

Droits et Débats

Où va l'État ?

Un cycle de conférences du Conseil d'État

Tome II

Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et Documents du Conseil d'État », EDCE)

- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? – étude annuelle 2012, n° 63.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.

Collection « Droits et Débats »

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Où va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.
- La France dans la transformation numérique : quelle protection des droits fondamentaux?, n° 16, 2016.
- La fiscalité sectorielle, n° 17, 2016.
- L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? Le regard croisé du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 18, 2016.

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences Vincent Wright – volume 1, 2012.
- Conférences Vincent Wright – volume 2, 2015.

Collection « Jurisprudences ».

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.

Avant-propos.....	5
Huitième conférence – Le sens et la raison d’État : quelle actualité ?	7
Sommaire de la conférence	7
Présentation du thème de la conférence.....	9
Biographies des intervenants	15
Actes – Le sens et la raison d’État : quelle actualité ?	17
Témoignages et échanges avec la salle	38
Conclusion de la conférence	46
Neuvième conférence – L’État et les entrepreneurs	47
Sommaire de la conférence	47
Présentation du thème de la conférence.....	49
Biographies des intervenants	57
Actes – L’État et les entrepreneurs	59
Témoignages et échanges avec la salle	81
Conclusion de la conférence	90
Dixième conférence – L’administration territoriale : État central, pouvoirs locaux.....	91
Sommaire de la conférence	91
Présentation du thème de la conférence.....	93
Biographies des intervenants	103
Actes – L’administration territoriale : État central, pouvoirs locaux	105
Témoignages et échanges avec la salle	128
Conclusion de la conférence	132
Onzième conférence – L’État : quels coûts pour quelles missions ?.....	133
Sommaire de la conférence	133
Présentation du thème de la conférence.....	135
Biographies des intervenants	143
Actes – L’État : quels coûts pour quelles missions ?	145
Témoignages et échanges avec la salle	167
Conclusion de la conférence	171

Douzième conférence – Les agents de l’État : missions, valeurs, effectifs	173
Sommaire de la conférence	173
Présentation du thème de la conférence.....	175
Biographies des intervenants	189
Actes – Les agents de l’État : missions, valeurs, effectifs	191
Témoignages et échanges avec la salle	213
Conclusion de la conférence	217
Treizième conférence – L’État : démantèlement ou réforme?	219
Sommaire de la conférence	219
Présentation du thème de la conférence.....	221
Biographies des intervenants	225
Actes – L’État : démantèlement ou réforme?	227
Témoignages et échanges avec la salle	242
Clôture du cycle de conférences	251



Avant-propos



Maryvonne de Saint Pulgent,
présidente de la section du rapport et des études.

Dans le prolongement des sept premières conférences du cycle « Où va l'État ? » ayant eu lieu d'octobre 2013 à septembre 2014, le Conseil d'État a souhaité poursuivre sa réflexion sur l'avenir de l'État à la lumière des nouveaux défis auxquels il doit faire face avec, notamment, l'importance croissante du droit de l'Union européenne, l'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et l'accélération de ce qu'il est convenu d'appeler la « globalisation ». Après les sources de la philosophie politique de l'État et les problématiques fondamentales sur la constitution de l'État, les thèmes de l'action, le fonctionnement, les moyens et la réforme de l'État ont ainsi été traités lors de six conférences intitulées : « Le sens et la raison d'État : quelle actualité ? » (12 novembre 2014) ; « L'État et les entrepreneurs » (17 décembre 2014) ; « Administration territoriale : État central, pouvoirs locaux » (4 mars 2015) ; « L'État : quels coûts pour quelles missions ? » (15 avril 2015) ; « Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs » (3 juin 2015) ; « L'État : démantèlement ou réforme ? » (1^{er} juillet 2015).

L'objet du second cycle n'est pas de dresser un tableau des facteurs d'affaiblissement de l'État dans sa vision traditionnelle. Il s'agit au contraire de s'interroger sur les moyens de faire face aux nouveaux défis à relever afin que celui-ci continue d'assumer ses missions fondamentales, plus nécessaires que jamais dans un monde globalisé. Si nos concitoyens aspirent à un État plus modeste et plus efficace, ils ne souhaitent pas son désengagement mais une rénovation de sa fonction de régulation sociale. Les six conférences ont ainsi montré que l'État recourt désormais à davantage de transparence, de concertation et de participation directe du public ; il accompagne les mutations de la sphère économique en encourageant l'innovation et en levant les freins au développement des entreprises ; il redistribue ses pouvoirs au niveau local en s'efforçant de trouver l'équilibre entre État central, État déconcentré et État décentralisé ; il redéfinit ses missions et optimise ses coûts, dans un contexte de contrainte budgétaire accrue ; il renouvelle le cadre d'exercice d'une fonction publique moderne, compétente, désintéressée, dévouée et impartiale.

L'objectif du cycle a aussi été de porter un regard critique sur les nombreuses tentatives de réforme de l'État et d'en dresser un bilan, en mesurant ce qui a été accompli et, surtout, le chemin qui reste à faire. L'action publique ne pourra se renouveler et se moderniser que par un effort de pédagogie, d'appréhension des réalités concrètes, de recours à la clarté et à la simplicité d'une langue accessible à tous. L'étude annuelle 2016 consacrée à la « Simplification et qualité du droit » s'inscrit d'ailleurs dans une réflexion plus large que mène le Conseil d'État afin de mieux comprendre les causes de la complexité du droit, laquelle pénalise la compétitivité en même temps qu'elle accroît les inégalités.

Achevées en juillet 2015, les treize conférences du cycle « Où va l'État ? » auront rassemblé 52 conférenciers et plus de 2000 auditeurs. La question « Où va l'État ? » n'appelle pas une réponse unique et exclusivement technique sur la modernisation de ses voies et moyens. Le cycle a cependant permis de tracer des perspectives et d'apporter des éléments de réponse. Comme nous y invite Jean-Marc Sauvé dans son discours de clôture, il faut aussi poser la question des devoirs de l'État et de ceux qui le servent. Au nombre de ces devoirs, il en est trois qui s'imposent : « un devoir de lucidité et de courage », celui de « donner des repères et du sens à l'action publique » et celui de « vivre, de manière plus exigeante, une éthique de l'exemplarité ».

La Nation est et demeure le niveau le plus pertinent d'articulation du particulier et du général. L'État reste l'ultime garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale pour nos concitoyens dans un monde en manque de repères. L'État à la fois responsable et stratège doit prendre conscience de ses forces et ses faiblesses et manifester ses capacités d'adaptation et de rénovation, tout en demeurant fidèle à son histoire. L'État a changé, change et doit encore changer s'il veut demeurer le « principe actif » du pacte républicain qui unit, non sans difficultés parfois, les éléments composites de la société française.



Huitième conférence

Le sens et la raison d'État : quelle actualité ?

Sommaire de la conférence

Présentation du thème de la conférence.....	9
Biographies des intervenants.....	15
Actes.....	17
Échanges avec la salle	38
Conclusion de la conférence.....	46



Présentation du thème de la conférence

Le sens et la raison d'État sont au cœur de la pensée classique de l'État.

Développées au XVI^e siècle en parallèle de la sécularisation du pouvoir, les premières réflexions sur la raison d'État accompagnent la naissance de l'État moderne : la « raison d'État » place la préservation du bien public au-dessus des considérations morales ou juridiques. Elle est évidemment centrale dans la pensée de Machiavel¹, qui fait du sens de l'État l'apanage du Prince éclairé².

Avec la diffusion de la pensée des Lumières et des idéaux démocratiques, la raison d'État est progressivement cantonnée à la sphère régaliennne, aux situations où est en jeu la survie même de l'État, qui doit respecter les règles du contrat social et de l'État de droit. Au fil du temps, dans l'ordre juridique et dans la pratique politique des démocraties, le champ de la raison d'État ne cesse de se restreindre. Le « sens de l'État », caractéristique de l'homme d'État qui fait prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers, devient de plus en plus largement compris comme adhésion totale à l'État de droit. Dès lors, il peut être mis en opposition à la raison d'État, qui se place au-dessus des normes et affranchit le dirigeant du respect du droit. La définition que donne le penseur contemporain Marcel Gauchet de la raison d'État est révélatrice : « *l'État de la raison d'État, c'est d'abord un discours d'autorité énonçant une prétention à l'indiscutable au nom du secret* »³.

L'actualité provoque des interrogations nouvelles, reflets des évolutions de nos sociétés, avec une dialectique évolutive entre, d'une part, la demande croissante de légitimité et d'acceptabilité des décisions publiques et, d'autre part, les exigences de la raison d'État quand l'État de droit lui-même est attaqué.

Comment trouver le bon équilibre entre le respect de l'État de droit et la préservation de l'efficacité de l'action des gouvernants, entre secret et transparence ? Est-ce encore pertinent dans un contexte d'internationalisation du droit ? Est-ce compatible avec un exercice de plus en plus participatif de la démocratie ? Comment concilier le respect des droits fondamentaux avec la nécessité pour l'État de garantir sa propre sécurité et celle de ses citoyens ?

1. Le développement de l'État de droit remet en question le champ de la raison d'État

Avec la Renaissance, les Cités et les États monarchiques s'affirment. Dans Le Prince, Machiavel soutient que le devoir de l'homme d'État est de s'affranchir des contraintes morales quand la raison d'État le justifie.

1 N. Machiavel, *Le Prince*, 1513, trad. M.-G. Nikodimov, Le Livre de Poche, 2000.

2 Même s'il n'emploie pas l'expression « raison d'État », forgée plus tard par Giovanni Botero, dans son ouvrage *De la raison d'État*, 1598.

3 Marcel Gauchet, « L'État au miroir de la raison d'État », 1994, *La Condition politique*, Paris, Gallimard, 2005

Pour les premiers théoriciens du droit international, l'État est le seul sujet des relations internationales. C'est ainsi que la question de la reconnaissance des frontières et des rapports diplomatiques entre nations civilisées, avec notamment le développement des immunités diplomatiques, est au cœur de la pensée de Grotius ou Vattel. Ils s'efforcent de définir les relations que doivent entretenir les nations civilisées sans porter atteinte à leur droit légitime de défendre leurs intérêts fondamentaux. Grotius s'interroge par exemple sur la notion de « guerre juste » en définissant dans quelle mesure le recours des États à la force est légitime ou non⁴.

Au XVIII^e siècle, le développement d'une opinion publique éclairée va de pair avec la dénonciation du secret⁵. Les philosophes et les encyclopédistes dénoncent de plus en plus la censure et l'arbitraire. Ils défendent la tolérance et développent une nouvelle théorie du contrat social qui fonde le droit des États sur l'adhésion des citoyens et l'expression de la volonté générale. Ce mouvement culmine avec l'adoption de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen en 1789.

Avec l'affirmation de la République, le contrôle du juge sur les décisions de l'État se développe et laisse de moins en moins de place à l'arbitraire. Un exemple emblématique est l'arrêt du Conseil d'État *Prince Napoléon* du 19 février 1875 : le Conseil d'État, qui s'était jusqu'alors estimé incompétent pour juger des « *questions politiques dont la décision appartient exclusivement au Gouvernement* », bouleverse cette jurisprudence pour exclure qu'un « acte de Gouvernement », insusceptible de recours tant contentieux qu'en responsabilité, puisse être fondé uniquement sur un motif politique. Pour échapper au contrôle juridictionnel et se placer ainsi au-dessus des lois, l'action des dirigeants doit désormais revêtir un « *caractère exceptionnel* ». Le champ d'application de l'acte de gouvernement est progressivement limité aux catégories des actes liés aux rapports des pouvoirs publics et des actes relevant de la conduite des relations internationales. Le droit public permet ainsi de préserver, tout en l'encadrant, le domaine dévolu à la raison d'État.

Au fur et à mesure du développement de la protection des droits et libertés fondamentales et de l'affirmation de régimes constitutionnels, le champ des exceptions autorisées par la raison d'État ne cesse de se réduire, en conséquence de l'extension des libertés privées et publiques. C'est ainsi que sous la III^e République sont adoptées les lois fondamentales garantissant le respect de la liberté de la presse, de la liberté d'association, des droits des syndicats et de la laïcité.

