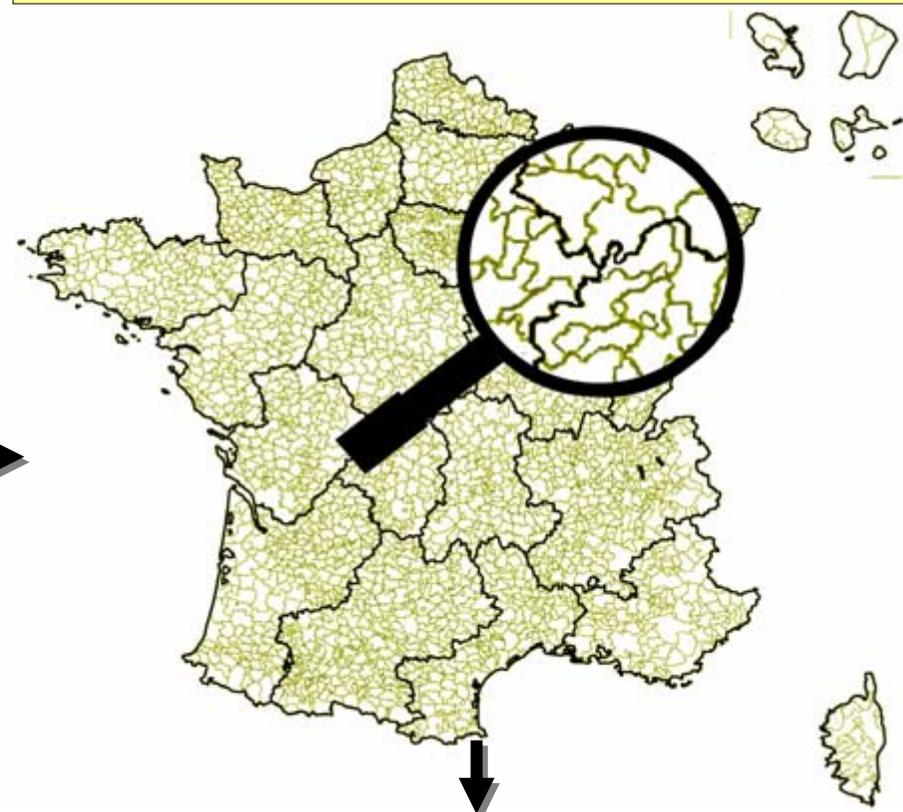
« Recomposition : vers 2 500 collectivités de base »



Source : DIACT, 2008

Maintien des échelons traditionnels : **36 679 communes** instituées comme échelon de proximité quand la population était presque uniformément répartie sur le territoire

Cette répartition a changé au **bénéfice d'agglomérations** incluant de nombreuses communes au **détriment des zones rurales de moindre densité**



Face à cette évolution, des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) ont été créés. Regroupant 13 communes en moyenne, **ils pourraient devenir la collectivité territoriale de base** et adapter l'organisation administrative à la répartition de la population au prix d'une moindre proximité compensée par une **plus grande mutualisation des services publics**

8.2.4. Les villes du futur

Un contexte favorable à une évolution profonde

■ La moitié de la population mondiale vit dans les villes

■ De nouveaux réseaux font leur apparition (fibre optique, trains à grande vitesse...) et modifient le rapport de la ville à l'espace, et les liens des villes entre elles

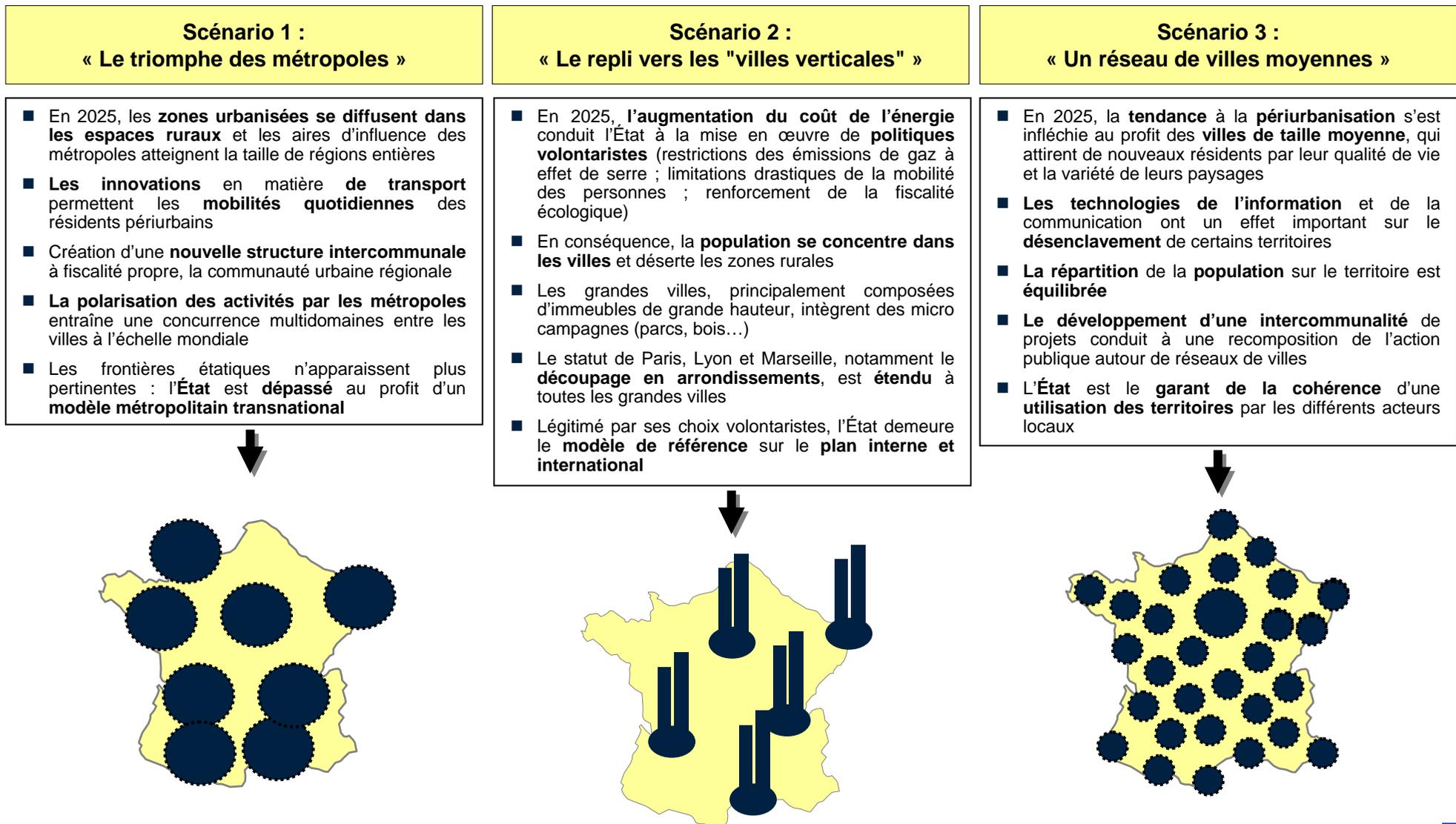
LES VILLES

■ L'organigramme de pilotage des grandes villes s'est complexifié, car les acteurs sont désormais plus divers et plus nombreux

■ Paris se voit soumise à une concurrence de plus en plus vive des métropoles européennes et mondiales. D'où l'existence de débats sur le statut du Grand Paris et de la région capitale

8.2.4. Les villes du futur

Trois scénarios d'évolution



8.2.5. L'impact de l'Union européenne

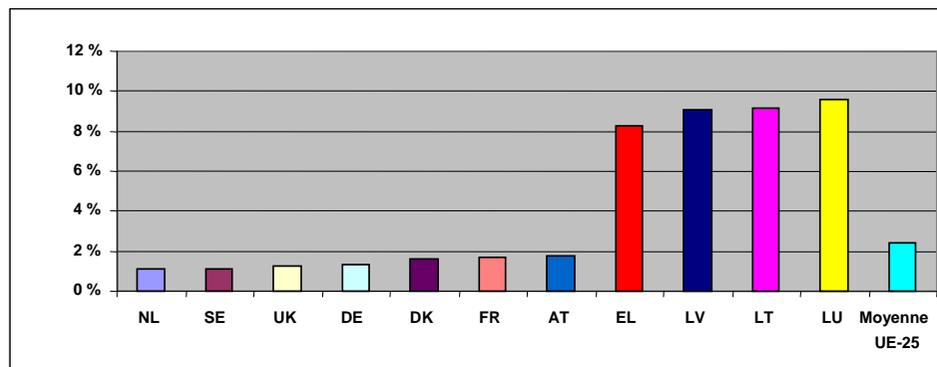
Enjeux

- **Clarification des compétences** et des niveaux d'intervention entre l'Union européenne et les États membres
- **Facilitation de la prise de décision** au sein des institutions européennes (mode de votation à la majorité qualifiée au sein du Conseil et généralisation de la procédure de codécision)
- Institution d'un **nouveau cadre financier** de l'UE (2014-2020) et réforme envisagée du mode de financement actuel du budget communautaire
- **La montée en puissance des dépenses nationales sociales et de santé** pourrait contribuer à alléger le poids d'autres dépenses nationales (R & D, équipement militaire...) en les mutualisant au niveau européen
- Développement de coopérations renforcées

