Émilie Agnoux

Penser le service public

Une bataille culturelle

Réduit à des objectifs de gestion, le service public n'est plus perçu comme un projet de société. Les cadres publics sont en attente d'un débat qui renouvelle la confiance en l'État, à partir notamment de leur engagement professionnel.

Comment penser les contours du service public aujourd'hui ?

Émilie Agnoux. Le service public a longtemps été défini de manière juridique : un droit particulier (le droit public), un juge spécifique (le juge administratif, avec en dernier recours le Conseil d'État), un but (l'intérêt général) et des prérogatives de puissance publique dérogatoires au droit commun. Concrètement, cette définition a toujours été plastique, car le service public du XIXe siècle n'a plus grand-chose à voir avec celui du XXIe siècle. Le problème réside effectivement dans le fait que nous ne prenons plus la peine de le définir. Cette absence révèle une crise plus globale. Aujourd'hui, le service public est abordé à travers ses grandes institutions – l'école, la police, la justice, l'hôpital public –, c'est-à-dire des bâtiments, des services, des agents publics et des dépenses. Nous réformons en

Émilie Agnoux est administratrice territoriale, co-fondatrice du think tank Le Sens du service public et directrice de l'Observatoire de l'action et de la puissance publiques à la Fondation Jean-Jaurès. Elle a publié Puissance publique. Contre les démolisseurs d'État, éditions de l'Aube, 2025.

509.indd 37 26/10/2026 12:44:17

permanence ces institutions de manière sectorielle, ce qui aggrave leur désorganisation, leur impuissance et leur assèchement. Pourtant, nous ne nous interrogeons jamais sur leur finalité : à quoi ces institutions doivent-elles servir aujourd'hui ? Quelle forme le service public doit-il prendre ? Or, celui-ci s'est hybridé : il s'est dématérialisé, il est devenu numérique, et a ainsi perdu une part de sa matérialité. Il s'est aussi privatisé, que ce soit par des transferts au secteur privé, des délégations de service public ou un morcellement de ses missions. Par exemple, dans les administrations, il est désormais courant de recourir à des agents d'entretien ou de sécurité issus du secteur privé. Toutes ces formes d'hybridation ont fait évoluer la forme et la substance du service public.

La révolution de l'intelligence artificielle qui s'annonce constitue une autre révolution majeure. On parle déjà d'une hybridation homme-machine, comme si cela devait devenir le référentiel dominant. Pour moi, ce qui doit définir le service public aujourd'hui, ce sont les notions de lien, d'humain et de commun. En le réduisant à des services matériels, à du pouvoir d'achat, à des processus d'optimisation ou à des enjeux chiffrés, on lui fait perdre son sens profond : faire nation. Je suis frappée, dans la campagne présidentielle qui s'ouvre, de constater que tous les candidats nous parlent d'économies ou de dépenses, mais que personne ne clarifie le projet de société sous-jacent.

La banalisation du recours à des cabinets de consulting privés illustre cette absence de débat.

É. A. Ces cabinets illustrent l'impuissance publique que j'évoque, mais celle-ci n'est pas liée à une perte d'efficacité de l'État ou du secteur public. Il s'agit plutôt d'une bataille culturelle et politique, d'une impuissance organisée. Nous sommes passés de l'État-Providence au « marché-Providence » ou aux « entreprises-Providence ». L'intervention publique a toujours été contestée, mais après la Seconde Guerre mondiale, alors que l'État était placé au centre de la structuration du nouveau monde, une

509.indd 38 26/10/2026 12:44:17

offensive idéologique puissante a été lancée, portée par des économistes dès la fin des années 1940, puis relayée dans le monde politique jusqu'aux années 1980 avec Thatcher et Reagan, et jusqu'à aujourd'hui avec des figures comme Trump, Milei ou Orbán. En France, une partie de la droite et de l'extrême-droite mène cette offensive, affirmant que le libre marché, la concurrence, les entreprises privées et la libre initiative seraient plus efficaces, plus désirables et, d'une certaine manière, plus justes. Les grands cabinets privés montrent bien la collusion politique et administrative. Une partie des hauts fonctionnaires en porte la responsabilité, et l'on observe les allers-retours entre le personnel politique, les hauts fonctionnaires et le secteur privé – non pas les TPE-PME, des entreprises de l'ESS ou les ONG –, mais les acteurs du secteur financier, de l'agrobusiness, ou même du grand patronat.

Derrière ces cabinets, je vois deux choses. D'abord une faillite idéologique, éthique et intellectuelle, y compris de la part de certains hauts fonctionnaires. Depuis les travaux de Pierre Bourdieu, nous n'avons pas réussi à renouveler la pensée en la matière, si ce n'est avec des populistes qui critiquent les élites pour des raisons opportunistes. Et ensuite une perte de confiance dans l'État, dans sa parole et dans son action, internalisée par les élus et une partie des agents publics. Nous nous sommes nous-mêmes convaincus que d'autres feraient mieux que nous, alors que les faits démontrent souvent le contraire.

Nous nous sommes nous-mêmes convaincus que d'autres feraient mieux que nous, alors que les faits démontrent souvent le contraire.

Comment percevez-vous l'état d'esprit des cadres publics dans ce contexte, si l'on peut généraliser leur ressenti ?

É. A. C'est une bataille psychologique. On nous a tellement répété que nous étions nuls, incapables, impuissants, inefficaces, qu'un récit du déclin autour des services publics s'est installé. Cela crée une forme de panique, et il devient compliqué de se remettre en question et d'admettre que nous y sommes peut-être pour quelque chose. Avant même que l'intelligence artificielle ne se déploie

509.indd 39 26/10/2026 12:44:17

massivement dans nos organisations, nous avons déjà été automatisés ! Nous ne prenons plus le temps de réfléchir, nous reproduisons des processus. Nous sommes comme une chaîne industrielle : nous reproduisons l'existant, les réflexes, le langage managérial des cabinets privés, les routines quotidiennes. Nous enchaînons les réunions, rédigeons des notes, nous nous agitons dans tous les sens, mais il n'y a aucun espace pour discuter, questionner ou être curieux.

