



## Les débats de MAMA

### Pour sortir de la collapsologie publique : solutions concrètes et nouvelles visions de l'Etat

#### Un dialogue entre des chercheurs et un haut-fonctionnaire

Avec

**Henri Bergeron** et **Olivier Borraz**, directeurs de recherche au CNRS, enseignants à Sciences Po et co-auteurs de *Covid 19 : une crise organisationnelle*, Presse de Sciences Po, 2020.

et

**Sébastien Soriano**, directeur de l'IGN, auteur d'*Un avenir pour le service public. Un nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique*, Odile Jacob, 2020.

**le 6 mai 2021**

*L'association MAMA- Monde d'après, Monde d'Avance- rassemble des membres des juridictions financières. Elle s'est constituée en leur sein pour alimenter la réflexion sur leur place dans le débat public et les institutions de la République. Elle se propose de faire émerger des idées et des propositions sur le fonctionnement de l'Etat, de l'action publique, et plus largement de la société, dans une approche sociale, progressiste et écologique.*

Pour tout renseignement :

[Vincent.Feltesse@ccomptes.fr](mailto:Vincent.Feltesse@ccomptes.fr)

[Armelle.Daam@ccomptes.fr](mailto:Armelle.Daam@ccomptes.fr)

[Philippe.Lavastre@ccomptes.fr](mailto:Philippe.Lavastre@ccomptes.fr)

Le 6 mai 2021, MAMA a organisé un débat sur l'avenir de l'Etat avec Henri Bergeron, Olivier Borraz et Sébastien Soriano. Leurs publications récentes, qui trouvent leur déclencheur respectif dans les épisodes des Gilets jaunes et de la crise sanitaire, dressent le portrait d'un Etat qui ne sait plus répondre aux besoins de la population, ni nouer un dialogue fécond avec la société. Cette table-ronde avait donc pour objet de s'interroger sur les sources de cette crise : échec dans la mise en œuvre concrète des politiques publiques, dilution de la responsabilité, mise en cause de sa légitimité à décider de l'intérêt général...

Mais plutôt que de réfléchir à une énième itération de la « réforme de l'Etat » (après la RGPP, la MAP ou CAP22) ou à la « trahison des élites », les intervenants ont proposé une réflexion plus globale sur la place de l'Etat, ancrée dans ses modes d'actions et sa culture propre, qui évite la question du trop ou pas assez d'Etat.

Ce débat a rassemblé une trentaine de participants.

Ce cahier contient :

- une rapide bibliographie (p. 3) ;
- la recension des deux ouvrages mentionnés (p. 5) ;
- le compte rendu du débat lui-même.

## Premiers éléments de Bibliographie

### *Sur l'action de l'Etat*

Bezes, Philippe, [« Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française »](#), *Sociologie du travail* [En ligne], Octobre–Décembre 2005, vol. 47, n° 4, mis en ligne le 28 novembre 2005

Blondiaux, Loïc. [« De la démocratie en France. En finir avec les faux-semblants »](#), *Esprit*, vol. avril, n° 4, 2021, pp. 87-99

Brunier Sylvain et Pilmis Olivier, *La Règle et le rapporteur. Une sociologie de l'inspection*, Paris, Presses des Mines, 2020

Caby, Vincent, et Sébastien Chailleux. [« Pour une sociologie des rapports publics. Effets symboliques et configurations d'écriture des outils d'aide à la décision »](#), *Revue internationale de politique comparée*, vol. 26, n° 4, 2019, pp. 7-31

Chevallier, Jacques. [« Vers l'État-plateforme ? »](#), *Revue française d'administration publique*, vol. 167, no. 3, 2018, pp. 627-637

Davezies Laurent, *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, La République des idées, Seuil, 2021

Nos services publics (collectif), [« 160 Md€ d'externalisation par an. Comment la puissance publique sape sa capacité d'agir »](#), note en ligne, avril 2021

Pierre-Latour, Maximilien, [« Décentralisation et organisation territoriale : vers un retour à l'État ? »](#), *Institut Rousseau*, 26 mars 2020

Soriano, Sébastien, [« Les impasses de l'État stratège »](#), *Esprit*, vol. avril, n° 4, 2021, pp. 61-67

Veitz, Pierre, *La France des territoires, défis et promesses*, L'Aube, 2019, 208 p.

