

Réformer l'État pour gouverner la France

Propositions pour changer
la décision publique



Présent à Paris et Bruxelles, l'Institut Thomas More est un think tank indépendant. Il est à la fois un laboratoire d'idées et de solutions innovantes et opératoires, un centre de recherches et d'expertise, un relais d'influence.

L'Institut Thomas More s'appuie sur les valeurs de liberté et de responsabilité, du respect de la dignité de la personne, de subsidiarité, ainsi que sur les valeurs universelles qui sont l'héritage commun des pays européens.

Paris

20, rue Laffitte
F-75 009 Paris
Tel +33 (0)1 49 49 03 30
Fax +33 (0)1 49 49 03 33

Bruxelles

Rue de la Fauvette, 92
B-1180 Bruxelles
Tel +32 (0)2 374 23 13
Fax +32 (0)2 358 56 48

www.institut-thomas-more.org
info@institut-thomas-more.org

Réformer l'État pour gouverner la France

Propositions pour changer
la décision publique

Rapport 15
Novembre 2016

Programme

Institutions et vie politique

Le Programme « Institutions et vie politique » de l'Institut Thomas More est le laboratoire des solutions innovantes visant à répondre à la défiance croissante des peuples européens vis-à-vis de leurs institutions politiques, qu'elles soient européennes ou nationales. Il n'y aura de renouveau démocratique que par une approche authentiquement enracinée et subsidiaire et un accroissement de la liberté et de l'autonomie des acteurs.



Sommaire

Résumé	7
Propositions	8
Avant-propos	9
Introduction	11
Première partie. Un État sclérosé au mode de pilotage inadapté	
Une élaboration de l'action publique sclérosée	16
Constat 1. Des hauts fonctionnaires au pouvoir	16
Constat 2. Des cabinets ministériels qui se substituent à l'administration	18
Constat 3. Une élaboration de l'action publique ultra-centralisée	20
Une mise en œuvre de l'action publique décourageante et renforçant la défiance	22
Constat 4. Une mise en œuvre sous étroite surveillance	22
Constat 5. Des fonctionnaires découragés	24
Constat 6. Des citoyens défiants	26
Un pilotage territorial de l'action publique trop lourd et trop complexe	28
Constat 7. Un enchevêtrement des compétences illisible et coûteux	28
Constat 8. Un enchevêtrement des responsabilités indéchiffrable	30
Deuxième partie. Un État agile et une décision publique efficace	
Favoriser l'émergence d'un nouveau personnel politique	34
Proposition 1. Obliger les hauts fonctionnaires élus à démissionner de la fonction publique	35
Proposition 2. Interdire le cumul des mandats	36
Proposition 3. Limiter le cumul des mandats dans le temps	37
Proposition 4. Renforcer le statut de l' élu	37
Proposition 5. Passer tous les mandats électifs à six ans	39
Proposition 6. Réduire le nombre de parlementaires et leur donner les moyens de mieux accomplir leur travail de contrôle et de coproduction législative	39



Prescrire une nouvelle méthode d'élaboration de la décision publique	40
Proposition 7. Ramener les cabinets ministériels à cinq membres pour passer d'un cabinet-administration à un cabinet-politique	41
Proposition 8. Créer un <i>Spoils system</i> à la française	43
Proposition 9. Rédiger des lois d'objectifs	44
Rendre le pilotage de l'action publique plus agile sur le territoire	45
Proposition 10. Adapter le pilotage en fonction de la politique publique à conduire et du territoire considéré	46
Proposition 11. Adopter une fonction publique de métier pour privilégier une approche réellement interministérielle de l'action publique	50
Clarifier les missions et les modes d'action de l'État sur le territoire	52
Proposition 12. Régionaliser l'Éducation nationale et donner plus d'autonomie à ses acteurs	52
Proposition 13. Régionaliser le pilotage de la politique de santé et donner plus d'autonomie aux hôpitaux	54
Proposition 14. Confier la politique de l'emploi et la formation professionnelle uniquement à la région et à Pôle emploi	56
Proposition 15. Déconcentrer la politique culturelle de l'État pour accompagner la décentralisation de la culture	56
Proposition 16. Rapprocher la police et la justice du terrain	57
Bâtir l'État de confiance	58
Proposition 17. Envoyer aux collectivités locales un signe de confiance fort en supprimant le contrôle de légalité	59
Proposition 18. Libérer la confiance en libérant les initiatives des citoyens	60
Proposition 19. Retrouver la confiance avec les fonctionnaires en assouplissant les règles et en dynamisant les carrières	61
Bibliographie	66

Résumé

La réforme de l'Etat est un vieux serpent de mer en France. Les rapports, les commissions, les recommandations ne se comptent plus. Il y a des raisons historiques et culturelles à cela. C'est l'État qui a forgé la nation et sa réforme n'est donc pas qu'une question technique. Mais, aujourd'hui, devenu souvent inefficace et omnipotent, **l'État menace d'emporter dans sa dérive le pays tout entier**. La défiance n'a jamais été aussi grande. Il y a urgence. Pour gouverner la France, il faut réformer l'État. On ne le fera qu'en empruntant enfin le chemin de l'autonomie, de la liberté et de la confiance.

C'est aujourd'hui autant l'élaboration, la mise en œuvre que le pilotage territorial des politiques publiques qui sont en panne. La surreprésentation des hauts fonctionnaires parmi les responsables politiques, la tendance des cabinets ministériels à se substituer à l'administration et le « réflexe centralisateur » expliquent la **sclérose de l'élaboration de la décision publique**. Ce « réflexe centralisateur » et une trop forte **verticalité dans la phase de mise en œuvre** des politiques publiques découragent les fonctionnaires qui en sont chargés et poussent les citoyens et les acteurs sociaux à la défiance. En bout de course, l'enchevêtrement des compétences et des responsabilités rend le **pilotage sur le terrain trop lourd et trop complexe**.

Que faire ? Nous proposons d'agir dans cinq directions. La première consiste, à travers entre autre l'obligation faite aux hauts fonctionnaires élus de démissionner de la fonction publique, l'interdiction du cumul des mandats dans l'espace et dans le temps, la réduction du nombre de parlementaires, à favoriser **l'émergence d'un nouveau personnel politique**. La deuxième consiste à prescrire une **nouvelle méthode d'élaboration de la décision publique**, en limitant drastiquement la composition des cabinets ministériels pour qu'ils ne se confondent plus avec l'administration, en créant un *spoils system* à la française et en améliorant le travail législatif, par la rédaction de lois d'objectifs.

Mais, troisième axe, il faut également **agir sur le terrain pour rendre le pilotage de l'action publique plus souple**, en l'adaptant à la politique publique à conduire et au territoire considéré et en privilégiant une approche réellement interministérielle de l'action publique. Il convient en outre de **clarifier, une bonne fois pour toutes, les missions et les modes d'action de l'État sur le territoire** – et nous formulons des propositions précises dans les domaines de l'Éducation nationale, de la politique de santé, de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, de la culture ou de la sécurité et de la justice.

Mais tout cela ne suffira pas si l'on ne s'engage pas, cinquième et dernier axe, à **retrouver la voie de la confiance entre l'État et le pays**. Pour ce faire, c'est à l'État d'envoyer des signaux positifs aux collectivités locales, aux citoyens et à la société civile et à ses propres fonctionnaires enfin – signaux de confiance et de liberté.

Propositions

Favoriser l'émergence d'un nouveau personnel politique

- 1 Obliger les hauts fonctionnaires élus à démissionner de la fonction publique
- 2 Interdire le cumul des mandats
- 3 Limiter le cumul des mandats dans le temps
- 4 Renforcer le statut de l'élu
- 5 Passer tous les mandats électifs à six ans
- 6 Réduire le nombre de parlementaires et leur donner les moyens de mieux accomplir leur travail de contrôle et de coproduction législative

Prescrire une nouvelle méthode d'élaboration de la décision publique

- 7 Ramener les cabinets ministériels à cinq membres pour passer d'un cabinet-administration à un cabinet-politique
- 8 Créer un Spoils system à la française
- 9 Rédiger des lois d'objectifs

Rendre le pilotage de l'action publique plus agile sur le territoire

- 10 Adapter le pilotage en fonction de la politique publique à conduire et du territoire considéré
- 11 Adopter une fonction publique de métier pour privilégier une approche réellement interministérielle de l'action publique

Clarifier les missions et les modes d'action de l'État sur le territoire

- 12 Régionaliser l'Éducation nationale et donner plus d'autonomie à ses acteurs
- 13 Régionaliser le pilotage de la politique de santé et donner plus d'autonomie aux hôpitaux
- 14 Confier la politique de l'emploi et la formation professionnelle uniquement à la région et à Pôle emploi
- 15 Déconcentrer la politique culturelle de l'État pour accompagner la décentralisation de la culture
- 16 Rapprocher la police et la justice du terrain

Bâtir l'État de confiance

- 17 Envoyer aux collectivités locales un signe de confiance fort en supprimant le contrôle de légalité
- 18 Libérer la confiance en libérant les initiatives des citoyens
- 19 Retrouver la confiance avec les fonctionnaires en assouplissant les règles et en dynamisant les carrières

Avant-propos

« Ce ne sont pas les Français qui sont ingouvernables. C'est le réseau français d'autorité qui ne permet pas de les gouverner ».

Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, 1976

Réformer l'État. Combien de fois cet objectif a-t-il été énoncé ? Combien de rapports ont-ils été écrits sur le sujet ? Combien de ministres ont-ils été nommés pour agir ? Combien de réformes trop souvent qualifiées d'historiques ont-elles été mises en œuvre ? La déconcentration ? La décentralisation ? La réforme des lois de finances ? Les réformes de l'État territorial ? De cette action tout azimut ressort, pour les Français, le sentiment d'une incantation désordonnée et sans lendemain.

L'État agit mais il agit mal. Qu'il énonce une simplification administrative, et, au final, c'est une complexification des procédures qui sera au rendez-vous. Qu'il énonce un grand mouvement de décentralisation et adviendra des mesures trop nombreuses, trop techniques et, au bout du chemin, une centralisation par la norme. Que l'État parle à ses fonctionnaires et il égrènera des mesures catégorielles comme si l'État n'était plus composé que de chapelles sans lien les unes les autres.

À force de vouloir ajuster, adapter, colmater, maintenir, préserver, l'État craque de toutes parts. Un État qui n'est plus en mesure de se remettre en question, de changer et d'évoluer pour épouser les besoins et les aspirations d'une société, est un organe qui se dessèche et qui meurt.

Dans cette situation, l'État, qui a si fortement contribué à forger la nation, menace d'emporter dans sa dérive le pays tout entier. Confrontée à des forces centrifuges et à des tensions nombreuses, la France doit pourtant pouvoir compter sur son État pour faire face à l'avenir. Si son omnipotence l'empêche souvent de respirer, sa paralysie menace nombre d'équilibres politiques ou sociaux internes...

Il ne peut donc plus s'agir de réformes à la marge, purement techniques, proposant ici de dématérialiser telle procédure, là de fusionner tels services ou ailleurs encore de déléguer un acte de gestion de l'administration centrale à l'administration locale ; il s'agit de réformer l'État en réinscrivant cette action dans une perspective historique pour garantir l'unité de la nation et la concorde dans le peuple. L'État doit redonner sens et avenir à son action en retrouvant une vision et une voix en redéfinissant sa place, ses moyens d'action, sa plus-value et la cohérence de son entreprise.



Deux objectifs sont ainsi assignés à la prochaine réforme de l'État. D'abord lui rendre les leviers du commandement de l'action publique. Ensuite, définir une action homogène et résolue pour établir un état de confiance avec tous les acteurs : citoyens, associations, entreprises, fonctionnaires, collectivités locales, etc.

Cette œuvre est urgente et délicate tant l'État en France s'est historiquement construit sur la défiance, mais cette dernière est aujourd'hui devenue tout simplement insupportable. Pour gouverner la France, il faut réformer l'État. On ne le fera qu'en retrouvant le chemin de l'autonomie, de la liberté et de la confiance.

Introduction

Le premier chapitre de *L'Identité de la France* de Fernand Braudel s'intitule : « La France se nomme diversité » **(1)**. Cette diversité est celle des peuples qui ont constitué le peuple français. Elle est aussi celle des bassins culturels entre une France de droit romain et de culture latine et une France du Nord d'usages et de coutumes. Elle est encore celle des bassins de productions agricoles. Elle est enfin celle de paysages infinis. La France est comme une broderie de terres, de peuples, de langues, de cultures dont la cohésion est le fruit de l'action de l'État depuis plus de mille ans.

Pour permettre à cette mosaïque éparse de constituer cet ensemble, l'État a fini par mailler le territoire de manière serrée et par privilégier la centralisation du mode de décision à toute autre organisation. Car, jusque dans les années 1960, les principes de la décentralisation et de la déconcentration faisaient craindre un risque pour l'unité de la France. Le rapport Rueff-Armand a initié un début de rupture avec le centralisme en proposant, notamment, une profonde réforme de l'administration fondée sur un changement de pilotage : « *la prolifération des lois et des règlements nuit à l'efficacité de l'administration. Mais, en outre, l'action gouvernementale et administrative ne peut être définie et exercée uniquement par la voie de prescriptions juridiques. Une action efficace exige, après la détermination des objectifs, l'attribution de moyens appropriés aux agents responsables de l'exécution* » **(2)**.

Le rapport Rueff-Armand inaugure ainsi le véritable tournant de la déconcentration, c'est-à-dire le transfert à l'administration territoriale de l'État de fonctions jusqu'alors exercées par ses services centraux **(3)**. À la suite du mouvement de déconcentration, la décentralisation a constitué, à partir des années 1980, le deuxième axe de la réforme de l'État et s'apparente à une mesure majeure pour un pays qui voit pourtant dans sa diversité une menace plutôt qu'une richesse.

Cette dynamique s'est aujourd'hui enrayée. En effet, en refusant implicitement d'aller plus loin dans sa réforme pour répondre à l'accroissement des compétences des collectivités territoriales, l'État bloque la déconcentration elle-même, mais aussi la décentralisation, les deux mouvements se nourrissant mutuellement.

Cette rupture dans le mouvement engagé dans les années 1960 et poursuivit jusque dans les années 2000 a eu pour conséquence de placer l'État dans une position défensive. Elle se traduit souvent par une recentralisation masquée qui se cache dans l'instruction, dans la circulaire, toujours au prétexte d'un meilleur pilotage de l'action publique sur le terrain.

(1) Fernand Braudel, *L'Identité de la France*, Paris, Arthaud, 3 volumes, 1986.

(2) Comité Rueff-Armand, *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, 1960, p. 25.

(3) Décret du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative.

Aussi, la machine administrative tourne à plein régime, mais à vide. Les normes se multiplient mais leur application devient toujours plus parcellaire, incapable de changer une trajectoire, encore moins d'améliorer une situation. La réponse de l'État pour y remédier : créer encore plus de normes.

Cette production effrénée montre que la France n'est pas en manque de « réformes » (4) : elle est en manque de résultats. Plusieurs explications à cela. D'abord, la méthode des « petits pas » qui consiste à multiplier les réformettes sur un secteur pour espérer, à terme, le transformer. Cette technique permet de maîtriser éventuellement des blocages sociaux mais annule tous les effets leviers. Mais surtout un mode de pilotage désuet de l'action publique : l'État fonctionne encore sur un modèle napoléonien qui consiste à élaborer, édicter et prescrire avec force détails pour que les acteurs territoriaux, tels des sous-lieutenants, n'aient qu'à mettre en œuvre l'action publique, sans réelle marge d'appréciation ni d'adaptation.

Ce mode de pilotage n'est plus adapté aux enjeux de l'époque ni aux attentes des citoyens. Il n'est plus adapté aux moyens techniques, encore moins au principe d'horizontalité qui structure de plus en plus l'élaboration et l'application de la décision, se substituant ainsi au fonctionnement vertical. Plus grave encore, cette méthode de direction finit par miner la légitimité de l'action publique en décourageant les fonctionnaires et en suscitant l'incompréhension des acteurs de terrain, qu'il s'agisse des citoyens ou des entreprises.

Outre l'alourdissement et le dysfonctionnement dans la prise de la décision publique, cette situation amenuise toutes les perspectives de réformes de l'État. Depuis les années 2000, il n'est plus capable de réinterroger le périmètre des missions qui doivent être les siennes. Il est symptomatique que les réformes dites de l'État (5) viennent interroger le nombre de fonctionnaires sans parler jamais des actions que l'État doit conserver, prendre à sa charge ou transférer. Pourtant, le nombre des agents publics nécessaires ne peut se déduire que du périmètre de l'État.

S'il paraît évident, au regard des organisations agiles qu'il convient aujourd'hui de promouvoir, que la France compte trop de fonctionnaires – 5,2 millions au total, soit 80 pour 1 000 habitants, contre 59 en Allemagne ou 45 au Royaume-Uni (6) –, il n'est pas pertinent d'entrer dans une comptabilité désincarnée ou de chercher à établir une règle de non-remplacement toute faite. Il faut plutôt s'interroger sur les missions que l'on souhaite voir assumer par l'État, par les collectivités territoriales, par le secteur privé et par le secteur associatif avant de fixer un quelconque chiffre.

(4) France Stratégie, *Quelle France dans 10 ans ?*, rapport, juin 2014.

(5) La révision générale des politiques publiques au premier chef (2007-2012), la modernisation de l'action publique depuis 2012, dans une moindre mesure.

(6) Géraldine Russell, « La France, le pays d'Europe qui compte le plus de fonctionnaires », *Le Figaro*, 17 mars 2016.

