

# Les nouvelles modalités de l'action publique

Bruno Hérault, directeur du Centre d'études et de prospective  
Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Sciences Po, 7 décembre 2009

### « **Nouvelles modalités** »

- raisonner sur des évolutions lentes, profondes, significatives
- des réalités immuables (contenus) et changeantes (formes)

### « **de l'action** »

- terme qui se substitue de plus en plus à « politique publique », « gestion publique » et « administration »
- à prendre au sens d'« action collective »
- veut signifier que de nombreux acteurs contribuent simultanément à la gestion des affaires publiques

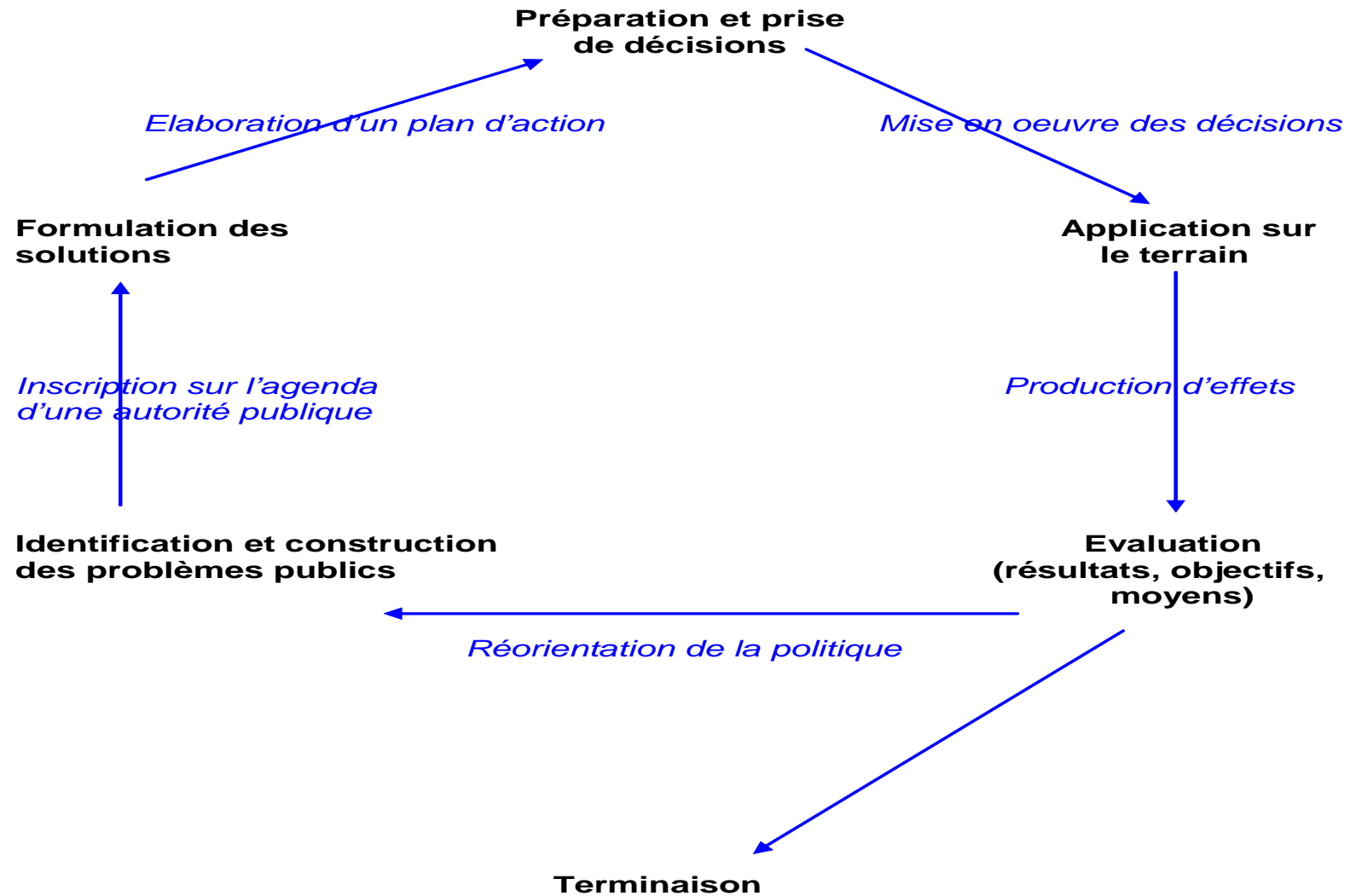
### « **publique** »

