

POUR QUE L'ÉTAT PUISSE MIEUX

Comment définir, et donc comment évaluer, la qualité de l'action de l'État ? Est-ce une question de niveau de dépenses, auquel cas l'État français serait le champion mondial ? S'agit-il de mesurer la qualité du service rendu, auquel cas nous envisagerions l'État comme un acteur transactionnel, simple prestataire de services, en faisant abstraction de son rôle tutélaire ? 121

Les critères sont potentiellement multiples à l'infini. On pourrait retenir des critères très classiques, tels que la pertinence du choix des domaines d'action (l'État ne peut pas tout, ne doit pas s'occuper de tout), la valeur ajoutée apportée à un sujet particulier (que se passe-t-il si l'État n'intervient pas ?), ainsi que l'équité des interventions de la puissance publique vis-à-vis de tous les citoyens.

Mais la qualité de l'action de l'État se mesure d'abord, selon moi, à sa capacité à tenir sa promesse lorsqu'il s'engage à mener une action. En d'autres termes, ce n'est pas tant la stratégie adoptée qui compte que l'aptitude de l'État à mener à bien cette stratégie et à obtenir les effets escomptés.

J'ai été haut fonctionnaire pendant vingt ans et, à ce titre, j'ai imaginé et accompagné de nombreuses réformes, essentiellement dans le domaine social. Je suis désormais engagée en politique, membre d'un gouvernement, chargée dans le secteur du logement qui est le mien d'améliorer la vie des Français avec tous les acteurs concernés. Entre ces deux fonctions, j'ai travaillé pour une grande entreprise privée pendant trois ans. De cette expérience variée, et sans prendre l'État pour une entreprise, j'ai retenu quelques leçons qui peuvent guider le pilotage de l'action de l'État.

PASSER DU QUOI AU COMMENT

Chaque politique publique est le fruit d'un projet de transformation. Ce projet s'appuie en général sur un diagnostic, présenté sous la forme d'un rapport pour la réalisation duquel l'État regorge alors de ressources – à travers les nombreux corps de contrôle et d'inspection qu'il abrite – comme de travaux parlementaires.

122 Notre verbe politique, notre débat démocratique, se nourrissent très souvent de tels rapports pour pointer du doigt nos inaptitudes et nos lacunes. Combien de déclarations ont-elles ainsi été prononcées à la tribune des assemblées pour dénoncer les problèmes de pauvreté ou nos carences en matière de transformation écologique ? Ces rapports alimentent fréquemment les discours politiques de la majorité comme de l'opposition, que ce soit pour justifier de la nécessité de s'emparer d'un sujet ou, au contraire, pour interpellier ceux qui gouvernent en vue de dénoncer leur inaction. Cependant, pour améliorer la vie des Français, l'enjeu est bien plutôt de transformer les diagnostics en actions efficaces.

En effet, si la phase de diagnostic est balisée, connue et outillée, la suite l'est bien moins. Il nous faudrait alors définir l'action, non seulement dans son objet, mais dans les résultats qui en sont attendus. Or en général nous confondons les deux : nous pensons qu'une fois le problème identifié le seul fait d'énoncer l'objectif et de décider d'agir est gage d'efficacité.

Dans l'entreprise pour laquelle j'ai travaillé, lorsqu'une équipe préparait une présentation stratégique afin de définir sa feuille de route, ou d'exposer un projet devant le comité exécutif, elle devait dans l'une des premières pages répondre à une simple question : *what does success look like?*

« À quoi reconnaitrons-nous que nous aurons réussi ? » Cette question, nous nous la posons très peu dans la conduite des réformes de l'État, car nous pensons que tenter de faire est en soi un succès. Ainsi, en 2013, lorsque j'ai créé la « garantie jeunes », une nouvelle aide aux jeunes en grande difficulté associée à un revenu minimum et à un accompagnement très strict, le point de départ était un diagnostic bien connu, établi notamment par une étude du Conseil économique et social : l'absence de solution, pour toute une partie de ces jeunes, dans l'arsenal des aides à l'emploi, à l'insertion, et des minima sociaux. La tentation était grande, du côté des responsables politiques et administratifs, de prétendre avoir réussi par le seul fait d'avoir créé une nouvelle aide en direction de la jeunesse, sans trop s'être demandé comment elle devait fonctionner exactement.