Il est donc urgent de remettre l'État dans une trajectoire positive en relançant un puissant mouvement de déconcentration fondée sur une autonomie accrue des fonctionnaires des services déconcentrés de l'État. De cette relance pourra découler une nouvelle phase de décentralisation. Sans ce changement préalable devenu impérieux, aucune œuvre réformatrice ne pourra être possible. Les mêmes causes produiront les mêmes effets, avec des réformes parcelaires, appliquées sans conviction par une chaîne décisionnelle déresponsabilisée et aux centres nerveux mal coordonnés, finissant par disparaître dans les sables mouvants où, avant elles, tant d'autres réformes ont déjà disparu.

Pour conduire ce projet de réforme, nécessaire à la réussite *des* réformes, il faut d'abord établir un constat précis, celui d'une action publique trois fois sclérosée : dans son élaboration, dans sa mise en œuvre et dans son pilotage territorial. La conduite de cette réforme globale, tant au plan des structures que des mentalités, pourra ainsi reposer sur la mise en œuvre simultanée de cinq actions :

- ▶ favoriser l'émergence d'un nouveau personnel politique
- ▶ prescrire une nouvelle méthode d'élaboration de la décision publique
- ▶ clarifier les missions et les modes d'action de l'État sur le territoire
- ▶ rendre le pilotage de l'action publique plus agile sur le territoire
- ▶ bâtir l'État de confiance

La période électorale qui s'ouvre dans la perspective de l'élection présidentielle de 2017, doit constituer un moment privilégié pour expliquer le sens des réformes et la manière d'assurer leur succès. Priver les citoyens de ces débats légitimes reviendrait à prendre le risque d'une confiscation qui peut s'avérer délétère et néfaste pour notre démocratie. Les sondages montrent que s'est installé dans le pays un sentiment de défiance rarement atteint. Il ne faut pas sous-estimer le désarroi et le ras-le-bol d'un nombre sans cesse grandissant de Français.

Dans les premiers mois de son mandat, l'exécutif nouvellement élu devra donc prendre des mesures fortes et courageuses. Le pouvoir n'aura pas le temps de s'atteler, d'abord à la transformation du mode de commandement, puis dans un second temps, au contenu des réformes. Il devra mener de front l'ensemble de ces aspects.

Première partie.

Un État sclérosé au mode de pilotage inadapté

L'état des lieux d'un État sclérosé et inefficace a été cent fois fait : les rapports, les commissions, les ouvrages sur le sujet sont innombrables. Il pourrait probablement, par endroit, être nuancé. Mais, sur la trajectoire longue, ce constat est juste. L'État a perdu les moyens d'agir vite, à long terme et avec souplesse. L'État est empêtré dans la glaise des normes qui se multiplient et qui le fixe à terre comme un oiseau mazouté. Il l'est à chaque étape de son action : dans l'élaboration, dans la mise en œuvre ainsi que dans le pilotage de la chaîne de commandement.

Une élaboration de l'action publique sclérosée

Cette lourdeur, dès la phase d'élaboration de l'action publique, a pour origine l'imbrication d'au moins trois phénomènes : un personnel administratif qui se confond avec le personnel politique ; des cabinets ministériels qui se substituent à l'administration ; des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés toujours régies par le centralisme.



Constat 1

Des hauts fonctionnaires au pouvoir

La V^e République a profondément modifié le personnel politique en créant un lien direct entre le fonctionnaire et le politique, là où les républiques précédentes avaient maintenu une séparation. Si les employés et les ouvriers représentent près de 50% de la population active, ils ne représentent que 3% des députés élus en 2012 **(7)**. 55% des députés sont en revanche fonctionnaires **(8)**.

Une étude, datée mais éclairante, sur la composition des cabinets ministériels des gouvernements de 1983 à 1993 montre que 70% des membres des cabinets étaient, sur cette période, des fonctionnaires **(9)**. Cette proportion reste équivalente aujourd'hui. Sur la période 1984 à 1996, ce chiffre s'établit à 80% si l'on ajoute les fonctionnaires territoriaux **(10)**. Sur six présidents de la République depuis Georges Pompidou, quatre étaient, ou sont issus, des grands corps de l'État. Plus de la moitié des Premiers ministres depuis 1958 sont également des hauts fonctionnaires.

(7) Luc Rouban, *Les députés de 2012 : quelles diversités ?*, CEVIPOF, juillet 2012.

(8) Eric Keslassy, *Une Assemblée nationale plus représentative ?*, Institut Diderot, automne 2012.

(9) Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1983-1993) », *Revue française de science politique*, année 1999, volume 49, n°2, pp. 231-264.

(10) Luc Rouban, « Les énarques en cabinets : 1984-1996 », *Les cahiers du CEVIPOF*, n°17, juin 1997.

Des hauts fonctionnaires au pouvoir

4 présidents de la République sur 6
depuis Georges Pompidou



Plus de la moitié des Premiers ministres
depuis 1958

80% des membres des cabinets ministériels

55% des députés

Sans reprendre exhaustivement le travail de Max Weber dans *Le savant et le politique*, la disparition de cette dualité, formant une utile complémentarité, vient substituer en France plus qu'ailleurs une technocratie à la démocratie. Dès lors, les mesures sont élaborées par une administration qui corsète toujours plus le politique, ce qui explique leur contenu souvent excessivement techniques – les rendant ainsi difficilement compréhensibles par les citoyens – et leur manque d'originalité.

En effet, les « bureaux » ont pour fonction de passer la mesure à la toise de la norme technique et budgétaire sans se préoccuper d'innovation ou de porter une vision. C'est ainsi que, schématiquement, tout programme de réformes d'un gouvernement, si volontaire soit-il, se traduira, en définitive, par un ajustement de l'existant sans porter une grande ambition réformatrice. Sans émancipation du politique, point de réformes.

Ce constat ne peut que s'aggraver lorsque, fonctionnaire de statut, le responsable politique aspire à transformer son engagement en profession, puis en carrière. Il s'agira, dès lors pour lui, moins de faire que de durer... Ce personnel administratif occupe nombre de mandats électifs et constitue également le socle des cabinets ministériels.



Constat 2

Des cabinets ministériels qui se substituent à l'administration

Les cabinets ministériels se sont installés au moment de la structuration de l'administration moderne vers la fin du XVIII^e siècle. Cette concomitance n'est pas un hasard. Le cabinet autour du prince a été pensé comme un rempart au « *pouvoir administratif* » (11). Après la période révolutionnaire, puis au cours d'une grande partie du XIX^e siècle, l'action politique rencontre deux menaces : celle d'une administration encore très marquée par un Ancien régime qui a su produire des fonctionnaires efficaces et celle d'un juge qui, au cours de la longue période de confusion des pouvoirs qui a caractérisé la fin de la monarchie, s'est érigé en contre-pouvoir de l'action de l'exécutif. Pour endiguer la deuxième menace, la Révolution fera défense expresse au juge de connaître la décision administrative, avant de créer un ordre de juridiction dédiée à l'administration. Pour cantonner la première, le pouvoir politique va, de tradition, s'entourer d'un cabinet de proches capables de faire écran, de commander, de contourner l'administration.

Les cabinets ont ainsi à ce point réussi l'entreprise assignée à l'origine, c'est-à-dire créer une zone de sécurité entre le ministre et l'administration pour protéger la décision politique, qu'ils ont fini par substituer l'administratif au politique. Au-delà même de ce projet initial, les cabinets sont devenus une administration surplombant l'administration et les ministres des directeurs d'administration centrale au-dessus des directeurs eux-mêmes. Aussi, ne considérer les cabinets ministériels que comme un épiphénomène qu'une règle et une volonté politique assumées suffiraient à transformer serait une erreur. Une erreur qu'ont fait tous les Premiers ministres qui depuis au moins Michel Rocard, produisent des circulaires pour « *réduire les cabinets à ce qu'ils doivent être* » (12).

L'arrivée en nombre des fonctionnaires au sein des cabinets à partir de la fin de la IV^e République et surtout sous la V^e République, aurait pu inaugurer une nouvelle étape (13). En effet au début de la République gaullienne, le *continuum* est quasi parfait puisque 90% des membres des cabinets sont des fonctionnaires (14). Mais, hélas, loin de renforcer la confiance, la défiance s'est érigée en principe – non pas une défiance pour ce que l'on ne connaît pas, mais, au contraire, pour ce que l'on connaît trop bien... La circulation entre des fonctions au cabinet et au sein de l'administration est à ce point continu tout au long d'un quinquennat que chacun connaît l'autre et s'y reconnaît.

(11) Pierre Legendre, « Les cabinets de la III^e République après la grande guerre », *Origines et histoires des cabinets des ministres en France*, actes du colloque consacré à l'histoire des cabinets ministériels, Genève, Droz, 1975, p. 77.

(12) Jean Picq (sous la dir.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, 1994.

(13) Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (sous la dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

(14) Luc Rouban, « Les énarques en cabinets : 1984-1996 », *op. cit.*

Les cabinets, parfaitement instruits de la temporalité, des filtres, de l'inertie des bureaux, ont tendance à privilégier une stratégie d'absorption de l'administration **(15)**. Sur trente-neuf cabinets que compte l'exécutif (présidence de la République, Matignon, ministères, secrétariats d'État), on compte 20% de directeurs de cabinet issus du corps préfectoral, 28% issus des grands corps, 43% issus des corps d'administrateurs, 2% de fonctionnaires non administrateurs et 7% issus du secteur privé **(16)**. Ce mouvement se traduit par un gonflement excessif des cabinets ministériels qui internalisent ainsi de nombreuses tâches normalement dévolues à l'administration. Si les observateurs de la vie politique avaient pu parler de la « République des enseignants », puis de la « République des avocats », il faudrait parler aujourd'hui de la « République des conseillers », c'est-à-dire des fonctionnaires.

Origines des directeurs de cabinet de l'exécutif

(juin 2016)

20%

du corps préfectoral

28%

des grands corps

43%

**des corps
d'administrateurs**



2%

**de fonctionnaires non
administrateurs**

7%

issus du secteur privé

On comptait, en mai 2013, 571 conseillers répartis dans les cabinets ministériels (8% de plus qu'en août 2012) **(17)**. Il faut comprendre qu'un cabinet ministériel se compose des conseillers dont la nomination est publiée au *Journal officiel*, mais aussi des chargés de mission et autres fonctionnaires qui ne sont pas nommés de la même façon (et donc pas comptabilisés) et, de surcroît, assumés budgétairement par une direction qui les met à la disposition du cabinet.

Dans les faits, un cabinet peut donc compter *stricto sensu* de 25 à 40 personnes. Pour être tout à fait exhaustif, il faudrait y ajouter les personnels administratifs des bureaux des

(15) D'autres raisons concourent à cette tendance comme, par exemple, le fait que les directeurs d'administration centrale et les préfets ont vocation à servir de vivier pour occuper les fonctions de directeur de cabinet des ministres – dans ce cas de figure, le directeur de cabinet sera tenté de structurer et de faire fonctionner le cabinet comme une direction de l'administration.

(16) Chiffrage effectué au mois de juin 2016.

(17) « Le nombre de conseillers ministériels en hausse », *Challenges*, 2 juin 2013.

cabinets **(18)** qui travaillent directement pour le cabinet et qui remplissent souvent une fonction d'interface avec l'administration. Cette croissance importante des cabinets ministériels démontrent le changement de nature de ces organes. À l'origine, un cabinet est une équipe resserrée qui entoure un ministre pour arrêter la stratégie politique. Devenus pléthoriques, les cabinets investissent des milliers de détails, souvent accessoires et se substituent ainsi à l'administration. L'action politique se dilue ainsi dans le quotidien de la gestion.

Le cabinet ministériel est une originalité française mais on trouve également ce type d'organisation en Belgique ou en Italie par exemple. Néanmoins, ce mode de fonctionnement n'est pas partagé par tous les pays européens. En effet, au Danemark, aux Pays-Bas, en Allemagne, en Suisse, les ministres s'appuient et travaillent au quotidien avec l'administration et, plus précisément, avec son chef, le secrétaire général du ministère. Plus loin encore, ils vivent avec leurs fonctionnaires à l'inverse des ministres français installés dans des hôtels (dits hôtel du ministre) séparés des bâtiments administratifs. Pour ces quatre pays, l'entourage se résume à un secrétariat, un ou des chauffeurs, la cellule de communication et, parfois, deux ou trois proches collaborateurs **(19)**.

La croissance des membres de cabinet traduit bien une approche très française, née avec la Révolution, qui conduit à se méfier du pouvoir de l'administration. Dans les deux cas, il faut endiguer ces organes pour permettre l'action politique. Dans les faits, la défiance ne grandit nullement le politique, elle le rabaisse. Elle ne protège aucunement la décision souveraine, elle la fragilise. De plus, loin de gagner en efficacité et de surmonter les blocages de l'administration, elle participe à l'embourbement de l'action publique en conduisant des bureaux, qui se sentent déconsidérés, à renforcer leur capacité d'inertie, voire de nuisance.



Constat 3

Une élaboration de l'action publique ultra-centralisée

C'est dans cet environnement complexe qui caractérise les relations entre le cabinet ministériel et l'administration, où se mêle la ressemblance autant que la défiance, que se forge d'abord la décision publique. Elle prend classiquement la forme de la loi, du règlement ou de la circulaire. Le mode de production de la décision politique reste marqué par un fort centralisme. L'élaboration d'un projet de loi met en rapport constant et quasi exclusif le cabinet ministériel et les bureaux de l'administration qui apportent leur

(18) Les bureaux des cabinets sont composés de personnels administratifs qui assurent un soutien logistique (gestion des chauffeurs et de l'hôtel du ministre par exemple) et métier (suivi des mémoires en vue des décorations par exemple) pour chaque cabinet ministériel. Adossés aux cabinets, ces structures administratives peuvent parfois compter, pour les gros ministères, plus de 100 ETP.

(19) Marie Göransson, *Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système politico-administratif*, Centre Emile Bernheim, Solvay Brussels School Working Paper N° 08/038, 2008, Bruxelles.

expertise technique. Selon le domaine, il connaîtra des amendements au cours de réunions interministérielles pilotées par Matignon et, le cas échéant, par le Conseil d'État. Après le passage en Conseil des ministres, la phase parlementaire commencera avec ses amendements et ses navettes entre l'Assemblée nationale et le Sénat. La promulgation puis la publication de la loi lui donnera la vigueur nécessaire à son application.

C'est ce schéma très pur qui s'impose encore aux personnels politique et administratif. Pour donner à ce circuit un habillage plus participatif, des phases de débats avec les acteurs concernés par le projet apparaissent depuis une dizaine d'années. Il en va par exemple de la consultation dans le cadre de la refondation de l'école en 2012, comme du Grenelle de l'environnement entre 2007 et 2008. Dans le premier cas, les professionnels ont eu le sentiment de ne pas avoir été écoutés, dans le second, la co-construction avec les associations du secteur environnemental a conduit à la production de règles à ce point complexes et tatillonnes qu'elles en sont devenues inapplicables.

La difficulté de co-construction de la règle avec les acteurs eux-mêmes, fonctionnaires ou citoyens, ne tient pas à une mauvaise volonté de l'État. Elle est la manifestation d'une culture politique et administrative, d'une méthode de travail et du fonctionnement d'instances inadaptées à ce mode de production. Ainsi, les tentatives opérées sont souvent vécues plus comme un artifice que comme une réelle prise en compte des aspirations des acteurs concernés par le sujet. Elles en retirent, *in fine*, le sentiment d'un mépris d'État.

Au centralisme de l'élaboration de la règle fait écho le centralisme de son application. Derrière le mode de gouvernance centralisé se manifeste en réalité la défiance qui règle les rapports entre le cabinet et l'administration centrale et entre l'administration centrale et les services déconcentrés. Loin de laisser aux fonctionnaires locaux une marge de manœuvre dans l'application de la règle, l'administration centrale produit des normes d'une précision telle (souvent accompagnées de circulaires encore

plus précises) que les agents territoriaux de l'État ne peuvent pas s'emparer des mesures élaborées. Au pire, ils n'adhèrent pas aux règles qu'ils devraient appliquer et produisent des stratégies de contournement.

Inflation normative



400 000

normes en stock

200

lois votées par an

La centralisation des procédures de mise en œuvre de la décision publique est donc toujours une réalité dans un pays qui reste profondément jacobin. Sans cela, comment expliquer les 400 000 normes en stock **(20)** et les presque 200 lois annuelles adoptées qui produisent elles-mêmes leurs cortèges de décrets d'application et autres instructions ? Nous assistons à une recentralisation par la norme.

Une mise en œuvre de l'action publique décourageante et renforçant la défiance

Le mode de pilotage de l'État sur le territoire continue à fonctionner selon un principe de forte verticalité. Le centre d'impulsion parisien adresse des ordres aux acteurs sur le territoire qui, comme des centres nerveux s'actionnant les uns les autres, devraient permettre au corps de l'État de se mouvoir en harmonie. Ce schéma idéal est largement battu en brèche par la réalité vécue par les acteurs.



Constat 4

Une mise en œuvre sous étroite surveillance

Depuis dix ans, deux outils auraient dû contribuer à faire évoluer profondément le mode de gouvernance entre l'administration centrale et les services déconcentrés : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le principe de la déconcentration.