Verdier, Henri et Pierre Pezziardi, *Des startups d'État à l'État plateforme*, Fondapol, Janvier 2017

« Quel État pour demain ? », *L'ENA hors les murs*, revue des anciens élèves de l'ENA, n° 500, octobre 2020

### *Sur la crise covid*

Association des administrateurs territoriaux de France, *Penser le monde d'après, le retour d'expérience sur la gestion de la crise sanitaire*, juin 2020

Bauquet, Nicolas, [« L'action publique face à la crise du Covid-19 »](#), *Institut Montaigne*, juin 2020

Beauvallet, Godefroy et Michael Ballé, [« COVID-19 : le Lean fait partie de la solution, pas du problème »](#), *Autrement Autrement*, avril 2020, en ligne

Douillet, Anne-Cécile, [« Exister dans et par la crise. La gestion de la crise sanitaire comme mode de légitimation du « local »](#), *Revue française d'administration publique*, 2020/4, n° 176, p. 971-983

Febvre-Issaly, Matthieu, [« L'État face à son impuissance »](#), *Esprit*, vol. avril, n° 4, 2021, pp. 45-51

Gay, Renaud, et Monika Steffen, « [Une gestion étatique centralisée et désordonnée](#) », *Chronique Internationale de l'IRES*, vol. 171, n° 3, 2020, pp. 122-138

Larue, Jérôme, « [Repenser l'action publique après la covid-19](#) », *Fondation Jean Jaurès*, 17 mars 2021

Lizurey, Richard (Général), [Rapport de la mission relative au contrôle qualité de la gestion de crise sanitaire](#), 2020

Pribile, Pierre, « [Sans les ARS, la coordination des différents acteurs du système de santé aurait été infernale](#) », *Revue française d'administration publique*, vol. 176, n° 4, 2020, pp. 913-920

Vraiment Vraiment (collectif), « [Après le service public](#) », *Autrement Autrement*, avril 2021, en ligne

## Recensions

### Un avenir pour le service public. Un nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique (S. Soriano)

*Les tableaux sont directement issus de l'ouvrage de S. Soriano qui nous a permis de les reproduire dans cette recension.*

Cet ouvrage, motivé principalement par la crise des Gilets jaunes et dont l'intention s'est trouvée conforter par la crise sanitaire, ne propose pas une énième réforme de l'État mais plutôt un nouveau paradigme d'action publique, qui permette à nouveau de faire coïncider aspirations sociales globales, modes d'organisation de la société et forme de l'État. En effet, l'auteur identifie depuis la reconstruction un chaînage entre l'organisation de l'État, les défis qu'il affronte et la dynamique sociale :

	Après-guerre	Postcommunisme	Époque actuelle
Grand œuvre de la société	Paix et reconstruction	Mondialisation	Défi climatique
Moteurs de la société	Civilisation des classes moyennes (autonomie individuelle, progrès technique)	Gouvernance par les nombres (incitations individuelles, compétition)	Tribus-communs (agir, reconnaissance)
Modèle d'action publique	État tayloriste	État stratège	État en réseau

Il propose d'embrasser un nouveau cadre d'action, l'État en réseau, à substituer au paradigme de l'État stratège, ancré dans la doctrine du *New Public Management* (NPM), conduisant à la séparation des tâches de conception et d'exécution, au pilotage par des indicateurs de performance, à une logique concurrentielle fragilisant les services publics, notamment éducatif et hospitalier. Et pour ce faire, plutôt qu'un kit directement opératoire de nouvelles méthodes, il invite les acteurs de l'État à se saisir : (i) d'une nouvelle mythologie de l'action publique, avec ses propres notions pivots, qui réfutent l'existence d'un monopole de l'intérêt général détenu par l'État, d'une représentation nécessairement chiffrée du réel ou un fonctionnement fondé sur la défiance (envers les citoyens comme les agents publics) ; (ii) d'une série d'initiatives de terrain promouvant des logiques de coproduction et d'autonomisation. Dans une dimension plus monographique, il présente des exemples d'initiatives intéressantes illustrant ces changements dans les manières de faire la politique publique : territoire zéro chômage, *new deal* mobile, action cœur de ville etc.