Et pourtant, le succès dans ce cas ne se mesurait pas à l'aune de la création d'une aide monétaire, ni même de son montant (au niveau du RSA, plus ou moins ?). Il se mesurait à l'aune de notre capacité à aller trouver ces jeunes en grande difficulté, à organiser leur prise en charge, à leur proposer un accompagnement qui réponde à leurs besoins, ainsi qu'à les aider à se rapprocher des entreprises ou à reprendre leurs études, en trouvant le bon équilibre entre droit à un revenu minimum et engagement personnel selon la démarche adoptée. L'approche a donc été qualitative, pour ne pas se retrouver à côté de la plaque face à des jeunes en galère, et pour impliquer aussi le système public, afin que les acteurs concernés, les missions locales, à qui on allait imposer de s'occuper de ces jeunes qu'elles connaissaient mal, acceptent de changer leur manière de travailler.

Pour prendre un exemple plus récent, j'ai décidé en mars 2019, en tant que secrétaire d'État à l'écologie, de reprendre en main le sujet de la rénovation énergétique des bâtiments et des logements. Le problème est connu : on ne rénove pas assez de logements en France, ce qui, d'une part, nous empêche d'atteindre nos objectifs climatiques et, d'autre part, laisse encore trop de nos concitoyens éprouver des difficultés à payer des factures de chauffage trop élevées. Mais le débat se résume vite aux sommes d'argent public dépensées par le biais de subventions ou de crédits d'impôts, ou à la nécessité d'interdire les passoires thermiques. Or ni les crédits votés ni les interdictions ne sauraient suffire à régler le problème. Voici en fait les questions qui doivent être posées : quelle aide financière fonctionne ? Comment la faire connaître ? Quels conseils donner aux Français sur les travaux à effectuer chez eux ? Comment former et mobiliser suffisamment d'artisans ? Comment lutter contre la fraude et les arnaques ? Quels travaux subventionner et quel contrôle assurer ? C'est sûr qu'il est plus difficile de répondre à ces questions qu'à celle de savoir quel chiffre annoncer dans un budget...

Ces deux exemples illustrent le fait que nous surinvestissons la question du quoi : la volonté d'aider les jeunes en difficulté, la volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les logements, et que nous l'éclairons la plupart du temps par celle du pourquoi : parce que ces jeunes ne sont pas assez soutenus, parce que le changement climatique est là. Le quoi et le pourquoi occupent toutes nos forces, celles de nos administrations, celles de nos ministres et de nos parlementaires, et se traduisent par un amoncellement de documents d'orientation, de projets de loi et de débats parlementaires.

Ce qui nous manque, et nous manque cruellement, c'est la culture du comment. La question du comment est double :

- quel est le bon outil, la bonne démarche à adopter pour traiter le problème identifié ?
- quel est le chemin à suivre pour que cet outil, cette démarche fonctionne dans la réalité et, pour ce faire, qui doit changer sa manière de procéder ?

L'ÉTAT NE RÉUSSIT PAS SEUL

124 Nous savons dénoncer les injustices, les insuffisances, nous savons interpellier, et nous savons nous indigner. Il est indispensable dans une démocratie de ne pas se résigner, face aux inégalités, face au cynisme, face aux risques non traités. Mais nous n'investissons pas assez de temps, d'énergie, de débats, en vue de définir précisément des solutions et, du coup, nos critères intermédiaires de réussite, souvent les seuls qui comptent, ne sont pas les bons.