Nous avons aussi segmenté l'action publique : chacun dans son secteur, chacun spécialiste du détail de sa politique publique, avec des niches très étroites. L'empilement des règles est tel qu'il faut des super-experts extrêmement pointus. Mais il n'y a plus grand monde pour penser le système dans son ensemble et s'affranchir de ces contraintes. J'ai l'impression qu'il y a une telle inertie du système que ceux qui en ont le plus conscience n'ont pas beaucoup d'options. Soit ils partent, soit ils s'épuisent intellectuellement en essayant de lutter, soit ils se marginalisent dans l'organisation, entrent dans une forme de déni ou d'état dissociatif pour survivre… Cela contribue à une perte de sens, de motivation, d'engagement et de performance dans nos organisations publiques. Nous n'avons pas seulement fragilisé les corps intermédiaires, notamment les organisations syndicales, nous avons aussi atomisé les individus et rendu nos administrations insensibles. Il n'y a même pas de place pour le citoyen-agent public, pour qu'il puisse être écouté, exprimer des avis, des points de vue, des doutes, et co-construire l'action publique.

Vous parlez ainsi « d'industrialisation du service public ».

É. A. Les dispositifs de démocratie participative sont trop formels, ils forment des paravents pour relégitimer des décisions déjà prises. Nous faisons la même chose dans les administrations, où nous essayons de faire participer les agents avec des groupes de travail. En réalité, nous en sommes à peu près au même niveau que lorsque l'on fait

509.indd 40 26/10/2026 12:44:17

de la démocratie participative pour décider de l'emplacement d'un banc dans l'espace public ! Cela ne fait pas vraiment bouger les choses, comme dans les budgets participatifs où l'on donne quelques milliers d'euros pour des micro-actions qui ne sont pas inutiles, mais pas décisives. Souvent, on part avec des idées préconçues, des a priori, et on fait discuter les gens. C'est très bien, mais on n'est pas prêt à remettre en question les choses.

J'ai moi-même tenté des expériences, avec une parole très libre. J'en ai aussi perçu les limites quand ça repose sur quelques individus, et non sur l'organisation dans son ensemble. Cela suppose de créer un cadre de confiance, de travailler pendant des mois avec les agents, d'aller sur le terrain, d'essayer de comprendre leurs contraintes, de créer un cadre où ils peuvent s'exprimer librement, sans être jugés par leurs collègues, leur hiérarchie ou l'organisation. J'ai travaillé avec des agents de la propreté, de la restauration collective et des livreurs de repas à domicile pour des personnes âgées. J'ai compris ce que voulait dire le sentiment de mépris que ces agents pouvaient exprimer, car on les prend pour des agents d'exécution, et on leur impose des protocoles extrêmement contraignants. Pourtant, ce sont des personnes très engagées, avec un regard précis sur leur rôle dans la société, un rôle beaucoup plus large qu'on leur dénie. Ils sont parfois la seule personne que des personnes isolées croisent dans la journée. L'institution a du mal à tenir compte de leurs réalités et de leurs perceptions, car il y a une urgence quotidienne : produire les repas, faire fonctionner le service avec des moyens insuffisants, et livrer un produit fini. C'est pour cela que je parle souvent d'industrialisation de nos services publics. Il y a une sédimentation de protocoles, de normes, de pratiques et de cultures professionnelles qui se sont mises en place au fil des années, pour de bonnes raisons souvent, mais qui rendent les choses difficiles à remettre en question. Et en plus, on attend justement des cadres qu'ils garantissent… le cadre existant.

Nous avons segmenté l'action publique : chacun dans son secteur, chacun spécialiste du détail de sa politique publique, avec des niches très étroites.

509.indd 41 26/10/2026 12:44:17

Quelle approche travaillez-vous pour transformer l'administration ?

É. A. Il y a bien sûr la nécessité de redonner de l'agentivité à tous les fonctionnaires, c'est-à-dire de l'autonomie et de la capacité à décider. Il faut lutter à la fois contre le conformisme et la dictature de l'urgence. Il faut prendre un peu de distance avec le « solutionnisme d'action publique » et se donner les moyens, dans la campagne électorale qui s'ouvre notamment, de réfléchir à l'architecture intellectuelle, idéologique et éthique de l'État. Je viens par exemple de faire paraître une contribution appelant à un État féministe et démocratique à la Fondation Jean-Jaurès. Nous avons un sujet culturel, de nature politique. Si nous voulons réussir à faire système et à faire en sorte que toutes les initiatives de la société et des équipes, qui existent et sont extrêmement fécondes, puissent produire des résultats, essaimer et devenir demain la culture dominante dans nos administrations, il faut repartir aussi par le haut, et pas seulement par le bas.

Les individus en place sont souvent convaincus d'avoir tout compris. Il y a aussi une forme de facilité. Ils jouent selon les règles du jeu actuel, qui décident de leur carrière : comme tout va très vite, les ministres ne durent que quelques mois, les hauts fonctionnaires sont pris dans une forme de spoil system où l'on peut vite changer de poste. Il est plus gratifiant de reproduire le fonctionnement : faire du bricolage, des grandes annonces, de la communication, livrer ce qu'on nous a demandé, et ne pas aller plus loin, car cela nous épuiserait, ne serait pas reconnu, et pourrait même nous être reproché.

Propos recueillis par Laurent Tertrais

509.indd 42 26/10/2026 12:44:17