	Mythologie actuelle de l'action publique	Limites du modèle actuel	Nouvelle mythologie publique (État en réseau)	Mots d'ordre de l'État en réseau
<i>Place de l'État</i>	Noyau	Cloisonnement dans la sphère publique et avec la société	Écosystème	Les administrations sont connectées entre elles et avec la société
<i>Savoir de l'État</i>	Chiffre	Boucle de rétroaction défailante	Expérience	Le savoir est détenu par les fonctionnaires et acteurs de terrain
<i>Raison d'être de l'État</i>	Contrôle	Les agents et les usagers servent le système	Lien, encapacitation	L'autonomie repose sur l'humain et l'accès aux infrastructures

État tayloriste/État stratège	État en réseau
Autonomie des individus	Autonomie des écosystèmes et des tribus
Réseaux de rang 1 (électricité, téléphone...)	Réseaux de rang 2 (Blablacar, écosystèmes symbiotiques, Le Bon Coin, circuits courts...)
Paternalisme	Résilience
Égalitarisme (mêmes droits pour tous)	Reconnaissance (appartenance de chacun)
Dualisme État-marché	Trilogie État-marché-commun
Pouvoir (violence légitime)	Agir
Contrôle	Lien, <i>encapacitation</i>
Tour de contrôle	Réseau
Les hauts fonctionnaires savent	Les fonctionnaires et acteurs de terrain savent
Audit	Boucle de rétroaction
Tableau de bord	Partage du savoir, représentation graphique
Autorisation préalable	Contrôle <i>a posteriori</i>
Licence, certificat	Étendard (pavillon de reconnaissance)
Recherche de l'ordre	Recherche du sens
Chiffre	Expérience
Normes (lois, décrets, arrêtés, circulaires)	Gouvernance, architecture
Transparence	Données ouvertes
Dématérialisation	Ergonomie adaptée aux usages des Français
Grand projet informatique	État plateforme, start-up d'État
Corps de l'État	Fertilisation croisée
Consultation	Coconstruction, mettre du commun dans l'État
Indicateurs de performance	Évaluation partagée
Notation, primes à la performance	Management libéré, reconnaissance par les pairs

Soriano rejoint des paradigmes déjà très présents dans la littérature, y compris grise, d'Etat facilitateur ou partenaire, apportant une ingénierie au service des acteurs, et d'Etat régulateur. Comme il sied à un ancien président de l'ARCEP, il consacre ainsi de longs développements à une modalité de régulation renouvelée, « en commun », qu'il s'agisse de contrôle citoyen sur les technologies ou de contrainte sur les entreprises systémiques pour la transition écologique.

L'auteur reprend également la doctrine de l'Etat plateforme : « l'encapacitation « d'écosystèmes autonomes par la mise à disposition de ressources par l'Etat (notamment des infrastructures) pour développer leurs propres services. Il la décale aussi *via* le recours à la notion de communs : l'Etat en réseau utilise sa capacité fédératrice pour rassembler autour d'objectifs communs identifiés et partagés par l'Etat.

De fait, Soriano se veut largement agnostique sur le plus ou moins d'Etat, la part entre solidarité et individualisme, *etc.* Il réaffirme cependant un domaine réservé de l'Etat, l'action de la société intervenant dans le prolongement de l'action publique, et la nécessité de faire subsister des modes d'organisations « tayloristes » lorsque la contrainte est centrale dans l'action publique ou que l'impératif d'universalité est prégnant. Il reconnaît en effet la part de désordre et d'inefficience que peut engendrer le recours à ce mode d'action en réseau.

### **Covid-19 : une crise organisationnelle (H. Bergeron, O. Borraz, P. Castel et F. Dedieu)**

Cet ouvrage, réalisé à chaud au moment du premier déconfinement, s'est donné pour objectif d'éclairer un paradoxe : « comment dans une société saturée d'organisations, et qui plus est dotée de textes réglementaires et de plans connus pour organiser leur réponse en situation de crise, en vient-on, face à une menace grave, à produire de nouvelles organisations qui vont recommander des mesures inédites puis compliquer les conditions de gestion de crise ?<sup>1</sup> »

Les auteurs développent leur analyse à partir de trois convictions :

- Celle de l'importance de l'action collective, au-delà des décisions individuelles souvent mobilisées pour analyser la gestion de crise, dans la tradition de la sociologie des organisations et de la science politique,
- Celle du caractère, certes inédit et extraordinaire de la crise traversée, mais qui n'est pas uniquement singulière,
- Celle de l'incapacité collective à tirer des leçons des crises antérieures.

