



**Sébastien Soriano<sup>1</sup>**  
**« Un avenir pour le service public  
Un nouvel État face à la vague écologique, numérique, démocratique »<sup>2</sup>**

*Note de lecture*

Préambule .....	2
1. Les changements majeurs de notre société.....	2
a. La remise en cause du modèle de l'État stratège .....	2
b. Le passage de l'individu à l'écosystème .....	2
c. Des corps intermédiaires en plein bouleversement .....	2
d. L'importance prise par les infrastructures et les réseaux.....	2
e. Le développement de <i>tribus</i> et de <i>communs</i> .....	2
2. Une nouvelle ingénierie publique est en train d'émerger.....	3
a. Une proposition : mettre l'État en réseau .....	3
b. Deux conditions .....	3
▪ Déconstruire certains mythes :.....	3
▪ Faire émerger un État encapaciteur : .....	3
3. Trois caractéristiques d'un État en réseau.....	4
a. L'État en réseau renonce au monopole de l'intérêt général.....	4
b. L'État en réseau abandonne la posture de l'État omniscient, fort de sa technostucture et de ses experts .....	4
c. L'État en réseau devient entraînant plutôt que contrôlant.....	4
4. L'État en réseau : comment ? .....	5
a. Les maîtres mots de cette évolution .....	5
b. Huit priorités .....	6

<sup>1</sup> : Sébastien Soriano. 45 ans est un haut fonctionnaire français. Polytechnicien. De 2015 à janvier 2021, il est président de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP). Il est nommé directeur général de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), à compter du 4 janvier 2021.  
[https://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9bastien\\_Soriano](https://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9bastien_Soriano)

<sup>2</sup> Éditions Odile Jacob – Novembre 2020

« Cet ouvrage se veut une contribution positive » (p 35), il « est né d'une révolte optimiste » (Postface p 205)

- Constat d'un désaveu du rôle de l'État. « *Ce qui frappe, dans la période actuelle, c'est le niveau de défiance de la société à l'égard de l'État (...) quelque chose s'est fissuré (...) entre le peuple de France et son élite.* (p 23)
- Le mouvement des gilets jaunes. L'auteur y voit « *le cri d'un peuple qui se sent trahi dans la promesse de l'État providence, la plainte d'un contribuable qui n'en a pas pour son argent, d'un citoyen à qui on ne propose pas de futur* » (p 25). Sont dénoncés : le démantèlement des services publics de proximité ; leur rétablissement est demandé : dans la santé et les transports.
- La crise sanitaire : l'État a révélé à cette occasion ses forces et ses faiblesses.
- L'apparition de nouvelles fractures au sein de la société.
- La puissance publique peine à convaincre sur les chantiers d'avenir

⇒ « *La société a changé, mais pas l'État* » (p 11), « *C'est la fin d'un cycle dont il faut prendre acte* » (p 31)

⇒ La proposition de l'auteur : mettre l'État en réseau.

## 1. Les changements majeurs de notre société

---

- a. La remise en cause du modèle de l'État stratège :** au milieu des années 1990 ouverture de l'État à la pensée libérale pour maîtriser la dépense publique. Croyance dans la supériorité de l'organisation des entreprises privées sur la bureaucratie publique. Le dispositif le plus emblématique de cette évolution est la tarification des prestations des hôpitaux publics. La succession de ces réformes a dénaturé pour certains agents de la fonction publique le sens du service public (p 42 à 45).
- b. Le passage de l'individu à l'écosystème :** « *L'objet de ce qui doit être autonomisé (...) ne se situe plus seulement au niveau de l'individu, mais d'écosystèmes (tissu local d'entreprises, circuits courts, ...(...)). Ce sont ces communautés qui porteront, in fine, les grandes transformations qui sont devant nous* » (p 33) .
- c. Des corps intermédiaires en plein bouleversement :** les syndicats, les partis politiques, les grandes associations sont remis en cause, des modèles alternatifs émergent (p 32)
- d. L'importance prise par les infrastructures et les réseaux.** Au sortir de la guerre l'État a développé des réseaux de rang 1 (EDF, PTT, SNCF, GDF, France Telecom, Éducation Nationale ...). Sur eux se greffent actuellement les réseaux de rang 2 (Internet, Amazon, Blablacar, Deliveroo, Google, Moocs...). Ce qui caractérise ces réseaux de rang 2 est qu'ils sont autonomisants et ne sont pas déployés par la puissance publique (p 34 et 35).
- e. Le développement de *tribus* et de *communs***

- Tribu :