Pour simplifier les choses, en France, afin de montrer qu'on s'est emparé d'un sujet et qu'on a mené une réforme, il faut faire voter une loi et augmenter son budget. Nous confondons la fin et les moyens : le droit et les crédits budgétaires ne sont que des outils au service d'un résultat.

Cette confusion se retrouve dans l'allocation du temps de travail au sein de nos administrations. Beaucoup de temps passé à écrire les lois et les décrets d'application, trop peu à piloter la mise en œuvre et à faire fonctionner le système. Nous agissons comme des architectes qui, après avoir dessiné l'immeuble idéal, se désintéresseraient de la construction et encore plus de la possibilité d'habiter réellement cet immeuble. Nous croyons toujours à la parole performative : puisque nous avons dit, et écrit, que tel changement devait se produire, ainsi en sera-t-il.

La réalité est plus complexe, plus diffuse, plus difficile à appréhender. Surtout, elle ne dépend pas que de l'État central. Pour réussir, il est nécessaire de travailler avec les collectivités locales, de mobiliser les services déconcentrés, les corps intermédiaires. Il faut faire appel aux hommes et aux femmes du service public qui se trouvent sur le terrain, au lieu de leur en demander toujours plus sans jamais les aider à surmonter les difficultés rencontrées au quotidien. L'objectif est d'obtenir des changements de comportement, de la part des Français eux-mêmes, mais aussi des agents publics et personnels privés qui sont censés répondre à leurs attentes et à leurs besoins.

Mettre en œuvre une réforme, c'est compliqué, et notamment parce qu'il s'agit de fédérer un grand nombre de partenaires. Il faut que le changement se produise partout, sur tout le territoire. Et souvent, c'est l'échelle locale qui doit être considérée si l'on veut qu'il se passe quelque chose.

Dans le cadre de la « garantie jeune », l'une des conditions fondamentales de réussite était de parvenir à changer les habitudes des salariés du réseau des missions locales. Mon équipe a passé quinze jours à Carcassonne, avec tous les membres d'une mission locale volontaire, à définir concrètement de nouvelles pratiques d'accompagnement afin qu'elles puissent ensuite être diffusées dans l'ensemble du réseau par leurs collègues.

J'ai plus tard instauré des « contrats de transition écologique », ces partenariats locaux élaborés par les élus eux-mêmes avec l'appui des services de l'État. Si on veut favoriser la pose de panneaux solaires, le développement de réseaux de chaleur, la rénovation thermique des écoles, etc., il faut en effet partir d'une vision, d'une envie locales, et le rôle de l'État est de rendre possible, pas d'imposer. Entre octobre 2018 et juillet 2020, j'en ai lancé cent, tous différents, et ces partenariats ont marché à chaque fois qu'ils ont simplement permis ou accéléré la mise en œuvre des transformations écologiques souhaitées sur le terrain, et pas seulement à Paris.

125

COMPRENDRE SON PUBLIC POUR MIEUX L'ATTEINDRE

En matière de politiques publiques, le diable, ou le résultat, est dans les détails. Lorsqu'en 2009 nous avons créé le « RSA activité » avec Martin Hirsch, dont j'étais alors la directrice de cabinet, notre but était principalement de soutenir le revenu des travailleurs modestes sans renchérir le coût du travail. Le diagnostic était simple : le taux de chômage des travailleurs non qualifiés est beaucoup plus élevé en France que dans les autres pays développés. Et ce, parce que le salaire minimum et les charges sociales sont plus élevés qu'ailleurs. Pour autant, un SMIC ne suffit pas à faire vivre une famille, en particulier lorsqu'il rémunère une femme seule avec enfants. Il fallait donc à la fois baisser les charges sociales appliquées au SMIC et compléter le revenu des travailleurs pauvres. C'était la logique de l'ancêtre de la « prime d'activité ». Néanmoins, si le RSA activité était bien conçu sur le plan technique, le taux de recours fin 2010 était de 32 %, ce qui veut dire que plus des deux tiers de ceux qui y avaient droit n'en faisaient pas la demande. Pourquoi ? Pour deux

raisons. L'une d'ordre psychologique : on ne demande pas le RSA quand on travaille. L'autre d'ordre pratique : le formulaire de demande du RSA activité était le même que celui du RSA classique, à savoir un formulaire très long à remplir, très intrusif – bref, pas du tout adapté à la situation des personnes qui ont un salaire.

