

Compte rendu Grand débat national sur le thème « L'organisation de l'Etat et des services publics »

Montrouge, 16 Février 2019

01. Que pensez-vous de l'organisation de l'Etat et des administrations en France ? De quelle manière cette organisation devrait-elle évoluer ?

Les citoyens présents au débat ont évoqué la lourdeur du système administratif français, ainsi que son caractère dépassé. Plusieurs idées ressortent des échanges :

- Le découpage territorial date d'un autre temps et semble être particulièrement complexe à rénover.
- La création des intercommunalités et des métropoles ces dernières années a contribué à complexifier l'administration mais pas nécessairement à la moderniser
- Les citoyens constatent la prédominance actuelle du sentiment d'avoir moins de fonctionnaires alors que les chiffres ne confirment pas une diminution du personnel de l'Etat. Le sentiment d'éloignement du service public est palpable.
- La numérisation d'un certain nombre de services publics est perçue comme brutale, aggravant le symptôme de « fracture sociale », notamment dans les territoires ruraux, mais pas seulement.
- L'administration devrait se montrer plus malléable selon les caractéristiques des territoires. « On ne peut pas tout décliner de la même manière partout ». Métropole, territoires ruraux, territoires montagneux... à chacun ses spécificités. La réponse de l'Etat doit pouvoir être différentes selon les caractéristiques locales.
- L'administration doit également s'adapter aux grandes évolutions et aux tendances de nos sociétés, plutôt que de les freiner (ex : désertification de certains territoires)
- La mobilité des fonctionnaires et la « pluri-qualification » des agents de l'Etat peut être un axe de modernisation de l'administration (cf. ci-après)

Certains citoyens, fonctionnaires pendant plusieurs dizaines d'années ont souhaité rappeler qu'il était nécessaire de distinguer le rôle des élus, de celui des agents territoriaux, les premiers étant en charge de définir et porter une stratégie politique, les seconds tenus à un devoir de réserve, étant en charge de faire appliquer la réglementation parfois très complexe associée à cette stratégie. Un autre citoyen, ancien fonctionnaire a relaté combien son sentiment de fierté d'être fonctionnaire d'état avait disparu au fil de sa carrière, au point de ne plus oser l'afficher.

02. Diriez-vous que vous savez quels sont les différents échelons administratifs (Etat, collectivités territoriales comme la région, la commune, opérateurs comme par exemple Pole Emploi ou la CAF) qui gèrent les différents services publics dans votre territoire ?

Les Montrougiens présents ont souligné la complexité et le manque de clarté du « mille-feuilles » administratif.

Les compétences entre les échelons devraient être clarifiées et une attention particulière aux doublons de compétences devrait être accordée par l'Etat. Au-delà de cette attente de cohérence, le souhait de réduire les effets d'annonce est exprimé, concernant la mise en place de tel service ou tel déploiement d'agents et dont finalement la réalité arrive bien plus tard (exemple cité : les AVS).

03. Pensez-vous qu'il y a trop d'échelons administratifs en France ?

Les citoyens ont clairement formulé le manque de lisibilité de tous les échelons administratifs, sans se prononcer sur la suppression d'un niveau en particulier.

Néanmoins, plusieurs points ont été évoqués :

- Le principe de subsidiarité devrait prédominer dans l'organisation administrative ;
- La représentativité se perd actuellement dans les échelons. Un travail de représentation entre les échelons serait nécessaire. Les conseils départementaux doivent représenter et écouter les maires pour répondre à leurs attentes. Les conseillers régionaux doivent ensuite prendre attache avec les conseillers départementaux pour mieux les représenter au niveau supérieur... etc.
- Un meilleur travail de coordination et de cohérence entre les échelons serait nécessaire afin d'améliorer l'efficacité et réduire les coûts de l'action publique.
- Au-delà du découpage administratif, la question de la défiance des élus par les citoyens est au cœur de la réflexion sur la gestion administrative : un besoin de plus de transparence et de concertation sincère est exprimée. Les citoyens déplorent l'organisation de débats floués et une instrumentalisation de la démocratie participative, alors que les élus ont déjà décidé. Il faut restaurer un vrai lien de confiance, associer les citoyens dès la naissance même d'un projet.
- Si la multiplicité des échelons est complexe, le fonctionnement est avant tout ralenti par des querelles politiciennes et des blocages partisans.
- En complément, sont évoquées les dérives de certains élus, ou dysfonctionnements jamais sanctionnés, laissant penser que « comme c'est l'état, ce n'est pas grave », et dégradent ainsi l'image du service public. Il s'exprime une vraie attente de rendre des comptes à tous les niveaux, et d'exemplarité à tous les niveaux.