- destinée à des publics ou pilotée par des autorités publiques ?
- une réduction du périmètre et du rôle de l'Etat

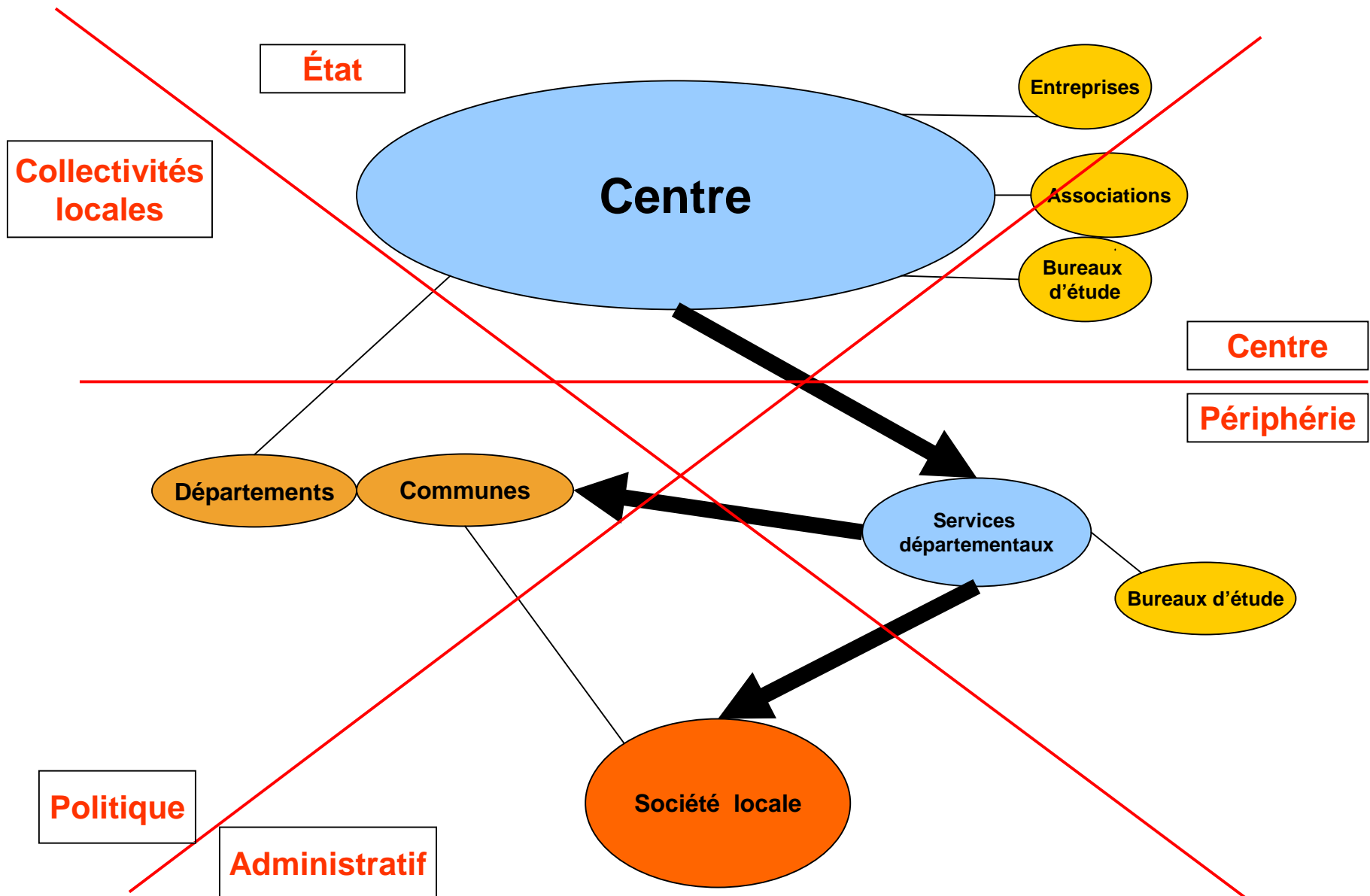
#### Plan

- 1) les acteurs de l'action publique
- 2) substance et contenu de l'action publique
- 3) tendances et prospective