La généralisation de l'application de la LOLF en 2006 introduit une nouvelle conception de l'action publique fondée sur un triptyque : objectifs, performance, autonomie. Le passage d'un budget de moyens à un budget structuré par des grandes missions publiques (de ce fait, interministérielles), affichant des objectifs à atteindre, est l'apport le plus important de la LOLF. Il a incontestablement permis de rendre l'action publique plus transparente pour les parlementaires, comme pour les citoyens. Le résultat de cette politique d'objectifs est mesuré par des indicateurs au sein des projets annuels de performance et des rapports annuels de performance. La LOLF a par ailleurs inauguré un principe d'autonomie caractérisé par des acteurs mieux identifiés et responsables tout au long de la chaîne budgétaire : le responsable de mission (administration locale), les responsables de programmes (administration centrale), les responsables de budgets opérationnels de programmes (administration centrale et services déconcentrés de l'État). Pour les acteurs locaux, responsables de budgets opérationnels de programme, le principe d'autonomie devait s'incarner dans la délégation d'une enveloppe budgétaire non fléchée laissant ainsi

(20) Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, mars 2013.

le responsable locale subdéléguer librement les crédits et bénéficier, le cas échéant, des économies réalisées. Une seule limite a été posée à l'origine dans cette relation liberté-responsabilité, celle de la fongibilité asymétrique **(21)**.

Dans les faits, cette liberté accrue des responsables locaux a rapidement été mise sous étroite surveillance. D'abord par la direction du budget qui, devant s'assurer du respect de la trajectoire budgétaire de la France vis-à-vis des engagements pris à l'endroit de l'Union européenne, a accompagné les ministères dans un resserrement des enveloppes budgétaires déléguées de façon à mieux centraliser les marges de manœuvre budgétaire. Ainsi, la possibilité de réaliser des gains sur l'enveloppe du personnel et les octroyer sur le fonctionnement est devenue un principe théorique, entièrement vidé de sa substance. Si la fongibilité s'entend aujourd'hui, c'est au niveau du programme et en administration centrale exclusivement. Ensuite, par les secrétaires généraux des ministères qui ont pour mission de conduire le dialogue de gestion avec les chefs de service de l'administration déconcentrée et qui s'emploient, dans cette démarche, à veiller au respect des préconisations de la direction du budget.

La charte de la déconcentration de 2015 pose, après celle de 1992, le principe selon lequel la conception et la stratégie relèvent de l'administration centrale tandis que la mise en œuvre appartient à l'administration déconcentrée **(22)**. Au-delà, ce nouveau texte vise notamment le transfert d'une partie du pouvoir d'organisation des structures ministérielles et la gestion des agents aux préfets de région. Ainsi, sur la base de directives nationales d'orientation pluriannuelle et d'objectifs hiérarchisés, le préfet de région peut, pour la mise en place des politiques publiques, tenir compte des spécificités locales, proposer ou déroger aux règles fixées par les décrets relatifs à l'organisations des services déconcentrés et à la répartition des compétences.

Ce texte va incontestablement dans le bon sens. Hélas, deux limites en atténueront probablement la portée. D'une part, une limite structurelle. La création, par le décret du 7 mai 1995, de la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'État (CNATE) montre à quel point tout mouvement de déconcentration donne lieu à une tentative parallèle de reconcentration. Présentée comme un lieu de dialogue entre les plus hauts responsables des administrations centrales et de l'administration territoriale de l'État, cette instance, pilotée par le Secrétaire général du Gouvernement, est bien une limite apportée à la déconcentration sous couvert de coordination et de mise en cohérence de l'action publique. Elle permet à l'État de contrôler et d'encadrer, le cas échéant, des initiatives qui pourraient surgir du terrain. D'autre part, une limite culturelle. Dans le même environnement administratif et politique, en quoi la Charte de 2015 aurait-elle plus de portée que celle de 1992 ? Il est à parier que les mêmes causes produiront les mêmes

(21) Il s'agit d'un principe contenu dans la LOLF et qui permet théoriquement aux acteurs locaux d'utiliser les gains budgétaires réalisés sur le titre II (personnel) sur les autres titres, dont le fonctionnement, mais qui interdit l'inverse.

(22) Décret du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration.

effets, c'est-à-dire une déconcentration sous étroite surveillance, encadrée par de nombreuses circulaires, comme si laisser une autonomie franche aux acteurs locaux pouvait représenter au final un risque. Dans ce contexte, les fonctionnaires de l'État sur le territoire se sentent au bout d'une chaîne de laquelle ils ne maîtrisent aucun maillon, seulement bons à tenir sur le terrain les exigences d'un État central qui leur demande de faire toujours plus avec toujours moins de moyens, sans pour autant en tirer des conséquences quant à l'organisation de leurs missions. S'agissant des citoyens confrontés à un appareil d'État qui ne semble plus agir sur leur quotidien, ils sont toujours plus critiques.



Constat 5

Des fonctionnaires découragés

Les fonctionnaires locaux de l'État ne sont pas associés à la mise en œuvre des mesures élaborés (avec le plus grand souci du détail) à Paris. Il s'agit pour eux d'appliquer et de se taire. Ce mode de gouvernance conduit à une indifférence face à des mesures qui s'empilent et à une application *a minima* qui ne permet pas à l'action publique de prendre son ampleur.

La mise en œuvre de la loi de la refondation de l'école du 8 juillet 2013 illustre cette défiance des acteurs qui, ne se sentant pas impliqués dans l'application de la norme, s'en détournent. Le comité de suivi d'application de la loi est « *frappé par l'insuffisance de l'appropriation de la cohérence de la loi par les enseignants, par l'affadissement et la parcellisation de son application* » (23). En termes de pilotage, il est intéressant de cibler trois difficultés identifiées par le rapport.

Sur la priorité au premier degré fixée par la loi, il apparaît que « *cette mise en œuvre a été parcellisée, sans que la cohérence globale de la refondation n'ait été mise en valeur ni portée par le discours institutionnel et politique... La perception de la mise en œuvre de [cette] priorité s'est progressivement affaiblie et diluée, creusant un fort décalage avec leur mobilisation, d'où un sentiment important de déception et des attentes encore très fortes* » (24). S'agissant de la mise en œuvre d'une véritable coéducation posée par la loi, il s'avère que « *le projet éducatif territorial [est certes devenu] un cadre légal de la coopération avec les parents, mais malgré un effort réel de l'institution, la mise en œuvre de la coéducation avec les parents se révèle inégale. [Ces derniers] demeurant finalement les "fantômes"* » de l'institution (25). Enfin, la création du Conseil supérieur des programmes (CSP) s'est également heurtée à un mode de pilotage non éclairci : « *la mise en œuvre du CSP a été très difficile, la production*

(23) Comité de suivi de l'application de la loi de refondation de l'école, *Rapport annuel au Parlement*, 13 novembre 2015.

(24) Comité de suivi de l'application de la loi de refondation de l'école, *Synthèse du rapport annuel au Parlement*, 13 novembre 2015, p. 10.

(25) *Ibidem*, p. 16.

fortement retardée et la charge considérée comme trop lourde, révélant des positionnements concurrents, entre la nouvelle structure, l'administration centrale et l'inspection générale de l'éducation nationale et remettant en cause le principe d'indépendance que lui confère la loi » (26).

Pour conclure, le rapport souligne que si « pour les inspecteurs, la présentation de Monsieur le ministre Peillon a permis de mobiliser sur les grands axes et de nous expliciter l'esprit et l'ambition de la refondation », en revanche, « les enseignants n'ont sans doute pas suffisamment la perception du cadre global de la refondation, d'où le sentiment d'une succession de réformes sans direction » (27). Le rapport met ainsi en lumière la fracture entre l'administration centrale et les acteurs locaux, ce qui explique, en grande partie, la difficulté pour les réformes de produire les effets attendus et d'améliorer une situation.

Inflation administrative



Une seule direction générale d'un seul ministère produit en moyenne par an...

(DG des collectivités locales du ministère de l'Intérieur)

1
loi

31
décrets

86
circulaires

Les fonctionnaires territoriaux de l'État ne sont plus acteurs, ils sont corsetés par des centaines de circulaires annuelles déversées par les administrations centrales et par les services déconcentrés qui agissent comme un deuxième ministère, situé en académie ou en région, et qui ajoutent des règles aux règles. Entre les notes qui pleuvent sur les responsables des services et les tableaux d'indicateurs qui doivent être remontés ici au rectorat et au ministère de l'éducation nationale, là à l'agence régionale de santé (ARS) et au ministère de la santé et là encore à la direction régionale des finances publiques (DRFiP) et au ministère des finances, les directeurs territoriaux se transforment en comptables de l'action publique. Ainsi, par exemple, les préfets ont reçu quelques 80 000 pages de circulaires en 2012 (28). Le secrétariat général du ministère de l'intérieur précise également que le stock des normes existantes peut être évalué à « pas moins de

(26) *Ibidem*, p. 14.

(27) *Ibidem*, p. 8.

(28) Jean-Patrick Courtois, *Rapport d'information sur l'administration territoriale*, Sénat, novembre 2013, p. 11.

400 000 » (29). La direction générale des collectivités locales du même ministère précise avoir préparé à l'attention des préfets sur les dernières années, en moyenne par an : une loi, 31 décrets et 86 circulaires (30)...

Comment assurer une mise en œuvre efficace de l'action publique si les acteurs locaux ne sont considérés, au mieux, que comme de simples courroies de transmission ? Plus encore, les fonctionnaires départementaux de l'État se sentent les laissés pour compte d'une machine qui tourne sans se préoccuper de leur avis et sans leur donner les moyens d'agir. Cette situation entraîne un malaise profond (31). Si l'augmentation des arrêts maladie ordinaires (hors congés maladie de longue durée, accidents de trajets, incapacités) qui sont passés en moyenne de 7 jours en 2013 à 18 jours en 2014, ne peut pas traduire une relation directe avec le malaise social au sein des directions départementales interministérielles (DDI), il s'agit néanmoins d'une alerte à prendre en compte (32).

Au-delà des seuls fonctionnaires, ce malaise profond se transforme en crise de confiance envers les institutions lorsque l'on interroge les citoyens.



Constat 6 Des citoyens défiants

Les citoyens ne croient plus à la capacité de l'action publique à changer, voire même simplement à améliorer, le quotidien. Leur défiance, qui est générale à l'égard de la sphère politico-institutionnelle, s'exprime aussi dans les urnes mais aussi dans le jugement qu'ils portent sur l'État et ses services. Ainsi, 70% des Français estiment que la démocratie fonctionne mal – ils n'étaient que 48% en 2009. Les institutions locales demeurent celles qui inspirent le plus confiance : 62% pour le conseil municipal, 50% pour le conseil régional et 48% pour le conseil départemental, contre 36% pour l'Assemblée nationale et 25% pour le gouvernement. La défiance est encore plus forte à l'égard des responsables politiques : plus de 87% des Français estiment que les responsables politiques ne se préoccupent pas de ce que pensent les citoyens et ils ne sont que 11% à accorder leur confiance aux partis politiques (33).

(29) Michèle André, *Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'État*, Sénat, octobre 2013, p. 27.

(30) *Ibidem*, page 28.

(31) Laurence Denès, « Baromètre Bien-être au travail 2014 : le malaise croissant des fonctionnaires territoriaux », *La gazette des communes*, 22 octobre 2014.

(32) Secrétariat général du gouvernement, *Bilan social des directions départementales interministérielles pour 2014*, 2015.

(33) Fondation Jean Jaurès, *Restaurer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques*, mars 2014.

Confiance des Français dans les institutions

Conseil municipal

62%

Conseil régional

50%



Assemblée nationale

36%

Gouvernement

25%

Ce regard critique, les Français le portent aussi sur des institutions comme l'école ou la justice. Si 50% des Français déclarent que l'école primaire fonctionne mal, ils sont 71% lorsqu'il s'agit du collège et 59% lorsque l'on évoque le lycée (34). Une très grande majorité des Français (87%) estime que la justice a besoin d'être réformée: plus de la moitié (58%) considère qu'elle fonctionne « mal », voire « très mal » (16%) (35). Quant à savoir en qui, de l'État ou des collectivités locales, les Français ont le plus de confiance pour le développement et l'organisation des services publics, le jugement est sans appel : c'est aux secondes qu'ils accordent leur confiance (64 % contre 36 % pour l'État) (36). Mais ce n'est pas qu'en tant que citoyens que les Français se défient de l'État, c'est aussi en tant qu'usagers des services publics: seuls 13% d'entre eux ont une opinion positive des services chargés de la lutte contre le chômage, 25% des services fiscaux ou 32% des services d'aide au logement (37).

Cette dégradation du climat de confiance ne s'arrête pas aux citoyens, elle concerne aussi les entreprises, PME et TPE en tête qui font le tissu économique des territoires, et qui dénoncent un environnement normatif instable et insécurisant: 92% des chefs d'entreprises se plaignent du « poids de la fiscalité »; 90% de la « complexité de la réglementation »; 90% encore de « l'incertitude » en matière de fiscalité; 86% du « manque de visibilité sur les réglementations pesant sur les entreprises »; 85% de « la complexité de la fiscalité » (38). Ces résultats ne sont pas étonnants lorsque l'on sait qu'environ 20% des articles du Code général des impôts sont remaniés chaque année (39)...

(34) Service d'information du Gouvernement, *Baromètre de la communication gouvernementale*, BVA/SIG (février 2016) et IFOP/SIG (mai 2015).

(35) Ministère de la Justice, *Infostat Justice*, n°125, janvier 2014.

(36) Ernst & Young, *Les Français font plus confiance aux collectivités qu'à l'État pour les services publics*, juillet 2015.

(37) TNS Sofres, *Les services publics vus par les Français et par les usagers (2016)*, pour l'Institut Paul Delouvrier, février 2016.

(38) Axa, *Baromètre des préoccupations des chefs d'entreprise*, 23 septembre 2014.

(39) Patrice Puypéroux, *La relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises*, Chambre de commerce et d'industrie de la région Paris Ile-de-France, novembre 2014.

On comprend donc que le gouffre entre le haut (Paris, les ministères, les administrations) et le bas de la pyramide (fonctionnaires territoriaux, citoyens, entreprises petites et moyennes, etc.) est en train de s'élargir dangereusement. Loin d'apporter une réponse à ce déficit de participation autant que de confiance, la réorganisation de l'administration territoriale dans les départements est venue aggraver cette situation et le malaise des fonctionnaires.

Un pilotage territorial de l'action publique trop lourd et trop complexe

Enchevêtrement des compétences, enchevêtrement des responsabilités : tels sont les résultats du mouvement de déconcentration inauguré depuis dix ans. Le réflexe centralisateur et la méfiance à l'égard des acteurs locaux ont empêché un pilotage de l'action de l'État efficace sur les territoires.



Constat 7

Un enchevêtrement des compétences illisible et coûteux

La réforme de l'administration territoriale de l'État distingue désormais un pilotage différencié entre l'échelon régional et départemental **(40)**. Ainsi, « *si le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels, l'organisation départementale obéit à une logique différente* ». Reposant sur une logique interministérielle qui organise l'administration de l'État autour de trois grandes thématiques – la population, la cohésion sociale et les territoires –, cette circonscription administrative de l'État assure la mise en œuvre des politiques publiques : « *la réforme de l'État a pour but de rendre (les services) mieux à même de répondre à leurs missions, d'être plus proche des préoccupations des citoyens, plus accessible, plus simple, pour un coût de fonctionnement moindre* » **(41)**.

Cette simplification et cette proximité invoquées dans les extraits de la circulaire du 7 juillet 2008 auraient rendu nécessaire, pour s'incarner sur le territoire, le respect d'une autre préconisation de ce même texte : « *cette réorganisation procédera d'une démarche particulièrement déconcentrée* ». Mais une fois encore à l'œuvre, le centralisme de l'administration française a conduit à la mise en place d'une réforme particulièrement complexe et au pilotage devenu kafkaïen.

(40) Décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

(41) Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

En effet, malgré une réforme pourtant massive et qui a éprouvé considérablement les fonctionnaires locaux (qui ont dû la mettre en place en à peine deux ans), la Cour des comptes constate que les « *usagers mais aussi les agents montrent (toujours) une véritable attente de clarification des rôles entre services de l'État et collectivités territoriales* » (42). Pire encore, la révision générale des politiques publiques et la réorganisation de l'administration territoriale de l'État n'ont « *pas remis en cause, ou très peu, l'enchevêtrement, illisible et coûteux, des circonscriptions administratives, voire l'ont aggravé ; elles n'ont pas touché, sauf dans quelques cas particuliers, à l'existence et au nombre des opérateurs* » (43).

Enchevêtrement des compétences

Si l'on prend l'exemple de la formation continue, ce constat est sans appel. « *L'organisation et la gestion de la formation continue ont été confiées à la région, mais Pôle emploi a la responsabilité de la formation des demandeurs d'emploi, et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) interviennent également pour certains*



Cours des Comptes

Les dernières réformes n'ont « *pas remis en cause, ou très peu, l'enchevêtrement, illisible et coûteux, des circonscriptions administratives, voire l'ont aggravé ; elles n'ont pas touché, sauf dans quelques cas particuliers, à l'existence et au nombre des opérateurs* »...

L'organisation territoriale de l'État, rapport public, 2013

types de stages. Quant aux départements, chargés des bénéficiaires du RSA, qui peuvent bénéficier de la formation dans leurs parcours d'insertion, tantôt ils contractent avec Pôle emploi, tantôt ils le font avec la région, tantôt ils assurent eux-mêmes le financement » (44).

Cet enchevêtrement des compétences s'aggrave encore en raison d'un mode d'organisation qui ne permet pas toujours de bien identifier les rapports hiérarchiques.

(42) Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, juillet 2013, p. 14.

(43) *Ibidem*, p. 63.

(44) *Ibidem*, p. 56.