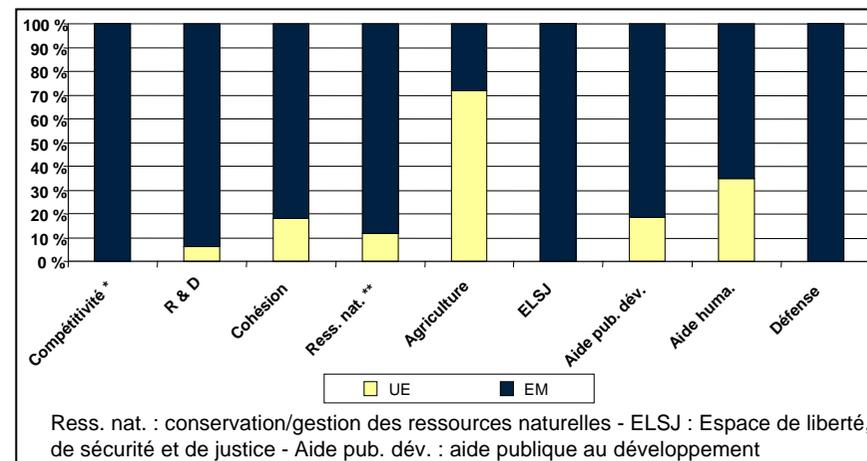
Répartition des compétences : les évolutions significatives

	Traité de Nice (2001)	Traité de Lisbonne (en cours de ratification)
Asile	UNANIMITÉ	MAJORITÉ QUALIFIÉE
Immigration	UNANIMITÉ	MAJORITÉ QUALIFIÉE
Coopération judiciaire pénale	UNANIMITÉ	MAJORITÉ QUALIFIÉE
Coopération judiciaire civile	MAJORITÉ QUALIFIÉE sauf droit de la famille	MAJORITÉ QUALIFIÉE si clause passerelle
Politique sociale	UNANIMITÉ	MAJORITÉ QUALIFIÉE si clause passerelle
Énergie		MAJORITÉ QUALIFIÉE
Propriété intellectuelle		MAJORITÉ QUALIFIÉE

Poids des dépenses communautaires (en pourcentage des dépenses publiques totales et par pays, en 2005)



Poids des dépenses publiques communautaires et nationales par secteur en 2005 (en pourcentage)



Sources : Eurostat, OCDE, calculs CAS * Hors R & D ** Hors agriculture

8.2.5. L'impact de l'Union européenne

Trois scénarios d'évolution du rôle de l'Union européenne

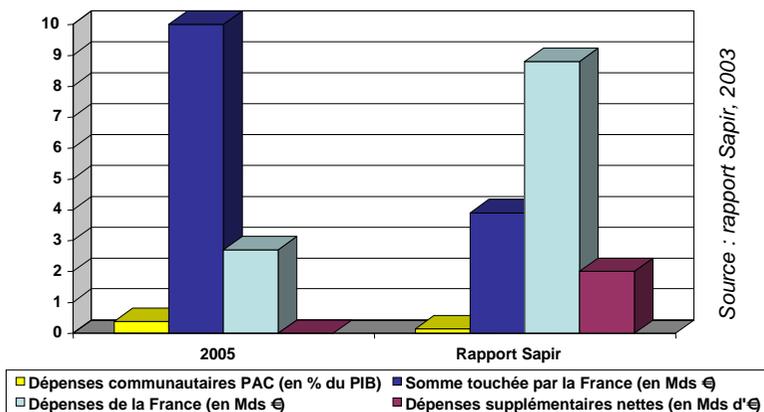
① Une Europe en repli

- Mobilisation autour d'une préservation à tout prix du modèle national avec **perte de confiance** des peuples dans le projet européen
 - Élargissements successifs (Balkans et Turquie) sans approfondissement ni transfert de nouvelles compétences
- **L'Union européenne reste principalement une zone de libre échange**
 - Renationalisation de certaines politiques communautaires comme la politique agricole
- **Remise en cause de la méthode communautaire** avec la multiplication des coopérations intergouvernementales de circonstance en fonction des domaines
- Concurrence fiscale et sociale exacerbée entre les États membres

② Une Europe au coup par coup

- **Pas d'ouverture d'un nouveau cycle institutionnel** par les chefs d'État et de gouvernement
- **Stabilité du cadre juridique de répartition des compétences** : absence de transfert de nouvelles compétences (cf. politiques sociales)
- **Évolution au cas par cas des pratiques de négociation**
 - Amoindrissement du poids de la Commission européenne face au Conseil et au Parlement
 - Usage ponctuel des coopérations renforcées dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) après le précédent réussi du dossier du divorce
- **Maintien à un niveau quasi constant du budget communautaire**
- **Objectifs d'innovation et de compétitivité** toujours considérés comme **privilegiés**
- **Europe hésitant entre intégration et coopération**

Perspectives de renationalisation des dépenses agricoles



À niveau de dépenses constant, le budget français pourrait avoir à assumer près de 2 milliards d'euros de dépenses agricoles supplémentaires si les perspectives de renationalisation proposées par le rapport Sapir étaient mises en œuvre

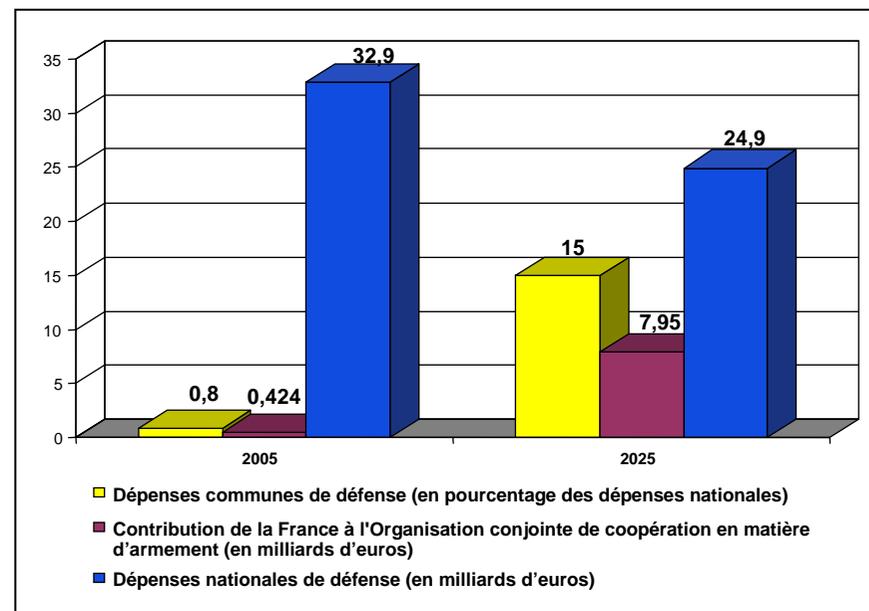
8.2.5. L'impact de l'Union européenne

Trois scénarios d'évolution du rôle de l'Union européenne

③ Une Europe en expansion

- Après des crises à répétition, mobilisation politique des États pour rebâtir l'architecture institutionnelle
- Affirmation de l'euro par rapport au dollar comme **monnaie de référence internationale** : le Royaume-Uni, la Suède et le Danemark sont incités à l'adopter
- Le Parlement européen est parvenu à :
 - dominer la complexité communautaire pour élaborer des visions communes
 - trouver sa place aux côtés de la Commission et du Conseil en tant que co-législateur
- Les États membres transfèrent à l'Union européenne le **plein exercice** de plusieurs compétences : politique de défense et diplomatie, une police européenne des frontières, un parquet européen, une politique d'immigration commune
- L'Union européenne siège au conseil de sécurité de l'ONU, pour le compte des États membres, à l'instar de l'OMC
- La fiscalité, notamment sur le capital et les entreprises, est harmonisée
- Émergence d'un **modèle commun de régulation** décliné secteur par secteur (exemple : un régulateur unique des marchés financiers au niveau communautaire)

Perspectives d'eupéanisation des dépenses d'équipement militaire



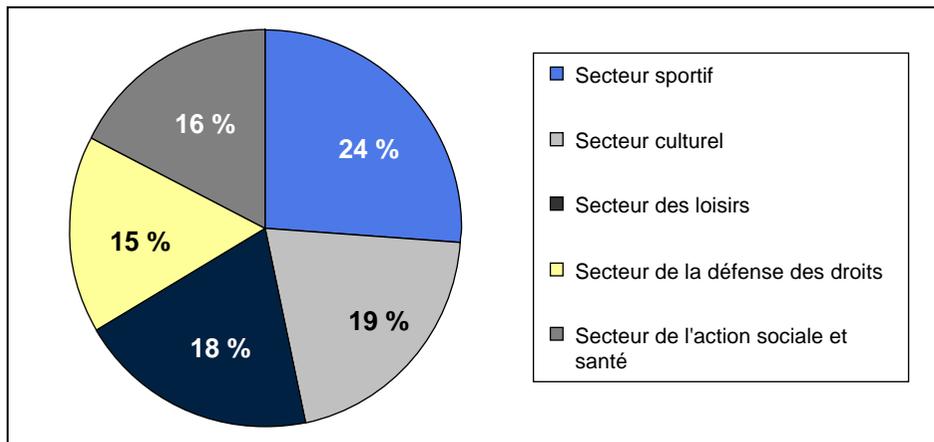
Source : CAS

À niveau de dépenses constant, la France pourrait engager davantage de dépenses d'équipement militaire dans un cadre européen commun et bénéficier ainsi de substantielles économies d'échelle à l'horizon 2025

8.2.6. La participation de la société civile à l'action publique

Le monde associatif : un état des lieux

Le paysage associatif français en 2005



Source : ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports

- Une implication croissante de la société civile... :
 - **1 100 000 associations** en France représentant un **budget cumulé de 59 milliards d'euros**
 - **1 050 000 emplois** équivalent temps plein (ETP)
- ...au détriment des modes de participation traditionnels (partis politiques, syndicats, etc.)