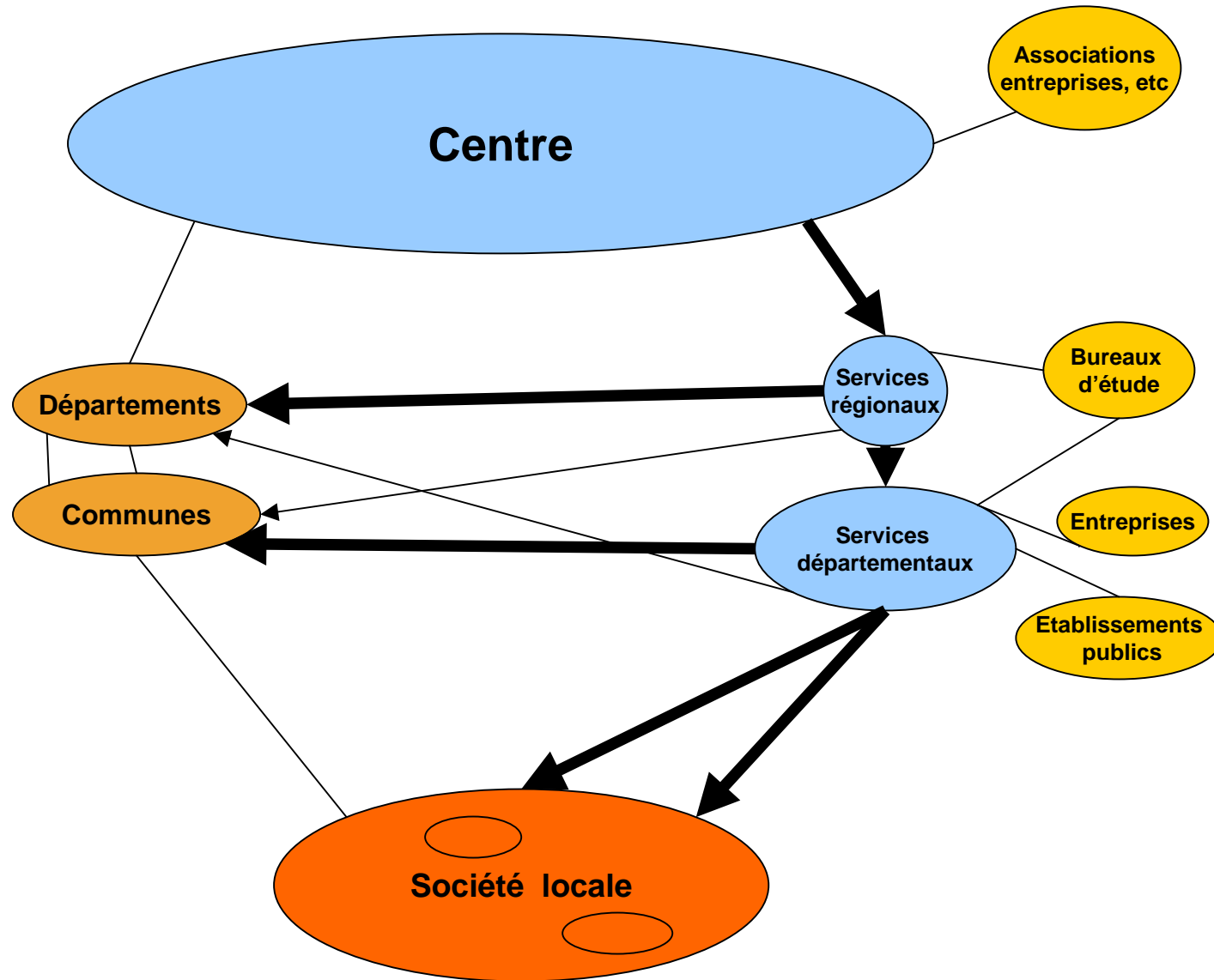
# Le processus de l'action publique



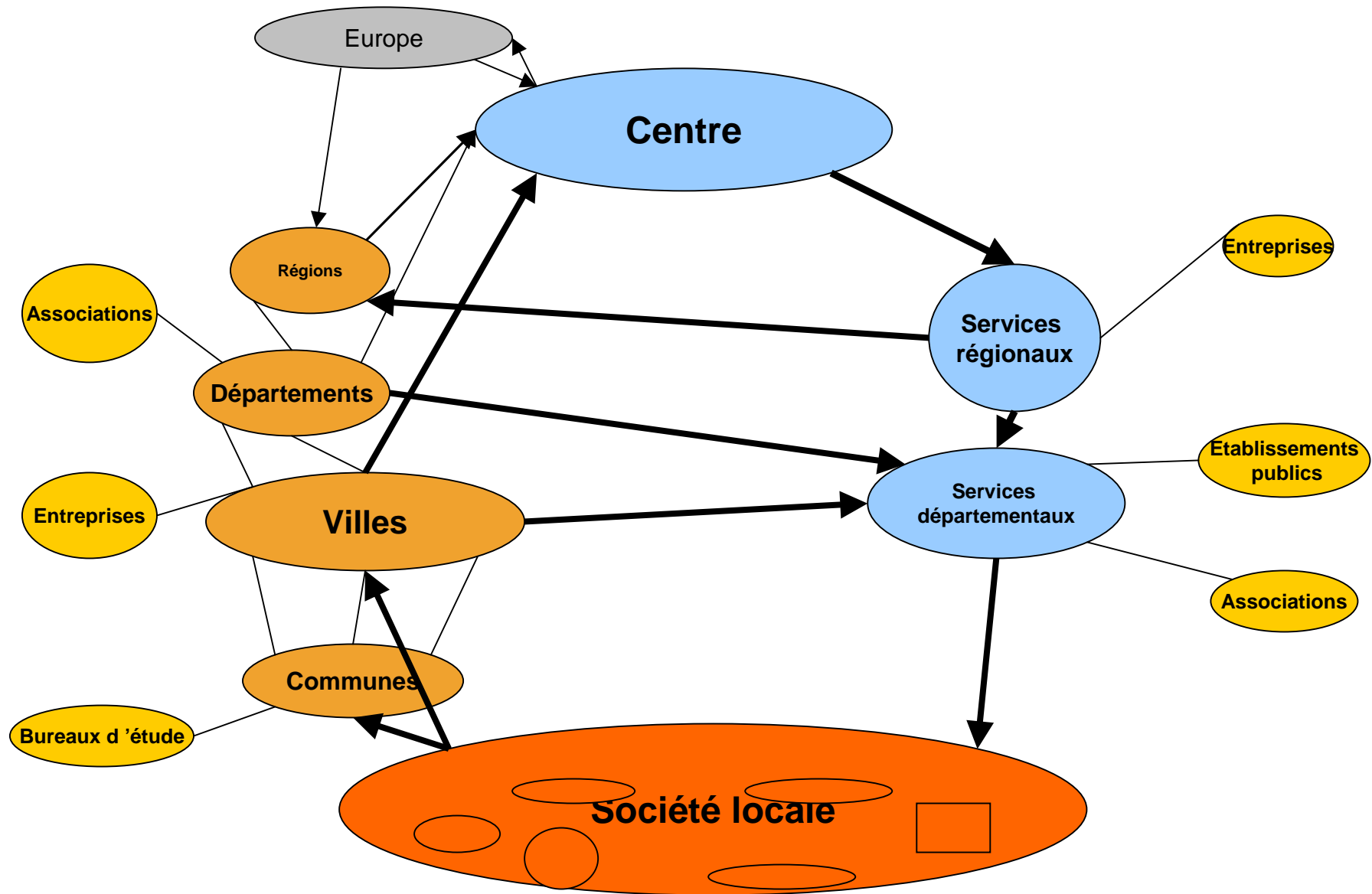
# Années 1950



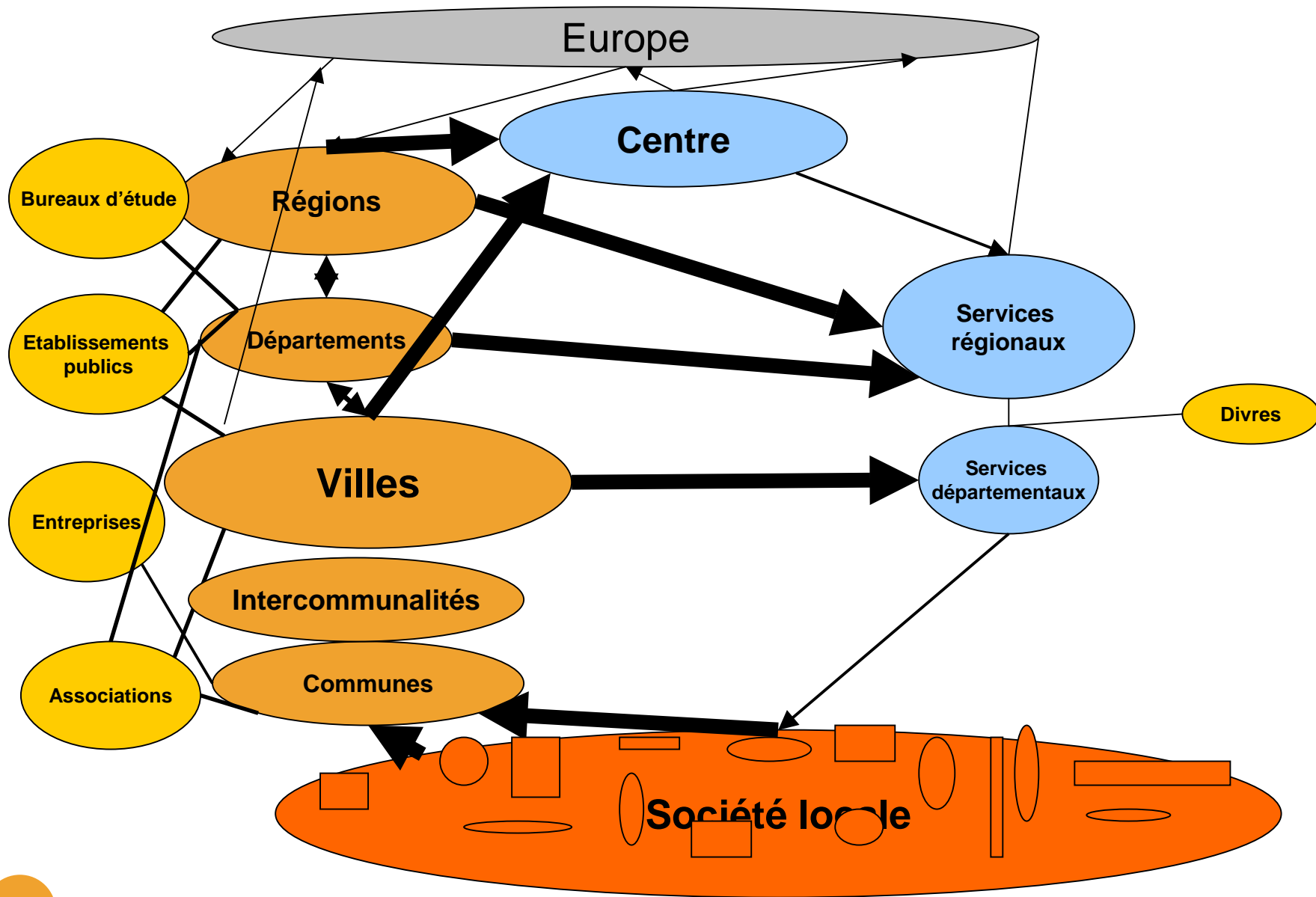
# Années 1960



# Années 1980



# Années 2000



# Multiplication des acteurs

## **Le renforcement d'acteurs anciens :**

- collectivités territoriales, associations, ONG, institutions internationales, etc.
- les "publics" : la co-construction des politiques par leurs destinataires

## **De nouveaux acteurs :**

- fondations, *think tanks*
- multiplication des agences (AFT, APE, AFSSA, AFSSAPS, etc.)
- autorités de régulation (ART 1996, CREG 2000, RTE, etc.)
- conseils (CSA, COR, COE, etc.)
- comités et hauts comités (HEEE, etc.)
- commissions (COB 1967, CNIL, CCA, etc.)