En France, le contrôle de constitutionnalité s'approfondit au XX^e siècle avec l'extension du bloc de constitutionnalité⁶, qui accroît les garanties données aux citoyens contre toutes les atteintes à la liberté d'expression et de communication et aux droits fondamentaux de la personne.

4 H. Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix* [1625], trad. P. Pradier-Fodéré, Paris, PUF, 2012.

5 Cf. par exemple E. Duhamel, « Secret et démocratie », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°58, 2000, pp. 77-80.

6 Décision n°71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association* ; loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement.

2. L'exigence croissante de transparence et de légalité réduit la place de la raison d'État

L'exigence croissante de transparence concerne l'action publique et privée des dirigeants ; leur « sens de l'État » est contrôlé par une opinion publique de plus en plus exigeante. C'est incontestablement une marque de vitalité démocratique que les médias et la société civile soient vigilants sur le fait que les hommes d'État ne fassent pas passer leur intérêt personnel avant celui de l'intérêt général⁷. Certains en revanche s'inquiètent de la dérive qui consiste à ce que vie privée et vie publique soient de plus en plus entremêlées, et de la difficulté croissante, pour les dirigeants, de penser les exigences du long terme dans une société de l'instantanéité, marquée notamment par l'apparition des chaînes d'information continue, et rythmée par les sondages reflétant une opinion publique mouvante.

Dans le domaine des relations internationales, l'acceptabilité des décisions justifiées par la seule raison d'État sont de plus en plus difficiles du fait de l'essor des organisations non gouvernementales, du développement du droit et des juridictions internationales, et de l'émergence d'une opinion publique mondiale. La décision unilatérale de la France en 1995 de reprendre les essais nucléaires en Polynésie a été une illustration saisissante de ce phénomène.

L'essor fulgurant des nouvelles technologies, au premier rang desquelles internet qui rend toute information accessible en temps réel en tous points du globe, a encore accéléré cette évolution. L'affaire *Wikileaks* a montré que même dans les échanges diplomatiques, le respect du secret d'État était difficile. Fait significatif, Edward Snowden est considéré par les uns comme un « héros » défenseur des droits de l'homme et, par les autres, comme un « traître » bafouant les exigences du patriotisme et de la raison d'État.

Au sein de l'Union, l'affirmation du primat du droit communautaire, conjuguée à la montée en puissance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg, réduit encore le champ de la raison d'État.

Même les domaines traditionnellement dévolus à la raison d'État sont de plus en plus contestés. Le champ militaire se trouve particulièrement concerné : l'article 35 de la Constitution régit les opérations militaires extérieures⁸. Le secret de la défense nationale⁹ est strictement encadré par l'arrêté du 25 août 2003, qui vise à mettre fin aux abus de classification. La dissuasion nucléaire, prérogative du Président de la République, semble être l'un des ultimes bastions de la raison d'État, en cas de menace vitale sur les intérêts de la Nation.

7 V. création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

8 En imposant au gouvernement d'informer le Parlement du début des opérations au plus tard trois jours après leur commencement. Au bout de quatre mois, la prolongation de l'intervention est soumise à l'autorisation du Parlement.

9 Défini par l'article 413-9 du code pénal ; protégé au niveau européen par l'article 346 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; sur le contrôle du juge, V. par exemple CE, 20 février 2012, *Ministre de la défense et des anciens combattants* (pouvoirs du juge en cas de recours en excès de pouvoir contre un refus de communication de documents administratifs couverts par le secret de la défense nationale).



La théorie des circonstances exceptionnelles élaborée par le juge administratif¹⁰ en est un autre exemple. Par ailleurs, l'usage de l'article 16 de la Constitution, qui confère au Président de la République des pouvoirs exceptionnels¹¹ « *lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu* », est encadré de manière encore plus limitative depuis la réforme constitutionnelle de 2008¹². De même, l'application de la loi du 3 avril 1955¹³, qui institue le régime exceptionnel de l'état d'urgence, est contrôlée par le juge de la légalité, en ce que ce régime de pouvoirs exceptionnels « *a des effets qui dans un État de droit sont par nature limités dans le temps et dans l'espace* »¹⁴.

En droit international, le recours aux circonstances exceptionnelles, prévu notamment par l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹⁵ et de l'article 15 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁶, demeure strictement encadré.

3. Quel est le nouveau sens de la raison d'État ?

Toutefois, au cours de la période récente, avec l'émergence de nouvelles menaces globales, en particulier le terrorisme international, réapparaissent des interrogations sur l'équilibre à trouver entre l'exigence de démocratie et de transparence et la nécessité de défendre les intérêts vitaux de l'État.

Au plan international, on assiste, pour reprendre les termes de Jean-Claude Monod, à une « *déstabilisation du droit de la guerre* »¹⁷ depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Mireille Delmas-Marty rappelle ainsi que l'exception de la légitime défense en vertu de laquelle le Conseil de sécurité des Nations Unies engage les États à prendre des mesures contre le terrorisme, est « *quasiment devenue la règle* »¹⁸. Le précédent créé par l'engagement des États-Unis dans la guerre en Irak

10 CE, 28 juin 1918, *Heyriès* ; CE, 28 février 1919, *Dames Dol et Laurent*. V. aussi CE, 1983, *Rodes*.

11 CE, Sect., 2 mars 1962, *Rubin de Servens*.

12 Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V République. L'article 16 nouvellement rédigé prévoit la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel après trente jours afin d'examiner si les conditions justifiant l'usage de pouvoirs exceptionnels sont toujours réunies. Le Conseil procède également de plein droit à cet examen au terme de soixante jours d'exercice de ces pouvoirs, et à tout moment au-delà de cette durée.

13 Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, votée durant la guerre d'Algérie, dont la dernière application a été faite lors des émeutes de 2005 dans certains quartiers sensibles.

14 CE, ordonnance du juge des référés du 9 décembre 2005, n° 8777, *Mme A. et autres*.

15 Entré en vigueur le 23 mars 1976.

16 M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, 2009, p. 465-491.

17 J.-C. Monod, « La déstabilisation du droit de la guerre : vers un droit international d'exception ? », *Penser l'ennemi, réflexions critiques sur l'actualité de Carl Schmitt*, Le Seuil, 2007, p. 121-154, cité dans M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, n° 8, 2009, p. 465-491.

18 M. Delmas-Marty, « Libertés et sûreté, les mutations de l'État de droit », *Revue de synthèse*, t. 130, n° 3, 2009, p. 465-491.

en 2003, sans l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU, a conduit à s'interroger sur les limites dans lesquelles un État peut s'affranchir du droit de la guerre¹⁹. Des questions difficiles naissent de l'évolution des techniques militaires telles que l'utilisation de drones. Récemment, les opérations militaires lancées par les États-Unis contre l'État islamiste ont suscité des débats juridiques, certains les estimant contraires à la Constitution américaine²⁰.

De nombreuses démocraties ont pérennisé en droit interne les lois adoptées après le 11 septembre 2001, fondées sur les pouvoirs exceptionnels donnés à l'exécutif en raison de l'état de guerre²¹. En France, les réformes se sont succédé dans le domaine de la sécurité nationale²², permettant, selon certains commentateurs, un « contournement de l'État de droit », le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel sur l'équilibre entre sécurité et libertés restant restreint pour préserver la raison d'État²³. En outre, les mécanismes de contrôle au niveau européen laissant une large marge d'appréciation aux États²⁴.

Les stratégies de recrutement et d'apologie du terrorisme sur les réseaux sociaux ravivent le débat sur l'adoption de mesures restrictives des droits fondamentaux, telles que l'opportunité d'une censure d'internet²⁵. De même, est en discussion dans tous les pays européens l'étendue des compétences dévolues aux services secrets pour accompagner le retour des « djihadistes ». Les débats parlementaires en France comme en Grande-Bretagne vont jusqu'à évoquer sans tabou la déchéance de nationalité pour traiter le cas des ressortissants binationaux qui intègrent des camps d'entraînement terroristes²⁶.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a exprimé récemment des inquiétudes sur l'impossibilité dans laquelle serait le juge de vérifier le bien-fondé d'une interdiction de quitter le territoire opposée à des personnes ayant exprimé l'intention de participer à des activités terroristes, dès lors que cette interdiction serait prise à partir d'informations émanant des services de renseignement, protégées en tout ou partie par le secret défense. Pour reprendre l'analyse de la Commission, « *tout se passe comme si la simple invocation d'une plus grande efficacité de lutte contre le terrorisme pouvait justifier*

19 V. les nombreuses controverses suscitées par les techniques d'interrogatoire utilisées par les services américains (*waterboarding*) et les cas de traitements dégradants de prisonniers (*camp de Guantánamo*).

20 V. par exemple l'article du professeur Steven Ekvich, *Le Monde*, 30 septembre 2014.

21 V. *Patriot Act*, 26 octobre 2001, dont la plupart des mesures ont été prolongées par les votes du 21 juillet 2005 et du 26 mai 2011.

22 V. en particulier loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers ; loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme ; projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 5 octobre 2014.

23 M. Delmas-Marty, *op. cit.*

24 L'auteur cite l'exemple du traité de Prüm (2005) qui permet l'échange d'informations entre polices.

25 V. article 9 du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 5 octobre 2014.

26 Proposition d'amendement n° 3, discussion du projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme septembre 2014.



l'adoption, sans aucune discussion, de mesures attentatoires aux libertés. [...] La lutte contre le terrorisme n'autorise pas tout. La plus grande victoire du terrorisme serait de mettre en péril l'État de droit »²⁷.

À l'inverse, les États membres s'inquiètent de l'insuffisance des contrôles aux frontières extérieures de l'Union, demandent un durcissement du dispositif Schengen pour mieux prendre en compte le problème de la détection des combattants djihadistes, et pressent le Parlement européen de ratifier le système dit PNR « *passenger name record* » jugé par beaucoup de spécialistes comme indispensable pour assurer une traçabilité du transport aérien limitant le risque terroriste.

Ainsi, le débat classique sur l'équilibre à établir entre les exigences de la raison d'État et la protection des libertés fondamentales trouve une nouvelle actualité. C'est l'honneur des démocraties que de savoir débattre, dans le respect du pluralisme, de ces questions sensibles, de se doter des outils permettant de « *raisonner la raison d'État* »²⁸, de questionner son sens en permanence.

27 Avis de la CNCDH sur le projet de loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme, 5 octobre 2014.

28 M. Delmas-Marty, dir., *Raisonner la raison d'État*, Presses universitaires de France, 1989.



Biographies des intervenants

Le modérateur

Francis Delon,

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale

Après sa formation à l'ENA, Francis Delon a débuté sa carrière au Conseil d'État en 1979. Il y a occupé des fonctions à la section du contentieux, dont il a notamment présidé la cinquième sous-section de 2000 à 2004, et à la section de l'intérieur. Francis Delon a par ailleurs exercé au sein du ministère des affaires étrangères, en qualité de chargé de mission au du cabinet du ministre (1986-1988) puis conseiller juridique à la mission permanente de la France près les Nations Unies (1988-1993), et à compter de 1994, au ministère de l'éducation nationale comme directeur des affaires générales internationales et de la coopération puis comme directeur du cabinet du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche de 1995 à 1997. En 2004 il a été nommé secrétaire général de la défense nationale puis secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, responsabilité qu'il a exercée jusqu'en octobre 2014.