Les associations participent de plus en plus à des missions de service public et émergent en tant qu'acteurs clefs de l'action publique

- Des relations État/collectivités locales/associations très diversifiées :

Gestion territoriale

Actions en réseau

- Depuis 1982 et la réforme de la décentralisation, **les collectivités territoriales assument de plus en plus de services publics**. Par exemple : la formation (région), la protection de l'enfance (département), la garde d'enfant (commune)
- Dans ce cadre, elles font de plus en plus appel aux associations ou aux entreprises relevant du secteur privé à but lucratif pour la gestion de ces services
- Les associations collaborent avec une multiplicité d'acteurs institutionnels (services de l'État, Conseil général, Région, CAF, etc.) et mènent de plus en plus d'actions en réseau
- Certaines fédérations ou associations ont signé avec l'État des conventions d'objectifs. Cette démarche est cependant loin d'être généralisée, spécialement avec les collectivités territoriales

8.2.6. La participation de la société civile à l'action publique

Quel rôle pour le monde associatif en 2025 ? Trois scénarios d'évolution

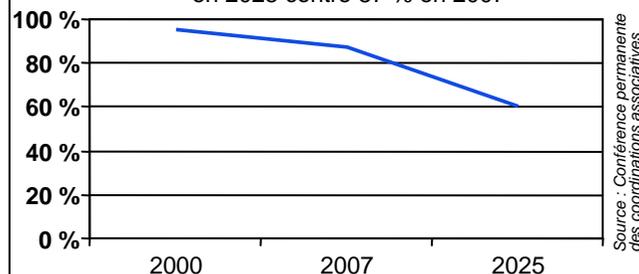
Scénario 1 : « La crise »

- **Chute du taux de création des associations :**
 - crise quantitative du bénévolat due notamment à la difficulté pour les actifs de concilier vie professionnelle et vie familiale
 - nouvelles règles de gouvernance très contraignantes, particulièrement à l'égard du statut des bénévoles
- **Diminution massive des financements de l'État :**
 - non compensée par le développement de la philanthropie, ni par la multiplication des campagnes de communication et ce, malgré les avantages fiscaux proposés
 - absence de moyens dédiés à la formation des bénévoles
 - transposition des directives européennes sur les aides d'État et les services, sans prise en compte des spécificités des acteurs non lucratifs
- **Recomposition du paysage associatif autour de grandes entreprises associatives dans des logiques fortement concurrentielles ne permettant plus de générer un « mieux-disant » social**

Scénario 2 : « Statu quo »

- L'État réforme les grands dispositifs de politiques publiques mais **sans prévoir** :
 - de dispositif de suivi et d'évaluation des populations concernées et des politiques menées
 - de concertation avec les professionnels et les associations
- **Peu de conventions d'objectifs** avec l'État ; aucune avec les collectivités territoriales
- La **concurrence inter-associative** persiste et produit des résultats inégaux :
 - une contribution à la démocratie très hétérogène et inégale selon les territoires, les activités et la taille des structures
 - de grandes ONG professionnalisées représentant des associations de lobbying de membres (environnement, consommation ...)
 - pas de distinction entre lobbyistes « d'intérêts privés » et lobbyistes « d'intérêt général »
- **L'entreprise associative est efficace mais ne génère plus une adhésion citoyenne**

Seuls 60 % des citoyens leur accordent leur confiance en 2025 contre 87 % en 2007



Scénario 3 : « Renouveau »

- **Renouveau du politique et de l'engagement citoyen** au sein des partis, syndicats et associations
- **L'État :**
 - assure le **dialogue et la concertation** avant toute promulgation de texte, **prévoit un dispositif de contrôle et d'évaluation systématique**
 - assure la **péréquation** des ressources et finance les activités innovantes
- **Les collectivités locales :**
 - **associent systématiquement** le monde associatif à l'élaboration et à l'évaluation des dispositifs mis en place
 - généralisent le recours aux **conventions d'objectifs**
- **Institutionnalisation de la notion de dialogue civil :**
 - par exemple, les associations partenaires du dialogue civil (APDC) sont reconnues sur la base d'une **liste de critères** (représentativité, etc.) et disposent de **conventions d'objectifs** pour assumer leur fonction représentative d'intérêt général
- **Montée en puissance des associations au sein du Conseil économique et social**, à côté des syndicats de salariés et des organisations patronales
- À l'échelle européenne, accélération de la reconnaissance institutionnelle des associations avec la création du **statut de l'association européenne**

8.2.7. La sécurité : une illustration

Une nouvelle gouvernance de la sécurité...

Accroissement
du sentiment
d'insécurité

- Recrudescence de la criminalité globale depuis les années 1970 : montée en puissance des crimes et délits contre les personnes et les biens, généralisation d'une « délinquance urbaine », y compris dans les départements moyennement urbanisés
- Demande de sécurité accrue due à l'apparition de **nouvelles formes de menaces** (terrorisme, nouvelles formes de délinquance liées à la mondialisation, essor de la criminalité transfrontalière...), à la **délinquance urbaine** et aux **incivilités**, à la **prégnance de réalités socioéconomiques difficiles** (montée de l'exclusion et des comportements agressifs...)

Élargissement du
concept de sécurité

- Une **approche globale** de la sécurité :
 - loin de se limiter à sa dimension « sécuritaire » (policière et militaire) le concept de sécurité recouvre également une dimension économique (protection des acteurs économiques, viabilité de l'entreprise, gestion du secret)
 - en matière de sécurité publique, le développement des capacités repose à la fois sur les structures, les ressources humaines, les progrès scientifiques et technologiques
- Appréhension incomplète de cette transversalité par les politiques publiques ; distinction désormais artificielle entre les différentes dimensions de la sécurité (intérieure, extérieure, économique...)
- Gestion de nouveaux risques systémiques (sanitaires, environnementaux, financiers, etc.)

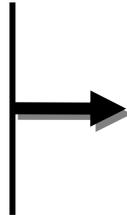
Émergence
d'un modèle de
coproduction
de la sécurité

- L'État n'assure plus seul la sécurité, il est tenu de **collaborer avec d'autres acteurs** auxquels le législateur a reconnu une certaine légitimité : entreprises privées, collectivités territoriales, Union européenne
- **Enchevêtrement des missions, des compétences et des responsabilités : complexité et inefficacité**
 - **Territorialisation de la sécurité** : exigence de proximité, développement des procédés contractuels (contrats locaux de sécurité par exemple)
 - **Participation des personnes privées** aux fonctions et missions de puissance publique, privatisation de l'espace public : multiplication d'offres professionnelles par les entreprises de sécurité et les assurances
 - Développement du **secteur associatif** en matière de **prévention**
 - **Construction d'une Europe de la sécurité intérieure** avec le développement des coopérations policières et judiciaires, des systèmes d'échange d'information, des procédures communes. Prémisses d'une gouvernance européenne de la sécurité en matière de contrôle des frontières extérieures

8.2.7. La sécurité : une illustration

...prenant notamment appui sur les progrès scientifiques et technologiques

Développement
des technologies
de l'observation



- En raison notamment de l'augmentation des menaces dans les mondes virtuels (cybercriminalité)
- Un progrès scientifique et technologique davantage axé sur :
 - la détection (capteurs d'explosifs, d'armes, de drogues, etc.)
 - l'identification (multiplication des fichiers, usage de la biométrie pour le contrôle de l'identité, etc.)
 - la gestion de l'information à distance (déploiement de la vidéosurveillance, développement de logiciels permettant la captation des données en temps réel, etc.)

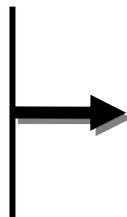
Source : European Security Research Advisory Board, Commission européenne, 2006

Exemple de drone



© Bertin Technologies

Nouvelles
technologies
versus libertés
publiques



- Risque de déséquilibre entre une exigence de sécurité accrue et le maintien d'un haut niveau de protection des libertés publiques
- Nécessité d'une redéfinition permanente du rôle de l'État comme garant des libertés fondamentales

8.2.7. La sécurité : une illustration

Trois scénarios d'évolution de la prise en charge de la sécurité illustrent la nouvelle répartition des rôles entre l'État, les collectivités territoriales et l'Europe

« Le renforcement du rôle de l'État en matière de sécurité »

- **L'État comme seul véritable garant de la sécurité**
 - Compétences réaffirmées au détriment de celles des autres acteurs, publics ou privés
 - Création *ex nihilo* d'un nouveau ministère de la Sécurité (sur le modèle du « Homeland Security ») : regroupement, sous l'autorité du nouveau ministre, des différentes forces publiques contribuant à la sécurité (police nationale, gendarmerie nationale, douanes)
- **Appauvrissement des politiques partenariales de sécurité**
- **Régression du marché privé de la sécurité par un contrôle renforcé et par l'imposition de nouvelles contraintes**
- **Refus de l'approfondissement du cadre normatif et de réelles politiques de sécurité au niveau européen**
 - Absence de confiance dans le cadre institutionnel existant
 - Régression des moyens mis à disposition, priorité aux coopérations bilatérales entre les États
 - Recentrage de l'État sur la préservation de la sécurité intérieure au sens le plus strict

« Le désengagement de l'État de la sécurité quotidienne des citoyens »

- Dans l'incapacité matérielle et financière de faire face à la demande croissante de sécurité et de réduction des risques, **l'État se recentre sur ses missions régaliennes de maintien de l'ordre et de gestion des grandes crises**
- **L'État renvoie de fait les autres missions aux acteurs locaux et privés qui sont tenus de s'organiser**
 - Autonomie des collectivités territoriales
 - Développement du marché de la sécurité privée
 - Mise en place d'une sécurité à deux vitesses entre les personnes en mesure de financer des sociétés privées de sécurité et les autres
 - Création de « communautés privées », ségrégation urbaine et concentration accrue des facteurs de délinquance dans les quartiers dits sensibles
- **La société civile prend des initiatives pour faire face au déficit de réponses publiques**
 - Engagement citoyen dans la recréation du lien social : recul de l'individualisme, montée en puissance des mouvements de lutte contre la violence (mouvements citoyens et associatifs)
- **Le niveau européen devient l'échelon pertinent d'action pour la lutte contre la criminalité organisée**
 - Mise en place d'un cadre normatif à vocation répressive
 - Systématisation de la coopération policière et judiciaire
 - Risque d'un développement incontrôlé des nouvelles technologies (désengagement de l'État dans le contrôle des frontières au profit des techniques biométriques, rôle de l'État recentré sur la protection des libertés publiques)