Constat 8

Un enchevêtrement des responsabilités indéchiffrables

Les directions départementales interministérielles (DDI) relèvent d'une gestion interministérielle dont le pilotage est assuré par une sous-direction au sein de la direction des affaires financières des services du Premier ministre. Sur le terrain, le pilotage quotidien est assuré par le directeur nommé par le Premier ministre sur proposition du préfet de département transmise au préfet de région. Le directeur agit sur délégation de compétence du préfet de département mais, *in fine*, sous l'autorité hiérarchique du préfet de région. Les directions régionales relèvent, quant à elles, directement des ministères de rattachement et de la responsabilité hiérarchique territoriale du préfet de région. Pour complexifier encore le paysage, existent à l'échelon départemental des unités territoriales (UT) qui sont placées sous l'autorité fonctionnelle des préfets de département mais qui relèvent de l'autorité hiérarchique des directions régionale, comme l'UT chargé de l'emploi par exemple.

On peut donc parler en plus de l'enchevêtrement des compétences, d'un enchevêtrement des responsabilités qui rend les « dialogues de gestion » **(45)** entre le terrain et l'administration centrale particulièrement alambiqués.

Pour les DDI, le dialogue de gestion n'est pas assuré par le préfet de département qui est pourtant l'autorité hiérarchique directe des directions départementales mais par le préfet de région qui délègue le plus souvent cette tâche à son Secrétaire général chargé des affaires régionales (SGAR). Il n'est pas rare que ce dialogue de gestion réunisse jusqu'à cinq ministères en fonction des directions départementales interministérielles concernées... Ce dialogue s'opère alors selon des calendriers ministériels différents et en laissant de côté les directeurs départementaux qui n'y ont pas accès.

Si les directeurs départementaux sont pour ainsi dire court-circuiter des dialogues de gestion, ils le sont tout autant de la chaîne « RH » des ministères auxquels sont rattachés les agents affectés dans la direction départementale concernée. Ainsi, par exemple, la décision de mutation d'un agent d'une direction départementale est prise par la commission administrative paritaire du ministère de cet agent sans que le directeur soit forcément mis dans la boucle de l'information. Les directeurs ont fini par obtenir seulement en 2013 le fait de pouvoir viser et autoriser les congés de leurs équipes sans que cela ne remonte jusqu'au préfet de département.

Si la chaîne du pilotage de la décision publique est complexe au sein de l'administration territoriale de l'État, elle l'est également dans sa relation avec l'administration centrale. Face à un pilotage quotidien devenu ultra-complexe, la tendance de l'administration

(45) Le dialogue de gestion est une procédure qui réunit l'administration déconcentrée et centrale pour faire un bilan de la gestion budgétaire passée, de celle en cours et qui a pour objet de calibrer les moyens dont le titre de personnel, pour l'année à venir. Le pilotage est assuré, en général, par les SG des ministères.

centrale est de créer des organes de pilotage supplémentaires au niveau national pour améliorer la coordination et donc l'efficacité de la décision publique. Naturellement, loin de rendre l'impulsion et la décision plus agiles, cette recentralisation l'alourdit considérablement. Ainsi, par exemple, pour mieux piloter les Agences régionales de santé (ARS), le Secrétaire général des ministères sociaux préside dorénavant un comité national de pilotage : « *Ce type d'interface entre ministères et directions régionales a été recherché pour le pilotage des DIRECCTE. Celles-ci, par la diversité de leurs champs d'intervention, relèvent de plusieurs ministères. Il a été créé une délégation au pilotage des DIRECCTE placée sous l'autorité des deux secrétaires généraux des ministères concernés* » (46).

La tentative de renforcement de la déconcentration se solde donc dans les faits par une concentration qui prend la forme de la création d'écrans multiples qui viennent opacifier la ligne de mise en œuvre de la décision publique. Écran entre les administrations centrales et les services régionaux, écran entre les directions départementales et le préfet de département par l'intermédiaire du préfet de région. Ce système, déjà complexe, est encore affaibli par la création d'opérateurs qui n'ont pas fait « *l'objet d'une réflexion d'ensemble quant à leur mode de pilotage* » (47) et à leur relation avec le réseau des services déconcentrés de l'État. Ce mode de gouvernance par étages successifs a pour conséquence de générer la production de trop nombreuses instructions et circulaires envoyées avec acharnement par les administrations centrales comme pour se convaincre elles-mêmes de garder en main le gouvernail d'un navire à la dérive.

Malgré des réformes nombreuses et souvent massives, l'État n'est jamais allé jusqu'au bout des principes de la déconcentration ni de ceux de la décentralisation. Il continue, au-delà des apparences, à administrer le territoire d'une manière homogène, exception faite des collectivités à statuts particuliers, sans tirer parti de la diversité des situations, des besoins des usagers et, au final, des territoires. Par ailleurs, la réduction de ses effectifs sur le territoire ne le conduit pas à en tirer des conséquences fortes en termes de réorganisation et de missions. Ainsi, loin d'abandonner une prérogative, l'État préfère la méthode du saupoudrage. Avec en moyenne deux inspecteurs de la jeunesse et des sports en région et un en département, l'État peut-il encore conduire une véritable politique territoriale dans ce domaine ? En termes de structures, le *statu quo* semble encore de mise. Le réseau infra-départemental de la direction générale des finances publiques comptait fin 2012 encore 798 postes comptables comportant moins de 5 ETP (48). La carte des sous-préfectures n'a pas évolué depuis les années 1920 et compte encore plus de 235 implantations (49). Les regroupements de structures se sont considérablement ralentis au sein des directions départementales des finances publiques comme, pour l'école, au sein des directions des services départementaux de l'éducation nationale.

(46) Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État, op. cit.*, p. 134.

(47) *Ibidem*, p. 135.

(48) *Ibidem*, p. 94.

(49) Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, février 2015, p. 384.

Deuxième partie.

Un État agile et une décision publique efficace

Quel que soit la volonté réformatrice d'un gouvernement fraîchement élu, il devra au préalable, ou à tout le moins en même temps qu'il lancera ses réformes, amorcer un profond mouvement de rénovation de la décision publique. Les propositions suivantes dessinent les contours de cette indispensable métamorphose de l'État et de ses moyens d'action.

Favoriser l'émergence d'un nouveau personnel politique

La France a fini par gommer la différence entre politique et fonctionnaire. Les hauts fonctionnaires captent les plus hauts postes de l'État tout en conservant la sécurité offerte dans la fonction publique par leur grade et leur corps. Les fonctionnaires qui ne franchissent pas le Rubicon de l'engagement politique et bénéficiant d'une protection statutaire forte tout au long de leur carrière, n'ont cure des impulsions du politique. Les autres catégories socio-professionnelles ont beaucoup plus de mal à accéder aux responsabilités publiques. Bref, notre démocratie a été prise en otage. Elle s'étiole dans un entre soi étouffant qui empêche toute originalité de pensée.

Il s'agit donc d'œuvrer à mettre un terme aux carrières politiques, pour permettre à tout citoyen de s'engager et pour rendre l'action publique plus efficace. Pour éviter que l'action politique ne devienne une carrière émoissant la volonté de faire au profit du combat pour durer, il convient de combiner trois mesures : obliger les hauts fonctionnaires élus à démissionner de la fonction publique, interdire le cumul strict des mandats et limiter la durée de tous les mandats à deux.

Ces mesures doivent toutefois être assorties de dérogations pour éviter l'absence de candidats ou d'élus dans les territoires ruraux et tenir compte de la réalité de l'engagement public dans les territoires. Il faut permettre le maintien dans la fonction publique, le cumul des mandats et la non-limitation pour les élus de villes de moins de 20 000 habitants ou de cantons de moins de 15 000 habitants.

Le non-cumul et la limitation des mandats dans le temps est nécessaire pour permettre un engagement citoyen plus large. Pour être efficace, cette mesure doit être complétée par l'édiction d'un véritable statut de l' élu. Enfin, rendre l'engagement politique plus efficace, c'est rompre avec la dictature de l'accélération du temps en passant tous les mandats à 6 ans et permettre à des parlementaires moins nombreux mais mieux dotés de contrôler plus efficacement le gouvernement.



Proposition 1

Obliger les hauts fonctionnaires élus à démissionner de la fonction publique

L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et une activité politique est une mesure nécessaire pour distinguer l'expert administratif du politique. Il ne s'agit pas pour autant de céder à la facilité d'une décision absolue et générale. Au contraire, il s'agit de cibler les préconisations en relation avec la réalité de l'activité politique. Il n'est pas en effet raisonnable de traiter de la même manière le haut fonctionnaire qui s'est engagé dans une carrière politique pour accéder aux plus hauts postes de l'État et le professeur certifié, par exemple, qui interrompt son enseignement en collège pour devenir maire d'une ville petite ou moyenne. Pour éviter d'avoir une surreprésentation de hauts fonctionnaires dans les mandats électifs, il est judicieux de maintenir le régime actuel pour les fonctionnaires (la mise en disponibilité) et de rendre obligatoire la démission de la fonction publique pour les hauts fonctionnaires. Cette différenciation doit être également complétée d'une approche par mandat. Ainsi, le haut fonctionnaire qui n'aurait comme unique mandat celui de conseiller départemental, régional ou maire d'une ville petite ou moyenne ne serait pas concerné par le régime de la démission. En revanche, un fonctionnaire qui deviendrait maire d'une grande ville devrait démissionner de la fonction publique.

Le paysage communal français se compose de plus de 35 000 communes et plus de 60% de la population vit dans des communes qui rassemblent moins de 20 000 habitants. Pour reprendre la nomenclature de l'INSEE, l'on peut poser comme principe que le seuil allant de 0 à 19 999 habitants peut-être retenu pour déterminer les petites et moyennes villes **(50)**. Il faut également appliquer un seuil cantonal permettant de cumuler des fonctions électives. Pour les cantons, la réalité démographique est également très hétérogène. Le seuil de population moyen peut excéder les 45 000 habitants (en Alsace ou dans le Midi-Pyrénées par exemple) ou être inférieur à 10 000 habitants (dans le Cantal par exemple). Il faut ainsi permettre un cumul des mandats pour les cantons inférieurs à une moyenne de population de 15 000 habitants **(51)**.

Cette mesure a pour objet de rendre la décision publique plus dense et originale, dès lors qu'elle sera conçue par un couple s'enrichissant de ces différences: l'administratif apportant sa maîtrise de la technique et le politique apportant sa vision stratégique. Appliquée avec discernement, elle doit permettre de ne pas exclure d'un pan entier des mandats et notamment locaux, des fonctionnaires engagés sur le terrain de la chose publique.

(50) *Les collectivités locales en chiffres, 2013*, Direction générale des collectivités locales, chiffres 2013, INSEE, page 8.

(51) François Sauvadet, *Les territoires de France sacrifiés*, rapport, mars 2014.

Le *statu quo* n'est pas souhaitable. Pour mettre un terme aux carrières politiques, il faut doter le statut de la clause de démission de la fonction publique sous les réserves déjà présentées. Un simple texte législatif comportant un seul article venant réformer la loi portant statut de la fonction publique suffit pour mettre en œuvre une mesure claire et attendue. Simple à concevoir, elle n'en reste pas moins la clé d'une transformation majeure. Transformation du personnel politique qui se recrutera dès lors, et plus distinctement, dans d'autres catégories socio-professionnelles. Cette transformation est également de nature à contribuer à retisser le lien de l'indispensable confiance avec les citoyens qui voient pour l'instant dans la relation entre le monde politique et administratif un entre soi devenu insupportable et injustifiable. En effet, si les fonctionnaires représentent un peu moins de 20% de la population active, ils représentent 55% des parlementaires et environ 80% des membres des cabinets ministériels.

Pour être pleinement efficace, assurer un profond changement et envoyer un signal fort à l'opinion publique, la fin du lien entre la carrière administrative et la carrière politique doit être complétée par une autre décision visant à mettre un terme à la politique comme profession.



Proposition 2

Interdire le cumul des mandats

Cette mesure ne saurait s'envisager indépendamment de celle sur l'incompatibilité entre la carrière politique et celle de fonctionnaire. Si la règle de non cumul doit s'appliquer avec conviction, elle ne doit pas méconnaître la situation électorale dans la France rurale. Le vote d'un non-cumul des mandats politiques est devenu une nécessité pour peu que la prochaine législature soit soucieuse de s'ouvrir dans un climat de confiance restauré. Pour être efficace, la décision prise doit être très claire. La limitation doit être appliquée strictement en rendant impossible le cumul d'un mandat électif avec un autre et ce, quelle que soit la nature législative ou exécutive de ce deuxième mandat. Une dérogation pourra néanmoins être appliquée pour les mandats concernant les petites villes et les cantons les plus ruraux qui rencontrent de plus en plus souvent des difficultés à trouver des candidats **(52)**. En effet, on ne peut pas considérer les cantons et les villes comme des ensembles homogènes. Dans les villes inférieures à 20 000 habitants, le maire pourra cumuler un autre mandat (législatif par exemple) afin d'éviter l'absence d'édile municipal et une administration préfectorale. Pour les cantons, il faut également admettre un cumul des mandats pour ceux inférieurs à une moyenne de population de 15 000 habitants.

(52) En 2014, lors des dernières élections municipales, 64 communes se sont retrouvées sans candidat alors que lors des élections municipales de 2008 aucun cas n'avait été enregistré.



Proposition 3

Limiter le cumul des mandats dans le temps

La confiance entre le personnel politique et les citoyens est à ce point entamée que la mesure doit être spectaculaire et avoir la dimension d'un électrochoc. Aussi, le non-cumul strict doit être accompagné par une limitation tout aussi stricte de tous les mandats dans le temps. Il s'agit de limiter le mandat électif à deux, quel que soit là encore le mandat en question. Il faut symboliquement commencer à appliquer cette mesure au mandat présidentiel qui a, certes, été limité à deux mais consécutifs, ce qui ouvre la possibilité à un troisième mandat à la suite d'une interruption **(53)**. Cette restriction doit pouvoir être assouplie sur la base des mêmes seuils et des mêmes arguments que ceux proposés pour le non cumul des mandats.

La politique redevenue une charge ponctuelle dans une vie professionnelle, un engagement temporaire donné à la collectivité, sera dès lors accomplie avec une énergie, une envie et probablement une originalité qui ont, pour partie, aujourd'hui déserté les travées de nos assemblées et les couloirs feutrés des cabinets.



Proposition 4

Renforcer le statut de l'élu

Naturellement, pour être efficace et équilibré, cette cascade de limitations doit s'accompagner de la création d'un véritable statut de l'élu qui puisse, par exemple, conduire un enseignant à abandonner sa qualité de fonctionnaire et ce, pour (seulement) deux mandats. Sans une telle réflexion, cette action, pourtant devenue impérative, pourrait avoir pour conséquence un moindre engagement des fonctionnaires, voire une pénurie des vocations s'agissant des mandats plus modestes comme ceux des élus locaux ruraux. Le statut de l'élu concerne donc tous les fonctionnaires en disponibilité de leur fonction, les salariés, indépendants, ou encore les professions libérales.

Le statut de l'élu local prévoit aujourd'hui des aménagements qui garantissent soit le maintien d'une activité professionnelle avec un mandat électif, soit une suspension du contrat de travail pour se consacrer à un mandat local. Néanmoins, le terme de « statut de l'élu » est bien ambitieux eu égard à la réalité de la situation. En effet, les mesures restent très disparates et pas toujours faciles à appréhender en raison de leur éparpillement dans le Code général des collectivités locales. Par ailleurs, il n'existe rien de tel pour les élus nationaux.

(53) Article 6, alinéa 2 de la Constitution : « nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs ».

Dans l'idéal, le statut de l'élu devrait comporter des dispositifs communs pour l'ensemble des personnes ayant reçu un mandat électif et préciser ensuite des dispositifs particuliers pour les élus nationaux et les élus locaux en distinguant de nouveau entre ces derniers en fonction de l'importance du mandat occupé (grande ou petite ville, par exemple). Ce document devrait avoir pour objectif d'aborder des questions parfois peu populaires comme la rémunération des élus locaux et nationaux dont l'indemnité reste souvent trop faible, le maintien d'une rémunération à la fin du mandat le temps de l'accompagnement à la reprise d'un emploi, la formation, la validation des acquis des compétences. De plus, ce document portant statut devrait introduire des éléments de type déontologique.

Le statut de l'élu doit également poser la question de la formation. Pour permettre à un public plus large d'accéder à des mandats locaux ou nationaux, il faut prévoir des modules de formation au moment de l'entrée dans le mandat. En fonction de sa profession, on ne s'improvise pas responsable administratif et budgétaire ni praticien du droit. L'action politique requiert pour être efficace une connaissance du système institutionnel et d'aborder dans leur globalité des questions complexes. Cette efficacité ne passe pas par la durée et le nombre de mandats aujourd'hui enchaînés mais par la formation.

Cette question évoquée depuis 1982 est sans cesse repoussée. Un des arguments avancés et celui du « *respect de la séparation des pouvoirs et du principe d'autonomie des assemblées parlementaires* ». À ce titre, « *il appartient en effet à chacune des assemblées de fixer elle-même – notamment par des décisions de son Bureau – un certain nombre de règles applicables à ses membres* » (54). Pourtant, il ne sera pas possible de diversifier le personnel politique au-delà des fonctionnaires et d'œuvrer à la vitalité de notre démocratie sans doter les élus d'un statut dédié et publié en toute transparence.