Les intervenants

Raphaëlle Bacqué,

Grand reporter au journal Le Monde

Titulaire d'une licence de droit public, diplômée de Sciences Po en 1987 et du Centre de formation des journalistes (CFJ) en 1988, Raphaëlle Bacqué a exercé au journal *Le Parisien* avant d'intégrer *Le Monde*, où elle est aujourd'hui grand reporter. Spécialisée dans les récits au long cours, reportages et portraits, c'est une experte de l'actualité politique, qu'elle commente régulièrement dans des émissions de radio et de télévisions. Elle a notamment couvert les campagnes de plusieurs élections présidentielles dont celle de Ségolène Royal en 2007. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages politiques tels que *L'Enfer de Matignon : Ce sont eux qui en parlent le mieux*, en 2008, ou plus récemment *Hollande, la transition tranquille* en 2012. Elle s'est vu attribuer le prix Aujourd'hui pour *Le dernier mort de Mitterrand*, publié en 2010. Elle a également cosigné en 2013 le scénario d'un téléfilm intitulé *Silences d'État*.

Philippe Raynaud,

Professeur à l'université Panthéon-Assas

Ancien élève de l'École normale supérieure de Saint-Cloud, Philippe Raynaud est agrégé de philosophie et de science politique, et docteur en science politique. Professeur à l'université Panthéon-Assas, il enseigne également à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et à l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po). Il est membre de l'Institut universitaire de France depuis 2004. Philippe Raynaud est l'auteur de nombreux articles et d'une trentaine d'ouvrages, parmi lesquels *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne* (1987), ou le *Dictionnaire de philosophie politique* dont il a codirigé la publication. Spécialiste de la pensée libérale et républicaine, il a récemment publié *Trois révolutions de la liberté : Angleterre, États-Unis, France* (2009). Ses travaux portent également, entre autres, sur la place croissante du droit dans la société, et sur ses liens avec la politique (*Le juge et le philosophe*, 2008). Son dernier ouvrage s'intitule *La politesse des Lumières. Les lois, les mœurs, les manières* (2013).

Hubert Védrine,

Ancien ministre des affaires étrangères

Diplômé de Sciences politiques, licencié en droit, ancien élève de l'ENA, Hubert Védrine a débuté sa carrière en 1974 au ministère de la culture, puis de l'équipement, avant d'intégrer le ministère des affaires étrangères en 1997. De 1981 à 1995 il a été le collaborateur du Président de la République François Mitterrand comme conseiller diplomatique, porte-parole de la Présidence, et, de 1991 à 1995, secrétaire général de l'Élysée. M. Védrine a été ministre des affaires étrangères du gouvernement de Lionel Jospin de juin 1997 à mai 2002. En 2003 il crée une société de conseil géopolitique, Hubert Védrine Conseil, et est nommé Président de l'institut François Mitterrand. Depuis 2004 il est membre du conseil d'administration du groupe LVMH comme « administrateur indépendant ». Il donne un cours sur les « réalités internationales » à Sciences Po depuis 2005. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, notamment sur la géopolitique ; le dernier, *La France au défi*, porte sur la réforme de la France.



Actes – Le sens et la raison d’État : quelle actualité ?

Francis Delon

*Conseiller d’État,
ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,
modérateur de la conférence*

Au cours de cette conférence du cycle consacré à « Où va l’État », nous allons nous intéresser plus particulièrement à la *raison d’État*.

Il faut être au Conseil d’État pour disserter sereinement sur la notion de « raison d’État », car le concept n’est guère dans l’air du temps. Il évoque une conception de l’État marquée par le secret et l’autorité, plus proche de la pensée de Machiavel que des préoccupations contemporaines de démocratie participative et de transparence de l’action publique. Il présuppose une prééminence de l’État, défenseur du bien public, sur toute considération morale et juridique. Il présuppose aussi un exécutif fort, convaincu d’incarner l’intérêt général et capable de décider seul, sans se sentir contraint de rendre des comptes à d’autres institutions. Le concept peut, dans certains cas, avoir un parfum d’arbitraire car, avec ce qu’il suppose de secret, l’exercice de la raison d’État peut conduire à des abus, c’est-à-dire à l’invocation du bien public pour des motifs qui n’ont rien de public. Est-ce à dire que nous évoquons ce soir un concept qui appartient à l’Histoire, qu’aurait rendu obsolète et quasi scandaleux l’approfondissement de l’État de droit, marqué par le renforcement des droits individuels et l’encadrement strict de l’exercice de la démocratie ? C’est l’une des questions auxquelles nous nous efforcerons de répondre.

Nous devons au préalable définir la « raison d’État ». C’est pour moi la situation dans laquelle l’autorité investie du pouvoir exécutif prend, pour un motif majeur d’intérêt général, une décision qui s’affranchit de la règle de droit. Je distingue cette situation de celle dans laquelle est prise, également au nom de l’intérêt général, une décision controversée mais non illégale. Pour illustrer mon propos, je range dans la catégorie des décisions prises au nom de la raison d’État celle de couler le *Rainbow Warrior*²⁹, mais pas celle de reprendre les essais nucléaires en 1995. Les deux décisions avaient pourtant la même finalité : protéger la dissuasion nucléaire de la France. Mais la première violait le droit international et devait demeurer secrète alors que la seconde était légale et publique, même si elle suscita une forte controverse en France et surtout à l’étranger. Cet exemple illustre ce qu’est le champ d’action de la raison d’État : c’est celui de la sécurité nationale.

29 Opération commanditée par le ministre de la défense Charles Hernu en 1985, qui a vu les services secrets français saborder un navire de Greenpeace à quai en Nouvelle Zélande alors qu’il s’apprêtait à appareiller pour dénoncer les essais nucléaires français dans le Pacifique.



Cette notion, issue du livre blanc de 2008 sur la défense et la sécurité nationale, est définie depuis la loi de programmation militaire du 29 juillet 2009 par le nouvel article L. III-1 du code de la défense. Ce texte dispose que « *la stratégie de sécurité nationale a pour objet d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation, notamment en ce qui concerne la protection de la population, l'intégrité du territoire et la permanence des institutions de la République, et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter. L'ensemble des politiques publiques concourt à la sécurité nationale.* » Cet article met également en avant le rôle de la politique de défense. Toutefois, outre la défense, la sécurité nationale englobe donc notamment les relations extérieures et la diplomatie, la sécurité des populations et la protection des intérêts économiques majeurs, qui incluent l'accès aux matières premières et à l'énergie.

Les services de renseignement sont des instruments de défense de notre sécurité nationale. C'est donc, sans surprise, dans leur champ d'action que va notamment se manifester l'exercice de la raison d'État. Le 11 septembre 2001 a sonné la fin des illusions nourries par beaucoup sur un monde post-soviétique désormais régi par le droit international. Plusieurs questions se sont posées dans ce pays.

La menace terroriste a conduit à la mise en place de vastes programmes de surveillance, le plus souvent légaux et approuvés par les Parlements, mais parfois érigés à la limite de la légalité comme cela a été le cas aux États-Unis, si l'on en croit les révélations de M. Snowden³⁰. Celle du traitement des prisonniers : un centre de détention échappant pour l'essentiel au droit américain a été créé à Guantanamo ; il est toujours actif en dépit des promesses de campagne de Barack Obama ; des prisonniers ont été transférés d'un pays à un autre hors de toute procédure judiciaire et même de toute procédure légale : c'est le phénomène des « *renditions* ». S'est posée la question des interrogatoires de ces prisonniers et des méthodes s'apparentant à la torture ont été autorisées – souvenez-vous du débat aux États-Unis sur le « *water boarding* ». Celle de l'élimination de personnes jugées dangereuses pour la sécurité nationale et des listes de personnes à éliminer, y compris des Américains, ont été établies. Celle, dépassant le territoire américain, concernant l'attitude à adopter face aux preneurs d'otages : faut-il négocier pour obtenir leur libération et sauver leur vie ? Jusqu'où aller dans les contreparties ? Le contreterrorisme est devenu le domaine où, au nom de l'intérêt général, celui de la protection des populations, nombre d'actes sont accomplis au nom de la raison d'État.

La progression continue de l'État de droit avait pourtant réduit l'exercice de la raison d'État à la portion congrue. Exigence croissante de transparence de l'action publique qui rend suspect, voire illégitime, l'usage du secret, pourtant indispensable dans la conduite de nombre d'actions régaliennes, notamment en matière de défense et de relations extérieures. Contrôle renforcé de l'action publique à travers les institutions, mais aussi les médias, devenus depuis quelques années nettement moins conciliants à l'égard des dirigeants. On n'imagine plus possible

³⁰ Les révélations de l'ancien agent de la NSA Edward Snowden à partir du 6 juin 2013 ont dévoilé les détails de l'utilisation de logiciels de surveillance de masse par les services de renseignements américains et britanniques.



aujourd'hui qu'un chef d'État français puisse secrètement mener une double vie. Le développement des réseaux sociaux tend d'ailleurs à banaliser la distinction longtemps admise entre vie publique et vie privée. Le droit n'a pas été en reste. En droit interne, le champ des actes de Gouvernement insusceptibles d'être discutés par la voie contentieuse s'est considérablement réduit aux rapports entre les pouvoirs publics et à la conduite des relations internationales. L'instauration d'une Cour pénale internationale qui peut être amenée à juger des dirigeants est venue parachever l'édifice. L'irruption du phénomène du terrorisme dans les sociétés démocratiques et l'exigence de sécurité des citoyens face à ce risque peuvent-elles interrompre cette évolution? C'est l'une des questions que nous traiterons dans un instant. Il est temps de présenter, s'il en besoin, les intervenants de ce soir et de dire quelques mots de l'organisation de la conférence.

Ancien élève de l'École normale supérieure de Saint-Cloud, Philippe Raynaud est agrégé de philosophie et de science politique et docteur en science politique. Professeur à l'université Panthéon-Assas, il enseigne également à l'École des hautes études en sciences sociales et à Sciences Po. Il est membre de l'Institut universitaire de France depuis 2004. Philippe Raynaud est l'auteur de nombreux articles et d'une trentaine d'ouvrages, parmi lesquels *Max Weber et les dilemmes de la raison moderne* (1987), ou le *Dictionnaire de philosophie politique* dont il a codirigé la publication. Spécialiste de la pensée libérale et républicaine, il a récemment publié *Trois révolutions de la liberté : Angleterre, États-Unis, France* (2009)³¹. Ses travaux portent également, entre autres, sur la place croissante du droit dans la société et sur ses liens avec la politique. Philippe Raynaud va ouvrir le débat en plantant le décor. Il va nous rappeler les fondements théoriques et philosophiques de la notion de raison d'État et les évolutions historiques. Il va aussi introduire des éléments de comparaison internationale, notamment avec les pays anglo-saxons.

Hubert Védrine a été de 1981 à 1995 le collaborateur du Président de la République François Mitterrand, d'abord comme conseiller diplomatique, porte-parole de la Présidence, puis comme secrétaire général de l'Élysée. M. Védrine a été ministre des affaires étrangères du Gouvernement de Lionel Jospin de juin 1997 à mai 2002. Il dirige depuis 2003 une société de conseil géopolitique, *Hubert Védrine Conseil*. Il préside l'institut François Mitterrand et enseigne à Sciences Po. Il est l'auteur de nombreux ouvrages, notamment sur la géopolitique ; le dernier, *La France au défi*³², porte sur la réforme de la France. Nous attendons d'Hubert Védrine qu'il joue un rôle de grand témoin qui a été au plus près des grandes décisions de l'ère Mitterrand et au cœur de la diplomatie de la France pendant de longues années. Nous attendons aussi de lui, qui réfléchit froidement sur l'état du monde, qu'il nous livre ses réflexions sur la raison d'État aujourd'hui.

Raphaëlle Bacqué a exercé au journal *Le Parisien* avant d'intégrer *Le Monde* où elle est aujourd'hui grand reporter. Spécialisée dans les récits au long cours, reportages et portraits, c'est une experte de l'actualité politique, qu'elle commente régulièrement dans des émissions de radio et de télévision. Elle a notamment

³¹ V. bibliographie.

³² *Ibid.*

couvert les campagnes de plusieurs élections présidentielles, dont celle de Ségolène Royal en 2007. Elle est l'auteur de nombreux ouvrages politiques tels que *L'Enfer de Matignon*, en 2008, ou plus récemment *Hollande, la transition tranquille* en 2012. Elle s'est vu attribuer le prix « Aujourd'hui » pour *Le dernier mort de Mitterrand*, publié en 2010. Elle a également cosigné en 2013 le scénario d'un téléfilm intitulé *Silences d'État*³³. Raphaëlle Bacqué va nous apporter son regard critique de grand reporter sur la place et le bien-fondé de la raison d'État aujourd'hui. On l'imagine peu encline à l'indulgence. Elle nous dira si, de son point de vue de journaliste, il peut encore y avoir usage légitime de la raison d'État.