Le gouvernement suivant a décidé de nommer autrement le RSA activité, sans pourtant toucher à son barème ou presque. Avec un nom différent est arrivé en 2016 un formulaire différent, plus simple et plus court. Le taux de recours est alors passé de 40 % à 65 %. En réponse à la crise des « gilets jaunes », la prime d'activité – principal dispositif de soutien aux revenus des travailleurs modestes, avec les allocations familiales et les aides au logement – a été massivement augmentée et le taux de recours se situait en 2019 aux alentours de 75 %.

126 Pour réussir, atteindre son public est essentiel, et c'est pourquoi il ne fallait pas se concentrer sur le débat budgétaire, mais sur la rédaction du formulaire de demande.

*

Pour que l'État puisse mieux, il doit donc d'abord définir exactement ce qu'il veut faire, et ne pas seulement fixer d'objectifs généraux ou intermédiaires. Il doit aussi s'appuyer sur des services locaux forts, car ce sont eux, plus que l'État central, qui font la différence. Ces agents de terrain, qui représentent l'État partout en France, qui reçoivent chaque année des centaines de circulaires portant instructions gouvernementales, méritent considération. Nous devons leur expliquer, en direct, le sens des actions menées, les résultats que nous souhaitons obtenir, tout en clarifiant le rôle qu'ils peuvent jouer et en leur expliquant comment passer de l'exposé des objectifs au maniement des outils.

L'État doit ensuite arrêter de penser qu'il peut seul. La majeure partie de ses domaines d'action sont également ceux des collectivités locales, et les transformations souhaitées mobilisent en général des acteurs privés (entreprises, associations) qu'il faut inciter, orienter ou convaincre. En matière de logement, par exemple, si le droit et les aides fiscales s'appliquent au niveau national, l'octroi des permis de construire ne dépend que des maires, et les bailleurs sociaux sont soit des acteurs locaux, soit des acteurs privés.

Mon prochain combat sera de développer la mixité sociale dans le logement, en particulier dans le logement social. Pour le faire vraiment, il faudra un débat national, au Parlement, pour discuter de notre vision,

de notre cible, notamment du bon équilibre à trouver entre salariés du privé, fonctionnaires et personnes en grande difficulté. Nous n'obtiendrons cependant des résultats que si ce débat est repris à l'échelle des communes, pour qu'elles affinent notre objectif en fonction des situations locales, et par les bailleurs sociaux, pour qu'enfin ils soient réellement responsables de la mixité dans leur parc immobilier, voire dans chacune de leurs résidences. Et il nous faudra, à nouveau, nous intéresser de près au formulaire d'attribution et à la manière de faire circuler l'information.

La mixité à l'échelle locale, c'est l'équilibre d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles, c'est la répartition géographique des nouvelles constructions, c'est la coordination effective de tous ceux qui sont chargés d'attribuer des logements sociaux (État, Action Logement, communes...) au service d'un objectif partagé. Il s'agit non seulement de changer les textes mais, là encore, de changer les comportements.

127

Tout se jouera dans la volonté politique de réformer d'abord, dans le détail de la mise en œuvre ensuite.

R É S U M É

Pour améliorer la vie des Français, établir des rapports et faire adopter des lois n'est pas suffisant. L'État peut sans aucun doute mieux faire, s'il définit de façon beaucoup plus précise et concrète les transformations auxquelles il veut parvenir, si sa volonté de provoquer des changements tient dans le temps, et si la mise en œuvre des politiques publiques l'obsède réellement.