Il n'est plus possible de reculer sur ce dossier. La démocratie a besoin pour fonctionner d'un personnel politique hétérogène plus proche de la réalité socio-économique du pays, d'élus mobilisés à temps plein sur leur mandat et qui vont s'investir pleinement pour deux mandats maximum dans l'action publique et, enfin, d'élus formés à la complexité de leur fonction. Ce sujet devra être investi dès les premiers temps d'un nouveau mandat présidentiel. Une mission *ad hoc* devra se voir confier l'élaboration du statut de l'élu. Afin de lui donner une grande légitimité, elle sera composée par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, par le président de l'association des maires de France et les présidents des associations des départements et des régions de France.

(54) Philippe Doucet et Philippe Gosselin, *Rapport d'information sur le statut de l'élu*, Assemblée nationale, juin 2013.



Proposition 5

Passer tous les mandats électifs à six ans

Ces réformes rendent également nécessaire une réflexion sur le temps de l'action politique. Le passage du mandat présidentiel de sept ans à cinq ans, en 2000, a été conçu comme une mesure devant, tout à la fois, garantir des cohabitations et redonner du souffle à la démocratie française. En couplant l'élection du président de la République avec, dans la foulée, celle de l'Assemblée nationale, cette réforme a permis, pour l'instant, d'atteindre le premier objectif. En revanche, en renforçant le caractère présidentiel des institutions, sans pour autant en tirer toutes les conséquences, notamment sur le maintien du poste du Premier ministre, le quinquennat a entraîné une confusion des responsabilités politiques au plus haut niveau, tout en participant à une contraction du temps politique. Il ne s'agit probablement pas, au moment où le temps d'engager de profondes réformes est venu, de se priver d'institutions qui ont fait la preuve de leur souplesse, de leur efficacité et de leur capacité de résistance face aux tempêtes. Il s'agit, au contraire, de s'en servir. Pour les utiliser au mieux, il ne faut pas hésiter à poser la question du temps politique.

Nous considérons, que dès lors que l'incompatibilité aménagée et différenciée entre le statut de fonctionnaire et le mandat politique est adoptée et que tous les mandats donnent lieu à une stricte limitation, dès lors que le risque qu'une catégorie socioprofessionnelle s'accapare la chose publique à son profit et en fasse profession, est très notablement diminué, il devient possible de redonner du temps au politique en passant tous les mandats électifs à six ans. Cette mesure ne constitue pas un déni de démocratie mais au contraire, une mesure sage et indispensable pour regagner du champ et de la capacité d'action.



Proposition 6

Réduire le nombre de parlementaires et leur donner les moyens de mieux accomplir leur travail de contrôle et de coproduction législative

Avec près de mille parlementaires, la France est l'un des pays qui entretient le plus d'élus nationaux (55). Vouloir réduire leur nombre n'est pas faire preuve d'antiparlementarisme, c'est au contraire permettre que le Parlement agisse, combiné à la règle du non-cumul, plus efficacement, plus rapidement, plus professionnellement. Le passage de 577 à 400 députés et de 348 à 260 sénateurs permettrait de porter le nombre de parlementaires à un pour 100 000 habitants.

(55) On compte 577 députés, 348 sénateurs et 74 députés européens, soit 999 élus.

Mais la question du nombre ne suffit pas. Celle des moyens est tout aussi importante. Même si cela est peu populaire aujourd'hui, il faut avoir le courage de reconnaître que le parlementaire français ne dispose pas de moyens suffisants pour accomplir ses missions, au premier rang desquels figure le contrôle de l'exécutif. Là où un Représentant américain dispose de 884 540 euros par an pour rémunérer ses collaborateurs (56), le député français dispose de 114 730 euros (57) – en Allemagne, les membres du Bundestag disposent de 189 570 euros par an. Là où un Représentant américain emploie douze à quinze *staffers* en moyenne, le député français en a trois généralement.

Sur cette base, le doublement des moyens mis à disposition des députés – soit 230 000 euros par an – pour le recrutement de collaborateurs plus nombreux et plus compétents, est souhaitable. Outre qu'une large part de cette augmentation serait couverte par les économies engendrées par la baisse du nombre de parlementaires, le surcoût restant paraît une dépense légitime si elle permet un meilleur travail parlementaire.

Réduire le nombre de parlementaires



Assemblée nationale

577 > 400 députés

Sénat

348 > 260 sénateurs

Prescrire une nouvelle méthode d'élaboration de la décision publique

La défiance mine la société française (58). L'État, par sa centralité, est le premier touché. La défiance se retrouve à tous les étages : entre le cabinet et son administration centrale, entre l'administration déconcentrée et ses fonctionnaires locaux, entre l'administration et les citoyens. Tout contrôler, réduire les marges d'autonomie des acteurs locaux : voilà le principe d'action d'un État central qui s'épuise dans une fuite en avant que les déclarations d'intention ne suffisent plus à stopper et que ses moyens ne lui permettent plus d'assumer.

(56) Chiffre obtenu grâce à l'actualisation des données disponibles dans Joël Bourdin, *L'information économique aux États-Unis*, Sénat, rapport d'information n°326, 2000-2001.

(57) Au titre du crédit affecté à la rémunération de collaborateurs qui s'élève, au 1er juillet 2016, à 9 561 par mois.

(58) Pierre Cahuc et Yann Algan, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit ?*, Paris, éditions Rue d'Ulm, 2007 et Pierre Cahuc, Yann Algan et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance*, Paris, Albin Michel, 2012.

Il est temps de mettre en conformité le principe de déconcentration contenu dans les chartes de 1992 et de 2015 **(59)** avec la réalité administrative du pays. Pour ce faire, il faut commencer par modifier l'édifice en son sommet afin de transformer toute la chaîne décisionnelle.



Proposition 7

Ramener les cabinets ministériels à cinq membres pour passer d'un cabinet-administration à un cabinet-politique

La décision publique se forge d'abord dans la relation qui s'instaure entre un cabinet ministériel et son administration centrale. Installer des rapports de confiance entre ces deux hémisphères de l'action publique passe par une transformation du rôle du cabinet. Il ne s'agit plus de le concevoir comme un cordon sanitaire protégeant le politique de l'administration jusqu'à s'y substituer, mais d'en faire un vecteur privilégiant les relations continues avec l'administration.

Pour modifier ainsi profondément la mission du cabinet, il faut agir sur le nombre de ses membres. En ramenant cette instance à cinq personnes clés autour du ministre, son objectif ne peut plus être de doubler l'administration mais de faire de la politique au sens de la conception de la stratégie, tout en s'appuyant sur l'administration pour en assurer la mise en œuvre **(60)**.

Un cabinet ministériel doit fondamentalement assurer cinq missions : la coordination de l'administration et la relation interministérielle ; les déplacements du ministre ; la rédaction des discours du ministre ; la communication du ministre ; la relation entre le ministre et les élus (parlementaires et élus locaux). De ces missions, qui relèvent de la seule compétence du cabinet, découle naturellement la composition de l'équipe resserrée autour du ministre :

(59) Décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

(60) Voir Jean Picq (sous la dir.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, op. cit., qui évoquait déjà, en 1994, la question de la composition des cabinets ministériels et préconisait une réduction de leurs membres.

Composition d'un cabinet-politique



Directeur de cabinet
Relation avec l'administration et travail interministériel



Chef de cabinet
Agenda, déplacements et vie du ministère



Conseiller spécial
Questions politiques et relations avec les élus



Conseiller com
Communication et relations avec la presse



Plume du ministre
Discours et interventions

Pour toutes les autres dimensions techniques, le directeur de cabinet **(61)** dispose des ressources nécessaires au sein des services de l'administration. Ainsi, par exemple, il n'est pas utile que le cabinet dispose d'un conseiller budgétaire pour défendre le budget du ministère lors des réunions interministérielles à Matignon ou des conférences budgétaires à Bercy. Il suffit que le directeur de cabinet s'appuie sur les ressources techniques disponibles au sein de l'administration et qu'il en utilise l'expertise à des fins politiques.

Il faut garder à l'esprit que, jusqu'à présent, toutes les tentatives de réduction du nombre de membres au sein des cabinets ministériels ont été contournées, et ont donc échoué. Pour mettre réellement cette mesure en place, il apparaît ainsi nécessaire de changer de mode opératoire. Il faut préférer à la classique circulaire limitant le nombre de membres, la loi organique dont l'objet sera de définir le rôle d'un cabinet ministériel et d'établir la liste des fonctions qui en garantiront l'exécution. Cette organisation resserrée obligera le cabinet à se recentrer sur les priorités politiques à mettre en œuvre. Dans ce cas de figure, le cabinet ne peut plus agir en contournant l'administration, il doit nécessairement s'appuyer sur elle. Le principe de confiance entre ces deux structures devient donc un préalable indispensable.

Néanmoins pour instaurer pleinement cette relation de confiance, la modification de la composition du cabinet n'est pas en soi suffisante. Il revient parallèlement au ministre nommé de s'engager pleinement dans l'organisation de son administration afin de conduire la politique définie lors de l'élection présidentielle.

(61) Le directeur et le chef de cabinet pourraient éventuellement disposer d'un adjoint dans les plus gros ministères.



Proposition 8 Créer un *Spoils system* à la française

À peine nommés, les ministres ont tendance à partir du principe que l'administration s'ordonne d'elle-même pour permettre la mise en œuvre de la politique entérinée par l'élection du président de la République. Dans les faits, la réalité est plus complexe. Une administration est composée de fonctionnaires qui ne sont pas des individus désincarnés s'adaptant automatiquement aux orientations politiques définies par une équipe nouvellement nommée. L'installation d'un nouveau cabinet rencontre toujours une résistance, soit en raison de la politique que cette équipe entend conduire, soit en raison des habitudes de travail qui ont fini par s'instaurer avec un entourage et ce, au-delà de la seule dimension politique, soit, des deux. Une équipe ministérielle doit avoir ce contexte à l'esprit et ne pas dédaigner la mise en ordre de l'intendance administrative sans quoi elle perdra de précieux mois et sera tentée d'internaliser des tâches relevant plus de l'administration que du cabinet.

Le ministre doit donc s'assurer que l'administration est prête à agir et à se mobiliser rapidement pour ouvrir une nouvelle séquence. Les postes de directeurs généraux, chefs de service, sous-directeurs, voire chefs de bureau, doivent être réinterrogés en fonction du degré de confiance qui doit unir le cabinet à son administration.

Il s'agirait ainsi d'admettre un *spoils system* à la française, en appliquant le principe de responsabilité et la règle jurisprudentielle selon laquelle « *si un fonctionnaire est propriétaire de son grade, il ne l'est pas de son emploi* ». Ce principe de mutabilité est inscrit dans le corpus du droit administratif (62). À travers cette règle, la loi a entendu montrer la capacité d'organiser l'administration en fonction des besoins du politique. En répugnant à l'utiliser pleinement, le politique semble ne pas s'estimer suffisamment légitime pour s'imposer à son administration et préfère dès lors abdiquer une partie de sa capacité d'action au prix de sa tranquillité. Pourtant, pour agir, le politique doit d'abord reconquérir la machinerie sans laquelle une partie de ses décisions resteront sans application.

Le *spoils system* tant décrier en France, car souvent caricaturé, a un autre avantage considérable, celui de diversifier le personnel de direction et de rendre l'innovation publique plus grande. Aux États-Unis, un quart des dirigeants publics ont une expérience de recherche et plus de 60% d'entre eux sont passés dans le privé ; ces chiffres sont respectivement de 10% et de 25% en France (63).

Pour tenir compte du contexte français, on pourrait laisser les administrations centrales rédiger des chartes de gestion internes pour organiser le *turn-over* des postes et permettre au cabinet nouvellement installé de s'appuyer sur des relais solides dans l'administration. Il

(62) Article 12 de la loi n° 83-634 du 13 janvier 1983.

(63) Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven, « *spoils system* : pourquoi il faut s'en inspirer », FigaroVox, 31 octobre 2014.

s'agit en effet pour le cabinet de disposer des postes qui lui semblent nécessaires pour conduire promptement son action et cela sans attendre. En contrepartie, la direction concernée doit être capable de proposer aux fonctionnaires remplacés sur leur emploi de nouveaux postes de même niveau dans les services centraux, voire une mobilité géographique au sein des services déconcentrés.

Il semble préférable de laisser cette question gérée au sein de chaque administration par des documents internes en raison des différences d'approche et de culture ministérielles, plutôt que d'imposer une règle unique. Deux principes devront néanmoins être communs à toute la fonction publique de l'État, celui de la rapidité d'exécution et la validation des nominations par le parlement. Un cabinet ne doit pas donner à son administration plus de deux mois pour gérer la question de la disponibilité des postes définis comme clés par le cabinet.

Dans cette nouvelle configuration, le cabinet ne fait plus écran à l'administration, il s'appuie sur elle pour agir au quotidien. L'administration restaurée dans son rôle de courroie de transmission et de mise en œuvre de la décision politique se sent repositionner à un haut niveau de l'action.



Proposition 9 **Rédiger des lois d'objectifs**

En 1991, le Conseil d'État dénonçait déjà une « *loi bavarde* » ainsi qu'« *un droit mou, un droit flou, un droit à l'état gazeux* » (64)... Aujourd'hui, la loi pêche probablement moins par verbiage que par un excès de précisions, un amour immodéré du détail et, parfois, des contenus fourre-tout qui nuisent à sa cohérence. Quelques exemples. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite loi Macron, comporte 290 articles, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte contient 215 articles, la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique en contient pas moins de 133. Aucune de ces lois ne dispose d'un exposé des objectifs qu'elles se proposent d'atteindre ou des principes qui les sous-tendent.

Ce type de textes ne présente aucune trajectoire pour la société mais des articles, illisibles par les non-spécialistes, qui se succèdent pour modifier les codes concernés. Elles deviennent de ce fait incompréhensibles pour les citoyens. De plus en plus technique, la loi se dévalue et s'affadie. Si l'on considère la loi Macron, près de cent dix décrets d'application, comportant eux-mêmes entre trois et dix articles, sont nécessaires à son

(64) Conseil d'Etat, *Rapport public annuel sur la sécurité juridique*, 1991.

application. À cette technicité qui fait perdre le sens des choses, s'ajoute l'introduction par les gouvernements, dans des lois déjà en mal de cohérence, des cavaliers législatifs (65). Le Conseil constitutionnel, très vigilant, censure ce type de comportement législatif et a, par exemple, annulé, les articles sur l'enfouissement des déchets ou l'assouplissement de la communication sur l'alcool contenus dans la loi du 6 août 2015.

Dans un contexte où la loi s'emballe et où la production de normes constitue une véritable fuite en avant, il n'est pas possible de promouvoir une réelle déconcentration en conservant des textes qui édictent jusqu'aux plus insignifiants détails. Faire confiance aux acteurs locaux, c'est leur laisser une grande capacité dans le choix des options de mise en œuvre de la politique publique.

Dans ce nouveau modèle de mise en œuvre de la décision publique, le principe doit être celui d'une loi courte, rappelant l'esprit et fixant les objectifs à atteindre. Il faut revenir aux précisions apportées par l'article 34 de la Constitution qui fait la liste des grands domaines dans laquelle la loi intervient et ajoute que la loi « *détermine les principes fondamentaux* ». Elle doit également être lisible et compréhensible par les citoyens. Naturellement, certains textes législatifs resteront plus complexes en fonction des sujets.

Dans ce cadre, des fonctionnaires plus autonomes se saisissent de toutes les marges de liberté offertes pour appliquer le texte en fonction des réalités d'un territoire. À l'État prescripteur ensuite d'évaluer, voire de contrôler l'atteinte des objectifs fixés. Un exemple ? Les programmes scolaires. Non plus des programmes détaillés, mais des programmes fixant ce que la nation estime être l'incontournable pour tous les enfants de France et adaptés par les fonctionnaires territoriaux aux réalités socio-économiques du territoire observé.

Rendre le pilotage de l'action publique plus agile sur le territoire

Le pilotage de l'action de l'État sur le territoire doit donc être repensé à l'aune de deux principes : un pilotage adapté en fonction de la politique publique à conduire et du territoire considéré ; une vision plus interministérielle et donc moins cloisonnée, entre les différentes actions publiques à mettre à œuvre.

(65) Un article de loi qui n'a qu'un lointain rapport avec la loi initiale.



Proposition 10

Adapter le pilotage en fonction de la politique publique à conduire et du territoire considéré

La réorganisation de l'administration territoriale de l'État, mise en œuvre à partir de 2009, prétend simplifier la chaîne décisionnelle de l'État sur le territoire. Pour parvenir à cette réorganisation, elle a fixé une mission d'élaboration de la stratégie de l'action publique à la région et a confié la mise en œuvre au département. Cette nouvelle répartition des fonctions s'est immédiatement traduite par la subordination hiérarchique du préfet de département au préfet de région. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) vient renforcer le positionnement des services de l'État en région et le pilotage de l'action publique à ce niveau territorial (66). À rebours de leur objectif affichés, ces deux lois, d'inspiration profondément jacobine, confirment une trajectoire qui, derrière les apparences de la déconcentration, ne fait que renforcer le centralisme, non plus au niveau parisien mais régional... Elles commettent au moins deux erreurs majeurs.

D'une part, elles laissent penser que l'action publique peut fonctionner en distinguant la structure qui conçoit la stratégie (la région) de celle qui agit (le département). Elles traduisent par là une vision très abstraite, voire hors sol, de l'action publique. D'autre part, elle conduit à mettre en œuvre, tout en se défendant du contraire avec l'utilisation du principe de modularité, un mode de commandement des structures de l'État identique sur l'ensemble du territoire (67). Pourquoi la région deviendrait-elle le nouvel alpha et oméga de la direction territoriale de l'État ? Certaines activités de l'État ne pourraient-elles pas être mieux pilotées depuis le département ? Pourquoi condamner *de facto* cette circonscription administrative ?