« *Désigne un groupe informel, fonctionnant par affinités électives. Il s'agit d'une non structure, d'un système ouvert constitué à partir d'un point de ralliement extérieur aux structures traditionnelles de la famille, du voisinage, du travail et de la religion. (...) Son fonctionnement est celui d'un réseau, lieu de réactualisation des gestes anthropologiques essentiels que sont l'échange, le partage et l'entraide. Cette structuration en réseau casse les logiques d'autorité et de hiérarchie traditionnelle. Par ailleurs le réseau vit, s'auto reconfigure en permanence. (...) Les réseaux sociaux, permettent de libérer ce qu'on appelle la force des liens faibles et font véritablement exploser la capacité de mobilisation de la société autour de causes extraordinairement variées.* ». (P 36)

- Communs :

« *Les communs sont des ressources partagées, gérées et maintenues collectivement par une communauté ; celle-ci établit des règles dans le but de préserver et pérenniser ces ressources tout en fournissant aux membres de cette communauté la possibilité et le droit de les utiliser, voire, si la communauté le décide, en octroyant ce droit à tous. Ces ressources peuvent être naturelles (une forêt, une rivière), matérielles (une machine-outil, une maison, une centrale électrique) ou immatérielles (une connaissance, un logiciel). Les communs impliquent que la propriété n'est pas conçue comme une appropriation ou une privatisation mais comme un usage, (...)* ». Exemples : bibliothèque partagée libre et gratuite, construite pour y entreposer des livres librement apportés et librement empruntés, encyclopédie en ligne Wikipédia. Source définition : <https://fr.wikipedia.org/wiki/Communs>

## 2. Une nouvelle ingénierie publique est en train d'émerger

La fonction publique, pour conserver sa légitimité doit évoluer pour intégrer la pleine dimension de ces changements. Cet ouvrage détaille et met en perspective un certain nombre d'innovations qui gravitent autour d'une question centrale : comment associer la population aux choix collectifs ?

### a. Une proposition : mettre l'État en réseau

*« L'État n'est pas seul et il peut démultiplier ses forces en se faisant animateur des forces vives de la Nation (...). Le service public doit aussi apprendre à se penser comme un lieu, une ressource qui met les autres en capacité d'agir et permet à des écosystèmes - écologiques, économiques, solidaires, - de se constituer et de gagner en résilience, sans forcément de plan d'ensemble préétabli ». (P 14 et 15)*

*« L'enjeu est de connecter à ses extrémités la multitude de nos concitoyens (...) et de se mettre en résonance avec la société, par le jeu de nœuds intermédiaires – institutions étatiques, collectivités locales, associations, communautés informelles, écosystèmes – connectés entre eux et avec les Français (...). Une société qui se saisit d'internet et du mobile pour retisser des liens, créer des communautés nouvelles, repenser des solidarités » (p 15 et 16)*

### b. Deux conditions

#### ▪ Déconstruire certains mythes :

##### ○ Celui du noyau :

*« Il existe une vérité unique, détenue par un nombre limité d'individus autorisés (...). Le noyau revendique le monopole de l'intérêt général (...). Le noyau c'est le donjon, la logique féodale de pouvoir et de soumission ». (p 8)*

##### ○ Celui du chiffre :

*« C'est une préférence pour une représentation chiffrée de la réalité (...). C'est celle de la statistique. C'est le fantasme du tableau de bord qui donne au décideur l'illusion de piloter. C'est l'opposé du terrain, de l'expérience, et finalement du savoir ; de la réalité vécue par les agents de terrain et les bénéficiaires du service public ; et des boucles courtes de rétroaction qui permettent de les intégrer en temps réel dans le processus de décision, dans une logique d'amélioration continue » (p 63). C'est l'inverse du design thinking.*

##### ○ Celui du contrôle :

*« Malgré sa mue vers un État accompagnant et bienveillant à l'égard de l'individu, la puissance publique a gardé de son suc primal d'État autorité, le mantra intime du contrôle, c'est-à-dire, au fond, de la défiance par défaut. Le peuple serait fondamentalement insoumis et ne pourrait avancer que sous la contrainte (...). De même les agents publics sont considérés comme des rouages anonymes d'une machine qu'il faudrait asservir par des statuts et des règlements. (...) Le contrôle procède au fond, d'une négation de l'altérité. (...) C'est le contraire de l'encapacitation». (p 64).*

#### ▪ Faire émerger un État encapaciteur :

*« La grande affaire de la puissance publique devrait désormais être de faire émerger et d'accompagner les écosystèmes résilients capables de répondre, chacun dans sa dimension et à sa mesure, aux nouveaux défis » (p 34).*

Pour arriver à cette fin il faut développer les capacités d'encapacitation de l'État. Le terme d'encapacitation est préféré par l'auteur à sa traduction anglaise d'empowerment : octroi de davantage de pouvoir à des individus ou à des groupes pour agir sur les conditions sociales, économiques, politiques ou écologiques auxquelles ils sont confrontés.