⇒ Les citoyens appellent à une plus grande responsabilisation des élus au nom de l'intérêt général.

04. Quels sont les niveaux de collectivités territoriales auxquels vous êtes le plus attaché ?

Les citoyens présents ont précisé qu'il ne fallait probablement pas mettre tous les fonctionnaires / services au même niveau. Le système de santé a été cité comme un système en souffrance et différemment d'une région à une autre (PHP Paris : 2 administratifs pour 1 soignant, chiffre communiqué par une intervenante). Il est donc nécessaire de réformer avec discernement, et pas uniquement globalement, avec l'idée de re-ventiler les forces, plutôt que ne penser que diminution.

05. Selon vous, l'Etat doit-il aujourd'hui transférer de nouvelles missions aux collectivités territoriales ?

Bien que soucieux d'une certaine homogénéité, Plusieurs citoyens se sont prononcés en faveur d'une nouvelle vague de décentralisation/régionalisation, et un effort sur la réduction de l'empilement des services.

Un modèle où l'Etat fixerait des grands caps/objectifs et les régions seraient les maîtres d'œuvre pourrait être pensé afin de mieux s'adapter aux spécificités locales (ex : différentes stratégies selon les caractéristiques des bassins d'emplois, différents rythmes scolaires selon les contraintes géographiques, etc).

Il est aussi suggéré que dans certains territoires, il est nécessaire d'accompagner les tendances, mais accepter aussi qu'on ne pourra pas aller à l'encontre de ce qui se produit. Il y a des sujets qu'on ne pourra qu'accompagner, sans inverser la tendance (désertification).

06. Estimez-vous avoir accès aux services publics dont vous avez besoin ?

Si les montrougiens présents se sont accordés pour rappeler que la France propose des services publics de qualité (ex : système de santé) et qu'il revient à tous d'en prendre soin, ils ont aussi exprimé le besoin de construire un service public moins coûteux, plus proche des habitants et plus efficace.

Les citoyens déplorent parfois les aberrations du système administratif et des services publics pas toujours à la hauteur des impôts payés : perte de dossier, lenteur administrative, aucun agent au téléphone, non-réactivité en cas de changement de situation, qualité de la relation déficiente... (Cas particulier de la gestion des retraites par l'ACNAV)

La rigidité du service public est également mise en avant. Les situations particulières ou hors « process » classiques sont difficilement prises en charge. Les horaires d'ouverture sont trop limités et ne correspondent pas aux disponibilités horaires des citoyens. Une meilleure organisation pour avoir un taux d'ouverture plus large ou des mini-permanences (comme le ferait une entreprise privée) doivent être envisagées.

⇒ Le service public doit pouvoir aller à la rencontre de son public et s'adapter.

Un élu a souhaité rappeler que l'action sociale n'est plus de la compétence de la région et revient aux communes, et que par ailleurs, l'action publique ne se limite à ce qui a été évoqué jusqu'à présent, il faut aussi adressé le champ culturel par exemple.

07. Lorsqu'un déplacement est nécessaire pour effectuer une démarche administrative, quelle distance pouvez-vous parcourir sans difficulté ?

La question ne se répond pas en kilomètre mais en temps.

Un service de transport en commun doit par exemple permettre d'accéder facilement et rapidement à des services publics même s'ils sont éloignés.

Il est évoqué qu'en zone urbaine notamment Région parisienne, les transports sont souvent bien coordonnés et donc fonctionnent assez bien, tandis que dans les territoires, les transports disponibles ne sont pas coordonnés et donc moins fonctionnels.