Quant à moi, je suis conseiller d'État et, jusqu'à une date très récente, j'ai été pendant dix ans secrétaire général de la défense puis secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Ces fonctions qui mettent au contact des plus hauts dirigeants de l'État dans le domaine de la sécurité nationale m'ont permis de travailler avec trois Présidents de la République et cinq Premiers ministres, et ont dû convaincre les organisateurs de cette conférence de faire appel à moi pour traiter de la raison d'État. Sans plus attendre, je donne la parole à Philipp Raynaud.

Philipp Raynaud

Professeur à l'université Panthéon-Assas

On m'a demandé de présenter quelques données à la fois historiques et théoriques sur la formation et le développement de la notion de « raison d'État ». Sur les origines historiques proprement dites, je passerai rapidement. La raison d'État est une expression qui apparaît à la fin du XVI^e siècle. L'ouvrage classique est le livre de Giovanni Botero, *De la raison d'État*, écrit aux alentours de 1589, vient d'être l'objet d'une excellente édition française³⁴. On associe souvent les thèses sur la raison d'État à l'ouvrage de 1532 de Machiavel, *Le Prince*³⁵, parce qu'on considère conventionnellement que c'est Machiavel qui, le premier, aurait clairement exprimé l'idée que l'intérêt supérieur de l'État ou du Prince peut exiger l'emploi de moyens – la ruse, la violence, le mensonge – qui sont réprimés par le droit ou condamnés par la morale.

Plutôt que de suivre la longue genèse de cette idée, qui est un sujet passionnant, je vous proposerai, avec le temps dont nous disposons, trois petites séries de réflexions. D'abord des éléments de définition, où j'essaierai de dégager ce qu'on pourrait appeler les caractères permanents de la raison d'État. Ensuite, quelques remarques sur le champ d'application de la raison d'État, c'est-à-dire sur les questions qui concernent le domaine proprement politique où la raison d'État peut être en jeu d'une manière ou d'une autre. Et enfin, je proposerai quelques rapides réflexions sur ce qu'on pourrait appeler le déclin et le renouveau de la raison d'État depuis une trentaine d'années.

³³ *Ibid.*

³⁴ G. Botero, *De la raison d'État* [1598], trad. fr. P. Benedittini et R. Descendre, Paris, Gallimard, 2014.

³⁵ N. Machiavel, *Le Prince*, [1532], trad. fr. Marie-Gaïlle Nikodimov, Paris, Flammarion, 2000.

1. D'abord, quelques éléments pour dégager ce qu'on pourrait appeler les caractères permanents de la raison d'État. On peut s'appuyer, par exemple, sur l'article « raison d'État » du *Dictionnaire de philosophie politique*, dû à Yves-Charles Zarka³⁶, dont on retiendra l'idée qu'il y a quatre éléments permanents, ou quatre caractères permanents qui permettent de parler de « raison d'État ».

Le premier, celui qui est fondamental, qu'a rappelé M. Delon tout à l'heure, c'est l'idée d'un droit de la nécessité, qui autorise une dérogation au droit établi en fonction d'un intérêt supérieur de l'État. Intérêt supérieur de l'État qui ne se traduit pas simplement par le non-droit, mais qui suppose que celui qui a en charge la direction de l'État ou de certaines fonctions étatiques dispose d'un droit supérieur de s'écarter du droit.

Deuxième point : pour qu'il y ait raison d'État, il faut qu'elle soit rationnelle et qu'elle ait une rationalité propre. Cette rationalité ne se confond pas avec le droit du plus fort : la raison d'État n'est pas une doctrine cynique. Mais elle suppose qu'il existe, au-dessus de la raison commune, qui est à la fois, disons, la raison du sens commun et celle du commun des citoyens, quelque chose comme une raison supérieure, qui n'est pas accessible au plus grand nombre, et qui n'est peut-être pas immédiatement accessible aux autorités qui, traditionnellement, ont pour tâche de dire le droit. Si on prend des exemples dans l'histoire de France, je dirais que la raison d'État a peut-être besoin de légistes, au sens de Philippe le Bel, mais qu'elle ne fait pas toujours bon ménage avec les juristes et avec les magistrats. La rationalité de la raison d'État implique que sa force n'est pas la force brute mais, précisément parce que cette force s'écarte du droit commun tout en étant rationnelle, elle peut être à la fois plus exaspérante et plus intimidante que la force brute.

Le troisième caractère, c'est le secret. La raison d'État suppose que l'art de gouverner comporte comme élément essentiel ce qu'on pourrait appeler un art de la dissimulation. De ce point de vue, ce qui compte est la ruse plutôt que la force. C'est pour cela que la raison d'État est peu chevaleresque, et que l'une de ses figures classiques, celle de Richelieu, a toujours déplu à ceux qui se réclamaient des idéaux de la noblesse traditionnelle comme Vigny dans *Cinq-Mars*³⁷. La ruse contribue largement au mystère du pouvoir. *Arcana imperii* (conserver la forme de la République) se confondent avec les *arcana dominationis* (conservation des détenteurs du pouvoir) mais usent largement d'une mystique de l'État. Dans la raison d'État, se trouve aussi à la fois l'idée des secrets du pouvoir où il s'agit de conserver la forme de la République – ce qu'on appelait autrefois les *arcana imperii* –, qui se confond souvent avec la conservation des détenteurs du pouvoir – ce qu'on appelait autrefois les *arcana dominationis* –, Et, parce que ce sont des secrets, on a largement affaire à une mystique de l'État.

Enfin, quatrième caractère, c'est que même si la ruse est importante, il y aussi la possibilité d'un usage de la violence, c'est-à-dire d'une force qui va au-delà de

36 Yves-Charles Zarka, « Raison d'État », in P. Raynaud, S. Rials, *Dictionnaire de philosophie politique*, Puf, Paris, 2003.

37 A. de Vigny, *Cinq-Mars*, [1826], éd. S. Vanden Abeele-Marchal, Paris, Le Livre de Poche, 2006.

la légalité. Avant de parler de la « raison d'État », on parlait souvent de « coup d'État », non pas au sens de prise de pouvoir illégale, mais au sens d'une action souveraine d'un Prince qui est prise en vue du bien public et de la conservation de l'État. Le modèle du coup d'État, présenté par Naudé, en 1639³⁸, repris deux siècles après par Balzac³⁹, c'est la Saint-Barthélémy. Je ne suis pas certain que, aujourd'hui, les plus fervents partisans de la raison d'État eux-mêmes se réclament très volontiers de ce « coup d'État », mais il a longtemps été considéré comme un exemple prestigieux d'usage de la raison d'État.

2. Deuxièmement, quel est le champ d'application de la raison d'État ? Tout à l'heure, M. Delon l'a renvoyé à juste titre aux questions de la sécurité nationale et, implicitement, à la politique extérieure. Je crois qu'avant de circonscrire le domaine exact, il faut rappeler que l'État moderne, celui dans lequel nous continuons de vivre, n'est pas né simplement de l'affirmation des droits fondamentaux ou des droits de l'homme – ce n'est d'ailleurs pas la même chose –, ou du progrès du droit, mais de la combinaison du droit et de la puissance de l'État, celle-ci étant indispensable pour garantir l'effectivité du droit. Il y a ici, implicitement, une vision laïque de la loi, dont la fonction est de garantir la coexistence des libertés plutôt que la moralisation des citoyens. Si la puissance de l'État garantit l'effectivité du droit, on peut considérer que, dans certains cas, cette puissance suppose que l'État peut décider de l'exception dans certaines circonstances. À ce moment-là, la suprématie passe à ce que nous appelons le pouvoir exécutif, parce que celui-ci a l'énergie nécessaire à l'action, et aussi sans doute parce que son champ de compétences inclut les relations internationales dans lesquelles, par définition, le pouvoir législatif interne est limité.

En écoutant M. Delon tout à l'heure, je pensais à un ouvrage qui, sans le dire, parce que c'est un ouvrage anglais, contient paradoxalement l'une des plus belles théories de la raison d'État. Il s'agit du *Second traité du gouvernement civil*⁴⁰ de Locke qui, dans le chapitre sur la prérogative royale, après avoir expliqué que la fonction du gouvernement civil est la liberté, nous dit ceci : « *Il arrive que les lois mêmes s'effacent devant la loi fondamentale de la nature et du gouvernement* ». Cela signifie que tous les membres de la société doivent être sauvegardés autant que possible et que cela légitime ce qu'on appelait autrefois la « prérogative », c'est-à-dire le pouvoir du Prince d'agir au-delà des limites de la loi et même, éventuellement, contre elle. De ce point de vue, tout le champ conceptuel de la raison d'État suppose, me semble-t-il, quelque chose comme une asymétrie entre la politique intérieure et la politique extérieure, asymétrie qui est d'ailleurs présente dans toutes les théories modernes de l'État, y compris les théories les plus libérales. Même chez Tocqueville, même chez Stuart Mill, même chez Benjamin Constant, il y a quelque chose comme une irréductibilité de la politique extérieure aux normes les plus éprouvées du droit. Mais, en même temps, la raison d'État, dans les sociétés ou dans les États modernes, ne peut exister que sous une forme approuvée. Et la dialectique complexe de l'histoire de

38 G. Naudé, *Science des princes. Considérations politiques sur les coups d'État* [1639], éd. Marie-Odile Perulli, Paris, Gallimard, 2004.

39 H. de Balzac, *Sur Catherine de Médicis* [1846], Paris, La Table Ronde, 2006.

40 J. Locke, *Second traité du gouvernement civil* [1690], trad. fr. D. Mazel, Paris, Flammarion, 1999.

la raison d'État c'est que, pour apprivoiser la raison d'État, il faut la reconnaître et, qu'en la reconnaissant, on contribue d'une certaine manière à la fois à la légitimer et à la limiter.

Il me semble que l'on pourrait faire de ce point de vue une histoire comparée intéressante des droits des grands pays démocratiques, avec par exemple la notion d'« actes de gouvernement » dans le système français ou celle de « privilège de l'exécutif » dans le système américain. Ce sont des domaines circonscrits qui, d'une part, ménagent une part d'autonomie considérable au pouvoir exécutif mais qui, d'autre part, sont contrôlés par un juge qui ne peut tolérer l'exception que si c'est lui qui en a la maîtrise : du moins, c'est l'idéal régulateur.

Je voudrais signaler ici un point qui est souvent sous-estimé, celui d'une certaine hétérogénéité entre ce qu'on appelle communément les démocraties occidentales ou encore les États de droit, dans lesquels les deux pôles extrêmes sont probablement d'un côté l'Angleterre et les États-Unis – qui sont le fruit de la dernière révolution anglaise – et de l'autre la France. Les deux pôles constituent d'une certaine manière les deux grandes sources du droit occidental démocratique et libéral.

En Angleterre, le langage de la raison d'État a été très brièvement introduit à partir de la *prérogative royale*, qui n'est pas tout à fait la même chose que la souveraineté royale française. C'était un pouvoir de dérogation inscrit à l'intérieur du système du *King in Parliament*. Ce qu'on voit dans l'histoire du droit britannique, c'est que l'idée même que la *prérogative* puisse s'apparenter à une raison d'État n'a jamais été réellement admise. Francis Bacon, qui a été l'un des grands défenseurs de cette notion de *prérogative*, était un homme proche des conceptions françaises, « franco-anglais » du point de vue de la philosophie du droit. Mais Bacon n'a pas pu l'emporter sur l'héritage de l'influence de Coke, et l'équivalent anglais de la raison d'État, la *state necessity*, a été marginalisée et n'a jamais pu être pleinement assumée, même sous la Restauration. Pourquoi ? Parce que la notion centrale, dans la tradition anglaise, est le *rule of law*, qui est notamment compatible avec la souveraineté du Parlement, mais qui suppose que tous les agents publics sont soumis à la même loi que les personnes privées, ce qui rend donc difficile l'idée d'une raison d'État au sens même que donnait M. Delon tout à l'heure.