<https://fr.wikipedia.org/wiki/Empowerment> . "Encapacitation" : (Néologisme) Donner la capacité pour faire quelque chose. n.f. Processus par lequel une personne ou une collectivité se libère d'un état de sujétion, acquiert la capacité d'user de la plénitude de ses droits, s'affranchit d'une dépendance d'ordre social, moral ou intellectuel. <https://langue-francaise.tv5monde.com/decouvrir/dictionnaire/e/encapacitation>

### 3. Trois caractéristiques d'un État en réseau

(...) Pour permettre la pleine libération des énergies, il convient de dessiner un État partenarial et encapaciteur, qui, selon-nous, doit prendre la forme d'un État en réseau (p 71).

#### a. L'État en réseau renonce au monopole de l'intérêt général (p 71)

- « C'est un État qui abandonne sa prétention à surplomber la société pour embrasser celle-ci et lui donner les moyens d'agir. L'État en réseau connecte à ses extrémités la multitude de nos concitoyens dans la richesse et la diversité de leurs apports et de leurs besoins. (...). C'est l'antithèse de la pyramide » (p 71)
- « (...) il faut désormais penser l'État en quelque sorte comme internet : un système où l'intelligence est aux franges, et non au cœur qui produit toute sa puissance dans son potentiel de mobilisation collective qui se développe parfois à tâtons, de manière inattendue ». (p 72)
- « Il faut aller plus loin, en mettant du commun, c'est-à-dire, en instituant des logiques de co-production, plus largement, au cœur des politiques publiques ». (P 72)

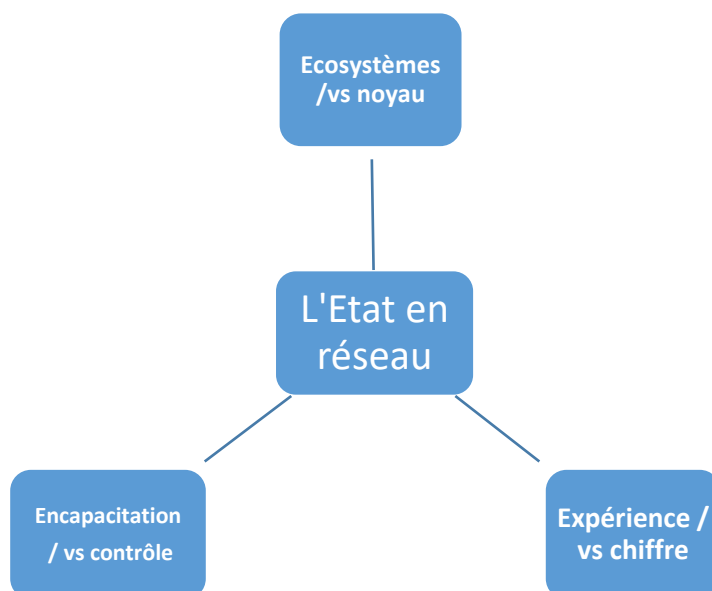
#### b. L'État en réseau abandonne la posture de l'État omniscient, fort de sa technostructure et de ses experts (p 72)

« Il devient l'État apprenant, qui s'inscrit dans la mouvance plus large de la gouvernance partagée et du management libéré, qui redessine les organisations en mettant l'accent sur l'autonomie des équipes, les rôles plutôt que les grades et les hiérarchies, l'alignement du collectif autour du sens et la sédimentation d'une expérience partagée. C'est pourquoi nous proposons d'utiliser le terme d'expérience pour résumer ce deuxième volet. » (p 73)

#### c. L'État en réseau devient entraînant plutôt que contrôlant (p 73)

- « Le principe du contrôle découle de notions (...) attachées à la puissance publique. S'il ne peut être supprimé, il peut en revanche être adouci, par exemple en reconnaissant le droit à l'erreur dans les démarches administratives (...) ou en favorisant le contrôle à posteriori » (p 74).
- Ce doit être : « Un État qui met en capacité d'agir les individus, les acteurs de terrain, les collectivités locales, les associations, les tribus, les entreprises. (...). Le service public doit apprendre à se penser comme une ressource. » (p 74).