Des mandats longs, irrévocables, renouvellement par tiers, technicité et spécialisation, sensibilité au milieu à réguler, organisation d'un marché, autonomie, logique juridique, pas de maniement direct d'argent, rapports publics accessibles

Intervention accrue du droit et de la réglementation dans les domaines où régnait le pouvoir discrétionnaire de l'Etat



## Conclusion partielle

- Une décentralisation et une déconcentration structurelles
- La multiplication d'acteurs gouvernants (« gouvernance »)
- L'imbrication verticale des niveaux de gouvernement
- L'Etat se confond moins que jamais avec la politique
- Les collectivités territoriales comme acteurs politiques à part entière
- Certains des attributs du fédéralisme

## 2. Diversification des actions

Développement quantitatif des actions et des programmes sectoriels, foisonnement des objectifs, des moyens et procédures

Segmentation des groupes d'intérêt, des problèmes publics, et des réponses politiques

Déclinaisons variables selon les territoires, adaptations locales, ajustements aux problèmes vécus

Renouvellement plus rapide dans le temps, usure des modèles d'action, recherche et affichage de nouveautés

Une sensibilité plus grande aux expériences étrangères, l'import-export de technologies institutionnelles, les sirènes du *benchmarking*

## Action collective et partenariat

Des contraintes : des moyens financiers plus limités et éclatés, la “ chasse ” aux crédits, les financements croisés, des réseaux horizontaux moins hiérarchisés

Une nécessité : trouver des ajustements, fabriquer de la convergence et du compromis, faire des concessions, organiser des tours de table, réaliser des apprentissages collectifs, des échanges d'expériences

Plusieurs registres : consultation, concertation, coordination, collaboration, coopération, etc.

Des domaines privilégiés : environnement, développement local, aménagement urbain, mais aussi transports, santé, logement, etc.

Le cas particulier du partenariat public-privé (PPP) et des contrats de partenariat (ordonnance du 17 juin 2004)

# Contractualisation

Dès la fin des années 1960 : contrats de plan Etat-communautés urbaines

Puis contrats de villes moyennes, d'OPAH, de rivières, HVS, de pays, de ville, éducatifs locaux, de sécurité, etc.