En France, au contraire, il existe une chaîne continue, qui va de l'État royal à l'État républicain, qui faisait dire au grand juriste anglais Dicey que ce qu'il voyait au cœur du droit français, c'est-à-dire la dualité de juridiction entre droit civil et droit administratif, était un héritage absolutiste auquel l'Angleterre avait heureusement échappé.

Dans la pratique, il y a peu de différences, entre les deux notions mais il reste néanmoins, un rapport très différent au pouvoir d'État et aux formes qui sont censées établir le règne du droit. Peut-être qu'au-delà des questions de raison d'État, au sens que l'on pourrait dire grandiose, dans le quotidien des rapports entre le gouvernant et les gouvernés, il y a sans doute une exigence plus forte de soumission des gouvernements aux lois dans les pays de culture de *common law* comme le Royaume-Uni ou les États-Unis. Pour simplifier, je dirais que le Royaume-



Uni et les États-Unis usent des mêmes moyens que les autres États, mais qu'ils ont toujours refusé l'idiome de la raison d'État qui leur paraît incompatible avec la liberté, car il semble placer les gouvernements au-dessus de la loi. C'est pour ça que, dès le XIV^e siècle, les Anglais estiment de leur point de vue la monarchie française despotique. Pour nous, les Américains et les Anglais sont hypocrites parce qu'ils usent des mêmes moyens que nous sans l'avouer, en pratiquant un système de dénégation subtil qui permet de faire des choses que nous ne nous autorisons pas forcément, mais qui ne seront jamais considérées par eux comme de la raison d'État.

3. Faute de temps, je ne développerai pas le troisième point, le déclin et la renaissance de la raison d'État. Je m'y résigne facilement parce que, M. Delon a dit l'essentiel tout à l'heure, à savoir que nous étions entrés, dans les années 1980-1990, dans un *trend* qui paraissait dépasser irréversiblement et irrésistiblement l'héritage de la puissance étatique classique, mais que tout cela s'est fracassé sur un certain nombre de choses, la première étant probablement l'événement du 11 septembre 2001.

Francis Delon

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,

modérateur de la conférence

Merci beaucoup, M. Raynaud. Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, je vais d'abord demander à Raphaëlle Bacqué et à Hubert Védrine de réagir à ce qui vient d'être dit, puis je me tournerai vers la salle. Avez-vous Mme Bacqué, M. Védrine quelques réflexions à émettre ?

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Je crois que nous allons surtout évoquer le troisième point que vous avez laissé un peu en suspens, qui est effectivement la résurgence de la raison d'État face aux menaces actuelles, la confrontation avec les citoyens et les médias. Donc il me semble qu'il faut peut-être enchaîner avec nos interventions sinon nous allons déflorer nos sujets...

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Nous allons effectivement évoquer ces sujets et nous pourrions sans doute revenir sur la question de la résurgence.

Francis Delon

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,

modérateur de la conférence

Je m'adresse à la salle dès lors que La raison d'État nous impose ce soir de ne pas suivre le déroulé habituel de nos conférences... Philippe Raynaud nous a présenté d'une façon tout à fait intéressante l'analyse historique de la raison d'État. Il l'a replacée dans un cadre plus large que celui de la France en commentant la manière



dont cette thématique était perçue notamment en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Cette première intervention appelle-t-elle des questions dans l'assistance ?

[NdA : *Les témoignages et échanges avec la salle, intervenus à ce moment du débat, sont retranscrits à la fin des interventions*].

Francis Delon

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,

modérateur de la conférence

Le décor étant planté, nous allons maintenant demander à Hubert Védrine de réagir sur le sujet.

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Merci. D'abord, j'estime que c'est une remarquable initiative de la part du Conseil d'État et de la section du rapport et des études d'avoir choisi ce thème, au sein du cycle « Où va l'État ? ». Aborder ce sujet de front est, je trouve, extrêmement salubre. C'est aussi difficile d'en parler. Dès lors que la raison d'État a été déjà remarquablement définie par Francis Delon et par le professeur Raynaud, je ne vais pas en parler sur le même ton ni sur le plan de la culture juridique et de l'histoire, mais je vais vous livrer quelques réflexions du point de vue d'un praticien. Puisque votre cycle s'appelle « Où va l'État ? », cela revient aussi à questionner, en quelque sorte, « Où va la raison d'État ? ».

Au point où l'on en est dans les démocraties post-modernes, notamment européennes, je n'exclus pas que l'État sombre et la raison d'État avec lui. Bien évidemment, il y a de fortes interrogations portant sur ce qui va surnager de tout cela. On ne peut évidemment réduire nos réflexions au fait qu'Obama n'ait pu fermer Guantanamo. Si l'on reprend l'histoire de nos sociétés modernes, l'évolution d'ensemble va plutôt à contre courant.

Je crois que même dans l'État de droit, une certaine raison d'État doit demeurer. Mais comment ? S'appliquant à quoi ? Et selon quelles règles ? C'est à voir à l'aulne de ce que nous vivons, à travers des fonctions, des décisions, ou simplement la participation à la vie politique ou l'écoute des mouvements. Depuis quelques décennies, nous subissons une déconstruction de toutes les formes d'autorité, de toutes les formes de hiérarchie. D'où la formule de Poutine : il est le premier à avoir voulu rétablir la « verticale du pouvoir ». Cette expression s'appliquait au chaos des régions russes résultant de l'abandon par Eltsine de la nomination des gouverneurs par le pouvoir central. Ce n'est certes pas notre propre Histoire, mais la notion de verticalité disqualifiée au projet de l'horizontalité est revenue à travers lui dans le débat.

Dans le même temps s'est affirmée une déqualification, une délégitimation du pouvoir à travers le débat politique ou plutôt un débat politico-médiatique. Je



me réfère ici à un aspect particulier du système audiovisuel, celui de l'information continue. CNN remonte à une trentaine d'années, les chaînes d'information continue en France et ailleurs en Europe datent d'une vingtaine d'années – à l'exception notable de la Suisse qui met en avant le fait qu'elle n'en a pas. Il semble que l'Europe moderne, à moins que ce ne soit le cas de toutes les démocraties avancées, se soit acharnée à détruire toute survivance de formes d'autorité autrefois despotiques et donc insupportables. C'est en tout cas le fait d'une partie de l'opinion.

Je distingue ici les honorables légistes de Philippe le Bel et leurs successeurs qui ont fait la France des formes d'autorité despotique. Ce dans quoi nous baignons aujourd'hui, ce en quoi croient nos contemporains, n'accepte plus aucune part de raison d'État, voire même l'État en tant que tel. Néanmoins, cela reste mouvant : la question du terrorisme rebat les cartes, j'y reviendrai.

Prenons la question européenne. Sur les dernières décennies, la plupart des élites de notre pays sont devenues non pas pro-européennes au sens du terme, mais « européistes » : ce n'est plus simplement l'idée que « l'Union fait la force », mais celle qu'une nouvelle entité européenne va se substituer aux vieux États-nations fatigués et coupables de tout – vous connaissez la litanie sur ce point particulier. Quand Jacques Delors parlait du concept « fédération d'États-nations »⁴¹, c'est précisément qu'il voulait rappeler à ses propres soutiens maximalistes qu'il y avait encore des États-nations.

Lors d'un débat à Berlin sur l'avenir de l'Europe, auquel j'assistais il y a quelques jours – et qui n'est pas sans liens avec l'avenir de notre propre État –, Daniel Cohn-Bendit, pourtant le plus raisonnable des intervenants, disait qu'on n'avait pas été assez loin dans l'éradication des États-Nations et des identités nationales. Cela me fait penser au général de Gaulle qui confiait « *on ne fait pas d'omelettes avec des œufs durs* » à Alain Peyrefitte à propos de l'Europe⁴². Cela illustre bien l'idée du devenir de l'État, assez clivante en France comme dans autre pays d'Europe, mais c'est encore dans notre pays que la réflexion a été la plus magnifiée et théorisée.

Il y a en France nombre d'émetteurs d'idées au sens gramscien⁴³ qui pensent que l'on n'a pas encore été assez loin dans l'affaiblissement et dans le fait de ligoter les pouvoirs. On ne peut cependant raisonner sur l'État de façon abstraite, sans se poser la question de l'avenir du monde politique, car c'est aussi en haut de la hiérarchie de l'État que se pose la question d'assumer ou non le maintien d'une certaine raison d'État. Telle est plutôt ma ligne de pensée : il est nécessaire que le monde politique et les Gouvernements questionnent la légitimité d'y recourir ou pas.

Cette question est d'autant plus d'actualité que le pouvoir exécutif a connu de profonds bouleversements. Les mandats électifs sont de plus en plus courts, cela étant considéré par la majorité des gens comme un progrès. Pourtant, la démocratie « représentative » est aussi considérée par des gens surinformés et connectés comme l'étant de moins en moins. On pourrait à la limite demander à tout un chacun ce qu'il pense chaque jour de telle ou telle chose – rétablir la peine

41 J. Delors, *Mémoires*, Paris, Plon, 2003.

42 A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, tomes 1 à 3, Paris, de Fallois-Fayard, 1994-2000.

43 Au sens de A. Gramsci. Qui ont la possibilité de mettre en lien des concepts et des idées.

de mort le lundi parce qu'il y a eu un crime atroce le dimanche, mais quand même l'annuler le mercredi parce qu'on a réfléchi entre-temps – etc. Toutes les utopies de la démocratie, pas simplement participative, mais directe, immédiate, instantanée, deviennent alors possibles. Sur ce point, la démocratie directe demeurerait une utopie philosophique, ou alors une pratique suisse, qui inclut un petit village où l'on se rassemble sur la place de l'église...

Nous en avons des témoignages chaque jour, pas uniquement propres à la France. Dans le domaine des grands équipements publics, prenez l'exemple de la gare de Stuttgart⁴⁴ pour laquelle des autorités absolument légitimes ont pris des décisions dans leur champ de compétence après avoir été élues normalement, après avoir affronté des contestations, auxquelles elles ont répondu, après avoir fait face à des recours qui seront un jour jugés ou l'ont déjà été... Même quand tout ce chemin a été parcouru, que l'on a épuisé les voies du droit et de la participation en écoutant tout le monde, au moment où il faut bien que quelqu'un finalement prenne une décision, une partie non négligeable de l'opinion, qui n'est pas forcément d'extrême gauche, dit « *non, ce n'est pas démocratique, parce que moi, personnellement, on ne m'a pas redemandé mon avis, maintenant, tout de suite* ». Nous savons qu'une partie de l'opinion est sensible à cela : ce n'est pas qu'un extrémisme, mais aussi une sorte de posture, presque un dandysme démocratique, mais surtout une sorte de facilité d'ambiance. Cela peut paralyser la démocratie représentative.

Nous vivons précisément cela et l'État – sans même parler de raison d'État – est sur la défensive. Personne ne le sait mieux ici que ceux qui ont d'habitude de juger dans cette salle. D'où l'idée, qui n'est plus l'apanage d'une sensibilité libérale, qu'il faut recentrer l'État sur ses vraies tâches, régaliennes. Mais lesquelles exactement ? Et serait-ce la réponse à cette contestation ambiante, aussi corrosive qu'une atmosphère peut l'être ? Rien de cela n'est tout à fait clair. Je ne connais aucun pays dans lequel les contestations permanentes sur le rôle de l'État aient réussi à définir de façon absolument claire et durablement convaincante ce nouvel espace de l'autorité.