D'autre part, cette réorganisation territoriale ne s'attaque pas à une chaîne décisionnelle qui reste pensée par silos ministériels en oubliant que, si sur le terrain l'ensemble des actions ne sont pas coordonnées, il est malaisé d'appliquer une politique publique. En ce sens, la réforme de la carte judiciaire a été effectuée sans jamais faire le constat que l'incompatibilité entre les circonscriptions de la justice et de la police rend la mise en œuvre de la chaîne pénale très heurtée. La réforme territoriale de l'éducation nationale constitue un autre raté manifeste. Si la réforme de 2012 avait permis de simplifier le pilotage entre le recteur et son directeur académique (68), celle de décembre 2015 est

(66) La loi du 16 janvier 2015 et la loi NOTRe modifient le découpage des régions dont le nombre passe de 22 à 13, en comptant la Corse, et suppriment la clause générale de compétence pour les régions.

(67) La circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État pose le principe de modularité qui permet en fonction d'un seuil de population dans un département de créer une ou deux DDI (DDCS et DDPP ou la DDCSPP).

(68) Le décret du 6 janvier 2012 est venue faire du recteur le seul responsable de la politique éducative dans l'académie en remplaçant l'inspecteur d'academie par un directeur des services départementaux de l'éducation nationale n'agissant plus dès lors que sur délégation de compétences du recteur.

venue ajouter un nouvel acteur qui se superpose aux deux autres : le recteur de la région académique qui ne possède même pas la qualité de supérieur hiérarchique du recteur académique. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les responsables administratifs s'épuisent dans des réunions toujours plus nombreuses pour essayer de coordonner une action publique devenue ivre...

En fonction des politiques publiques, le centre d'impulsion de la mise en œuvre de l'action de l'État doit donc pouvoir être modifié sans devoir nécessairement se mouler dans une organisation figée et monolithique. Un État agile ne peut décréter que, pour toutes les politiques publiques, le mode de pilotage sera toujours identique et reposera partout sur un centre d'impulsion renforcé au niveau régional et sur un échelon de mise en œuvre affaibli, le département, tout en conservant un réseau infra-départemental aujourd'hui en grande partie vidé de sa substance (les sous-préfectures). Le mode de pilotage ne doit plus être élaboré *a priori* mais il doit être pensé en fonction de la politique publique à conduire et être porté par l'échelon le plus pertinent : la région, le département ou les deux.... À travers des exemples de politiques précises, nous nous proposons d'illustrer ce mode de pilotage à géométrie variable.

Exemples où un pilotage départemental renforcé est nécessaire

La circonscription administrative départementale est devenue l'échelon critiqué et le parent pauvre des affectations de moyens au sein de l'État. Il représente pourtant, dans certains domaines de l'action publique, une circonscription de proximité qu'il convient au contraire de préserver et de conforter. À titre d'exemple, la gestion des crises commandent une coordination unique du préfet de département. Ce principe n'a jamais été remis en question puisqu'il en est de tradition l'animateur incontesté. Mais, pour améliorer ce pilotage, il devrait disposer d'une carte de la justice et de la police dont l'opérationnalité se noue au niveau du département et d'interlocuteurs uniques.

Le pilotage des directions départementales interministérielles (DDI) doit également être renforcé au niveau du département. Il n'est pas de bonne gestion de tenir, en définitive, éloigné des dialogues de gestion concernant sa direction, le directeur départemental en centralisant ces dialogues au niveau régional. Au contraire, pour trouver un positionnement de pleine responsabilité par rapport aux ministères et aux agents affectés au sein des DDI, le dialogue de gestion doit être effectué par le préfet de département et le DDI concerné. Cette démarche n'empêchera pas, si nécessaire, une mise en cohérence régionale, dans un second temps.

Le maillage départemental doit être renforcé dans la partie la plus rurale du territoire et disposer de leviers de mise en œuvre affirmés. Les Hauts-de-Seine peuvent voir les services de l'État réorganisés au détriment du département, pas le Cantal.

Exemples où un pilotage régional plus assuré est nécessaire

La région, collectivité territoriale et circonscription de l'État, s'est imposée progressivement comme l'échelon de mise en œuvre et de portage stratégique des politiques publiques (69). Cette tendance est positive et doit se poursuivre et se renforcer. Ainsi, par exemple, la mise en œuvre de certaines politiques nationales comme l'emploi et la formation professionnelle requièrent un pilotage régional plus affirmé (**Proposition 14**).

C'est aussi le cas du pilotage du recouvrement de l'impôt et de la fiscalité, y compris de la fiscalité directe locale. Il faut donner à la direction régionale des finances publiques les moyens d'un commandement plus fort en instaurant un lien hiérarchique avec le directeur départemental des finances publiques sur le modèle de la relation entre les préfets de département et de région.

Exemples où un pilotage à la fois régional et départemental est nécessaire

Dans certains cas, l'affirmation plus forte de la direction régionale et le renforcement du pilotage départemental peuvent être concomitantes.

Par exemple, le pilotage de l'éducation nationale doit être renforcé à l'échelon départemental en permettant une mise en œuvre des prescriptions nationales dans le cadre d'une territorialisation réunissant autour du directeur académique, les élus locaux, les enseignants, les inspecteurs et les parents d'élèves. Ce qui a été fait notamment pour les rythmes scolaires, aurait pu l'être pour la mise en œuvre de la dernière réforme du collège. L'échelon départemental de proximité doit permettre un dialogue plus en accord avec les préoccupations des élus, des parents d'élève et donc plus en prise avec la réalité du terrain local. Il sera d'autant plus nécessaire de faire croître les responsabilités de cet échelon de proximité que la dernière réforme en date (70) de la gouvernance administrative de l'éducation nationale va contribuer à alourdir considérablement le pilotage académique d'une administration qui manque déjà d'agilité.

Le *statu quo* n'est en effet pas envisageable. Le ministère de l'éducation nationale ne peut pas conserver un recteur de région académique compétent dans certaines matières comme la formation professionnelle, mais ne disposant pas du lien hiérarchique sur les recteurs d'académie ni sur les moyens affectés aux rectorats qui restent le niveau de droit commun de pilotage. Il convient dès lors de supprimer les académies en tant que telles pour conserver un pilotage unique au niveau de la région académique et un pilotage opérationnel renforcé à l'échelle du département par le directeur académique.

(69) Depuis le décret du 29 avril 2004 sur le pouvoir des préfets jusqu'à la Loi NOTRe, cette tendance de régionalisation de l'action publique s'est confirmée.

(70) Le décret du 10 décembre 2015 relatif aux régions académiques a instauré des recteurs positionnés au niveau de ce nouvel échelon administratif.

Dans ce cadre général, le principe d'un maillage territorial plus adapté aux caractères ruraux ou urbain du territoire doit également guider l'organisation de l'action publique.

Exemples où un pilotage infra-départemental est nécessaire : le réseau des sous-préfectures

La question du maintien homogène des sous-préfectures sur le territoire doit être posée. Si elles représentent le symbole d'un État au plus proche des citoyens, il ne faut pas perdre de vue que la réorganisation intervenue à partir de 2011 au profit des préfectures de département (71) a vidé les sous-préfectures de leur substance. Il ne s'agit donc pas seulement de réinterroger le maillage de ce réseau mais également ses missions et la valeur ajoutée qu'il est encore capable d'apporter à la population.

Ce réseau compte aujourd'hui 235 implantations dont 227 en métropole (72). Ainsi, il n'a que peu évolué depuis la fin des années 1920, alors que la présence des Français sur le territoire a, quant à elle, considérablement variée depuis bientôt un siècle. Par ailleurs, depuis 2011, les fonctions des sous-préfectures disparaissent progressivement. Le contrôle de légalité a été confié aux préfectures, la délivrance des titres (73) est progressivement assurée par d'autres acteurs publics comme les mairies ou par des acteurs privés, comme par exemple pour les certificats de l'immatriculation des véhicules. Autant dire qu'aujourd'hui, il convient de renoncer à une implantation automatique et uniforme des sous-préfectures et privilégier la valeur-ajoutée de la présence de ce service public sur un territoire en interrogeant, pour cela, son utilité.

Les sous-préfectures doivent être maintenues dans les zones sous-administrées et sur les territoires urbains ou ruraux qui connaissent les plus grandes difficultés économiques et sociales. Dans les 49 arrondissements urbains qu'inventorie le ministère de l'Intérieur, les sous-préfectures peuvent au contraire être supprimées sans dommages : il sera assurément plus profitable pour le territoire de fermer la sous-préfecture de Boulogne-Billancourt (qui compte environ 60 agents) et de renforcer celle, par exemple, de Saint-Flour ...

Sur les territoires ruraux, les missions seront repensées en fonction des besoins les plus forts de la population locale et déployées en fonction de projets territoriaux structurants pour l'arrondissement. Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets (74) prévoit ce travail autour de projets transversaux. C'est par exemple dans ce cadre que le sous-préfet de Thionville est chargé des énergies renouvelables, que celui de Château-

(71) Les sous-préfectures ont perdu l'expertise des dossiers dans le cadre du contrôle de légalité au profit des préfectures tandis que les missions de guichets (délivrance de titre d'identité ou d'immatriculation) ont été ou sont en cours de réorganisation auprès des préfectures ou des mairies notamment.

(72) Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015*, op. cit.

(73) Cartes grise, les immatriculations, titres de séjour, permis de construire, etc.

(74) Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.

Salins travaille à la présence postale et sur l'école rurale et que celui de Forbach investit le champ de l'intelligence économique et des relations transfrontalières (75). Il faudra suivre cette démarche et spécialiser les sous-préfectures maintenues autour d'une thématique d'action publique qui pourra également être l'emploi, la sécurité, la cohésion sociale, la protection sanitaire, etc. Pour mener à bien sa mission, le sous-préfet s'appuiera sur l'expertise des directions locales ou des unités territoriales. Il se positionnera en coordonnateur des compétences et privilégiera une approche d'ingénierie territoriale. Parallèlement, les équipes des sous-préfectures devront être renforcées en termes de compétences juridiques pour apporter aux petites collectivités territoriales un *pool* d'expertise financier et réglementaire.



Proposition 11

Adopter une fonction publique de métier pour privilégier une approche réellement interministérielle de l'action publique

Si des actions de fond ont d'ores et déjà été entreprises pour renforcer l'interministérialité dans la mise en œuvre des politiques publiques, le fait de n'avoir pas parallèlement engagé la mutation d'une fonction publique de corps vers une fonction publique de métier amoindrie considérablement le décroisement de l'action publique.

Jusqu'à la réorganisation des services de l'État sur le territoire à partir de 2009 (la RéATE), l'action publique de l'État était structurée autour des compétences ministérielles. Chaque ministère disposait alors de ses propres services en région et département bénéficiant ainsi d'une chaîne de commandement ininterrompue depuis Paris. Si cette organisation permettait un maillage fin du territoire, elle avait pour conséquence un cloisonnement de l'action publique en silos.

La loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée en 2001 et mise en œuvre à partir de 2006, a incontestablement constitué un levier de décroisement des politiques publiques. En effet, l'action publique n'est désormais plus considérée à l'aune des seuls périmètres ministériels, mais en termes de grandes missions publiques. Par exemple, avant la LOLF, le ministère de l'agriculture mettait en œuvre l'enseignement agricole, le ministère de l'éducation nationale l'enseignement hors agricole de la maternelle au baccalauréat et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la politique universitaire. Avec la LOLF, ces ministères interviennent toujours dans leur périmètre respectif, mais il contribue à la mise en œuvre d'objectifs portés au sein de la mission interministérielle « éducation ».

(75) Jean-Patrick Courtois, *Rapport d'information sur l'administration territoriale*, op. cit.

La LOLF a ainsi contribué à la mise en place de structures interministérielles sur le territoire, les DDI qui ne répondent plus à une logique ministérielle mais à une logique interministérielle et donc de politique publique. Néanmoins, ce découplage reste encore très imparfait en raison d'une gestion RH des fonctionnaires détachés dans ses directions territoriales qui relèvent toujours de leur ministère et corps d'origine. Si l'on prend l'exemple d'une direction départementale interministérielle de la cohésion sociale par exemple, les agents qui y sont détachés appartiennent à six ministères différents : l'agriculture, les affaires sociales, l'environnement, l'économie, l'intérieur, les services du Premier ministre. Ainsi, la gestion statutaire et les mesures RH concernant ces agents relèvent-elles, non pas du directeur départemental, ni du préfet, mais du ministère de rattachement.

D'une rare complexité en termes de mise en œuvre, de respect des règles statutaires, voire indemnitaires, la gestion des ressources humaines de l'État ne permet pas aujourd'hui le renforcement de la transversalité des politiques publiques territoriales et, par là même, la simplification du mode de pilotage. Le seul moyen de parvenir à une plus grande fluidité est de passer d'une fonction publique organisée par corps à une fonction publique organisée par grandes filières de métiers. Le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* de 2008 rappelle que la fonction publique de l'État est organisée autour de la notion de corps (76). Ainsi, c'est l'appartenance à un corps (inspecteur des finances publiques ou inspecteurs des douanes, par exemple) qui détermine l'essentiel du déroulé de la carrière. Ce cloisonnement en environ 450 corps vient considérablement limiter les possibilités d'affectation et rend la gestion des ressources humaines de l'État lourde, complexe et coûteuse.

Pour améliorer la mobilité des agents, pour rendre le pilotage de l'action publique plus efficace sur le terrain, il est temps de mettre en œuvre les préconisations faites par le *Livre blanc* de 2008 en fusionnant les corps dans des « cadres statutaires » regroupés en sept filières professionnelles : administration générale, financière et fiscale, sociale, éducation et recherche, culturelle, technique et sécurité. Dès lors les agents statutaires des filières professionnelles auraient vocation à exercer leur fonctions dans l'ensemble des administrations des ministères, en centrale comme dans les services déconcentrés, sans relever de gestion différente et cloisonné par silo ministériel (77).

(76) Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008, La documentation française, pp. 103-104.

(77) *Ibid.*, p. 106.

Clarifier les missions et les modes d'action de l'État sur le territoire

Pour être pleinement efficace, la première action qui doit être mise en œuvre est de revoir la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, l'État lui-même et certaines agences, sans pour autant remettre en cause les réformes massives intervenues depuis 2009. À force de vouloir agir dans tous les domaines, l'État saupoudre son action, de plus en plus limitée par les contraintes qui pèsent sur les finances publiques. L'État doit donc accepter de territorialiser certaines de ces missions et d'en décentraliser d'autres. Notre propos n'est pas ici de lister l'ensemble des missions de l'État et d'en revoir la répartition exhaustive avec les collectivités locales, les associations, les opérateurs ou le secteur privé, mais d'appréhender cette démarche à travers des exemples dont la mise en œuvre pourrait être rapide.



Proposition 12

Régionaliser l'Éducation nationale et donner plus d'autonomie à ses acteurs

L'autonomie et la confiance devraient être les maîtres-mots de l'indispensable réforme de l'éducation nationale. Toutes les conditions sont aujourd'hui remplies pour cela. D'une part, l'attente des personnels de plus en plus critiques et en décalage avec le mode de pilotage ministériel. D'autre part, le cadre juridique existant qui fait des collèges et des lycées des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) pouvant dès lors leur permettre de fonctionner d'une manière autonome sous réserves des décisions politiques nécessaires. Le statut d'établissement public comporte en effet les instruments de l'autonomie : un organe de direction, le conseil d'administration, un organe exécutif, le chef d'établissement, un budget. Malgré ce cadre, l'autonomie d'action leur est en réalité extrêmement comptée. Chaque loi vient apporter une petite marge de manœuvre supplémentaire dans l'utilisation de la dotation globale des heures d'enseignement sans pour autant changer véritablement le mode de pilotage.

La dotation horaire globale (DHG) est une enveloppe d'heures attribuée à l'établissement par l'inspection académique (pour les collèges) ou par le rectorat (pour les lycées) : « *une enveloppe horaire est laissée à la disposition des établissements pour assurer des enseignements en groupes à effectif réduit. Son volume est arrêté par les recteurs sur une base de 10h30 par semaine et par division, ce volume pouvant être abondé en fonction des spécificités pédagogiques de l'établissement* » (78). Pour les collèges, la réforme contenue dans la loi du 8 juillet 2013 et mise en œuvre depuis les rentrées 2015 et 2016 a porté la

(78) Arrêté du 27 janvier 2010 relative à la classe de seconde.

marge d'autonomie des enseignants s'agissant de l'utilisation des heures de 7 à 20%. Là encore, c'est la politique des petits pas qui prévaut, chaque majorité augmentant à la marge le degré d'autonomie sans porter pour autant un plan global.

Il est temps de promouvoir une politique qui inscrive l'éducation nationale dans un projet qui fasse sens et qui assume clairement une direction. Faire confiance aux acteurs locaux dans leur capacité à innover, à imaginer, à répondre aux difficultés des élèves, c'est leur offrir une perspective claire et assumée qui leur permettent de se positionner et de prendre toute leur mesure.

Dans ce cadre, il revient à l'État de fixer les grandes orientations scolaires de la nation et de proposer des programmes cadres laissant à chacun la possibilité de les adapter aux besoins et réalités locales. Il revient aux rectorats de territorialiser cette politique publique au plus près des bassins de vie, d'emploi et des caractéristiques socio-économiques. Il revient enfin aux établissements publics d'enseignement d'appliquer cette politique mais dans le sens d'une plus grande souplesse et d'une plus grande autonomie **(79)**.