Contrats de plan État-régions : l'État a du mal à y tenir ses engagements

Diffusion dans l'ensemble des politiques sectorielles : protection de l'environnement, culture, social, santé, développement local, insertion, formation permanente, etc.

Complémentarité et opposition croissantes de la loi et du contrat (ou chartes, pactes, projets, conventions)

La démarche de projet : discussion initiale, définition d'objectifs, contributions croisées de moyens, engagement sur un calendrier, promesse d'évaluation

Une modernisation de la gestion publique ? Coordination, approche transversale, démarche globale, obligation de produire une scène commune et des règles du jeu, etc.

# Évolutions du droit

Multiplication des lois, règlements et textes contractuels

Des normes moins impératives mais plus indicatives ; d'une direction autoritaire des conduites à une orientation plus souple des comportements

Des actions publiques conventionnelles, une régulation conditionnelle

Une dégradation de la qualité du droit, de ses formes rédactionnelles, de ses possibilités d'application

Hier, des textes législatifs incarnant l'intérêt général ; aujourd'hui, l'exportation sur le « terrain » de canevas, de possibilités d'interventions, de registres d'action publique (exemples : politique de la ville, loi Aubry, etc.)

# Concertation, participation

Une constante résurgence de l'idéal de « démocratie participative », à l'échelle nationale ou locale

Une évolution des procédures et instruments : GAM, enquêtes publiques, CNDP, forums de débat public, conférences de consensus (OGM), jurys citoyens, etc.

Plutôt associées aux « nouveaux problèmes publics » : risques sanitaires, effet de serre, santé, biotechnologies, développement durable, énergie, etc.

Des mobilisations faibles, encadrées, ou instrumentalisées, de court terme, sectorielles, et non exemptes de NIMBY

Loi organique du 01.08.2003 sur le referendum local. L'assemblée d'une collectivité peut soumettre à referendum tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité

# Relations de pouvoir

Affaiblissement du registre de l'autorité, de l'obéissance au statut, des interventions garanties par la légalité et les règles

Résistance du registre du marchandage, de la « régulation croisée », du « jacobinisme apprivoisé », des transactions

Le développement de l'expertise, du pouvoir de celui qui sait et qui a montré son aptitude à gérer les zones d'incertitude

Le développement de l'analyse stratégique, de l'expertise prospective (prévision, anticipation, planification, stratégie) et de l'évaluation des politiques publiques (diagnostics territoriaux, contrôle de gestion, observatoires, évaluation des politiques publiques)

# Autres évolutions significatives

Européanisation et internationalisation des politiques publiques

De nouvelles modalités de construction de l'intérêt général

De nouveaux territoires de l'action

De nouvelles sources de légitimité

Un nouveau management des organisations publiques

De nouveaux liens entre politiques publiques et politique

LOLF

Révision générale des politiques publiques (RGPP)



# Incertitudes relatives aux échelons

Quel avenir et quel calendrier pour l'émergence d'un véritable pouvoir d'agglomération, d'un pouvoir de ville intégré au-delà des frontières communales ?

Quel avenir pour les cantons et les arrondissements ?

Quels découpages et redécoupages des régions ? Pour quelles compétences réglementaires à terme ?

Quel avenir des départements, coincés entre les intercommunalités et l'affirmation du niveau régional ? Redécoupage ? Suppression ? Processus lent de dévitalisation ? Retour en force ?

Quel avenir de la carte communale, émiettée en 36.700 communes ?

## Incertitudes relatives aux acteurs

Quels statut et rôle des préfets ? Quid de leur rattachement au ministère de l'Intérieur ?  
Des responsables de l'ordre et de la sécurité ou des animateurs du partenariat local ?

Une professionnalisation croissante de la carrière politique locale ?