Ajoutons à cela l'affaire du secret. Vous avez évoqué le besoin de transparence revendiqué par le monde médiatique, ce qui n'est pas anormal puisqu'il en vit, mais il s'agit là d'une transparence immédiate. Or, la dimension de la durée, fondamentale, est insuffisamment prise en compte dans le débat sur la transparence et sur le secret. Quelle activité humaine est en mesure de fonctionner valablement dans une transparence immédiate ? Aucune. Aucune entreprise, aucun média ne survivrait à cela si les conférences de rédaction étaient ouvertes ! Aucune réforme ne serait possible pour l'État sur toute une série de sujets. Dès lors qu'un avant-projet de réforme qui évidemment va bousculer ceci ou cela est connu, parce que des décideurs vont valoriser leur action à l'avance, tous les freins se mettent en œuvre et tout se bloque. Nous évoluons dans une société encore plus bloquée.

Le tableau est un peu noir, presque pessimiste, sauf pour ceux qui sont des sortes d'« anarcho-libertaires-technologiques-post-modernes » et trouvent tout à fait possible de vivre dans ce genre de jungle. Pour la plupart des gens, c'est quand

⁴⁴ Le projet ferroviaire Stuttgart 21, qui a pour ambition de rénover la gare centrale de Stuttgart, fait face à une forte contestation depuis le début des travaux en 2010.



même relativement inquiétant. Il me semble que, malgré cette tendance, il faut maintenir l'idée que même dans l'État de droit il peut y avoir une raison d'État, dans certains cas bien délimités, bien circonscrits.

Cela est d'autant plus nécessaire que le monde n'est pas encore une sympathique « communauté internationale », contrairement à l'expression courue qui en présente le noble objectif mais pas du tout la réalité. Les Nations unies l'illustrent bien : d'abord elles ne sont pas « unies » du tout et ce sont des rapports de force qui prédominent, qu'ils soient légaux, licites ou illicites, ou qu'ils prennent toute forme d'intervention politique ou économique. Dans ce vaste capharnaüm, les quelques États qui, par vertu, renonceraient complètement et inconditionnellement à l'usage de la raison d'État, même face à un risque gravissime par exemple terroriste, se mettraient évidemment en situation de vulnérabilité.

J'ai la conviction que l'absence « d'hommes d'État » dans les sociétés post-démocratiques fait qu'il y aura de moins en moins de systèmes de décision, de gens qui pourront assumer la vision d'un État fort et agir en conséquence. Vous avez parlé d'une « forme apprivoisée de la raison d'État » pour la légitimer et en poser les limites. Cette définition de la raison d'État est remarquable, mais je ne suis pas sûr qu'elle trouve à s'appliquer. C'est d'ailleurs l'état instinctif de la France. Tout le monde sait ici que les Français sont le peuple le plus pessimiste au monde sur l'avenir de leur propre pays – plus encore que les Irakiens ! Qu'ils souffrent de pertes de repères et de valeurs qui les poussent à naviguer d'un vote à l'autre, sortes de nomades électoraux. Il n'est pas exclu dans ces conditions que l'on assiste en France à une forme de sursaut, de réaction, et à un moment de reconstruction de la nécessité d'État.

Il pourrait s'agir d'un mouvement de reconstruction conceptuelle, de relégitimation, si on arrive à se mettre au clair sur ce que sera l'Europe à long terme. Je reprends la formule de Jacques Delors, car je pense que l'on n'a jamais dit mieux sur la « fédération d'États-nations », associée à l'idée de subsidiarité qu'il employait pour contenir la frénésie réglementaire de ses propres troupes. Il est possible d'arriver, par un travail intellectuel, conceptuel, juridique et politique, à reconstruire une sorte de synthèse démocratique qui préserve l'irremplaçable démocratie représentative au détriment des pulsions de démocratie directe, pour relégitimer le pouvoir de décision et redonner à la classe politique, collectivement, une sorte de dignité, pour qu'elle soit en mesure d'assumer ce qu'elle doit faire ou non, dire ou ne pas dire... et à quel genre d'émission elle doit participer ou pas.

C'est une sorte de morale qui a l'air exigeante et antique, mais à laquelle il faudra peut-être faire appel car nous ne sommes pas à l'abri d'un cas extrême qui rende nécessaire de recourir à une forme de raison d'État. Peut-être une « forme apprivoisée » comme vous l'avez évoqué, en tout cas une forme combinée à un contrôle *a posteriori* – sinon elle n'existe plus. Le contrôle *a priori* renvoie en effet à une autre conception, celle d'une démocratie moderne encore non totalement détruite par l'abstentionnisme et par l'argent, qui rend notamment possible le contrôle démocratique des services secrets. Il y a ici un cas très intéressant à observer : la capacité d'un Gouvernement à associer, au sein de petites commissions de contrôle, des représentants de la nation astreints au



secret et les services de renseignement, en ayant posé au préalable les règles du jeu en matière de transparence, de domaine et de durée du secret, même si cela heurte l'impatience d'une partie de l'opinion. Sommes-nous en état de pratiquer cela ? Cette perspective n'est pas irréalisable et contrebalance volontairement une approche pessimiste des choses.

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Je vais presque répondre à Hubert Védrine. Évidemment, tout le monde constate avec désolation la contestation continue et grandissante dirigée contre toutes les institutions, à laquelle d'ailleurs même les médias n'échappent pas. Je voulais néanmoins souligner, puisque vous évoquiez les élites « européennes », qu'elles sont elles-mêmes contestées par des mouvements réclamant au contraire un retour à l'autorité, qui ne sont pas toujours les plus positifs. Ils constituent eux aussi un danger, au même titre que le délitement général.

Si je parle en tant que journaliste de la raison d'État, je pourrais résumer grossièrement ma position : le devoir du journaliste est de ne jamais s'incliner devant la raison d'État. On voit bien qu'à chaque fois qu'il l'a fait – je ne remonte même pas à l'affaire Dreyfus ou à la guerre de 1914 –, cela s'est avéré une catastrophe pour les sociétés et, avant toute chose, pour la crédibilité des médias eux-mêmes et notamment de la presse écrite. De plus, nous sommes particulièrement exposés aujourd'hui à l'exigence de transparence des opinions et à la gestion de notre responsabilité de médias.

La question de la raison d'État se pose en termes de plus en plus complexes.

Vous évoquez la dictature de la transparence : je trouve le terme un peu fort car l'opacité règne quand même assez largement sur les affaires les plus sensibles. On a indéniablement le sentiment que tout est sur le devant de la scène, parce que le grand moulinage ou l'effet « café du commerce géant » que permet internet ouvre aussi la voie à la contestation permanente et à la révélation du moindre petit tas du plus misérable secret. La vérité est autre : sur les vrais sujets sensibles, la presse se trouve face à un mur difficile à franchir et, de ce point de vue, le secret d'État ou la raison d'État sont bien une réalité. Je pense d'ailleurs que la demande d'information issue des coulisses – ce qui est une forte demande du lectorat – est révélatrice de la nécessité d'une sorte de contre-feu à l'hypertrophie des stratégies de communication auxquelles toutes les grandes institutions ont recours – les grandes entreprises, les États, les sociétés de l'information et les grands réseaux, notamment Google.

C'est pour nous une des difficultés, et c'est un devoir de la presse que de s'y confronter. Vous avez évoqué rapidement la façon dont les États pouvaient mentir, la façon dont ils avaient la capacité et l'autorité de le faire. Cela existe encore, et la presse garde un souvenir très amer de ce qu'il s'est passé au moment de la guerre d'Irak – la presse américaine et internationale ayant été totalement manipulée sur l'existence d'armes de destruction massive. Les États savent donc bien encore mentir, cacher et manipuler l'information, dans leur propre intérêt ou pour servir ce qu'ils croient bon pour la nation ou l'ordre du monde.



Vous parliez également de la dictature de la transparence, en faisant notamment allusion à *Wikileaks*⁴⁵. Hubert Védrine s'était alors élevé contre la publication de ces centaines de milliers de dépêches à laquelle *Le Monde* avait participé, comme beaucoup d'autres journaux internationaux. Ce qui est intéressant, c'est que *Wikileaks* avait encore recours à la presse traditionnelle pour faire le tri, pour réfléchir à ce que l'on publiait, et la presse avait ainsi éliminé beaucoup de noms, par exemple de diplomates ou d'agents qui pouvaient être mis en difficulté ou en danger par la publication de ces informations. Cela atteste d'une sorte de responsabilité générale des médias, qui existe même si les médias en général sont très diversifiés et peuvent donner l'impression d'une agitation non raisonnée. Vous avez tout à fait raison sur ce plan : il existe bien une lutte interne entre les médias traditionnels et les nouveaux médias, mais aussi envers les agents qui sont porteurs eux-mêmes d'informations en concurrence avec les médias.

Je me souviens qu'il y a à peine quinze ans, quand on allait suivre une campagne électorale, il y avait la presse traditionnelle qui enquêtait sur le candidat ; aujourd'hui, le candidat est face à environ deux cents personnes brandissant leur iPhone. Tout le monde filme, tout le monde enregistre. Cela a conduit à une espèce de compétition entre des médias « classiques », qui continuent à travailler selon les règles classiques du journalisme, et puis le tout-venant qui peut diffuser tout et n'importe quoi. Cela change la nature de notre responsabilité et c'est une difficulté importante. Mais je maintiens tout de même que ce qui a pu être fait est bon, même au moment de *Wikileaks*, en dépit des critiques adressées à Julian Assange. Cela a permis de révéler ce qu'il se passait à Guantanamo et je pense que c'est à la fois légitime et louable.

La presse s'interroge aussi de cette tendance grandissante à vouloir remettre systématiquement en doute ou en accusation les institutions, à envisager assez vite le « complotisme ». Que se passe-t-il en réalité ? Une grande partie de l'opinion publique pense au fond que la raison d'État est dominante, qu'elle est partout, que l'État ne fait que mentir, que les dirigeants la manipulent, la méprisent, et que la vérité n'est jamais bonne à dire au peuple. C'est cela, au fond, que l'on entend très souvent.

Autre sujet : l'émergence des donneurs d'alerte témoigne aussi de nouvelles formes de conflits de loyauté entre l'individu et son institution, conflits sur lesquels la presse se doit d'être particulièrement vigilante. On assiste de plus en plus à des situations où des individus récoltent des documents au sein de l'institution où ils sont employés pour les rendre publics, convaincus que leur démarche relève du bien public. C'est un vrai sujet de réflexion, car on voit ces gens arriver avec des documents qu'ils ont tout simplement volés afin qu'ils se retrouvent dans les journaux. Il y a quelques années, c'était juste le fait du *Canard enchaîné* : c'est aujourd'hui bien plus généralisé, d'autant qu'Internet est parfaitement adapté à la diffusion de masse de ce type de données. La plupart des grands médias continuent à appliquer les règles du journalisme : on enquête systématiquement,

45 *Wikileaks*, association créée par Julian Assange, organise en 2010 la fuite de plus de 250 000 télégrammes diplomatiques américains. Ces fuites sont reprises par plusieurs grands médias internationaux, dont *Le Monde*.



avec le choix de ne pas sortir une information au nom de ce que l'on considère justement légitime par rapport à la raison d'État telle que vous l'avez présentée. On peut également s'incliner devant elle dans certains cas : je pense notamment aux cas impliquant des négociations avec des otages, où l'on sait souvent beaucoup plus que ce que l'on a pu écrire, notamment sur le montant des rançons ou sur ce qui a pu être commandé même si – évidemment, je ne suis pas naïve – la presse n'est pas au courant de ce qui se passe au cœur des services secrets.

Je pense que la presse reste tout de même relativement responsable, en tout cas la presse traditionnelle, et qu'elle s'est adaptée à un environnement tout à fait différent. Les journalistes ne considèrent plus que leur métier principal soit d'enquêter simplement sur les secrets d'État ; il existe d'autres secrets parfois plus puissants, par exemple ceux d'entreprises à rayonnement mondial qui peuvent décider, entraîner – entreprises telles Google qui ont aujourd'hui un pouvoir d'influence sur l'opinion très important et sur lequel doit s'exercer le même devoir d'enquête du journaliste.