Les chefs d'établissement et la communauté éducative doivent donc disposer de véritables leviers. En conservant le statut juridique d'établissement public qui donne déjà tous les moyens du pilotage, le chef d'établissement doit posséder désormais les autres manettes de l'autonomie. Il recrutera les enseignants qui mettront en œuvre et feront vivre le projet d'établissement défini par la communauté pédagogique et accepté par le conseil d'administration de l'établissement. Sur la base de ce document, qui doit porter la stratégie et les objectifs arrêtés par le collège ou le lycée dans le cadre des orientations nationales, plus de 50% de la dotation horaire globale doit être à la main de l'établissement. Comme la responsabilité ne va pas sans la mesure du respect des objectifs, le chef d'établissement évaluera les enseignants sur la base du projet d'établissement comme le rectorat contrôlera *a posteriori* la mise en œuvre des politiques publiques éducatives.

Renforcer l'autonomie à tous les échelons de l'éducation nationale et la première étape indispensable de la réforme qu'il convient de mener pour rendre confiance à des personnels éducatifs et administratifs désabusés et usés par la lourdeur de la technostructure. La deuxième étape doit consister en une régionalisation de l'éducation qui doit poursuivre le double objectif d'un fonctionnement plus souple et plus efficace et d'une réduction des coûts. Il s'agit d'une part de confier aux régions le recrutement et la gestion des enseignants du second degré public (380 600) tout en leur donnant compétence, non plus seulement sur les lycées, mais également sur les collèges. Pour mieux adapter les besoins éducatifs et répondre aux différences territoriales, l'État a tout intérêt à clarifier les responsabilités en faisant de la région son unique interlocuteur.

D'autre part, il faut coupler cette mesure avec la liberté offerte aux enseignants volontaires de passer du statut de fonctionnaire à celui de contractuel, et ce, contre une rémunération

(79) Institut Thomas More, *La révolution de l'autonomie : 30 propositions pour réinventer l'école*, rapport, décembre 2013.

plus attractive. Le manque de considération ressenti par nombre d'enseignants ne tient pas uniquement à l'aspect financier, mais il y participe nécessairement. Or, il n'est pas possible pour l'État de rémunérer mieux plus de 700 000 professeurs du public tout en préservant le principe de l'emploi à vie. Une gestion salariale régionalisée et l'introduction d'une contractualisation à durée indéterminée sur la base du volontariat sont de vraies alternatives pour améliorer sensiblement le traitement des enseignants. Par ailleurs, la décentralisation de l'école permettrait une gestion des carrières plus adaptée aux souhaits, notamment géographiques, des professeurs.



Proposition 13

Régionaliser le pilotage de la politique de santé et donner plus d'autonomie aux hôpitaux

La loi hôpital, patient, santé, territoire du 21 juillet 2009 a orienté l'organisation de la santé vers une territorialisation, qui apparaît être une option à défendre et à renforcer. Mais, aujourd'hui, cette trajectoire se heurte à un problème de pilotage qui est le résultat de responsabilités mal définies et d'une confiance mal assurée.

La relation entre les hôpitaux et la tutelle régionale comme avec la tutelle nationale, est caractérisée par la défiance. Des coopérations hospitalières imposées par le ministère afin de créer des communautés hospitalières qui peinent aujourd'hui à agir comme un véritable levier d'optimisation des moyens faute de projet vraiment porté par les équipes. Une politique contractuelle initiée par les agences régionales de santé (ARS) qui ne vise qu'à rétablir les équilibres financiers au détriment d'une réflexion à plus long terme et parfois en contradiction avec les objectifs du schéma régional d'organisation des soins (SROS). Plus précisément encore s'agissant du mode de pilotage des ARS, il est vécu par les professionnels hospitaliers comme une « *tutelle pointilleuse* » (...)« *qui déresponsabilisent, de fait, les directeurs d'établissement et les présidents de commission médicale d'établissement, notamment au regard des choix stratégiques engageant les hôpitaux dont ils ont la charge, démotivent, en outre, les professionnels qui se sentent beaucoup moins concernés par la mise en œuvre de mesures imposées parfois de manière unilatérale* » (80).

Il faut donc redonner de l'autonomie et de la confiance à chaque étage de l'édifice administratif. Avec la création des ARS, la tutelle administrative nationale n'est plus là pour se substituer au terrain mais pour fixer notamment des objectifs clairs, rendre les arbitrages politiques, stabiliser les tarifs et évaluer l'ensemble du dispositif. Par ailleurs, et concomitamment, il faut repositionner les ARS et les hôpitaux dans un rôle d'acteurs en pleine responsabilité de la santé publique sur leur territoire.

(80) Edouard Couty, *Le pacte de confiance pour l'hôpital*, Ministère des Affaires sociales, 2013, p.57.

Les ARS doivent désormais être confortées dans leur rôle d'origine, la régulation de l'offre de soin, grâce au décloisonnement des secteurs hospitalier, ambulatoire et médico-social. Au-delà de cette mission qui a présidé à leur création, les ARS ont également reçu celles de contrôle et d'inspection des établissements de santé et de redressement financier des hôpitaux publics. Dans un rapport de 2012, l'inspection générale des affaires sociales s'interroge : les ARS peuvent-elles mener de front des actions aussi dissemblables et qui peuvent, en définitive, se télescoper ? **(81)**. Il y a effectivement dans ces rôles multiples qui se conjuguent des risques de télescopage. Aussi, il est préférable de rappeler que la mission essentielle des ARS réside dans une régulation de l'offre des soins décloisonnée.

Pour ce faire, elles doivent adapter les objectifs nationaux aux territoires dont elles ont la charge sans pour autant rédiger des instructions à ce point précises et détaillées qu'elles privent au final les établissements hospitaliers de toute marge de manœuvre. L'action de contrôle et d'inspection ainsi que les mesures de redressement financier pourraient dès lors être pilotées par la tutelle ministérielle qui disposerait ainsi d'une vision exhaustive et claire des performances du système de santé public.

Le recentrage du rôle des ARS ainsi posé, il s'avère parallèlement intéressant d'accroître le périmètre de coordination de ces structures en leur confiant également l'accueil des personnes âgées et de la distribution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et l'accueil des personnes handicapées et la gestion des allocations correspondantes en coordonnant le travail des maisons départementales des personnes handicapées.

Dans ce paysage territorial structuré autour d'ARS, la gouvernance des hôpitaux doit également être renforcée et rendue plus autonome. Il faut d'abord réaffirmer que les directions d'établissement sont responsables de la stratégie des établissements, de l'élaboration des projets en conformité avec les orientations du SROS, de la gestion sous ses différents aspects : ressources humaines, finances, organisation interne, répartition des moyens, etc. Toute ingérence des ARS dans la gestion des établissements est susceptible de fragiliser les équilibres internes, et d'être finalement contre-productive **(82)**. La gouvernance de l'hôpital doit donc être renforcée autour de son directeur et d'un conseil de direction pour élaborer et conduire la stratégie. Le directeur a déjà vu ces prérogatives affirmées dans le cadre de la loi de juillet 2009 et notamment sur le terrain de la gestion. Il faut certainement aller plus loin en permettant au directeur de s'entourer d'un conseil qui lui permette d'être éclairé et accompagné dans la prise de décision par des regards médicaux, administratifs voire universitaires **(83)**.

(81) Rapport de l'IGAS cité par Jacky Le Menn et Alain Milon, *Les agences régionales de santé : une innovation majeure, un déficit de confiance*, rapport d'information du Sénat, 26 février 2014.

(82) Edouard Couty, *op. cit.*, p.58.

(83) *Ibid.*, p 31.



Proposition 14

Confier la politique de l'emploi et la formation professionnelle uniquement à la région et à Pôle emploi

On ne peut plus conserver en matière de pilotage de l'action publique de l'emploi, un paysage aussi éclaté qui rend, *in fine*, toute action inefficace et coûteuse (32 milliards d'euros par an). Deux acteurs doivent dorénavant structurer ce champ public : la région, seule responsable des actions de formation professionnelle et d'insertion (84), et Pôle emploi, seul responsable de l'appariement entre offreurs et demandeurs d'emploi et distributeur du revenu de solidarité active sur le territoire. Dans ce schéma, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE, services de l'État) ne conserveraient plus que des responsabilités dans l'animation et le développement économique (85). Il serait donc dès lors plus judicieux de confier progressivement à la collectivité régionale cette compétence plutôt que de la maintenir à l'État d'une manière artificielle.



Proposition 15

Déconcentrer la politique culturelle de l'État pour accompagner la décentralisation de la culture

La conduite de la politique culturelle est aujourd'hui partagée entre plusieurs acteurs : l'État central, la direction régionale des affaires culturelles, les régions, les villes et parfois les départements. Un enchevêtrement des responsabilités qui conduit également à un saupoudrage des moyens et à une dilution des politiques publiques. Quant à la capacité d'action de l'État, elle devient si limitée qu'il est temps d'en tirer les conclusions claires. Un des moyens d'action privilégiés de l'État se résume aujourd'hui à la délivrance de labels à des institutions culturelles locales pour pallier des marges de manœuvre très réduites (86). En effet, dans les DRAC, les moyens dédiés à la création et à la diffusion culturelle ne représentent déjà plus que quelques ETPT, bien insuffisants pour prétendre conduire une politique.

Il est temps d'engager une profonde réforme de la politique culturelle et de rapprocher la culture des citoyens en s'appuyant, à l'exemple de ce qui s'observe ailleurs en Europe, sur des régions qui se sont imposées comme « un niveau de référence structurant dans la gestion des affaires culturelles territoriales, entre le local, le national et l'espace européen » (87), et des villes. Elles ont tous les atouts et le savoir-faire pour devenir les

(84) Institut Thomas More, *En finir avec l'impossible réforme de la formation professionnelle : 15 propositions pour une approche responsable et durable*, rapport, décembre 2013.

(85) Les directes ont perdu la gestion des FEDER et du fonds social européen au profit des régions.

(86) Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, op. cit., page 55.

(87) Jean-Pierre Saez, *La longue marche de la décentralisation des politiques culturelles en Europe*, avril 2006.

principaux acteurs de la définition, de la gestion et du financement des politiques culturelles. À terme, on pourrait imaginer une dénationalisation de la politique culturelle en faisant de la région le chef de file de cette compétence – entendu au sens de coordonnateur de l'action commune de plusieurs entités – puisqu'elle est à la fois en dialogue avec l'État, les régions européennes et les villes présentes sur le terrain **(88)**.

L'État doit rester actif dans deux champs : le numérique et le patrimoine de niveau national. Dans le numérique, il doit en effet conserver une capacité d'expertise forte en termes de propriété intellectuelle matérielle et surtout immatérielle et, notamment, s'agissant de la relation compliquée entre la propriété et la diffusion libre sur internet. Il peut garder la main sur la conservation et la valorisation du patrimoine national. Pour ce faire, il doit pouvoir apporter cofinancements et expertise aux collectivités locales en maintenant le niveau d'expertise et la qualité des opérateurs, comme le centre des musées nationaux et l'opérateur du patrimoine des projets immobiliers de la culture (OPIC), ainsi que le maillage sur le territoire des architectes des bâtiments de France. Pour le reste, création et la diffusion de l'offre culturelle, il faut à présent partir de la réalité du terrain. Les régions ont très largement, et souvent avec succès, investi cette thématique, chacune avec les politiques publiques lui paraissant les mieux adaptées. En Corse, cette compétence a, par exemple, été entièrement transférée à la collectivité. C'est ce schéma qu'il faut maintenant généraliser.

Dans ce nouveau cadre, l'État pourra toujours fixer des objectifs culturels pour l'ensemble de la nation, mais il reviendra aux collectivités territoriales compétentes de s'en saisir et de les mettre en œuvre en fonction de la situation locale. Pour mettre en œuvre ce champ de compétences réadapté, le ministère de la culture sera réorganisé dans le sens d'un renforcement de son expertise juridique et de sa politique de labels destinés à soutenir les actions culturelles locales. Les moyens autour de l'architecte des bâtiments de France à la disposition de la politique de conservation et de valorisation du patrimoine seront transférés aux préfetures de département pour renforcer le maillage territorial en la matière. Les DRAC disparaîtront donc en tant que tels.



Proposition 16

Rapprocher la police et la justice du terrain

Pour simplifier l'accès au droit, il apparaît plus que nécessaire de regrouper au sein de l'échelon départemental le tribunal d'instance et de grande instance, ainsi que les divers tribunaux spécialisés, comme par exemple celui chargé des baux ruraux. La restructuration de la justice doit s'accompagner, outre une augmentation des crédits alloués au programme des tribunaux et cours, d'un fil directeur qu'est celui de guichet unique. Par

(88) Institut Thomas More, *Réforme territoriale. Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens*, note de Benchmarking 17, décembre 2014.

ailleurs la fusion des tribunaux d'instance et de grande instance permettrait d'améliorer la chaîne pénale en resserrant *de facto* le nombre d'acteurs judiciaires.

Au-delà, cette réforme doit être l'occasion de mettre en concordance la carte de la police judiciaire et celle de la justice pour améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale. Mais il faut d'abord remettre de l'ordre dans la carte des forces de sécurité. En effet, dans des circonstances où l'action et la réaction rapides de l'État sont gages d'efficacité, et ce particulièrement en matière de gestion de crise, il est urgent de revenir sur la distinction entre sûreté urbaine organisée sur une base départementale et la police judiciaire fondée sur une base inter-régionale. Cette distinction a pour conséquence d'obliger le préfet de département à coordonner six à huit interlocuteurs pour la police et un supplémentaire pour la gendarmerie. Comme cette dernière, la police pourrait posséder une structure régionale en conservant un échelon départemental opérationnel unique.

L'exemple de la police et de la justice montre combien le renforcement des missions de l'État sur le territoire passe par une clarification du pilotage des structures sur le terrain et par le renforcement de ce pilotage par les fonctionnaires locaux.

Bâtir l'État de confiance

La France « *a les structures mono-centriques des régimes despotiques, sans bénéficier de leur capacité d'imposer leur volonté. Elle observe les règles d'un régime libéral, sans en posséder les structures polycentriques* » : il y a quarante ans, Alain Peyrefitte résumait en deux lignes le paradoxe et le mal français. Il en tirait un avertissement qui demeure d'une complète actualité : « *La France a longtemps été une société ankylosée. Elle est aujourd'hui une société menacée* » (89).

La société est menacée d'étouffement et d'implosion. Le risque d'étouffement se nourrit de cet État devenu impotent et incapable d'accompagner la société dans ses aspirations. Le risque d'explosion est réel et il n'est pas exagéré d'affirmer, comme le fait le sociologue Michel Maffesoli, que le peuple est en train de « *faire sécession* » (90). De plus en plus de Français attendent de moins en moins de l'État et de la puissance publique et si ce processus d'autonomisation est positif pour une part, il convient de veiller à ce qu'il n'entame pas le sentiment d'appartenance à la communauté de destin que constitue la nation.

Plus que des réformes partielles et catégorielles, c'est d'un changement de mentalités et de vision dont l'État a besoin pour refonder sa relation à la nation et à ses acteurs. Pour y parvenir une action résolue doit être déployée autour des principes de déconcentration et

(89) Alain Peyrefitte, *Le mal français*, Paris, Plon, 1976, (réédition Fayard, 2006, p 512 et p. 580).

(90) Michel Maffesoli et Hélène Strohl, *Les nouveaux bien-pensants*, Paris, éditions du Moment, 2014.

de confiance. Si le terme de déconcentration peut apparaître technique, il n'en demeure pas moins qu'il contient le gage d'un état d'esprit nouveau que l'on nommera la confiance. Confiance dans la mise en œuvre des politiques publiques, confiance dans la volonté de bien faire des acteurs sur le territoire, confiance dans l'initiative et la capacité à adapter la règle aux besoins territoriaux, confiance aussi dans les citoyens eux-mêmes. Comme tous ces termes souvent trop utilisés, on finit par les croire usés et sans avenir. Pourtant, la déconcentration constitue plus que jamais un mode d'action autour duquel peuvent s'ordonner en cohérence les réformes de l'État. Bref, il ne s'agit plus d'évoquer la déconcentration, il faut maintenant s'y engager résolument et la faire.

Ce principe doit se conjuguer avec une autre action tout aussi importante : la décentralisation. Cette démarche doit consister aujourd'hui à approfondir des pans de l'action publique déjà confiés aux collectivités territoriales mais en partie seulement. Il s'agit donc de s'assurer d'un transfert plein, entier et homogène comme on a pu déjà le proposer pour l'emploi, la formation ou encore l'éducation et la culture, aux collectivités territoriales.

Bref, il est temps de dépasser les réformettes techniques sans grand impact et sans vision et qui finissent, de surcroît, par affaiblir et ruiner notre État. Désormais, la réforme doit se structurer autour de la décentralisation et de la déconcentration et transformer ainsi l'État de défiance en État de confiance.



Proposition 17

Envoyer aux collectivités locales un signe de confiance fort en supprimant le contrôle de légalité

Au-delà de l'organisation et du pilotage des services de l'État, la confiance doit également être affirmée dans les relations difficiles qui se sont installées, depuis les lois de la décentralisation, entre l'État et les collectivités territoriales. La libre administration des collectivités territoriales s'est traduite en 1981 par la substitution d'un contrôle de légalité *a posteriori* à la tutelle administrative de l'État sur les collectivités. Ainsi, en cas de présomption d'illégalité d'un acte, le préfet de département saisit le juge administratif. Dans les faits, un dialogue s'instaure le plus souvent avant publication de l'acte par la collectivité. Au sens de l'article 72, la Constitution fait de ce contrôle un instrument de « *sauvegarde des intérêts nationaux* ».

