

La LETTRE

de la gouvernance publique

THÈME

POUR UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA VALEUR PUBLIQUE, DE SA PRODUCTION ET DE SA GESTION

DEPUIS LES ANNÉES 80, LA PLUPART DES PAYS DÉVELOPPÉS ONT MIS EN ŒUVRE UNE NOUVELLE APPROCHE DE LA GESTION PUBLIQUE.

Cette évolution avait pour fondement une remise en cause de la place de l'action publique dans la régulation des sociétés notamment sous l'influence des thèses des économistes libéraux, en particulier monétaristes. Le poids jugé excessif de l'administration publique avait pour conséquence, selon ces derniers, un affaiblissement structurel de la dynamique de création de richesses par un accaparement trop important par la puissance publique de la valeur produite par toute une société. Sur cette base, un corpus de préconisations

“ New Public Management ”

a incité à réviser le champ de l'action publique, les modes de décisions ainsi que les modalités de sa mise en œuvre. Ce corpus a été théorisé dans le concept de « nouvelle gestion publique » (New Public Management) qui préconisait un alignement de la gestion publique sur le modèle de la gestion des entreprises privées. Cet alignement était supposé générer une rationalisation des politiques publiques, la modernisation des organisations, la dynamisation des processus décisionnels, l'efficacité dans les résultats poursuivis. Dans ce schéma, des pratiques de management issus du secteur privé, l'application d'outils de mesure des performances et des résultats, une fragmentation des organisations sur la base de la spécialisation et de l'autonomie de gestion,... ont été massivement injectées dans les modèles de gestion publique, d'abord au plan national puis dans les pouvoirs locaux. Un bon élu n'était reconnu comme tel que s'il était

d'abord un bon gestionnaire de l'action publique, répondant aux attentes de ses administrés au coût le moins élevé possible.

Cette évolution profonde a pu paraître hautement pertinente. L'administration verticale et centralisée à l'excès ne générerait-elle pas une inadaptation du service public, des inerties et des lenteurs incompatibles avec l'évolution de la société, pour un coût tendanciellement insupportable pour la collectivité qu'elle est censée servir ?

Pourtant, l'application plus ou moins intense des recettes de la nouvelle gestion publique a atteint ses limites. La recherche de l'efficacité a fini par prendre le dessus sur les principes fondamentaux de la décision publique et sur son rôle de régulateur des sociétés.

Très vite en effet, la confusion s'est installée dans les rôles respectifs des élus et des cadres administratifs : la recherche de la compétence a fait converger les statuts de décideurs publics au point que les élus ont perdu leur rôle stratégique de définition des choix politiques en le mettant en partage avec les cadres administratifs qui auraient dû, par nature, se centrer sur les compétences qu'ils doivent mettre à disposition des premiers. Il s'en est suivi une perte de sens de l'action publique, se traduisant par une gestion qui, pour plaire à des usagers perçus comme des clients, n'en répondait pas pour autant aux attentes des usagers qui sont restés fondamentalement des citoyens.

Sur le plan opérationnel, la nouvelle gestion publique a entraîné une diversification des modes de délivrance des prestations publiques, dans des cadres de plus en plus autonomisés, générant des organisations de toutes natures (offices, agences,

sociétés publiques, sociétés mixtes, groupements d'intérêts, sociétés privées délégataires,...) constituant un écosystème de production et de délivrance de valeur publique très largement hors de contrôle, faute

“ des usagers perçus comme des clients qui restent fondamentalement des citoyens ”

d'expertise publique suffisante, générant de la charge publique pour des réalisations dont la qualité a tendu à s'amoinrir.

Au total, les limites des apports de la nouvelle gestion publique ont conduit à un modèle contestable y compris sur les registres de l'efficacité générale et du coût global mis en avant par les économistes libéraux.

En outre, la financiarisation de la décision économique n'a fait que progresser augmentant drastiquement la pression sur les budgets des collectivités publiques.

Il est donc nécessaire de concevoir une nouvelle approche de la gestion publique. Une approche qui doit permettre de répondre à trois questions essentielles :

- 1) Quelle légitimité accorder à l'action publique au XXIème siècle à l'heure de la mondialisation des marchés et de la financiarisation de la décision économique ?
- 2) Quel rôle de régulation doit assumer l'action publique dans la société ?
- 3) Quelles méthodes de gestion des interactions entre la puissance publique et les formations autonomes de la société civile ?

../..