08. Pour accéder à certains services publics, vous avez avant tout des besoins... X

09. Quels nouveaux services ou quelles démarches souhaitez-vous voir développées sur Internet en priorité ?

Les citoyens ont souligné à plusieurs reprises leur inquiétude face « au développement tout numérique », ceci à plusieurs égards :

- La perte de la dimension humaine dans les relations avec les agents de service public ;
- La fracture pouvant s'installer entre les personnes maîtrisant mal les outils informatiques et les autres ;

- La fiabilité des serveurs : confidentialité, risque de piratage, d'arnaque ou fake news vis-à-vis des citoyens
- La rigidité du dispositif numérique, imposant un mode d'échange et de réponse totalement formaté, et ne laissant aucune opportunité de répondre dans un espace libre, apportant un peu d'humanité, et permettant de rattraper des cas de dysfonctionnements ou non prévus.

Enfin, un citoyen a relevé le fait que cette apologie du numérique était faite sur le « compte du citoyen » qui se doit de s'équiper et financer ce dispositif de fonctionnement.

10. Si vous rencontrez des difficultés pour effectuer vos démarches administratives sur Internet, de quel accompagnement souhaiteriez-vous bénéficier ? x

Si prise en charge par un agent : seriez-vous d'accord pour qu'un agent public effectue certaines démarches à votre place ? X

11. Pour chacune des nouvelles formes de service public suivantes, pensez-vous qu'il s'agit d'une bonne ou d'une mauvaise chose...

Les débats se sont centrés sur 2 propositions citées :

- **Le regroupement dans un même lieu de plusieurs services publics (Maisons de services au public)**
- **Les agents publics polyvalents susceptibles de vous accompagner dans l'accomplissement de plusieurs démarches quelle que soit l'administration concernée**

⇒ Le regroupement des services publics a été proposé par plusieurs citoyens afin de répondre à un besoin de proximité et de ré-humanisation du service public.

Il ne faudrait donc plus raisonner par filière ou par secteur. Il faudrait aller vers des agents multi-compétents pour aider les citoyens : impôts, justice, poste... L'agent de service public, s'il ne peut avoir réponse à tout, connaîtrait suffisamment les différentes branches administratives pour aider ou accompagner le citoyen dans ses démarches, utilisant les technologies innovantes pour avoir recours à une expertise complémentaire (visio conférence ...). La transformation menée par une grande entreprise telle France Telecom pour redéployer ses techniciens face aux évolutions technologiques a été citée en exemple, avec des techniciens devenus multi-compétences, soutenus par des experts regroupés e service centralisé.

La culture du silo dans l'administration est aujourd'hui trop marquée.

Les relais de la poste ont été identifiés comme des lieux essentiels de contact entre le service public et les citoyens. Ces bureaux de poste (dont la mission a grandement évolué ces dernières années) pourraient servir de base à ces « maisons de service public ».

12. Avez-vous déjà utilisé certaines de ces nouvelles formes de services publics ? x

13. Quand vous pensez à l'évolution des services publics au cours des dernières années, quels sont ceux qui ont évolué de manière positive ? x

14. Quels sont les services publics qui doivent le plus évoluer selon vous ? x

15. Avez-vous déjà renoncé à des droits / des allocations en raison de démarches administratives trop complexes ? x

16. Cf grand tableau x

17. Connaissez-vous le « droit à l'erreur », c'est-à-dire le droit d'affirmer votre bonne foi lorsque vous faites une erreur dans vos déclarations ? x
18. Pouvez-vous identifier des règles que l'administration vous a déjà demandé d'appliquer et que vous avez jugées inutiles ou trop complexes ? x
19. Faut-il donner plus d'autonomie aux fonctionnaires de terrain ? x
20. Faut-il revoir le fonctionnement et la formation de l'administration ?

Formation

La formation des grands dirigeants administratifs a été évoquée comme une source de clivage entre les « élites » et les citoyens. Cette élite est vue comme une richesse, mais elle a besoin d'être en prise avec « la base ».

Certains citoyens ont ainsi déploré le placement des jeunes diplômés (ENA, Sciences-Po) dans les administrations avant-même d'avoir connu le « terrain ».

La proposition suivante émerge : les diplômés des grandes écoles administratives devraient, avant leur nomination, faire des stages « ouvriers » ou d'immersion. Par exemple, avec un professeur dans une classe d'éducation prioritaire, au sein d'un service immigration d'une préfecture, avec le personnel pénitencier, etc.

