

L'État *bottom-up*

par

■ **Jean-Baptiste Avrillier** ■

Commissaire au redressement productif,
responsable du pôle Entreprises, emploi et économie, Direccte des Pays de la Loire

En bref

*Top-down ou bottom-up ? Ce vieux débat sur le mode de fonctionnement des organisations trouve une résonance particulière lorsqu'il est question du rôle de l'État dans la marche du pays. Alors qu'on le décrit volontiers comme jacobin voire monarchique, l'État concentre la majeure partie de ses effectifs et de ses forces vives sur les territoires, au niveau local, départemental et régional. Leur rôle ? Mettre en œuvre la politique du gouvernement bien sûr, mais surtout réconcilier les Français avec la politique en montrant des réalisations concrètes nées des choix démocratiques faits lors des élections nationales. Pour cela, les services déconcentrés de l'État doivent mobiliser les énergies locales, susciter le travail en réseau et développer un canal *bottom-up* pour alimenter les décideurs parisiens en les confrontant à la réalité du terrain. Ainsi, de nouvelles idées et de nouvelles solutions pourront émerger. Le temps de l'État *bottom-up* est-il enfin venu ?*

Compte rendu rédigé par Pascal Lefebvre

L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse les comptes rendus, les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs. Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.

Séminaire organisé en collaboration avec le Collège des Bernardins, avec l'appui de la Fondation Crédit Coopératif et de l'Institut CDC pour la recherche de la Caisse des Dépôts, et grâce aux parrains de l'École de Paris :

Algoé¹ • ANRT • Be Angels • Carewan • CEA • Caisse des dépôts et consignations • Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris Île-de-France • Conseil régional d'Île-de-France • EDF • ENGIE • ESCP Europe • FABERNOVEL • Fondation Crédit Coopératif • Fondation Roger Godino • Groupe BPCE • Groupe OCP • HRA Pharma² • IdVectoR² • La Fabrique de l'Industrie • Mairie de Paris • MINES ParisTech • Ministère de l'Économie et des Finances – DGE • Ministère de la Culture – DEPS • PSA Peugeot Citroën • SNCF • Thales • UIMM • VINCI • Ylios

1. pour le séminaire Vie des affaires
2. pour le séminaire Ressources technologiques et innovation

Ingénieur des mines, je suis directeur adjoint de la Direccte des Pays de la Loire. Cet acronyme désigne les directions régionales des entreprises, du commerce, de la consommation, du travail et de l'emploi, services déconcentrés en régions relevant à la fois du ministère de l'Économie et des Finances et du ministère du Travail et de l'Emploi, dans l'ensemble de leurs compétences. J'y suis en charge de la partie développement économique et de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Pour les Pays de la Loire, je suis également commissaire au redressement productif, fonction créée en 2012 par Arnaud Montebourg, qui consiste à accompagner les entreprises en difficulté et à les aider à trouver des solutions pour rebondir plutôt que de disparaître.

Cependant, aujourd'hui, qu'est-ce qu'un service déconcentré de l'État? est-ce utile? et comment cela marche-t-il? Se poser ces questions, c'est aussi se poser une question fondamentale : à quoi sert l'État et comment peut-il répondre aux attentes concrètes des citoyens?

Il existe un grand écart entre la représentation que l'on a généralement de l'État et sa réalité. Si le pouvoir politique est largement concentré dans la capitale et les différents ministères, l'étude la plus récente (2010) sur la répartition des personnels montre que les ministères parisiens ne représentent que 3,4 % des effectifs de l'État. Ceux dont nous parlons aujourd'hui, ce sont donc les 96,6 % restants. La réalité des actions de l'État se situe en effet majoritairement dans ses services déconcentrés, à hauteur de 59 %, et dans les établissements publics d'enseignement (écoles et universités), à hauteur de 32,3 %.

Contrairement à ce que l'on observe dans d'autres pays, l'État a une légitimité très forte auprès des Français, qui attendent de lui la résolution de leurs problèmes et la conduite de la bonne marche du pays. Cela s'illustre par le fait qu'en France, dans le régime qui est le nôtre, l'élection présidentielle est le moment démocratique majeur. Pour autant, il existe un vrai décalage entre ce que fait l'État et la perception que les citoyens en ont. La défiance des Français envers les gouvernants et, plus généralement, les politiques, se focalise notamment sur : leur capacité d'écoute et de prise en compte des attentes du public (particuliers, entreprises, etc.); la mise en œuvre des programmes pour lesquels ils ont été élus; l'impact concret des mesures gouvernementales sur la vie quotidienne.

Sur ces trois points, il est intéressant de noter que les vagues de décentralisation successives ne semblent pas avoir fondamentalement remis en cause cette défiance des citoyens.