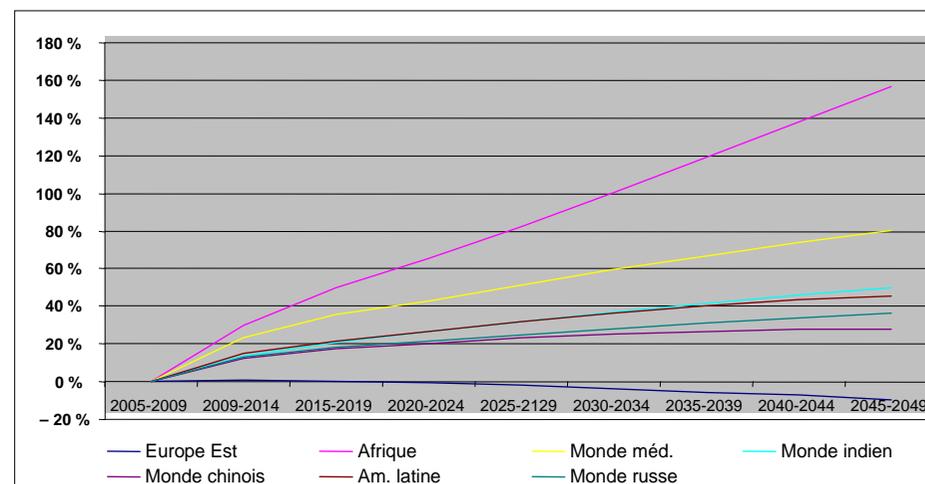
8.2.7. La sécurité : une illustration

Trois scénarios d'évolution de la prise en charge de la sécurité illustrent la nouvelle répartition des rôles entre l'État, les collectivités territoriales et l'Europe

« L'État régule l'offre de sécurité »

- **L'État, garant de la sécurité des citoyens, régule la participation des acteurs locaux et privés**
 - Redéfinition des missions de chacun, jointe à une **stratégie globale de coordination** et de contrôle des acteurs publics et privés et de l'ensemble des politiques de sécurité
- **Renforcement du rôle des collectivités territoriales**
 - **Décentralisation** au profit des communes et intercommunalités des missions de prévention et de maintien de la sécurité de proximité (exemple : développement des forces de police intercommunale)
 - Organisation de **réseaux et de pôles de compétence spécialisés**, nationaux ou régionaux (exemple : offices centraux, groupements d'intervention régionaux, juridictions interrégionales spécialisées, etc.) pour faire face à certains types de criminalité
- **Affirmation du secteur privé comme partenaire essentiel de l'État et des collectivités territoriales**
 - Agrément pour la création de sociétés de sécurité privée, formation des agents et contrôle des missions rendus plus efficaces
- **Au niveau européen, application pleine et entière du principe de subsidiarité en matière de coopération policière et judiciaire (cf. ci-contre)**
 - Exemple : l'augmentation des menaces dans les mondes virtuels et la nécessité de mutualiser les investissements R & D, auront incité l'Union européenne à développer une stratégie de lutte contre la cybercriminalité (e-police, e-mandats, etc.)

L'évolution des flux migratoires annuels nets vers l'Europe de l'Ouest à taux d'émigration constant



Source : calculs CEPII, 2008

Les pressions migratoires, en particulier en provenance de l'Afrique, incitent les États membres à **renforcer les contrôles aux frontières extérieures et à rechercher des mécanismes de solidarité**

- L'agence FRONTEX est transformée en un corps européen de garde-frontières disposant d'une réserve nationale permanente
- La gestion des frontières prend également appui sur le développement des technologies de l'information, du contrôle, de la surveillance et de la détection (titres biométriques, barrières automatiques pour le franchissement des frontières, systèmes de détection des petites embarcations, interconnexion satellitaire des systèmes nationaux de détection...)
- L'autorité européenne de protection des données personnelles mise en place au début des années 2010 verra ses pouvoirs étendus sur le modèle de la CNIL (contrôle a priori, contrôle a posteriori, sanction)

8.3. De quelle manière ? Modalités de l'action publique

Préliminaires

8.1. Qu'attendra-t-on de l'action publique en 2025 ?

8.2. Qui fera quoi ? Organisation et répartition des compétences

8.3. De quelle manière ? Modalités de l'action publique

8.3.1. Les citoyens et la décision publique

8.3.2. Les citoyens et les services publics

- L'éducation
- La santé
- La justice

8.3.3. La performance de l'action publique

- Une illustration : usage et impact des technologies de l'information

Conclusion

Composition du groupe de travail « État, action publique et services publics »

8.3.1. Les citoyens et la décision publique

Nouvelles formes de risques

Multiplication des biens
sujets à controverse
(sur lesquels producteurs et consommateurs
n'ont pas d'information complète)

Transparence
Référentiel clef de l'action publique

« Gouverner par la perplexité »

- La décision publique intègre le fait qu'on ne possède pas, à un moment donné, tous les éléments nécessaires à son élaboration
- En réaction aux situations d'incertitude, les acteurs publics **choisissent de ne pas prendre de décisions irréversibles, de façon à ne pas hypothéquer d'éventuelles réorientations**
 - **Recours à l'expérimentation, la sollicitation d'avis scientifiques** et la mise en œuvre de **forums hybrides** (experts et représentants de la société civile : jury citoyen, assises nationale, etc.)
- **De plus en plus de questions**, considérées comme techniques, se verront reconnaître une **dimension sociale et politique** justifiant leur **mise en débat**
- **Retirées des mains des seuls experts**, ces questions et les prises de décision qu'elles induisent pourront également être **traitées par des « profanes »** (associations, individus, groupes ad hoc, etc.)
- L'**intérêt général** n'est plus confiné à l'arène scientifique et étatique, mais est **produit par une pluralité d'acteurs**

« L'illusion démocratique »

- Augmentation du nombre de citoyens accédant à l'information
- Développement et diffusion des **procédures de consultation** des individus
- **Prise en compte formelle des préférences des individus** :
 - les dispositifs de participation ne dépassent pas le stade de la simple consultation...
 - ...et ne font qu'appuyer des discours de légitimation de l'action publique
- **Perte de confiance** du citoyen dans la décision publique
- **Désengagement** de la population vis-à-vis de la sphère publique

« La citoyenneté active »

- **Les individus expriment leurs préférences** de façon répétée et généralisée, **sous des formes renouvelées**
- Multiplication des « **faiseurs de démocratie** » (partis, syndicats, associations, citoyens organisés et citoyens consultés, travailleurs, etc.) tenus informés de l'intégration ou non de leur contribution à la prise de décision
- **Amélioration des instruments de consultation** afin de saisir au plus près les préférences individuelles, par l'intermédiaire notamment de la **technologie du gouvernement électronique**
 - Forum, vote électronique, référendum en ligne, e-pétition, etc.
 - **Recours progressif** au vote par **Internet** lors de consultations électorales politiques
 - Consultation des citoyens par l'intermédiaire d'un Wiki (ex. : Nouvelle-Zélande, 2008) afin qu'ils **contribuent à l'écriture de projets de loi** avant leur passage devant la représentation nationale
- Amélioration de la confiance des individus dans les institutions

8.3.2. Les citoyens et les services publics

Les services publics sont par définition évolutifs

- Certaines activités peuvent cesser d'être considérées comme des services publics
 - Exemple : la production de tabacs
- D'autres activités peuvent devenir des services publics
 - Exemple : la lutte contre le tabagisme
- Certains services publics, en raison de leur importance, n'ont jamais été remis en cause. Cela ne signifie pas pour autant que ces services publics traditionnels n'évoluent pas
 - Les acteurs qui les assurent évoluent et sont de plus en plus divers
 - La manière dont ils sont assurés évolue : recherche de la performance, de l'efficacité et d'une meilleure qualité du service rendu