En particulier, le premier chapitre propose une chronologie détaillée des événements qui permet de mieux comprendre le passage d'un sentiment de préparation à une certaine forme de panique. C'est, selon les auteurs, la conséquence combinée de trois mécanismes : la diminution des moyens alloués à la gestion de pandémie, les mauvaises leçons tirées de précédentes alertes et la sous-estimation des signaux d'alerte.

Consacré aux questions de coordination, de coopération et de pouvoir dans les instances décisionnelles, d'expertise ou à l'hôpital, le deuxième chapitre met en évidence un phénomène contre-intuitif de création d'organisations *ad hoc*, superposées, incapables de se coordonner, alors qu'on aurait pu assister à un effondrement organisationnel. Ce phénomène est qualifié de « frénésie organisationnelle et de cercle vicieux bureaucratique » : conseil scientifique, composé de personnalités choisies *intuitu personae* ; comité analyse, recherche et expertise ; réorganisation

---

<sup>1</sup> *Op. Cit.*, p. 12.

rapide et multiple de la coordination interministérielle (cellule interministérielle de crise transformée en centre, *task force* interministérielle, *etc.*)

Enfin, les auteurs invitent dans le troisième chapitre à repenser les retours d'expérience, en adoptant en particulier une approche standardisée d'évaluation des gestions de crise comme dans le transport aérien ou ferroviaire pour en finir avec l'approche singularisante de chaque crise et « le phénomène de désapprentissage des organisations ». Ils proposent aussi de faire évoluer la préparation de la gestion de crise « en rompant avec une logique purement procédurale et fictionnelle » pour prendre appui sur des études de cas concrets, et de mieux former les élites.



## Compte rendu des débats / discussions

### Quelle vision de l'Etat d'aujourd'hui et de demain

**Sebastien Soriano** souligne l'importance de l'existence de MAMA, pour introduire de la réflexivité dans les pratiques de contrôle, particulièrement du fait du poids des corps d'inspection et de contrôle sur la conduite de l'action publique et la manière de concevoir le rôle de l'Etat en France.

Il revient sur sa vision de l'Etat qui est arrivé à la fin d'un cycle, après deux incarnations depuis 50 ans. L'Etat reconstituteur et tayloriste expansif, développant de nouveaux services publics, dominant depuis la fin de la seconde guerre mondiale, a atteint ses limites dans les années 80-90, avec l'exode rural, la massification de l'éducation et la crise de certains secteurs industriels comme la sidérurgie. S'y substitue la figure de l'Etat stratège, à un moment où l'Etat n'est pas très à la mode et où domine le paradigme du *new public management public*, copiant les méthodes du secteur privé, avec un effet particulièrement délétère dans le cadre d'une organisation administrative très centralisée que connaît la France.

Sur cette faillite, il appelle à construire un État partenarial, en réseau, encapacitant, construisant une nouvelle ingénierie pour tenir compte de deux grands champs d'évolutions :

- de nouveaux défis :
  - Nouveau régime climatique (B. Latour)
  - Nouvelles inégalités, auxquelles les instruments traditionnels ne répondent pas
  - Recomposition économique issue du mouvement continu de mondialisation
  - Accélération technologique qui remet en cause toute la régulation sociale et les paradigmes industriels ;
- un nouveau contexte social appelant une nouvelle manière de faire :
  - Une société d'individus émancipés aux affiliations libres et mouvantes, émergeant de la dissolution des structures anthropologiques traditionnelles (église, village, famille), mais demandeurs de mises en communauté. L'Etat longtemps pris dans une relation directe à l'individu atomisé doit désormais trouver des alliances pour appréhender cette évolution ;
  - L'émergence des communs, comme alternative à la dualité Etat-marché.

**Olivier Borrax** revient sur le cadre de son intervention qui se fonde sur un ouvrage rédigé en juillet 2020, paru en octobre, mais qui sera également alimenté par la poursuite des recherches. La conclusion du livre n'en est pas altérée : la crise a mis en relief un Etat à la fois étonnement résilient et désorganisé.

L'Etat a été mis à l'épreuve :

- dans sa promesse initiale et fondatrice d'assurer la protection de la population contre tout danger ;
- face à l'échec relatif des réformes conduites depuis une vingtaine d'années pour mieux gérer les risques et les crises ;
- dans sa prise de conscience de l'organisation réformée dont il disposait, après avoir perdu une partie de ses capacités de contrôle et d'action.