Pour conclure, je vous trouve pessimiste et critique à l'égard des médias, nous avons déjà eu l'occasion d'en discuter. Je crois, et je le regrette, que la presse est presque toujours en dessous de la réalité. Quand on sort des enquêtes, on s'aperçoit au fond qu'on a approché cette réalité de loin ce qui atteste, et vous pouvez vous en féliciter, que les États restent puissants même si la contestation que vous avez décrite existe et me paraît d'ailleurs assez dangereuse pour la démocratie.

Francis Delon

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,

modérateur de la conférence

Merci beaucoup Raphaëlle. Nous avons eu au début de cette conférence avec Philippe Raynaud une réflexion sur ce qu'est la raison d'État, son histoire, la façon dont elle est perçue dans le monde, notamment dans les pays anglo-saxons.

Hubert Védrine nous a livré sa vision de l'évolution de l'État, une vision assez noire – il l'a dit lui-même – dans laquelle j'ai bien noté qu'il n'exclut pas que l'État soit plus que contesté et disparaisse. Il a, à ce titre, mis en exergue le rôle des médias et l'immédiateté de la démocratie aujourd'hui, nouvelle forme de démocratie directe encouragée par le développement des réseaux sociaux et par l'habitude que nous avons tous prise désormais d'aller chercher l'information. Il n'y a plus de rendez-vous réguliers, celui du journal que l'on lit ou du journal télévisé que l'on regarde, mais une information permanente sur différents médias. C'est une réflexion qui dépasse le cadre du sujet de ce soir sur la raison d'État et qui porte plutôt sur l'avenir de l'État.

Raphaëlle Bacqué vient quant à elle de nous livrer son point de vue de journaliste : l'État a encore du ressort et est capable de protéger. Le rôle du journaliste, évidemment, est d'aller rechercher en permanence l'information et de ne pas supporter que l'on cache des choses aux Français – je caricature bien sûr. Elle a cité notamment *Wikileaks* et Edward Snowden pour souligner deux aspects des choses :



l'acte de divulgation de milliers de documents, ce qui renvoie à des questions de légitimité, y compris morale, et le contenu même de ces révélations. Ces questions se heurtent au désir des médias et des individus d'avoir l'information immédiate, à cette abhorration du secret.

Hubert Védrine a d'ailleurs élargi le champ du secret aux grandes entreprises car leurs enjeux peuvent égaler ceux des États : le secret des affaires existe et que seraient les entreprises sans lui ? Se pose également la question de la durée du secret : l'information est secrète au moins durant un certain temps. Lorsqu'une négociation internationale se déroule, on souhaite que les positions ne soient pas connues à l'avance par l'autre partie. Il y a besoin d'un secret, les choses peuvent devenir différentes après que la négociation ait eu lieu. On trouve maints exemples de cela. Tous ces thèmes sont des thèmes passionnants.

Je propose que chacun des intervenants qui le souhaite réagisse après avoir écouté les autres. Nous interrogerons ensuite la salle. Je me tourne vers Philippe Raynaud.

Philippe Raynaud

Professeur à l'université Panthéon-Assas

En écoutant M. Védrine tout à l'heure, je pensais à une formule du général de Gaulle sur le président Lebrun dont il dit à la fin de ses Mémoires que « *c'était un excellent homme et qu'il ne lui manquait que deux choses pour être un chef d'État : qu'il y fût un chef et qu'il eût un État*⁴⁶ ». Vous nous avez dit, si j'ai bien compris, qu'il manque aujourd'hui deux choses pour qu'il y ait une raison d'État : c'est que les hommes politiques soient dotés de raison et qu'il y eût, par ailleurs, un État. Nous risquons d'aller vers la fin de l'État et vers la fin de la raison.

Je comprends votre diagnostic, mais je ne le partage pas totalement. Il me semble d'abord que ce qui vous apparaît pour déraisonnable pour de bonnes raisons est le produit d'une certaine conception de la rationalité politique. Dans le code génétique des États démocratiques, il y a l'idée du principe de publicité et celle de la désacralisation de l'autorité. C'est quelque chose qui ne date pas des années 1960 ou 1970, mais qui est là, d'une certaine manière, depuis la fondation des démocraties modernes et avec lequel nous sommes obligés de composer. D'autre part, je ne sais pas si on risque d'avoir une disparition des États, mais peut-être qu'on a plutôt, dans le monde d'aujourd'hui, des dirigeants qui ont beaucoup moins de pouvoirs qu'autrefois car ils ont moins d'emprise sur la croissance et l'économie, qu'ils suscitent aussi moins de confiance alors qu'on leur demande plus de choses qu'autrefois. Cela ne veut pas dire que les hommes de pouvoir – qui ne sont pas forcément des hommes d'État – les appareils d'État ou les administrations soient en parfaite déliquescence. Après tout, sur l'Union européenne, je partage tout à fait le fond votre idée que la bonne formule était celle de Jacques Delors – la fédération d'États-nations –, mais la bureaucratie un peu prolifératrice n'est pas non plus totalement inefficace et, partant, pas nuisible non plus. Elle a une certaine effectivité et, me semble-t-il, un embryon d'État européen commence à exister.

46 Ch. de Gaulle, *Mémoires de guerre – L'Appel (1940-1942)*, Paris, Plon, 1954.

Là où je serais sans doute d'accord avec vous, c'est sur le fait que tout cela crée une situation dans laquelle il est difficile de parler, même en le civilisant ou en l'apprivoisant, le langage de la raison d'État. En effet, les individus modernes sont intolérants à tout ce qui est un produit du temps différé, de la patience, de la délégation, et veulent de l'immédiateté. Cela me paraît tout à fait certain. Mais d'un autre côté, je crois aussi qu'il existe dans la société, française ou ailleurs, des passions qui ne sont pas tout à fait très joyeuses, qui sont même parfois tristes et qui passent par une demande de renforcement de l'autorité de l'État, qui sait être très forte et qui s'exprime, quand elle n'est pas satisfaite, par des voies normales, qui sont un peu pathologiques. Après tout, c'est quelque chose qui est très présent dans la rhétorique politique. Par exemple, les campagnes présidentielles de Jacques Chirac en 1981 et en 2002 faisaient mention de l'autorité de l'État, tout comme le Premier ministre le fait aujourd'hui. Peut-être peut-on dire qu'on en parle sans le faire, mais on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de la demande dans ce sens-là.

Il me semble que nous sommes aujourd'hui dans une situation où il existe une tension permanente entre, d'un côté, une forte pression vers la diminution de toutes les formes de pouvoir et d'autorité et, de l'autre, une demande parfois un peu sauvage de sécurité, qui fait que nous pouvons assez rapidement devenir plus tolérants sur des procédures expéditives qu'il y a encore quelques années. La diminution du pouvoir comporte une forme de démystification qui a des côtés nobles et légitimes mais qui peut être basse également. La critique du pouvoir peut avoir le rôle que lui confère la tradition républicaine ou libérale, mais ce peut être aussi Thersite dans Homère⁴⁷, personnage qui se moque des héros parce qu'on est incapable de voir la grandeur là où elle est.

J'ai le sentiment que Mme Bacqué voit le verre à moitié plein là où M. Védrine le voit à moitié vide. J'ai l'impression aussi que la situation que vous nous décrivez avec talent, celle des marges de progrès dans la transparence d'un État qui n'a pas tout perdu, tient à la démesure de ce qui lui est demandé. En réaction à cette démesure, l'État se défend comme il le peut et pas forcément par les meilleurs moyens. Si l'esprit public était plus favorable à l'État, les gouvernants seraient peut-être plus scrupuleux quant aux manières de traiter les questions que vous leur posez.

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Je n'ai pas de désaccord particulier avec ce que dit M. Raynaud ; d'ailleurs je n'ai pas de désaccord global non plus avec ce que dit Raphaëlle Bacqué. Je voudrais néanmoins préciser rapidement quelques points.

M. Raynaud a parlé de désacralisation : il est évident que c'est la base même de la démarche démocratique par rapport à des monarchies de droit divin. Mais on n'en est plus là, la vraie question étant : jusqu'où va aller la désacralisation ? Si on aboutit à une banalisation, une auto-dé légitimation qui va jusqu'à empêcher les pouvoirs les plus démocratiques qui soient d'exercer la base même de leur fonction, c'est qu'il y aura eu dérapage en cours de route.

47 Homère, *L'Illiade*, trad. fr. J. L. Backès, Paris, Gallimard, 2013.



Sur la question politique, j'ai tendance à penser qu'il existe une sorte de rage contre les politiques aujourd'hui. Quand le Front national dénonce la collusion, il se nourrit plutôt de l'impuissance d'un pouvoir que l'opinion dénonce. « *Puisque vous ne servez plus à rien, puisque vous n'avez plus aucun pouvoir réel sur rien, soyez du moins exemplaires !* ». C'est ce que j'appelle la « vestalisation » de la vie politique : on va choisir des gens comme les Vestales de l'Antiquité romaine qu'on enterrait vivantes si elles avaient une relation sexuelle. Cela est évidemment métaphorique, mais illustre bien le phénomène à l'œuvre aujourd'hui : on charge les politiques d'incarner une vertu totale complètement abstraite pour le compte du reste de la société. Puisqu'ils n'ont plus de pouvoir réel sur les choses, ils retrouvent au moins ainsi un rôle.

Sur la question européenne, je redis ma distinction fondamentale : je crois qu'il est dangereux de vouloir la substituer aux États-nations tels qu'ils existent au prétexte qu'ils ont fait leur temps et sont disqualifiés. Cela revient à rompre le dernier fil démocratique ténu et à casser le lien entre la construction démocratique d'origine et la construction européenne. Ce n'est pas ce que vous avez dit, mais j'en profite pour dire ce que j'en pense.

Philippe Raynaud

Professeur à l'université Panthéon-Assas

Je voulais juste dire que si l'on parle de « fédération » d'États-nations, comme Jacques Delors, on est bien un peu fédéraliste.

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Oui puisqu'il y a des éléments de transfert de compétences comme la monnaie. Mais il y a une très grande différence dans les mots, les concepts et dans l'esprit public entre abandonner la souveraineté, ce qui a longtemps été présenté comme positif et nécessaire à la construction d'un avenir meilleur, et l'exercer en commun. Les gens ont compris qu'on abandonne la souveraineté à tous vents, qu'elle est remplacée par le diktat de marchés devenus fous à cause de la dérégulation financière.

En ce qui concerne les médias, ils ne m'obsèdent pas et je ne leur impute pas l'origine à eux seuls de ce phénomène. Les médias sont à la fois la cause, le vecteur et la victime. Si mon hypothèse pessimiste se concrétisait, les médias seraient engloutis avec l'État. Les médias, que nous critiquons du fait de toutes sortes de choses, font partie du même monde que l'État ou le Conseil d'État. Ils seront engloutis au profit d'un monde beaucoup plus sauvage, où n'importe qui pourra mettre n'importe comment une information sur n'importe quoi. Il n'y aura plus aucun tri sur rien, plus aucune hiérarchisation : les gens aujourd'hui sont déjà informés de milliers de choses sans intérêt, en permanence et dans un désordre absolu. Vous revendiquiez dans l'affaire *Wikileaks* le fait qu'on avait transmis à quelques grands journaux cette masse d'informations pour les rendre présentables : vous avez de fait joué le rôle de l'État et de la raison d'État en triant les informations. Cela a causé pas mal de dégâts tout de même : enfin, vous n'y pouviez rien. Je



voudrais rappeler ici que je n'ai pas parlé de dictature de la transparence ou de la transparence généralisée – je me suis déjà prononcé sur le sujet quand j'avais été interrogé sur une sorte d'enthousiasme qui saisissait les médias, dont *Le Monde*, par mon excellente amie Sylvie Kauffmann. Je lui ai dit que ça ne m'emballait pas car cela pouvait conduire à des excès dangereux.