Les services déconcentrés de l'État sont au cœur de l'action et ont un rôle primordial à jouer pour répondre à ces trois attentes déçues. Quelles sont donc leurs missions?

Mettre en œuvre la politique du gouvernement

La première de ces missions est de mettre concrètement en œuvre la politique du gouvernement, qui découle de la légitimité démocratique, pour éviter que le programme électoral reste lettre morte. En fonction des différents ministères, cette première mission se décline selon quatre types d'action, qui ont actuellement tendance à évoluer.

Les politiques de contrôle et de sécurité

Les politiques de contrôle et de sécurité, dites régaliennes, consistent en l'application des réglementations nationales ou européennes : c'est un rôle de régulation, de protection et de maintien de l'ordre public. Il s'incarne particulièrement dans la figure tutélaire du préfet qui, selon la Constitution, représente l'État dans les territoires. C'est l'aspect de son action le plus visible dans les représentations usuelles que l'on peut s'en faire.

Pour ces politiques, la tendance au renforcement du rôle de l'État est très claire, avec la sanctuarisation des effectifs de police ou de gendarmerie et des différents corps d'inspection. Elle est également marquée par des interventions plus pédagogiques, par exemple lors des contrôles effectués par l'inspection du Travail ou par les Douanes, afin de mieux expliquer la réglementation aux assujettis.

La gestion des procédures administratives

Le deuxième type d'action est la gestion des procédures administratives touchant tant les citoyens que les entreprises. Au premier rang des services traitant ces procédures, on trouve, évidemment, les services des impôts, ou ceux, dans les préfectures notamment, délivrant les papiers d'identité, les permis de construire, etc.

Ces procédures évoluent dans le sens d'une simplification, voire d'une dématérialisation, ou d'une disparition. C'est aujourd'hui le cas en ce qui concerne les démarches fiscales, et le gouvernement vient d'annoncer que, d'ici 2022, ces évolutions seront appliquées à la totalité des démarches administratives.

Les politiques d'intervention

Les politiques d'intervention consistent à agir par l'intermédiaire de subventions ou de financements de toutes natures, pour impulser un mouvement et appuyer des projets d'intérêt public ou y contribuant, dans des domaines tels que l'innovation, l'emploi, l'économie circulaire, l'économie sociale et solidaire, etc.

Sur ces politiques, les choses sont plus compliquées. Le mot d'ordre premier, en ces temps où les deniers publics se font rares, est celui de l'évaluation et de la rationalisation, afin de justifier et d'optimiser l'impact de chaque euro d'argent public dépensé.

L'État prestataire de services

Enfin, nous retrouvons l'État dans son rôle, essentiel, de prestataire de services dans l'éducation nationale, les hôpitaux, les services sociaux, etc.

Pour ce quatrième type d'action se développe une logique de professionnalisation des services publics, de plus en plus souvent en concurrence avec des acteurs privés dans de nombreux domaines, que ce soit l'éducation, la santé ou autres.

À quoi servent les services déconcentrés de l'État ?

Dans toutes ces composantes, la question est alors de savoir comment mettre en œuvre le programme politique du gouvernement pour qu'il produise des effets concrets. La réponse est : en s'appuyant sur les services déconcentrés de l'État, au plus près des acteurs de terrain. Pour l'illustrer, je prendrai deux exemples emblématiques, tirés du quinquennat précédent, dans le domaine de l'emploi et du développement économique, et qui ont donné lieu à une mobilisation particulièrement forte des services de l'État.

Le premier concerne une promesse de campagne du président François Hollande, les emplois d'avenir, qui sont des emplois aidés destinés à des jeunes peu ou pas qualifiés, d'une durée allant jusqu'à trois ans et accompagnés d'un engagement ferme de formation par l'employeur. Les Directions ont consacré beaucoup d'énergie à mettre en place ce dispositif, en trouvant les employeurs potentiels, en mobilisant les acteurs locaux pour le faire connaître auprès des jeunes, en organisant des manifestations et des réunions pour présenter les objectifs et les modalités d'action, etc. Cela s'est fait dans chaque bassin d'emploi. Les études d'évaluation sur l'efficacité de ces emplois vont sortir prochainement, mais, d'ores et déjà, on sait que les objectifs fixés ont été atteints par les services, que les employeurs se sont mobilisés et que les jeunes ont été embauchés, le tout dans un délai compris entre six et douze mois à compter de la sortie des textes.

Le deuxième exemple, lui aussi très emblématique, est celui de la création des commissaires au redressement productif. Cette mesure a été prise au début du quinquennat précédent, par Arnaud Montebourg, alors ministre