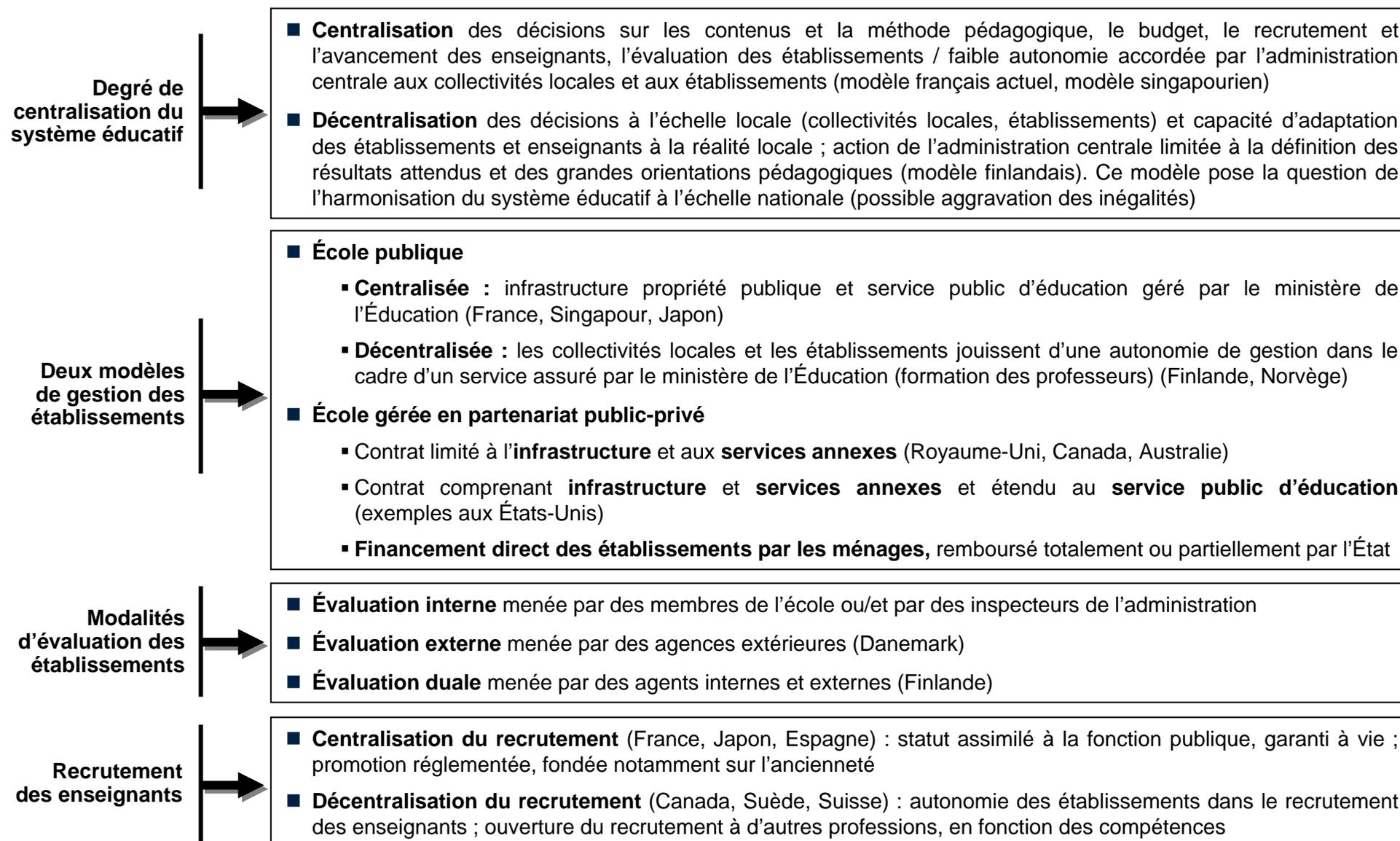
Illustration : trois services publics



- Ils touchent un nombre important de citoyens : qui peut prétendre n'avoir jamais été usager d'au moins l'un de ces trois services publics ?
- Ces trois missions figurent parmi les cinq services publics sur lesquels l'effort des pouvoirs publics doit prioritairement porter à l'avenir selon les usagers (sondage BVA – Institut Paul Delouvrier, 10 janvier 2007)
- Les perspectives d'évolution des modalités de l'action publique à l'horizon 2025 seront donc illustrées par l'étude de ces trois services publics

8.3.2. Les citoyens et les services publics

L'éducation : les leviers de modernisation



8.3.2. Les citoyens et les services publics

L'éducation : trois scénarios

« Dégradation du système actuel et dualisation »

- **Système bureaucratique et centralisé : faible autonomie** des établissements par rapport à l'administration centrale
- Montée en puissance de l'**offre privée** d'enseignement (cours, établissements privés sous ou hors contrat) en réaction à la dégradation de la qualité de l'enseignement public
 - **Dualisation du système éducatif** et accroissement des inégalités de condition
 - **Augmentation des dépenses d'éducation** : double financement des ménages via l'impôt et les dépenses privées
- **Évaluation interne** des établissements et des enseignants fondée sur l'application de la méthode pédagogique définie par l'administration centrale plutôt que sur leurs résultats
- Gratuité du système éducatif public

« Extension de la logique de marché au système éducatif »

- **Libéralisation totale du système éducatif** : l'État se limite à rembourser tout ou partie des dépenses d'éducation réalisées par les ménages, sur le modèle des bourses d'État américaines
- De fait, les établissements jouissent d'une autonomie totale et sont évalués par des organismes indépendants français et étrangers
- Dualisation forte entre les élèves : accroissement des inégalités de condition

« Renaissance du système éducatif sous l'effet d'une autonomie accrue des établissements »

- **Autonomie des établissements** et des enseignants
 - Sous **contrainte de résultat**, fixée par l'administration centrale
 - Concernant les contenus et les méthodes pédagogiques, le recrutement et la promotion des enseignants
- Développement d'une **évaluation externe**, voire étrangère (standards internationaux), rendue publique
- Pourcentage marginal d'élèves ayant recours à l'offre privée d'enseignement
- Renversement de la tendance de dégradation des résultats du système éducatif français (PISA, Programme international pour le suivi des acquis des élèves)
- Gratuité du système éducatif public

8.3.2. Les citoyens et les services publics

La santé : contexte et leviers de modernisation

Prévention	Solidarité	Financement
<p>La médecine de premier niveau</p> <ul style="list-style-type: none">■ Grande liberté d'accès aux soins■ De bons résultats de santé mais un potentiel médical et hospitalier davantage axé sur le traitement des soins au détriment de la prévention et de l'éducation du patient■ Une réorganisation du système de soins guidée par la logique de prévention (revalorisation des professions, développement de la recherche, etc.) <p>La prise en charge des risques sanitaires (cf. « Risques et protection »)</p> <ul style="list-style-type: none">■ D'ici à 2025, le développement de certaines pathologies (ex. : diabète, obésité, etc.) et l'émergence de nouveaux risques sanitaires nécessiteront des adaptations majeures (ex. : équipement)■ Ces risques ont potentiellement un impact sociétal majeur et incitent l'État à intervenir dans le domaine de la sécurité sanitaire : anticipation, globalisation et coordination des modes d'action	<p>Une construction d'ensemble fondée sur la solidarité</p> <ul style="list-style-type: none">■ Demande de protection des plus démunis, d'égal accès et de qualité des soins■ Difficulté de concilier les attentes des patients et le financement collectif de la dépense <p>Pilotage</p> <p>Les mécanismes de pilotage et de régulation</p> <ul style="list-style-type: none">■ Une centralisation et un dualisme des mécanismes de pilotage et de régulation (ministère, CNAM, malgré la volonté de régionalisation avec la création des ARH)	<p>Une augmentation continue des dépenses de santé</p> <ul style="list-style-type: none">■ Un niveau de prise en charge supérieur à la moyenne européenne : 11,1 % du PIB en 2005, 3^e pays dans l'OCDE■ Une tendance « spontanée » des dépenses de santé à augmenter plus rapidement que la richesse nationale (cf. « Risques et protection »)■ Un endettement insoutenable, une responsabilisation économique insuffisante des acteurs publics et privés <p>Les facteurs d'évolution de la dépense</p> <ul style="list-style-type: none">■ Le vieillissement n'explique qu'une faible part de la progression des dépenses de santé : besoin de financement modéré, entre 0,5 et 2 points de PIB (cf. « Risques et protection »)■ La diffusion du progrès médical (ex. : techniques de la médecine prédictive), la perte d'autonomie (0,3 point de PIB), les risques sanitaires, l'effet générationnel ou le coût des politiques de prévention sont également des facteurs qui influent sur les dépenses de santé

8.3.2. Les citoyens et les services publics

La santé : trois scénarios d'évolution

L'évolution au fil de l'eau et la dérive à l'américaine de la gestion des soins de santé

- Le consensus tacite entre l'État, les professionnels de santé et les patients sur la **montée inéluctable d'une demande de soins toujours plus performants sans la solidarité des financements**
- **L'incapacité politique** de l'État à définir des priorités de santé, à encadrer les professionnels dans une organisation efficiente de la production des soins et un dispositif de financement collectif équitable et orthodoxe
- **L'acceptation implicite de la dérive à l'américaine de la gestion des soins de santé** : priorité à la performance technique, autonomie des professionnels de santé, performances sanitaires d'ensemble médiocres, coûts individuels et collectifs élevés, inégalités sociales majeures dans l'accès aux soins

Le pilotage énergétique, équitable et austère par l'État des seules dépenses de santé prises en charge par la collectivité