L'ouvrage se fonde donc sur trois étonnements ou trois paradoxes :

- Comment un Etat qui se prépare depuis longtemps à gérer les crises (outils, dispositifs) a pu sembler aussi impréparé à gérer cette crise ? Pourquoi ne pas avoir mobilisé tout ce qui était prévu ? Comment expliquer ce très grand sentiment d'improvisation ?

- Comment un amoncellement de structures d'expertise dans le champ de la santé et de la gestion de crise depuis de nombreuses années a pu être écarté au profit de nouveaux cadres ? Les gains en autonomie et liberté semblent se faire au détriment de la capacité de coordination et de connaissance opérationnelle, ce qui conduit à créer encore de nouvelles structures de coordination ;
- Une critique forte (d'ailleurs, récurrente) de l'administration et une demande de réforme par le politique, alors même que celle-ci a, depuis le printemps 2020, fait la preuve d'une très grande capacité d'adaptation organisationnelle et qu'une partie des difficultés vient du processus de décision au sommet.

Les chercheurs identifient des constantes :

- difficulté à anticiper et penser à l'avance, avec des décisions prises à chaud, dans l'urgence ;
- difficulté à tirer les leçons et à justifier les mesures prises de manière pédagogique, avec une constance dans la logique ou les indicateurs utilisés pour prendre les décisions ;
- centralisation extrême de la décision ;
- gestion duale de la crise entre ministère de la santé et ministère de l'intérieur (question jamais tranchée) avec une très faible coordination ;
- des mesures d'exception et touchant aux libertés publiques comme variable d'ajustement dominante ;
- une faiblesse de la Santé publique en France (dominée par l'approche biomédicale, avec les hôpitaux en acteurs de la ligne de front) sans approche populationnelle.

*In fine*, on aboutit à une situation paradoxale, dans le cadre de cette gestion de crise, avec un double phénomène :

- de resserrement de l'Etat autour de ses fonctions traditionnelles, tout particulièrement la sécurité, dans une logique de centralisation, voire de personnalisation ;
- et d'extension de l'Etat amené à se prononcer sur toute une série de « petites questions » dans les champs socio-économiques.

Ce qui laisse une grande incertitude sur les options à la sortie de crise.

### **Diagnostic et réponses autour de trois crises**

Une crise de l'exécution : est-ce que l'Etat sait encore agir ?

**S. Soriano** revient sur les failles de l'Etat stratège :

- **le fantasme de la centralité** : l'Etat se pense central et détenteur de l'intelligence, ou plutôt, il existe, notamment dans la haute fonction publique, un présupposé très fort d'avoir raison parce qu'on est au bon endroit (i.e. au centre). Ce positionnement empêche l'appropriation de la décision. En contrepoint, il est proposé le dispositif d'Action cœur de ville, une action de revitalisation des centres-villes où l'Etat se positionne d'emblée en soutien des acteurs locaux pour renforcer leur capacité d'action. Il s'agit de passer à une logique de l'écosystème et non plus du noyau ;
- **la culture du chiffre et des indicateurs de performance**, qui repose sur une logique de recherche de la performance et de l'optimisation, propre à l'*homo economicus* et typique de la gouvernance par les nombres, dénoncée par A. Supiot. Le cas de la T2A (tarification à l'activité) est exemplaire : le passage à ce mode de pilotage a déstructuré toute logique de coopération en ancrant les acteurs hospitaliers dans une logique de concurrence. Ce type d'organisation engendre du malaise et de la perte de sens chez les fonctionnaires de terrain avec une réelle précarisation budgétaire et une souffrance au travail mais surtout des effets de représentation symbolique. Il est proposé d'y substituer une culture de l'expérience, qui pourrait s'illustrer dans le *New Deal* mobile, porté par le Gouvernement avec l'appui de

l'ARCEP où ont été fixés des indicateurs dans le cadre d'une délibération entre opérateurs et élus locaux pour leur donner du sens.

- La **logique de contrôle** issue d'une conception de l'Etat (et de sa légitimité) ancrée dans son monopole de la force, a contribué à créer une bureaucratie qui sert le système plutôt que les usagers. Les moyens sont mis pour pister les 5 % qui font mal, et non soutenir les 95 % qui font bien. Il faut passer à une logique d'encapacitation. Par exemple, l'ANCT a lancé un programme Villes pilotes sur le zéro artificialisation, l'appui en ingénierie de transformation paraissant peut-être plus pertinent que de passer par des sanctions dans la loi Climat. L'envie de faire et d'agir est très forte. Il existe une forme d'ubérisation de l'Etat : les gens portent le sens eux-mêmes et attendent les outils pour faire mieux. Cela peut être des outils assez rudimentaires. La French Tech, c'était une bannière et un label pour un écosystème qui se reconnaît lui-même, avec une montée de l'envie de peser, d'innover, d'essaimer dans l'action publique.