L'État en réseau renouvelle la pensée publique dans trois directions :



Ces trois volets sont résumés dans le tableau ci-dessous (p 74)

	Mythologie actuelle de l'action publique	Limites du modèle actuel	Nouvelle mythologie publique (État en réseau)	Mots d'ordre de l'État en réseau
Place de l'État	Noyau	Cloisonnement dans la sphère publique et avec la société	Écosystème	Les administrations sont connectées entre elles et avec la société
Savoir de l'État	Chiffre	Boucle de rétroaction défailante	Expérience	Le savoir est détenu par les fonctionnaires et acteurs de terrain
Raison d'être de l'État	Contrôle	Les agents et les usagers servent le système	Lien, <i>encapacitation</i>	L'autonomie repose sur l'humain et l'accès aux infrastructures

#### 4. L'État en réseau : comment ? (p 107)

---

a. Les maîtres mots de cette évolution :

Priorité à l'action

Humilité

L'humain au coeur des réponses

Coopération

Confiance

Partage d'informations

Décloisonnement

Terrain

## b. Huit priorités :

- **Partir de la vraie vie des Français** (p 108)
  - Réaligner les services publics avec les besoins de français
  - Ne pas hésiter à remettre en cause le fonctionnement d'un service public
  - Partir de l'expérience concrète des acteurs pour corriger une politique publique.
  - Construire des solutions avec les usagers (apports significatifs du design thinking)
- **Être à l'écoute des agents de terrain** (p 112)
  - Partir des « irritants remontés » par les agents de terrain
  - « *Le savoir est chez les fonctionnaires de terrain. Leur contact avec la réalité du vécu des usagers et des rouages des administrations et services publics constitue une vraie pépite, une mine d'or qui, partagée dans la confiance peut ouvrir des révolutions profondes. Malheureusement un fossé s'est souvent creusé entre la base et le management, qui rend ce partage difficile. (...) Chacun s'enferme dans sa posture (...) dans un esprit de conflit qui ne permet pas l'émergence de visions partagées (...). L'enjeu est celui du savoir et de la façon dont celui-ci est utilisé pour le bon fonctionnement de l'organisation (...). C'est ce savoir qui est au cœur du mécanisme des boucles de rétroactions, lequel doit en principe permettre aux organisations de se corriger en continu* » (p 113)
  - « *Le principe est de créer à côté des processus classiques de décision (...) un espace de parole et de recherche collective de solutions concrètes (...) exemples : marathons créatifs, hackathons...* » (p 113)
  - « *Des équipes informelles regroupant des personnes d'horizons différents construisent des solutions et les prototypent (...). C'est le pari de l'intelligence collective, la reconnaissance que chaque agent (...) détient une partie du savoir et peut faire partie de la solution* ». (p 113 et 114)
- **Développer l'autonomie des agents** (p 114)

« L'autonomie est souvent brandie comme le remède à tous les maux. Si nous adhérons au principe, force est de constater que l'autonomie – tout comme la confiance – ne se décrète pas. (...). En brassant les nombreuses études et les multiples témoignages disponibles, on observe que cette liberté a fait une somme de petits miracles, mais sans qu'il puisse se généraliser faute d'une réelle « ingénierie de l'autonomie (...). » (p 114 et 115)
- **Catalyser les écosystèmes** (p 117)

« *L'importance des écosystèmes dans la conduite des grandes transformations en cours a été soulignée, comme la nécessité, pour l'État, de changer de posture pour les accompagner. D'un État guichet qui essaie de tout faire, il convient de dégager un État jardinier, qui sache apporter les infrastructures et reconnaître une place prééminente aux acteurs de terrain pour bâtir des solutions économiques, écologiques et sociales* ». (p 117) Exemple cité pour notre pôle ministériel : : *les ateliers des territoires* (p 118).
- **En appeler à la multitude** (p 121)

« *La lame de fonds des tribus peut être mobilisée par la puissance publique. Depuis une quinzaine d'années, on a vu fleurir de multiples expériences participatives, dans laquelle l'État ou les collectivités locales en appellent à la multitude.* » (p 121)  
Exemples au niveau communal : « voisins vigilants », « permis de végétaliser » ...
- **Mettre en place une stratégie d'État plateforme** (p 124)

« *L'État doit savoir développer une nouvelle ergonomie et définir un nouvel équilibre entre présence physique et interactions en ligne avec les administrés* ». (p 124)  
« *Les administrations et services publics peuvent collecter, analyser et partager un nombre considérable de données, qui peuvent permettre d'améliorer le fonctionnement de l'État et la qualité du service rendu et d'accompagner des acteurs susceptibles d'utiliser des données publiques* ». (p 125)
- **Développer de nouvelles pratiques démocratiques** à partir de démarches initiées sur certains territoires (p 128)

Les initiatives foisonnent au niveau local. Elles sont contextualisées et parfois difficilement reproductibles ailleurs. Elles peuvent cependant être source d'inspiration. (Cf exemples cités p 128/131)
- **Développer des mécanismes de régulation** (p 133)

« *La régulation constitue une forme d'action publique peu connue. (...) Cela fonctionne comme une boîte à outil combinant des éléments d'incitation et de coercition, dans laquelle le régulateur puise en s'adaptant en continu (...)* ». (p 137)

Pour aller plus loin :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2021-1-page-255.htm>

<https://www.weka.fr/actualite/administration/article/l-etat-en-reseau-un-avenir-pour-le-service-public-115496/>