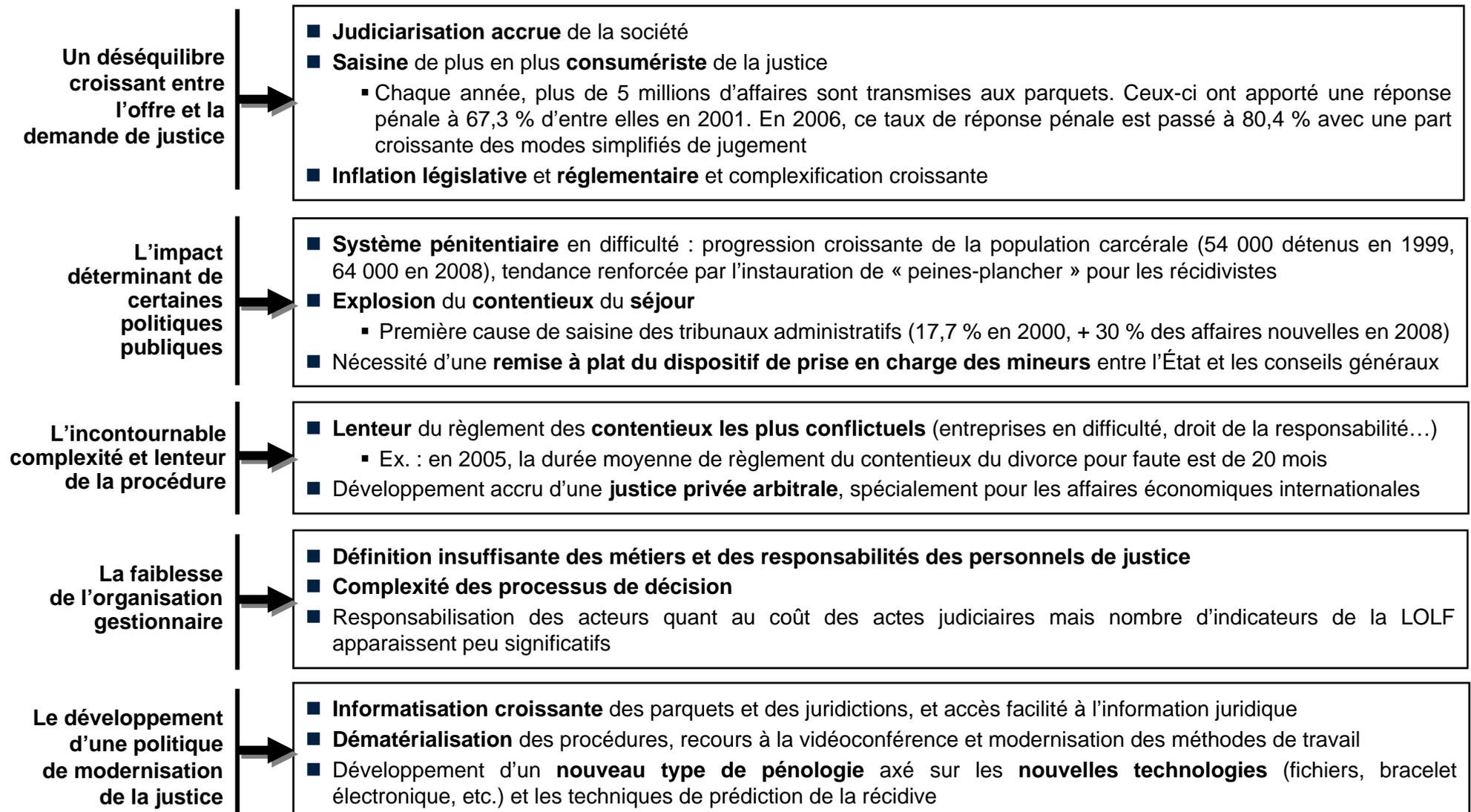
- Le choix politique de l'État de **maîtriser strictement la consommation des seuls soins de santé remboursés par la collectivité** et son poids dans les prélèvements collectifs
- **Le pilotage par l'État de l'organisation des soins par les priorités de santé publique** : prévention, prise en charge prioritaire des pathologies chroniques, égalité d'accès aux soins, priorités aux acteurs publics dans l'organisation des soins remboursés
- **Le contrôle économique strict de la dépense** : accès aux soins strictement réglementé pour le patient, contrôle de gestion véritable de la rentabilité des investissements et de l'efficacité des producteurs de soins, financement collectif orthodoxe de la dépense remboursée
- Ce modèle à l'anglaise (1946-2002) conduit à une organisation duale des soins : le secteur public prend en charge les soins pour tous avec des files d'attente et un confort minimum
- Une organisation parallèle se développe pour les patients ayant les moyens de la payer

Le développement maîtrisé du secteur de santé, grâce à une gestion moderne et à un pilotage collectif réinventé

- Une approche dynamique du fonctionnement du système de santé et une **acceptation des remises à niveau périodiques des soins remboursés liées aux tensions inévitables entre attentes des patients et financement collectif** de la dépense
- **La priorité** donnée en France et en Europe à la **recherche, à la prévention et au traitement des grandes pathologies** dans un contexte d'efficacité et de valorisation internationale des performances des industries de santé
- Le recours généralisé aux **nouvelles technologies** pour une meilleure coordination des soins, une productivité accrue et le développement des soins à domicile
- **Un pilotage collectif réinventé**
 - Un État stratège garant de la qualité des soins, de l'égalité d'accès, de la pérennité des financements collectifs dans le cadre d'une mise en concurrence systématique des acteurs
 - Une **administration régionale d'État** acheteur de soins qui organise cette concurrence entre les assureurs publics et privés pour la totalité des soins et entre les acteurs de santé organisés de manière à garantir l'efficacité du système
 - **Une régulation dont les objectifs** (priorités de santé, normes de qualité des soins, etc.) sont définis avec la **participation des professionnels, des patients, des associations et des acteurs de santé**

8.3.2. Les citoyens et les services publics

La justice : l'efficacité et la qualité dépendront de sa place institutionnelle et de son rôle dans la régulation sociale

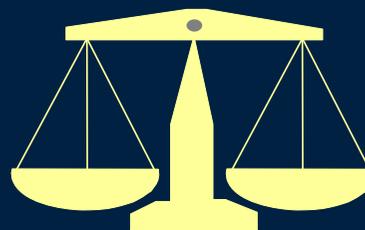


8.3.2. Les citoyens et les services publics

Trois scénarios d'évolution du système judiciaire

- Judiciarisation accrue de la société
- Développement de la justice privée arbitrale
- Rapprochement des standards européens
- Renforcement de la coopération judiciaire européenne
- Contrainte budgétaire
- Unification des professions du droit
- Développement des modes alternatifs au règlement des litiges

Éléments communs aux trois scénarios



- Développement des nouvelles technologies :
 - Informatisation croissante (fichiers...)
 - Dématérialisation des procédures
 - Systématisation du bracelet électronique
 - Généralisation des types de preuves liées au progrès scientifique et technologique (empreintes génétiques, fichiers, etc.)

La crise

- Justice débordée, allongement des délais de procédure, personnels résignés
- Maîtrise avortée des frais de justice
- Surpopulation des prisons et centres de rétention conduisant à des émeutes
- Multiplication des fichiers de surveillance des délinquants

La pente douce

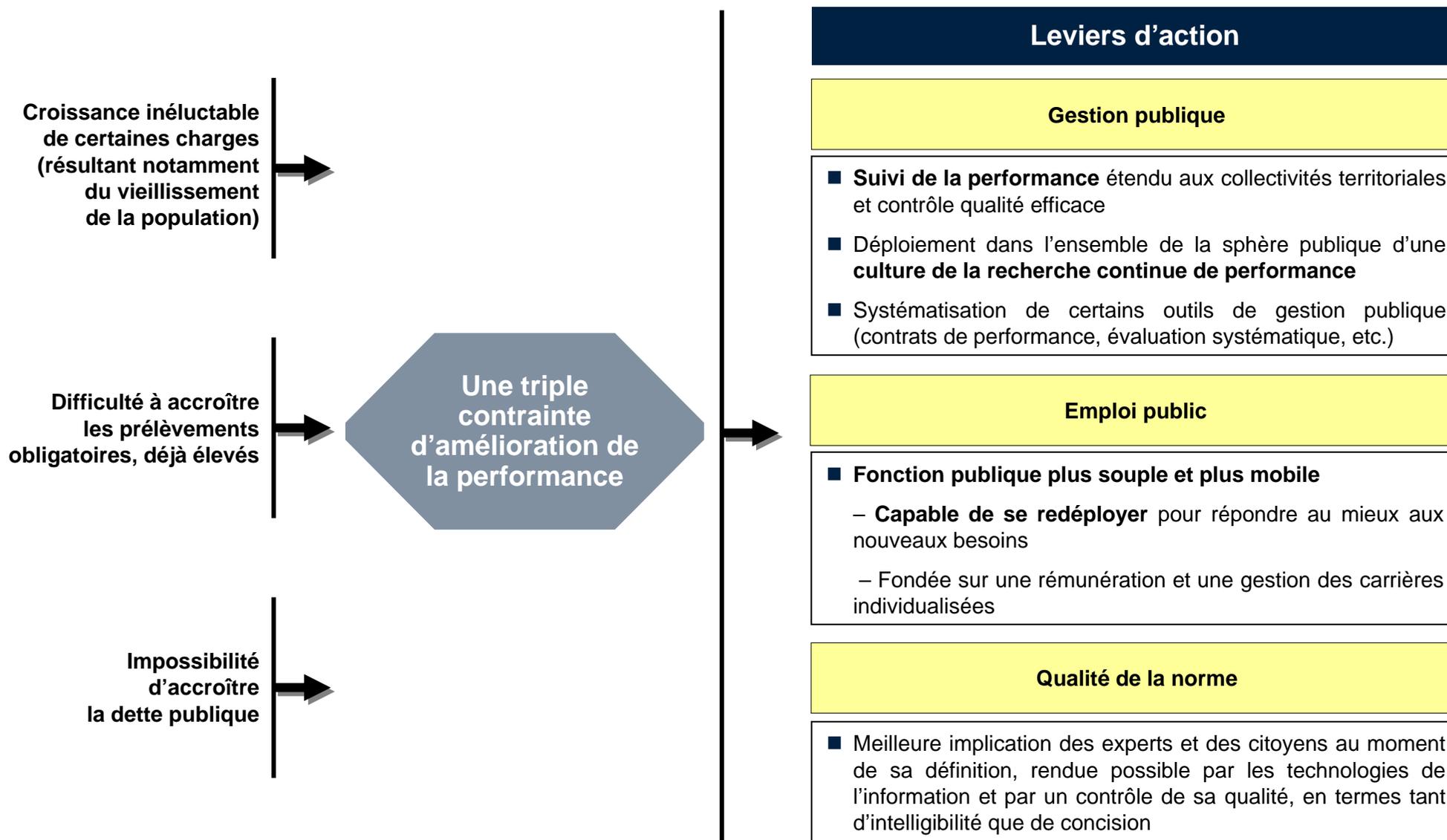
- Multiplication des réformes ponctuelles, absence de projet judiciaire d'ensemble et malaise identitaire des professionnels
- Pénalisation croissante et montée des contentieux et des recours
- Augmentations budgétaires absorbées par la prise en charge des jeunes délinquants et la surpopulation carcérale

La justice réformée par le haut

- Dépénalisation ciblée, déjudiciarisation relative (exemple : gestion administrative des contraventions : le juge simple recours)
- Rationalisation et transparence de l'activité des juridictions
- Projet d'ensemble accompagnant la revalorisation institutionnelle de la place de la justice (exemple : nouvelle carte judiciaire)
- En raison de la recrudescence de la cybercriminalité et la multiplication des contentieux de l'Internet, mise en place de juridictions européennes déléguant des médiateurs de la Toile, collaborant à travers leurs avatars respectifs, statuant dans des délais très brefs, en mode simplifié et dématérialisé, et mettant en œuvre la cyberjustice (exemple : e-mandats, cybercode pénal)
- Développement de pôles de compétences spécialisés pour les contentieux complexes (affaires économiques internationales, propriété intellectuelle, criminalité organisée, etc.)
- Développement adapté des nouvelles technologies (ex. : dématérialisation des dossiers et de toutes les procédures entre police, gendarmerie et justice)
- À terme, fin du dualisme juridictionnel. Étape intermédiaire, unification des justices judiciaire et administrative pour certains contentieux (exemple : immigration)