**H. Bergeron** part du constat fondamental d'une sur-organisation de nos sociétés contemporaines, qui constitue un des marqueurs de la modernité, notamment avec la création de l'Etat Nation. Cette crise a été un révélateur de ce caractère sur-organisé et des liens d'interdépendance qui existent ou qui n'existent pas entre les organisations. Certains liens ont dû être créés dans l'urgence.

La crise a aussi révélé des gestes de gouvernement typiquement français : un mode de décision élitaire qui ne mobilise pas les institutions, des mécanismes de décision, reposant sur un petit nombre de personnes et une multiplication de petites structures (*ie.* conseil scientifique, mission Lizurey, Conseil d'orientation de la stratégie vaccinale, mission Castex *etc.*), alors que le champ de la santé est pourtant très équipé pour agir en situation d'incertitude et d'urgence, avec des agences compétentes (*ie.* guide de bonnes pratiques de l'urgence de la HAS) et un vrai savoir-faire de collégialité et d'agilité (*cf.* conférences de consensus). La CIC - seul organe vraiment interministériel et identifié - n'a été activée que le 17 mars.

De fait, la recherche de l'agilité peut conduire à des organisations élitaires. Des recherches récentes sur les entreprises libérées montrent que ce sont des situations qui se rapprochent de l'avant-taylorisme, avec un certain degré de désorganisation et surtout une prise de pouvoir des acteurs dominants sur les autres sans régulation de la hiérarchie.

**Bergeron** en tire deux conclusions :

- Le **tropisme de s'octroyer une capacité de décision autonome durant la crise** pour éviter les règles organisationnelles, les conflits historiques entre services, l'inertie de l'organisation. Retrouver de la marge de manœuvre signifie créer du secret, qui est autant d'espace de discussion libre. Il s'agit d'éviter les administrations qui effectivement arrivent avec leurs propositions de solution, et les corps intermédiaires avec leurs positions, transformant d'emblée la discussion en négociation. Le fait de court-circuiter les administrations entraîne une séparation entre la pensée de la stratégie et la pensée de la mise en œuvre. Cette dynamique se fait au détriment de la capacité à faire monter à bord les acteurs publics et à les coordonner de manière organique, au profit d'une logique dominante de *reporting*, faisant des ARS, l'incarnation de l'Etat excel ;
- Face à cette situation, domine un **solutionnisme technologique ou humain**, l'idée qu'il suffirait d'avoir la bonne technologie, la bonne procédure, la bonne personne pour réussir la coordination. De fait, il existe peu de ressources pour comprendre les déterminants de la coopération entre acteurs.

En conclusion, l'exécution repose sur deux ensembles d'enjeux :

- Les conditions matérielles et techniques ;

- L'aménagement des conditions d'action collective et de coopération entre acteurs / organisations.

Si on peut aujourd'hui parler d'une crise de l'exécution, ce n'est pas tant du fait de l'absence d'impact mais du fait de l'absence de réflexion. Malgré les rapports Lizurey et Pitet, on se donne peu de moyens pour comprendre les outils ayant permis à certains territoires de s'en tirer mieux que d'autres.

Une crise de légitimité : est-ce que l'Etat doit co-produire l'action publique avec les citoyens ?

**Olivier Borraz** rappelle que la vision de l'Etat stratège se double de celle d'un Etat qui revendique le monopole de la gestion de crise, alors même qu'il n'a souvent pas les moyens de faire seul. Ainsi, les plans de gestion de crise sont très stato-centrés et peinent à intégrer la société et ses complexités. Si « *dans les guerres, la première victime est le plan* », les déterminants de la démarche d'élaboration du plan sont significatifs : c'est à ce stade qu'il faut prendre en compte la pluralité d'acteurs concernés, la pluralité des conséquences, car, quand la crise survient et que le plan est dépassé par la réalité, les besoins de coordination supplémentaires sont encore plus lourds à gérer.