En 2012, plus de 5,2 millions d'actes ont été transmis par les préfets aux juges administratifs. Les recours concernent en majorité la commande publique, l'urbanisme, le statut de la fonction publique territoriale et les actes de police. Cette activité mobilise 2 600 fonctionnaires en préfecture de département (91) qu'il faut mettre en rapport avec la suppression soutenue de postes au sein du réseau des préfectures. Entre 2009 et 2012,

(91) Jean-Patrick Courtois, *Rapport d'information sur l'administration territoriale*, op. cit.

2 582 emplois équivalents temps plein ont été supprimés sur le programme « Administration territoriale » concernant très directement les préfetures qui ont perdu sur cette période près de 800 emplois au titre du seul contrôle de légalité (92).

Trente-cinq ans après les lois de décentralisation, est-il vraiment concevable d'estimer que, sans ce contrôle, pourrait advenir un risque pour les «*intérêts nationaux*»? C'est une véritable marque de défiance à l'égard des collectivités territoriales et de leurs fonctionnaires. Sur ce sujet, il est temps de changer de siècle.

Il faut donc supprimer ce contrôle. Cette décision symbolique, forte, apparaîtra à l'endroit des collectivités locales comme une marque de confiance et une reconnaissance de leur travail. Par ailleurs, cette décision peut d'autant plus être prise en sécurité que les collectivités disposent des compétences juridiques nécessaires. En revanche, pour les communes les plus petites, on pourrait imaginer un soutien juridique organisée en préfecture pour les accompagner et sécuriser ainsi leurs décisions. De plus, l'État pourrait décider de rétablir provisoirement le contrôle administratif sur les collectivités qui enregistreraient de trop nombreux contentieux marquants ainsi une défaillance dans la sécurité juridique. Enfin, l'État aurait l'occasion de ne pas remplacer certains postes tenus par des agents chargés du contrôle de légalité et déployer les autres sur de nouvelles fonctions.



Proposition 18

Libérer la confiance en libérant les initiatives des citoyens

La France compte 1,1 millions d'associations active, dont l'activité représente 59 milliards d'euros, soit 3,4% du PIB. On estime à 13 millions le nombre de bénévoles dans les associations en 2016, en augmentation de trois points en cinq ans (93). Du côté de l'activité économique, il se crée plus de 500 000 entreprises par an et on dénombre plus d'un million d'auto-entrepreneurs inscrits à l'Urssaf (94). On peut bien sûr prétendre, et c'est pour partie exacte, que ces chiffres s'expliquent par la crise, le chômage élevé et les difficultés économiques rencontrées par une partie croissante de la population... Mais ils sont aussi la preuve du dynamisme de la société civile, que nombre de Français « se retroussent les manches », pour eux-mêmes comme pour les autres. Cette réalité constitue une opportunité pour l'État de rénover en profondeur ses relations avec les citoyens et les acteurs de la société civile.

(92) Michèle André, *Rapport d'information sur les préfetures et la réorganisation territoriale de l'État*, op. cit.

(93) Recherches et Solidarité, *La France bénévole en 2016*, 13e édition, juin 2016.

(94) Nombre d'entreprises, chiffre Insee 2015. Nombre des auto-entrepreneurs, Agence France Entrepreneur, chiffre juin 2015.

Le premier axe doit être concentré sur la simplification administrative et la facilitation des démarches et des procédures des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics. Des efforts ont été réalisés mais ils doivent aller beaucoup plus loin dans nombre de domaines : de la fiscalité (successions et donations) aux permis de construire, du droit du travail (pour les emplois à domicile par exemple) à l'accès aux prestations sociales. Les administrations gagneraient à écouter l'expérience et les recommandations de l'utilisateur, « *consommateur final* » de leurs services (95). Il faut aller vers toujours plus de simplicité et de clarté pour le citoyen : déclaration unique, contrôle *ex post*, etc. Naturellement, le numérique et les solutions qu'il offre doivent être mis au service de ce mouvement de simplification et de retour à la confiance (96).

Autre axe, plus structurel encore : s'engager sur la voie ouverte par la *Big Society* au Royaume-Uni depuis 2010. Prenant acte de l'épuisement de l'État-Providence, le Premier ministre d'alors, David Cameron, lança de nombreuses initiatives visant à transformer le fonctionnement de la sphère publique en prenant appui sur le potentiel que constitue la société civile. Cela signifie concrètement que de nombreuses missions aujourd'hui assumées par des acteurs publics peuvent l'être par les citoyens eux-mêmes, les associations, les collectivités, etc. L'objectif est certes de rendre plus efficace et moins coûteux l'accomplissement de la mission mais aussi de rapprocher la décision du terrain et de favoriser le lien social. La mise en œuvre, par exemple, du « *community empowerment* », dans le *Localism Act* de 2011, a permis aux habitants d'un quartier ou d'une petite ville de « *prendre le contrôle de certains services locaux pour les administrer ou encore de participer activement à la prise des décisions de portée locale* » (97). Education, solidarité sociale, politique culturelle mais aussi transports en communs locaux ou formation : les domaines sont variés et nombreux, dans lesquels il est possible de faire mieux en faisant autrement.



Proposition 19

Retrouver la confiance avec les fonctionnaires en assouplissant les règles et en dynamisant les carrières

L'autonomie accrue donnée aux fonctionnaires sur le territoire dans le cadre d'un mode de pilotage de l'action publique adaptée à chaque politique publique et de la révision des missions de l'État à la faveur d'autres acteurs constituent le socle de l'État de confiance. Il revient à l'État de prendre ses responsabilités et de proposer à ses fonctionnaires de nouvelles perspectives. Pour cela, quatre axes doivent être mis en œuvre.

(95) Françoise Waintrop, « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138.

(96) Elisabeth Lulin, *Service public 2.0*, Institut de l'entreprise, 2013.

(97) Eudoxe Denis, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Institut de l'entreprise, 2014.

Réduire le nombre de fonctionnaires

Avec plus de 5,5 millions d'agents publics (dont 2,5 millions d'agents de l'État), l'emploi public représente environ 20% du total des emplois en France, contre 14% en Allemagne et 15% pour la moyenne des pays de l'OCDE. Naturellement, cette surreprésentation de l'emploi public en France n'est pas proportionnelle aux résultats obtenus. Le nombre de fonctionnaires est donc trop élevé. Un objectif de baisse de 10% de la fonction publique d'État, soit 250 000 postes, sur un quinquennat est réaliste – il situerait encore la France dans la fourchette haute des pays de l'OCDE.

Une action tout aussi résolue sur la fonction publique territoriale devra être menée conjointement pour porter l'effort à un minimum de 450 000 à 500 000 postes supprimés sur cinq ans. C'est par la redéfinition des missions de l'État que cet objectif pourra être atteint de façon intelligente.

Refonder le statut de la fonction publique

Si le statut de la fonction publique doit être conservé pour les agents qui exercent des fonctions régaliennes de l'État (police, armée, justice), il convient de développer le recours au contrat à durée indéterminée d'État (CDDIE) pour les autres missions pour tout nouveau fonctionnaire.

Mais pour ceux qui le sont déjà, il est possible de leur offrir le choix entre le statut et un CDDIE. Il permettrait de donner une plus grande souplesse pour mieux répartir les ressources humaines de l'État. Les agents qui feraient le choix du CDDIE auraient, comme les agents du privé, la capacité de négocier leur salaire étant, dès lors, dans une relation contractuelle avec l'employeur. Cette évolution doit être conduite en même temps que la transformation d'une fonction publique de corps en une fonction publique de métier (**Proposition 12**).

Dynamiser et valoriser les carrières des fonctionnaires

Dire clairement ce que doit faire l'État et où il a la possibilité d'apporter une indéniable plus-value, c'est redéfinir les missions et la raison d'être des agents publics. Les valoriser, c'est aussi mieux les rémunérer et leur offrir des perspectives de carrière. Si l'État peut s'engager sur des revalorisations salariales dès lors que le nombre total de fonctionnaires de l'État est en diminution, il n'est pas le seul moyen d'agir. Les fonctionnaires les plus investis attendent aussi un retour en termes de perspectives et d'évolution de carrière. Les administrations doivent donc se doter des moyens de repérer les fonctionnaires à haut potentiel et de les accompagner dans une montée en compétences en leur permettant d'accéder à des emplois tremplin et en leur ouvrant la possibilité de participer à des formations de haut niveau. Si cette démarche se met progressivement en place, elle n'est aboutie que dans quelques ministères comme celui de l'Intérieur par exemple et ne

concerne parfois que l'encadrement supérieur, voire dirigeant, comme au ministère des Affaires étrangères (98).

Cet accompagnement doit être lié à de véritables évaluations portant sur la qualité de service et les perspectives que peut raisonnablement envisager l'agent évalué. En effet, les évaluations annuelles telles qu'elles sont pratiquées pour l'instant dans la grande majorité des ministères, ressemblent plus à une «*pieuse obligation*» (99) qu'à une véritable démarche professionnelle ayant pour but d'inscrire un agent public dans une dynamique de carrière. Ces évaluations devraient ainsi être en mesure de sélectionner le fonctionnaire capables de monter en responsabilité et de bénéficier dès lors d'un cursus de formation de haut niveau (de type ENA par exemple), et, ce, sans pour autant passer systématiquement par le concours interne. Pour limiter les biais que peut engendrer une évaluation construite sur un échange entre le responsable hiérarchique direct et l'agent concerné, et dès lors qu'il s'agit de déterminer une montée en responsabilité, l'administration devrait privilégier le modèle des évaluations à 360 degrés ou, du moins, à 180 degrés : cette technique permet d'ouvrir l'évaluation à des subordonnés hiérarchiques comme à des collègues d'un autre service et en lien professionnel avec l'agent évalué.

Favoriser la mobilité des fonctionnaires

Un autre axe du pacte de confiance doit résider dans la prise en compte de la mobilité. Si les fonctionnaires sont attachés au service du public, ils souhaitent aussi pouvoir lier progression de carrière (qui passe par la mobilité géographique) et vie de famille (ce qui est légitime). L'État ne peut donc plus faire comme si ce souhait, probablement générationnel, d'un meilleur équilibre ne s'appliquait pas à ses fonctionnaires, comme si les conjoints des agents publics n'avaient pas eux aussi des contraintes professionnelles et le désir de dérouler une carrière. Si certains ministères ont mis en place des chartes de gestion et sont attentifs à cette problématique comme le ministère de l'Intérieur par exemple avec le corps préfectoral, certains ministères n'ont pas encore rompu le voile d'ignorance. Combien de témoignages sur des enseignants mutés, dès leur première affectation, dans des établissements difficiles, loin de leur famille, et que l'institution a ainsi conduit à démissionner de la fonction publique ? Combien d'enseignants renonçant à attendre la mutation pour rapprochement de conjoint et qui préfère, comme solution, le congé-maladie ou la mise en disponibilité pour convenance personnelle ? Le nombre de fonctionnaires, non-enseignant, qui refuse certaines affectations pour raisons géographiques n'augmente-t-il pas ? Le gâchis pour l'État, pour les usagers et pour les fonctionnaires est énorme.

(98) Voir, à ce sujet, l'impulsion portée par la Circulaire n° 5794-SG du 10 juin 2015 relative à la gestion des cadres et au management dans la fonction publique de l'État.

(99) Selon l'expression utilisée par Philippe Seguin, alors président de l'Assemblée Nationale, au sujet du vote de la loi de règlement.



Le système des affectations doit être fondé sur le principe choix/rémunération. Le choix doit être laissé au fonctionnaire de resserrer sa mobilité, à un moment de sa carrière, ou d'y renoncer, au profit de sa situation familiale ou de son envie. L'État, quant à lui, doit pouvoir rémunérer en termes de promotion, d'avantages financiers et d'affectation géographique future le fonctionnaire qui accepte ou qui décide de privilégier une affectation difficile ou dans une zone géographique sinistrée.

Bibliographie

- Michèle André, *Rapport d'information sur les préfectures et la réorganisation territoriale de l'État*, Sénat, octobre 2013
- Association des maires de France, *Le statut de l'élu(e) local(e)*, juillet 2016
- Axa, *Baromètre des préoccupations des chefs d'entreprise*, 23 septembre 2014
- Fernand Braudel, *L'identité de la France*, Paris, Arthaud, 3 volumes, 1986
- Kevin Brookes et Benjamin Le Pendeven, « spoil system : pourquoi il faut s'en inspirer », FigaroVox, 31 octobre 2014
- Pierre Cahuc et Yann Algan, *La société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit ?*, Paris, éditions Rue d'Ulm, 2007
- , Yann Algan et André Zylberberg, *La fabrique de la défiance*, Paris, Albin Michel, 2012
- Comité de suivi de l'application de la loi de refondation de l'école, *Rapport annuel au Parlement*, 13 novembre 2015
- Comité Rueff-Armand, *Rapport sur les obstacles à l'expansion économique*, 1960
- Conseil d'Etat, *Rapport public annuel sur la sécurité juridique*, 1991
- Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, rapport public thématique, juillet 2013
- , *Rapport public annuel 2015*, février 2015
- Jean-Patrick Courtois, *Rapport d'information sur l'administration territoriale*, Sénat, novembre 2013
- Edouard Couty, *Le pacte de confiance pour l'hôpital*, Ministère des Affaires sociales, 2013,
- Laurence Denès, « Baromètre Bien-être au travail 2014 : le malaise croissant des fonctionnaires territoriaux », *La gazette des communes*, 22 octobre 2014
- Eudoxe Denis, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, Institut de l'entreprise, 2014
- Philippe Doucet et Philippe Gosselin, *Rapport d'information sur le statut de l'élu*, Assemblée Nationale, juin 2013
- Ernst & Young, *Les Français font plus confiance aux collectivités qu'à l'État pour les services publics*, juillet 2015
- Jean-Michel Eymeri-Douzans, Xavier Bioy, Stéphane Mouton (sous la dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015
- Fondation Jean Jaurès, *Restaurer la confiance des citoyens dans les institutions démocratiques*, mars 2014
- France Stratégie, *Quelle France dans 10 ans ?*, rapport, juin 2014
- Marie Göransson, *Les cabinets ministériels : analyse et comparaison de leur nécessité au sein du système polico-administratif*, Centre Emile Bernheim, Solvay Brussels School Working Paper N° 08/038, 2008, Bruxelles

- Institut Thomas More, *En finir avec l'impossible réforme de la formation professionnelle : 15 propositions pour une approche responsable et durable*, rapport, décembre 2013
- , *Réforme territoriale. Analyse comparative des réformes conduites dans 9 pays européens*, note de Benchmarking 17, décembre 2014
- Eric Keslassy, *Une Assemblée nationale plus représentative ?*, Institut Diderot, automne 2012
- Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, mars 2013
- Pierre Legendre, « Les cabinets de la IIIe République après la grande guerre », *Origines et histoires des cabinets des ministres en France*, actes du colloque consacré à l'histoire des cabinets ministériels, Genève, Droz, 1975
- Jacky Le Menn et Alain Milon, *Les agences régionales de santé : une innovation majeure, un déficit de confiance*, rapport d'information du Sénat, 26 février 2014
- Elisabeth Lulin, *Service public 2.0*, Institut de l'entreprise, 2013
- Michel Maffesoli et Hélène Strohl, *Les nouveaux bien-pensants*, Paris, éditions du Moment, 2014
- Pierre Mathiot et Frédéric Sawicki, « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France (1983-1993) », *Revue française de science politique*, année 1999, volume 49, n°2, pp. 231-264
- Alain Peyrefitte, *Le Mal français*, Paris, Plon, 1976 (réédition Fayard, 2006)
- Jean Picq (sous la dir.), *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, 1994
- Patrice Puypéroux, *La relation de confiance entre l'administration fiscale et les entreprises*, Chambre de commerce et d'industrie de la région Paris Ile-de-France, novembre 2014
- Recherches et Solidarité, *La France bénévole en 2016*, 13^e édition, juin 2016
- Luc Rouban, « Les énarques en cabinets : 1984-1996 », *Les cahiers du CEVIPOF*, n°17, juin 1997
- , *Les députés de 2012 : quelles diversités ?*, CEVIPOF, juillet 2012
- Géraldine Russell, « La France, le pays d'Europe qui compte le plus de fonctionnaires », *Le Figaro*, 17 mars 2016
- Jean-Pierre Saez, *La longue marche de la décentralisation des politiques culturelles en Europe*, avril 2006
- François Sauvadet, *Les territoires de France sacrifiés*, rapport, mars 2014
- Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008, La documentation française
- TNS Sofres, *Les services publics vus par les Français et par les usagers (2016)*, pour l'Institut Paul Delouvrier, février 2016
- Françoise Waintrop, « Écouter les usagers : de la simplification à l'innovation », *Revue française d'administration publique*, 2011/1, n° 137-138.

Paris

20, rue Laffitte – F-75 009 Paris
+33 (0)1 49 49 03 30

Bruxelles

Rue de La Fauvette, 92, B-1180 Bruxelles
+32 (0)2 374 23 13

www.institut-thomas-more.org

info@institut-thomas-more.org

Ce document est la propriété de l'Institut Thomas More asbl. Les propos et opinions exprimés dans ce document n'engagent que la responsabilité de l'auteur. Sa reproduction, partielle ou totale, est autorisée à deux conditions: obtenir l'accord formel de l'Institut Thomas More asbl, et faire apparaître lisiblement sa provenance.

© Institut Thomas More asbl, novembre 2016