1) UNE VISION À CONSTRUIRE

La première question pose le sujet de la notion de valeur publique. Celle-ci suppose que la puissance publique, par son action, produit une valeur dont les contenus échappent aux seuls critères de marchandisation car adressant notamment des

“ la production de valeur publique : maîtriser les coûts et satisfaire les citoyens ”

problématiques sociales, sociétales et environnementales dans des champs et des durées d'interventions échappant à la portée des acteurs privés. La notion de valeur publique mérite donc d'être stabilisée, par une réhabilitation de sa pertinence et de la nécessité de son coût en regard de son apport à la régulation d'une société. Il est logique de poser le principe que la valeur publique créée doit voir ses contenus évoluer avec la demande de la société et, en conséquence, que ses modes de production doivent également se transformer mais dans un contexte de maîtrise réelle de son coût. Le contenu et la production de la valeur publique procèdent d'une démarche fondamentalement politique, au sens noble du terme, et renvoie une société aux ambitions essentielles qu'elle se donne sur un horizon de temps significatif. Son évaluation nécessite évidemment un débat approfondi au sein d'une société et doit relever du consensus le plus large possible.

2) LE LIEN AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

La deuxième question concerne l'évaluation de l'impact de l'action publique sur les organisations autonomes de la société civile, que celles-ci relèvent de la sphère marchande ou de la sphère citoyenne. A l'évidence, nos sociétés tendent à revendiquer le maximum d'autonomie pour les organisations de la société civile. Celles-ci souhaitent être des acteurs à part entière de la production de la richesse globale (économique et autre) et entendent être reconnues comme tels par les pouvoirs publics notamment par un desserrement le plus large possible des réglementations. Cela suppose une évolution de la relation entre décideurs publics et société civile ce qui implique

de repenser les modalités de l'exercice de l'action publique en vue de les rendre plus attentifs aux acteurs privés. Ce travail doit se dérouler en lien avec les usagers citoyens. C'est prioritairement dans le cadre de cette réflexion que se situe l'avènement du concept de nouveau modèle de communication citoyen qui, révolution numérique aidant, vise à installer l'opinion publique virtuellement révélée comme partenaire permanent des décideurs publics.

3) LE MODÈLE À REPENSER

La troisième question porte sur l'organisation elle-même de la production et de la gestion de la valeur publique. L'horizontalité est nécessaire car elle permet la proximité avec les usagers et donc la pertinence de l'action publique. Pour autant, la verticalité est indispensable pour donner du sens au développement de l'action publique, notamment dans son objectif de maintien d'une puissante convergence des dynamiques sociales et territoriales au sein d'une même société. Les structures administratives autonomes sont également nécessaires pour affûter les outils de l'action publique, mais les mécanismes de contrôle de l'application des règles, des normes et des méthodes sont eux aussi indispensables. Le rôle des cadres de l'administration est ici capital et donc central : à eux de réfléchir aux organisations, ressources, méthodes et modalités les plus pertinentes et efficaces pour délivrer de la valeur publique.

“ le concept de la gouvernance publique collaborative ”

Ces trois dimensions de la nouvelle gestion de la valeur publique ont leur cohérence d'ensemble.

Un tel processus de remise à niveau permet de concevoir une transformation de la gouvernance publique, permettant aux décideurs publics de piloter l'action publique sur un registre multi dimensionnel seul à même de coordonner la convergence de réseaux divers et autonomes comme co-auteurs de la production de la richesse globale.

Cette nouvelle gouvernance publique relève du concept de la gouvernance publique collaborative qui est le stade optimum de gestion publique intégrant à grande échelle la participation citoyenne.

Où en sommes-nous aujourd'hui ?

Force est de constater que les trois dimensions de transformation ne sont pas également mises en œuvre par les décideurs publics. Un engagement, parfois très dynamique, dans la modernisation des conditions de délivrance des prestations publiques, notamment sous l'effet des apports du numérique, peut être pris en mains par nombre de collectivités publiques.

Par contre, la révision des modèles de production et de délivrance de valeur publique n'est que très peu engagée, les collectivités se contentant le plus souvent de gérer les contraintes sur le court terme, faute de vision claire des enjeux à moyen terme à affronter.

Enfin, la dimension modalités de production et de délivrance de valeur publique est rarement l'objet de réflexion de fond alors qu'il y a là un gisement décisif de maîtrise des contraintes de tous ordres et une opportunité sans égal de créer un modèle profondément innovant d'association des citoyens.

CONCLUSION

La prise en compte partielle de la première dimension par des collectivités (cas des « smart cities »), occulte la quasi absence de réflexion sur les deux autres dimensions. Compte-tenu de la montée des contraintes (économiques, sociales, sociétales, environnementales,...), il y aurait tout intérêt pour la communauté des élus, notamment locaux, à s'engager dans un processus leur permettant de mettre à niveau leur vision à moyen terme de l'action publique qu'ils mettent en œuvre et d'ouvrir ainsi la voie à l'adaptation du modèle de gestion de la valeur publique que leur collectivité produit.