Quels rôles, demain, des experts, bureaux d'étude et cabinets de conseil ?

Quelle place des entreprises privées et des « grands ensembliers » (Veolia, GDF-Suez, Degrémont, etc.) ?

Quelle place des associations ? Multiplication des fondations ? Apparition d'agences au niveau local ?

Quel avenir pour les CAF, les organismes d'HLM, les agences d'urbanisme ?

# Incertitudes relatives aux relations

Quelle imbrication verticale des niveaux de gouvernement ? Quel avenir du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre ?

Quelle articulation des villes et des régions, des compétences des agglomérations et des compétences des pôles urbains ?

Quels rapports entre départements et régions ? La région comme collection de départements ?

Quel nouvel équilibre demain entre intercommunalité et supracommunalité ?

Quel avenir des tutelles administratives ?

# Incertitudes relatives aux régulations

Jusqu'à quand l'égalité, norme suprême du Conseil Constitutionnel, servira-t-elle de cadre à nos réformes publiques ? Quid du passage à la valeur « équité » ?

Quel rééquilibrage possible de la sur-représentation du rural par rapport à l'urbain ? Une nécessaire évolution des modes de scrutin ?

Quels effets de la suppression de taxe professionnelle rénovée ?

Quel avenir pour les procédures d'expérimentation ?

Quels nouveaux circuits financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales ?

Et le cumul des mandats ?

## Incertitudes relatives à la décentralisation

La décentralisation comme facteur de multiplication ou de limitation des inégalités ? Quelle « continuité territoriale » du service public ?

La décentralisation comme frein ou facteur de développement local ? Et de développement national ?

Vers une protection plus grande ou plus faible des libertés ?

Vers une efficacité plus importante des actions publiques ? Avec une satisfaction croissante des besoins sociaux ?

# Scénario 1 : Poursuite progressive de la décentralisation

Les transferts de compétences se poursuivent au profit des collectivités territoriales

L'élection des élus communautaires se fait au suffrage universel direct

Les EPCI disposent de nouveaux transferts de compétences

Les contrôles des chambres régionales des comptes sont de plus en plus distants

Les pouvoirs et compétences de la Région et du Département s'étendent

Le statut des communes évolue pour tenir compte du développement de l'intercommunalité

En 2020, les communautés sont la cellule de base de la vie politique locale

3.000 communautés se substituent à 36.000 communes

Certains essaient de mettre la commune davantage au service du citoyen ; cette volonté ne se traduit pas par des avancées démocratiques significatives

Il n'y a pas de grand acte III de la décentralisation mais des avancées continues

## Scénario 2 : Décentralisation par à-coups et crises

Des réformes législatives et/ou réglementaires modifient assez brusquement les statuts des collectivités et la répartition des compétences

A l'occasion de mesures nouvelles, l'Etat attribue tout ou partie d'une responsabilité aux élus locaux

Mais on note assez peu de lancements d'expérimentations

Malgré ces à-coups, chaque niveau gère ses propres affaires et les sources de financements restent bien identifiées

Idem pour les normes juridiques et les règles de fonctionnement du système politique

Plusieurs facteurs déclenchent ces à-coups : raz-de-marée d'un parti aux élections locales, alternance au plus haut niveau de l'Etat, grande vague de manifestations et de protestations collectives, etc.

## Scénario 3 : Une dynamique de recentralisation

Des événements importants surviennent : crise politique ou économique, risques majeurs, manifestations violentes, conflits intra-européens, etc.

Ces événements dépassent largement les enjeux propres aux relations entre Etat et collectivités

Une partie de la population en appelle à l'ordre public et réclame plus d'interventions du gouvernement

Des blocs de compétences reviennent partiellement ou totalement du côté de l'Etat

Ce retour s'opère vers l'échelon déconcentré ou bien vers le niveau central

Nous revenons, en 2020, à la situation du milieu des années 1970