Ce monopole de la gestion de crise s'adosse à la conception d'une population infantilisée, à rebours de 50 ans de recherche sur la gestion de crise et sur le sang-froid et l'autonomie des populations beaucoup plus rationnelles qu'on ne le pense. Or, les mesures prises partent du principe contraire.

Cette image vient invisibiliser la très forte mobilisation spontanée, dès mars 2020, de collectivités, d'associations et d'entreprises à l'échelle locale, qui ont aidé à gérer les premiers retours vers les populations et territoires fragiles. Or, l'enjeu est bien là aujourd'hui : comment passer d'un Etat qui revendique le monopole de la gestion de crise à un Etat qui crée les conditions de coopération entre de multiples acteurs qui ont une connaissance plus fine du terrain et une capacité à s'adapter à l'échelon départemental ?

**Sébastien Soriano** revient sur le drame de la séparation entre stratégie et exécution qui découle d'un désir de monopole de la compétence et du positionnement caractérisant l'Etat stratège, au moment où les hauts-fonctionnaires sont en perte de vitesse, ont le sentiment de perdre leurs leviers, avec le développement des institutions européennes et la décentralisation. Sur ce point, il renvoie à la référence suivante : [Philippe Bezes, \*Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française \(1962-2008\)\*, PUF, 2009](#), qui illustre ces évolutions mais aussi les débats qui ont eu lieu sur l'interprétation à donner à cette séparation, le rôle des agences en matière de stratégie étant par exemple ambigu.

L'association directe des citoyens ne relève pas de l'évidence : il existe autant de réussites que d'échecs. Il s'agirait de penser une démocratie *by design*, des dispositifs permettant, au-delà des élections, de créer une courroie courte entre administration et citoyens, sous l'angle de la consultation mais aussi de l'action. On confond trop souvent les deux : la convention citoyenne est une consultation poussée, organisée, mais sans caractère décisionnel, ni positionnement des citoyens comme acteurs.

On peut, marginalement, mobiliser des citoyens pour accomplir des missions à la place des fonctionnaires, ce qui fonctionne de façon très ciblée : magistrats honoraires, réserve police/gendarmerie... A rebours, on connaît des échecs :

- la réserve citoyenne pour l'école. Les responsables d'établissement ont été hésitants sur cette mesure, de peur d'inviter des personnes ayant des intérêts à défendre ou pouvant

simplement ne pas complètement maîtriser l'environnement, portant préjudice aux règles régissant ce service public (universalité, égalité etc.) ;

- les réserves opérationnelles Police Nationale/Gendarmerie Nationale pour lesquelles l'ampleur des temps de formation limite l'audience possible.

Pendant la crise, on peut considérer qu'ont fonctionné la plate-forme *Jeveuxaider.org* pour mettre en relation hôpitaux et acteurs locaux et celle permettant de mobiliser des ressources grâce à une *hotline* à destination des personnes âgées.

*In fine*, il faut aller au-delà de ce type de dispositif et penser, pour chaque politique publique, quelles vont être les tribus agissantes, c'est-à-dire les écosystèmes d'acteurs experts, impliqués, susceptibles d'être mobilisés au service de la politique concernée. À l'IGN, la mission de production de données géographiques socles s'appuie sur l'expertise d'[Openstreetmap](#) (une communauté mondiale constituée autour d'un projet collaboratif de base de données géographiques libre) qui permet notamment d'apporter une fraîcheur de données impossible au seul IGN. L'enjeu est de parvenir dans ce cas à créer un espace d'échange qui permette de capitaliser sur ces moyens tout en modérant et assurant les responsabilités légales existantes.

### Une crise de responsabilité : est-ce que l'Etat organise sa déresponsabilisation ?

**Sébastien Soriano** évoque la question de la responsabilité pénale, une réelle difficulté qui peut mener à des aberrations dans la prise de décision : s'il existe un certain consensus technique sur le sujet, le consensus politique reste à créer. Les managers des administrations peuvent également se trouver déresponsabilisés par les organes de contrôle et les inspections. Il serait plus facile de ne pas chercher à innover (par exemple, modifier le système de prime à l'ARCEP pour expérimenter une organisation libérée, en faisant un pas de côté de la doctrine de la Cour des comptes).