8.3.3. La performance de l'action publique

Face à la triple contrainte d'amélioration de la performance de l'État, différents leviers pourront être utilisés ou renforcés



8.3.3. La performance de l'action publique

Trois scénarios d'évolution (1/2)

① Les attentes des citoyens ne sont pas satisfaites

- **L'État ne s'organise pas** pour répondre aux nouveaux besoins exprimés par les citoyens
- Les **marges de manœuvre budgétaires** ne lui permettent pas d'investir les nouveaux champs du service public
- Les **démarches RGPP et LOLF ne produisent pas les résultats escomptés**
- Le **suivi de la performance** se résume à un **exercice formel**
- **La fonction publique ne se réforme pas**
- La croissance de l'emploi public local et hospitalier compense la réduction des effectifs de l'État
- Les systèmes d'information sont de simples « outils d'intendance »
- **Les citoyens se tournent vers d'autres acteurs** (secteur privé, associatif, etc.) pour répondre à leurs attentes

② L'État engage une rénovation organisationnelle

- Réussite des grands projets de réforme de l'Etat et extension à tous les acteurs de la sphère publique
- Réorganisation de l'action publique, mise en place de **services publics performants** pour les citoyens
 - Généralisation des évaluations préalables de politique publiques, accompagnées de révisions périodiques
 - Déploiement d'une **culture de la performance** au sein de l'administration. Exemple : les administrations se dotent d'outils pertinents leur permettant de se réformer elles-mêmes (sur le modèle du « **lean management** » mis en place dans l'État d'Iowa)
 - L'administration commence à utiliser de manière stratégique les technologies de l'information et rattrape progressivement le secteur privé
 - Des citoyens informés du **coût réel** de chaque service public. Exemple : coût de la scolarisation d'un enfant communiqué aux parents
- **Mobilité et flexibilité accrues de l'emploi public**
 - **Fusion des corps et des trois fonctions publiques**
 - Organisation de l'emploi public par métiers
- **Simplification des modalités de la commande publique** (marchés publics, délégations de service public, contrats de partenariat)
 - Suppression du code des marchés publics et application du seul droit communautaire de la concurrence

8.3.3. La performance de l'action publique

Trois scénarios d'évolution (2/2)

③ L'innovation est mise au service de l'action publique

- Les réformes envisagées dans le scénario 2 sont mises en œuvre
- **Innovation dans la gestion publique :**
 - Systématisation de la gestion basée sur les résultats
 - Évaluations systématiques et révisions généralisées des politiques publiques. Exemple : introduction de la « **clause crépusculaire** » (toute action est limitée dans le temps et n'est prolongée que si son utilité et son efficacité sont prouvées)
- **Innovation technologique : productivité, qualité et mutualisation des services publics**
 - L'intégration de l'e-administration permet de concilier qualité et productivité et de piloter la refonte des méthodes de travail. Exemple : 20 % des agents travaillent à domicile
 - Développement des métiers de l'emploi public autour d'activités **d'intermédiation de proximité** afin de professionnaliser la relation entre des services publics mutualisés et des usagers aux besoins plus individualisés. Exemple : **guichets uniques de service public**
- **Innovation financière pour trouver de nouvelles ressources**
 - Financement sur le modèle de l'Internet (publicité, mécénat, fondations, etc.)
 - Valorisation du patrimoine immatériel de l'État (brevets, fréquences hertziennes, etc.)

L'évolution des métiers de la fonction publique

Back office	Gains de productivité	Front office
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réglementer ▪ Instruire et traiter les dossiers ▪ Expertiser ▪ Produire des services dans une organisation en silo (fortement cloisonnée) ▪ Contrôler, vérifier <p style="text-align: right;">60 %</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Accueillir le public ▪ Traiter les demandes en masse, de façon anonyme pour les citoyens ▪ Offrir un service public uniforme pour tous <p style="text-align: right;">40 %</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Produire dans un système interconnecté et numérisé ▪ Déléguer – Externaliser ▪ Évaluer <p style="text-align: right;">20 %</p>		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Offrir des services publics sur mesure ▪ Assurer l'intermédiation de proximité via des guichets uniques : informer, conseiller, orienter, accompagner ▪ Évaluer <p style="text-align: right;">60 %</p>
Numérisation de la production, du traitement des dossiers et des fonctions support <p style="text-align: right;">20 %</p>		

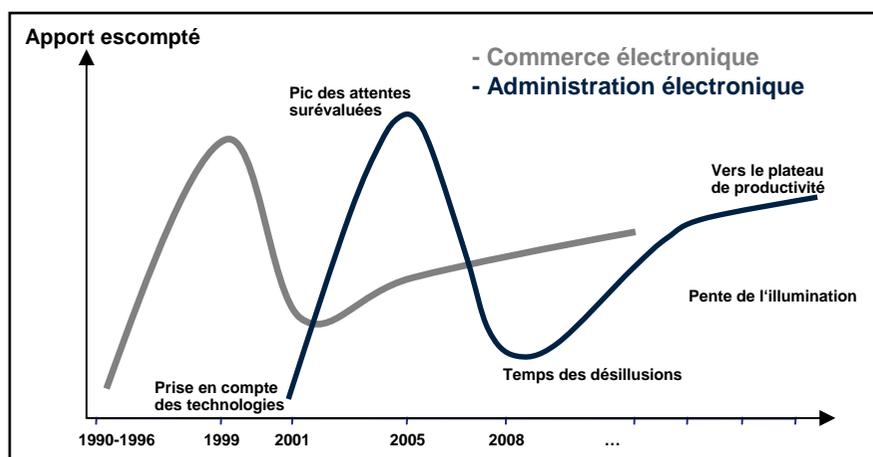
2008

 2025
 Redéploiement des agents publics

8.3.3. La performance de l'action publique

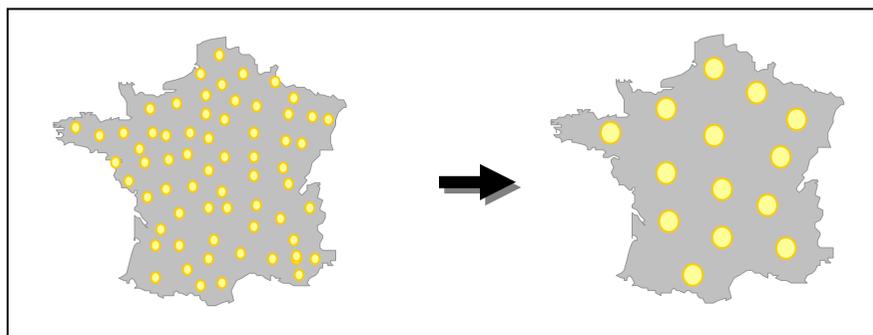
Une illustration : les défis de l'intégration des technologies de l'information dans le processus administratif

Évolution de la prise en compte des TIC dans le commerce et l'administration électronique



Source : DGME, « Hype cycle » du Gartner Group

Redéfinition et redistribution des centres de traitement et d'expertise



Source : CAS

L'intégration des TIC dans le processus administratif en est encore au stade du balbutiement...

- Depuis les années 1990, les entreprises sont passées d'une vision automatique et informatique des technologies à une vision stratégique des systèmes d'information
- Le secteur public en France suit la même mutation mais avec une longueur de retard
- C'est précisément là un **défi pour 2025** : un secteur public productif, innovant, et pilotant de manière stratégique les NTIC

...mais recèle un potentiel de réorganisation des procédures administratives et des méthodes de travail

- L'utilisateur pourrait ainsi déposer des pièces ou fournir des données à un **guichet unique de service public** situé dans son quartier
- Ces pièces ou données seraient dématérialisées et **traitées à distance** dans un centre d'expertise ou au travers du télétravail (« *back office* »)
- Le **guichet unique** est ainsi mis à distance des lieux de stockage, de traitement et d'expertise des dossiers des usagers
- Ces systèmes sont très liés aux métiers de l'administration (développement des activités d'intermédiation de proximité)

8.3.3. La performance de l'action publique

Une illustration : trois scénarios d'évolution des technologies de l'information et leur impact sur la performance de l'action publique

Les TIC comme outil omnipotent	Les TIC comme outil d'intendance	Les TIC comme outil de refonte des méthodes de travail
<ul style="list-style-type: none">■ L'administration prend conscience qu'elle est en retard sur les grandes entreprises et décide de s'appuyer sur les TIC pour maximiser sa productivité■ L'objectif premier est d'automatiser au maximum et de réduire les échanges avec les usagers■ Pilotage transverse au niveau de l'État<ul style="list-style-type: none">▪ Création de bases de données « usagers » et automatisation poussée▪ Création d'un ministère de la gestion des informations▪ Contrôle CNIL limité aux abus de droit des agents▪ Déploiement de cartes d'identité « usagers » avec de nouvelles fonctionnalités (certificat et signature électroniques) facilitant les relations avec les tiers (publics et privés)■ À l'horizon 2020, interconnexion massive des bases « usagers » (ex. : avec les systèmes d'entreprises) et disparition progressive des voies administratives non numériques■ Contrôle numérique des populations en 2025	<ul style="list-style-type: none">■ L'administration d'État et les entités publiques continuent à penser en structure, organisation et périmètre, et non pas en processus transversal■ Les TIC sont « un mal nécessaire » et leurs aspects stratégiques ne sont pas exploités■ Chaque structure administrative fait appel à des prestataires privés pour gérer les systèmes d'information■ L'administration s'engage dans la refonte des processus, en lien avec les systèmes et les métiers de l'administration, mais de manière tardive■ À l'horizon 2020, les processus commencent à être réinternalisés et pilotés de manière transversale ; rattrapage progressif du secteur privé et établissement de nouveaux points de contact (guichets) sur les territoires	<ul style="list-style-type: none">■ L'administration prend conscience, quelques années après les grandes entreprises, qu'elle doit réformer ses méthodes de travail en prenant appui sur les TIC■ Pilotage transverse au niveau de l'État, en coordination avec l'ensemble des acteurs publics■ Mutualisation progressive des moyens techniques<ul style="list-style-type: none">▪ Refonte des processus et des points de contact (création d'un opérateur de l'accueil)▪ Déploiement des premiers guichets uniques■ À l'horizon 2018, dématérialisation complète des échanges et réorganisation des centres de traitement et des points de contact■ Développement des services administratifs en ligne au niveau de ceux du secteur privé■ L'administration reste perçue comme humaine et respectueuse des citoyens