Les cursus universitaire d'élite a été pointé du doigt comme machine à fabriquer des « grosses têtes » et à transmettre un sentiment de puissance et d'autorité auprès des jeunes diplômés. Le management collaboratif n'ayant pas sa place dans ces écoles, cette valeur est absente dans la gestion de l'Etat. Un changement dans ces formations devrait aboutir à changer la mentalité de la future génération de dirigeants. Les grandes entreprises privées qui recrutent aussi ces profils, sont confrontées aux mêmes difficultés, ayant des difficultés à faire évoluer aujourd'hui leur système pyramidal et modes de management.

⇒ Un besoin de « reconnexion » entre les dirigeants et la vie réelle a ainsi été clairement exprimé.

Fonctionnement

Le fonctionnement général de l'administration a été critiqué pour son manque de transparence et d'efficacité. Un sentiment d'injustice entre le traitement des salariés du privé et les fonctionnaires renforce un clivage entre les deux sphères. Ainsi, certains fonctionnaires qui ont fauté ou qui n'ont pas entraîné satisfaction dans leur travail bénéficient malgré tout de passe-droit ou de remplacement. L'évaluation et la sanction devraient être plus présentes dans le système administratif.

⇒ L'Etat doit être exemplaire et s'inspirer du privé.

21. Comment l'Etat et les collectivités territoriales peuvent-ils s'améliorer pour mieux répondre aux défis de nos territoires les plus en difficulté ?

Des citoyens présents au débat rappellent que de nombreuses initiatives existent pour pallier aux difficultés du service public. Il est ainsi suggéré que l'Etat et les services publics travaillent bien plus « main dans la main » avec le maillage associatif local (exemple : des partenariats entre association de réinsertion par l'emploi et Pole emploi).

Au-delà des subventions, l'état pourrait stimuler ces réseaux de solidarité existants et créer des ponts avec les administrations. Il y a des gens qui ont besoin d'aide et des gens qui peuvent aider : l'enjeu pour le service public de demain sera de (re)concrétiser le vivre ensemble.

Plusieurs intervenants soulignent ainsi que des solutions existent et qu'elles ont déjà été mises en œuvre, aussi bien dans d'autres territoires que dans d'autres pays.

⇒ Il faut s'inspirer des autres. La crise est là, mais la solution aussi.

22. Y a-t-il d'autres points sur l'organisation de l'État et des services publics sur lesquels vous souhaiteriez vous exprimer?

Les citoyens ont évoqué par eux-mêmes un autre sujet : l'évaluation du système administratif et des politiques publiques.

Plusieurs points ont illustré un sentiment de ne pas pouvoir mesurer l'efficacité de nos services publics :

- Par le mille-feuilles territorial, le fléchage des impôts et la redistribution qui en découle sont particulièrement flous pour les citoyens. Le sentiment de payer trop d'impôts vient surtout du fait qu'ils ne savent pas où va l'argent.
- Il est difficile d'évaluer le rapport qualité/prix de notre service public puisqu'on ne sait pas combien il coûte (quel est le prix d'un médicament ? d'une hospitalisation ? d'une année universitaire ?). Rien n'est pourtant gratuit. Il faudrait mieux communiquer sur tous les services proposés par l'Etat.
- L'évaluation de l'efficacité réelle des services publics est trop peu mise en place alors qu'elle permettrait certainement d'identifier des faiblesses, des gaspillages, des besoins et de mieux répartir les ressources.
- L'Etat a communiqué ces dernières années sur la réduction du nombre de fonctionnaires. Hors ceux-ci sont remplacés par des contractuels, des vacataires qui sont moins formés et plus précaires. Il existe trop peu d'analyse d'impacts sur ces dispositifs trompe-l'œil (quels impacts financiers pour quels impacts sur la qualité de service rendu ?)
- La cour des comptes et d'autres organismes permettent aujourd'hui d'obtenir des rapports sur l'utilisation des fonds publics. Toutefois, les citoyens déplorent que ces institutions ne soient que consultatives et n'aient aucun pouvoir coercitif vis-à-vis de l'Etat.