**Henri Bergeron** repart du portrait d'une gestion très politique de la crise marquée par une méfiance à l'égard de l'administration, qui met dos à dos une hyper-responsabilisation du président de la République et un excès de précautions côté appareil d'Etat. Il abonde dans le sens de S. Soriano s'agissant de l'impact d'une peur diffuse du regard rétrospectif sur l'action administrative durant la crise, avec une réflexivité de vigilance du haut jusqu'en bas de la hiérarchie, dans un secteur – celui de la santé – traumatisé par les scandales sanitaires des dernières années. Paradoxalement, cela renforce le monopole de gestion mais également l'invisibilisation de certaines actions, où l'Etat agit y compris en facilitateur, ce qui crée une défiance automatique et l'image d'un Etat impuissant ou pas au niveau.

En perspective, c'est le type de relation avec le citoyen qui pourrait évoluer, entre infantilisation, responsabilisation et *empowerment* véritable. Avant crise, dominait le paradigme de la transformation des comportements individuels, qu'il s'agisse de la politique de santé (mieux manger, plus de sports...) ou de transition écologique (primes de rénovation énergétique). Quid de l'après-crise ?

### Questions

Plusieurs questions portent sur le changement de conception du pouvoir pour le rendre plus inclusif mais aussi sur les acteurs disposant d'une légitimité suffisante pour être reconnus comme porteurs de l'intérêt général.

Un des membres de MAMA s'interroge sur les conditions nécessaires à un autre rapport au pouvoir, changement essentiellement culturel (petits pas, communication, preuve par l'exemple, ...). Un des

membres de MAMA évoque les premiers enseignements du collectif « nos services publics » autour de la perte de sens au sein de l'Etat et son expérience à la CPAM du 93 durant la crise dont l'objet était notamment de faire coopérer les acteurs territoriaux, mission rendue difficile par une conception très hiérarchique et descendante de l'action publique, où le niveau départemental applique essentiellement les consignes du niveau national ; il s'interroge sur la possibilité de développer le pouvoir (et partant, la reconnaissance) d'autres acteurs, non étatiques, non repérés, de l'ensemble de la population à toutes les strates administratives.

Un des membres de MAMA souligne que passer de l'Etat stratège à l'Etat partenarial implique un certain rééquilibrage des pouvoirs et des représentativités politiques, pour assurer l'égalité des parties au contrat, et donc possiblement une évolution institutionnelle de type fédéraliste, qui elle-même remettrait en cause la structure profonde et l'unité de l'Etat. Un des membres de MAMA interroge aussi la capacité de l'Etat à trouver des partenaires parmi les collectivités, dans la conduite des politiques publiques, qui en aient le courage et l'espace politique.

**Henri Bergeron** revient sur l'enjeu central de la coopération entre acteurs. La volonté forcenée de réduire les effectifs tout en gardant les compétences en explique aussi l'impasse. La défiance de la population envers les autorités publiques se double d'une défiance entre administrations et d'une perte de confiance de l'administration en elle-même, plus à même de mener à bien les missions qui lui sont assignées (ex. : mission de contrôle d'établissements sous dotée). H. Bergeron réaffirme également que la réduction des circuits de décision pour faire face à l'urgence pouvait être articulée avec les débats de fond nécessaires sur, par exemple, le choix de centrer les moyens sur les malades du covid au détriment d'autres pathologies dont les prises en charge ont été déprogrammées.

**Olivier Borraz** rappelle qu'on est encore loin d'un début de responsabilisation des collectivités au vu des marges de manœuvre extrêmement limitées de l'échelon territorial de l'Etat. Durant la crise, les décisions les plus triviales sont remontées en cellule de crise voire au conseil de défense, si bien que les lieux des décisions importantes ont été engorgés par des questions de détail. Paradoxalement, cela pouvait venir aussi d'un désir d'être en prise directe avec la réalité... S'agissant des collectivités, il faut faire le pari de les responsabiliser en comptant notamment sur la professionnalisation de leur encadrement, issu par ailleurs du même vivier que les hauts fonctionnaires.

**Sébastien Soriano** clôt en citant Bourdieu : l'État détient le monopole de la violence symbolique légitime, celui de la distribution du symbolique (pour paraphraser Claudel). Il dote donc en légitimité. Enfin, il est convaincu que les solutions ne viendront pas d'un mode culturel ancien, ni non plus avec plus de moyens dans une logique tayloriste ou avec un nouveau grand paradigme (type *new management public*) ou encore avec un changement de constitution ; mais par la mobilisation du petit pouvoir d'action en chaque agent public, souhaitant développer un service public au plus près des attentes des Français.