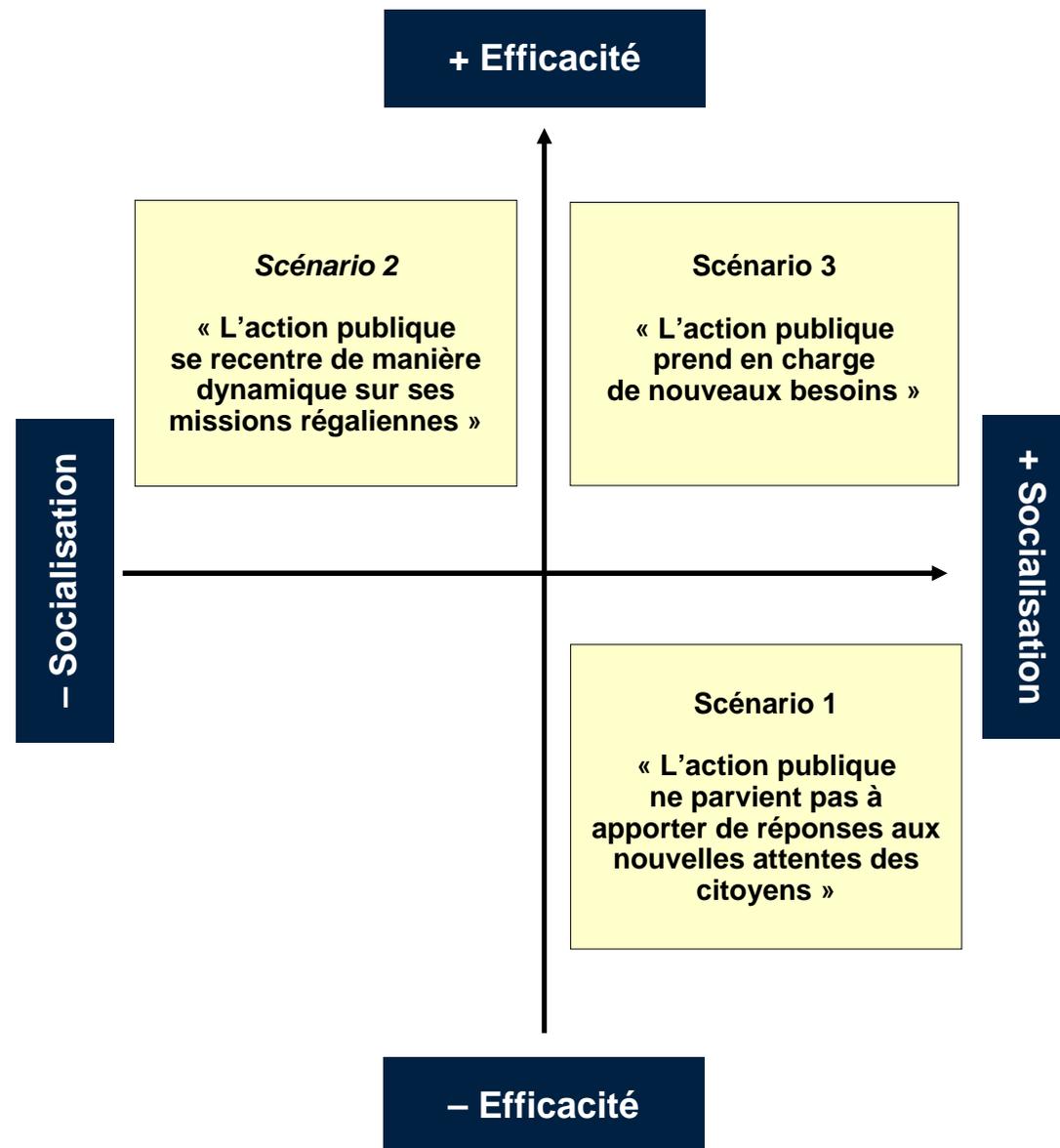
Conclusion : scénarios d'évolution de l'action publique

La capacité de l'action publique à s'adapter aux attentes des citoyens

- La faculté de l'État à se réformer et à collaborer avec les autres acteurs chargés d'une mission de service public
- La remise à plat permanente des processus et de l'organisation pour une **gestion publique plus souple et plus efficace** permettant de rendre un service adapté et de qualité
- Le développement d'**outils pour la gestion des risques** : anticipation, identification, réaction

Le degré de socialisation des fonctions et des risques acceptés par les citoyens

- La place respective de la **mutualisation et de la responsabilité** individuelle dans l'assurance des risques sociaux
- Les limites au consentement à payer l'impôt
- La **légitimité et l'efficacité** de l'action publique par rapport à des **solutions purement individuelles**
- La **définition du contenu de la politique de santé**, dans un contexte de vieillissement de la population, et des conditions de la prise en charge de la dépendance
- Les réponses apportées à la « nouvelle donne » de **l'immigration**
- Le traitement de la **question urbaine**
- La transformation du **système éducatif**



Conclusion : scénarios d'évolution de l'action publique

L'action publique ne parvient pas à apporter de réponses aux nouvelles attentes des citoyens

- Absence de marges de manœuvre permettant de répondre aux nouveaux besoins qui émergent
- Accentuation du morcellement des responsabilités publiques et de l'enchevêtrement des compétences
- Prise en charge des nouvelles solidarités par les personnes privées (associations, entreprises, etc.)
- Paupérisation de l'administration et dévalorisation des carrières publiques
- Dégradation de la performance en termes de qualité de services rendus
- Absence de réforme de l'emploi public
- Remise en cause du monopole de l'État sur ses fonctions régaliennes et dégradation du consentement à payer l'impôt

L'action publique se recentre de manière dynamique sur ses missions régaliennes

- L'action publique se concentre sur la gestion des crises, la sécurité intérieure et extérieure
- Recours plus large au secteur privé pour assurer les missions délaissées par les personnes publiques (éducation, santé, culture, etc.)
- Retour à l'équilibre des finances publiques et baisse des prélèvements obligatoires grâce aux marges de manœuvre dégagées par la réduction du périmètre de l'intervention publique
- Réduction du nombre d'agents publics
- Qualité inégale du service rendu aux usagers, variant selon le secteur concerné et l'intégration des NTIC
- Renvoi à chaque individu du soin de s'assurer face aux risques nouveaux mais aussi anciens

La puissance publique se réforme et prend en charge de nouveaux besoins

- L'action publique se redéploie pour tenir compte des différentes attentes des citoyens
- L'État transfère une partie de ses compétences au niveau européen ou au niveau territorial
- Recomposition de l'action publique territoriale autour de deux niveaux (intercommunalité, région)
- Grâce à la réalisation de gains de productivité et à l'abandon de certaines missions, des marges de manœuvre budgétaires retrouvées permettent à l'action publique d'investir de nouveaux champs
- Réforme de l'emploi public : organisation par métier, redéploiement couplé au développement de l'e-administration
- Développement d'une offre collective efficace pour s'assurer contre les risques

Composition du groupe de travail « État, action publique et services publics »

Président : Rose-Marie Van Lerberghe, Présidente du directoire du groupe Korian

Rapporteurs internes (Centre d'analyse stratégique) : Hélène Jorry, Olivier Renaudie

Rapporteurs externes : Thomas Cazenave, Vincent Susplugas, Inspecteurs des Finances ; Jean-Séverin Lair, Chef du Département des systèmes informatiques, ministère de la Culture

Assistants (Centre d'analyse stratégique) : Marie-Ange Guimelli, Martine Vinatier

Membres :

Administration :

- Jean-Marc Boulanger, Inspecteur, IGAS
- Sophie Coutor, ministère de l'Intérieur
- Michel Guillot, Préfet, Seine et Marne
- Jean-Paul Jean, Avocat général, ministère de la justice
- Yves Lichtenberger, Président université Paris-Est
- Gérard Pardini, Département sécurité économique, INHES
- Jean-François Percept, Bureau prospective, DGAFP
- Odile Saillard, Directrice Gouvernance publique et Développement territorial, OCDE
- Pierre Veltz, Directeur, IHEDATE
- Amélie Verdier, Direction du Budget
- Christian Vergez, Département Innovation, OCDE

Collectivités locales :

- Philippe Laurent, Maire de Sceaux
- Olivier Nys, DGA Finances, Ville de Lyon

Secteur privé :

- Albert Asseraf, DG Stratégie, Études, Marketing JC Decaux
- Dominique Coudreau, Chargé de mission, Générale de santé
- Stanislas Cozon, Directeur Secteur public, Capgemini
- Jérôme Fehrenbach, Consultant, Roland Berger Strategy
- Christian Kozar, Directeur, AGK Conseil
- Thierry Zylberberg, Directeur, Orange Healthcare

Syndicats, associations :

- Marie-Suzie Pungier, FO
- Anne-Florence Quintin, CFTD
- Gilles Seraphin, UNAF
- Régis Metzger, SNUIPP

Groupe d'appui CAS :

Benoît Lajudie, Marie-Cécile Milliat, Jérôme Tournadre,
Benoît Verrier, Chargés de mission