Je ne trouve pas bon l'exemple de la guerre d'Irak pour notre débat : la presse américaine a gobé les interprétations mensongères alors diffusées car elle était déjà archi-convaincue. La presse américaine n'est pas patriotique, elle est nationaliste au sens des presses allemande et française en 1913. Même Colin Powell⁴⁸ était convaincu. Un autre phénomène s'est rajouté à celui de l'auto-conviction : dans la sphère de décision américaine, il fallait de toute façon frapper l'Irak pour des raisons qui n'avaient aucun rapport avec la présence d'armes de destruction massives. Il fallait laver les souffrances et surtout l'humiliation subies le 11 septembre 2001, et pour cela s'en prendre à un adversaire plus repoussant que dangereux et haïssable. Le logiciel décisionnel a alors répondu « l'Irak », même si cela était sans rapport avec le 11 septembre. L'amalgame ne s'est pas arrêté là : le Pentagone avait à l'époque écarté toute personne comprenant, parlant ou écrivant le farsi ou l'arabe comme étant *a priori* suspecte. Un phénomène d'auto-excitation a succédé à l'auto-conviction : c'est d'ailleurs l'une des pathologies majeures du système américain. Peut-être est-il moins pire et préférable de douter de tout toute la journée. Malheureusement, une pathologie ne protège pas complètement d'une autre.

Je pense tout de même que nous sommes dans une société de défiance, selon le titre d'un excellent petit essai il y a sept ans⁴⁹, défiance généralisée qui n'est pas que hiérarchique. On dit qu'on a remplacé les horreurs de la hiérarchie par une société parfaitement horizontale et égalitariste, mais dans laquelle chacun se méfie des autres. L'essai démontre même qu'il existe une défiance envers les gens les plus proches de nous : on correspond sur internet avec des Chinois mais on se méfie terriblement de nos proches. Cette société est malade. L'excès de la remise en cause de l'excès de pouvoir de l'État – comme la condamnation de la raison d'État dans ses excès – est infiniment justifié, bien sûr, mais la mise en cause de l'excès de pouvoir de l'État a été trop loin, l'équilibre a été perdu en route si l'on a pu aboutir à cette société de la défiance.

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Je voudrais rappeler non sans un brin de provocation que la société de défiance est aussi née en partie des mensonges passés. Il est vrai que certains dirigeants, dont François Mitterrand, ont parfois utilisé la raison d'État pour protéger d'autres secrets qui n'avaient rien à voir avec le bien public : cela a contribué à la société de défiance et nous est encore souvent renvoyé, une partie de l'opinion nous reprochant encore d'avoir couvert des intérêts politiques. On est aussi face à cela.

48 Secrétaire d'État des États-Unis de 2001 à 2005.

49 Y. Algan, P. Cahuc, *La société de défiance. Comment le modèle social s'autodétruit*, éditions de la rue d'Ulm, Paris, 2007.



Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Je pense qu'il n'y a aucun lien et que l'idée selon laquelle les dirigeants cachent et dissimulent tout au peuple est bien antérieure à Mitterrand. Soyons clairs : fallait-il que Mitterrand ne fasse pas protéger sa fille parce qu'elle était illégitime ? Pourquoi au nom de la morale ?

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Mais ce n'était pas la question. Le fait qu'il déclenche des écoutes téléphoniques pour protéger sa vie privée pose problème, non ?

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Non, il n'a pas fait cela pour protéger sa vie privée mais pour protéger sa fille d'un enlèvement.

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Enfin, c'était plus que ça.

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Vous savez très bien que les gens qui ont été écoutés, y compris ceux ayant fait une martyrologie qui dure encore aujourd'hui, l'étaient pour cette raison ou parce qu'ils étaient eux-mêmes en relation avec des gens qui étaient écoutés. Je trouve qu'il y a eu là une interprétation exagérée...

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Oui, mais Jean-Edern Hallier⁵⁰ n'était pas sur le point d'enlever Mazarine... Il y avait là un abus de pouvoir très clair.

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

En êtes-vous sûre ? Ce que je veux dire, c'est que c'est une grossière erreur que de faire commencer la défiance à l'encontre des politiques à cette période-là.

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

Ce n'est pas ce que je fais. Je relevais juste que certains événements, encore récents au fond, ont pointé des mensonges de responsables politiques estimés, jouissant de l'autorité, ce qui a contribué à la défiance envers l'ensemble de la classe politique.

⁵⁰ Journaliste et écrivain français (1936-1997) impliqué dans l'affaire dite des écoutes téléphoniques de l'Élysée.



Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Il y a toujours eu de gros mensonges des médias, de tout temps. Il y a une réelle influence des médias sur ce qui se décide, ce dont vous n'avez pas encore parlé. Il n'y a jamais eu de transparence claire sur la raison pour laquelle tel journal décide de mettre en avant telle information ou tel chiffre. J'ai des témoignages très directs sur votre journal ou d'autres à ce sujet.

Raphaëlle Bacqué

Grand reporter au journal Le Monde

La transparence pour toute communauté est forcément désacralisatrice, et cela vaut aussi pour un journal.

Hubert Védrine

Ancien ministre des affaires étrangères

Justement, je ne la réclame pas sans limite ! Je reconnais qu'un journal soumis à une concurrence et au statut fragile doit trouver des lecteurs. Cela ne concerne pas que les pouvoirs publics ou l'État. C'est bien plus ancien que ce que François Mitterrand a pu faire ou pas.

Francis Delon

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,

modérateur de la conférence

Merci. Nous allons arrêter là ce petit aparté dans le débat. Je me tourne vers la salle : je crois que nous avons eu nombre d'indications très riches fournies dans la discussion.



Témoignages et échanges avec la salle

Question à Philippe Raynaud – Le professeur Raynaud sait certainement que beaucoup d'eau a coulé sous les ponts depuis Dicey et que nous avons quand même, dans des échanges très fréquents entre juges britanniques et français, l'impression qu'ils ne nous considèrent pas comme des « affreux » et réciproquement.

Philippe Raynaud

Je ne suis effectivement pas totalement ignorant de la chose, mais j'ai pris le parti d'un bref rappel historique sur une période très étendue. Le livre de Dicey, dans sa première édition, date de la fin du XIX^e siècle ; l'édition la plus commune date, je crois, de 1915⁵¹. Cela représente un moment de la perception en Europe de la différence entre la France et l'Angleterre. Même si, dans la pratique, les perceptions réciproques se sont évidemment adoucies et rapprochées, je crois que la manière dont nous les évoquons aujourd'hui, sans doute aussi la façon dont nous les questionnons, continue d'être nourrie de sédimentations antérieures de l'histoire politique et juridique. De l'eau a passé sous les ponts aussi depuis Machiavel, Gabriel Naudé et Richelieu, mais cela ne nous empêche pas de nous y référer en évoquant la raison d'État...

Jean-Pierre Duport, ancien préfet – *J'avais une remarque semi-humoristique et une remarque plus sérieuse pour parler du débat. La première pour parler du sens de l'État, puisque c'était aussi dans le titre du colloque. Il faut qu'il y ait un État, c'est sûr, mais il faut aussi qu'il y ait un sens. Il faut avoir une vision historique et une vision prospective. Je ne suis pas sûr que nos hommes politiques aient toujours les deux. Plus sérieusement, je suis un peu inquiet de la dérive de ce débat, que vient d'illustrer le petit échange entre Mme Bacqué et M. Védrine sur Mazarine. La raison d'État – je relisais un peu la note préparatoire – touche aussi au fait que l'on contourne l'État de droit à un certain moment au nom de la raison d'État. Je n'ai pas vu beaucoup ce thème évoqué au cours de ce débat. Réduire la raison d'État au problème de la transparence et au problème du secret, à travers Wikileaks ou Mazarine, me paraît très réducteur. J'aimerais que l'on revienne à la question : est-ce que l'on peut admettre des contournements de l'État à la règle de droit pour des raisons d'État, aujourd'hui dans notre société ? M. Raynaud l'a un peu évoqué, je dois reconnaître que je suis arrivé à la fin de son intervention.*

Pierre Zémor, conseiller d'État honoraire – *J'ai essayé depuis une trentaine d'années de développer la communication publique en disant que c'était la communication institutionnelle qui représentait l'intérêt général. On se heurte à la difficulté que peuvent avoir les observateurs, les sociologues, les médias et les journalistes sur le tri à faire pour invoquer la raison d'État. Vous avez cité le*

51 A.V. Dicey, *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 8^e édition, 1915.

comportement beaucoup plus pragmatique, si ce n'est hypocrite, des États-Unis, mais l'histoire de la construction de l'État n'y est pas du tout la même. En France, l'État est traditionnellement fort, centralisé, descendant, transcendant et, par conséquent, la seule porte de sortie est la contestation. Quoiqu'en dise Jean-Pierre Duport, je trouve que l'on identifie sans difficulté ce qui devient raison d'État et que l'on sait se prévaloir des atteintes à l'État de droit. Néanmoins, les médias sont-ils en mesure d'opérer un tri entre l'adaptation de l'intérêt général sur des affaires secondaires, la violation de grands principes fondamentaux qui mérite la bataille contre la raison d'État, tout en ménageant la transparence qui peut être extrêmement dangereuse ? La transparence confine à l'absence de valeur ajoutée. C'est ce qu'il se passe avec les radios d'information : on déverse tout et il faudrait que ça soit immédiat. Il n'y a donc plus du tout de culture de l'État et de sa pérennité. Dans mon enfance, j'entendais Pierre Mendès-France expliquer qu'il allait négocier à Genève⁵² et pourquoi il ne pouvait pas tout dire à la radio. Aujourd'hui, ça ne tiendrait plus. On ferait des hypothèses, on recouperait. Par conséquent, la transparence, a fortiori immédiate, est un non-sens parce que ce qui est intéressant, c'est la transparence des procédures, mais pas des médiateurs. Est-il possible, notamment du côté des médias, de faire un tri sur la manière d'invoquer juridiquement la raison d'État ?

Olivier Dutheillet de Lamothe, président de la section sociale du Conseil d'État, ancien membre du Conseil constitutionnel – Je trouve très féconde et en réalité très juste l'approche d'Hubert Védrine, c'est-à-dire son idée selon laquelle même dans l'État de droit il doit y avoir une dose de raison d'État. Je pense que c'est une approche beaucoup plus adaptée à la situation actuelle que l'idée selon laquelle la raison d'État est par définition un acte illégal. Je crois que la raison d'État aujourd'hui est la façon dont les systèmes d'État de droit incorporent une dose de raison d'État. Il y a un traitement absolument fascinant de ce point de vue là : celui de la Cour suprême des États-Unis sur l'affaire de Guantanamo. Si on reprend historiquement les quatre ou cinq arrêts de la Cour dans une perspective historique et rétrospective, on voit qu'en usant d'une prérogative extraordinaire la Cour est en mesure de choisir le moment où elle s'empare de l'affaire, ce qui a permis de déclarer de façon extrêmement progressive le système illégal⁵³. En réalité, la dernière décision qui reconnaît l'illégalité a été prise le jour où le gouvernement américain a décidé de fermer Guantanamo. Je trouve que c'est très intéressant et on pourrait appeler cela, en France, la théorie des circonstances exceptionnelles⁵⁴. Par conséquent, il me semble que la bonne approche de la raison d'État consiste plutôt à examiner comment les systèmes d'État de droit incorporent des théories ou des mécanismes qui permettent de faire reculer les bornes de la légalité pour répondre à des intérêts supérieurs de l'État dans un certain nombre de circonstances.

52 Les accords de Genève (20 juillet 1954) marquent la fin de la guerre d'Indochine. Pierre Mendès France est alors président du Conseil et ministre des affaires étrangères.

53 V. notamment USSC, 2006, 548 U.S. 557, *Hamdan v. Rumsfeld* et USSC, 2008, 553 U.S. 723, *Boumediene v. Bush*

54 V. dossier du participant.

Question générale – En matière de raison d'État, la Constitution de la V^e République offre l'exemple assez illustre de l'article 16 qui permet la suspension d'un certain nombre de libertés fondamentales en raison de circonstances particulières. D'ailleurs, Hubert Védrine pourra peut-être nous éclairer là-dessus : les mêmes qui ont longtemps réclamé l'abrogation de cet article 16 ne l'ont pas fait même s'ils n'en n'ont pas usé. Ce recours était possible et avait un sens lorsqu'il n'y avait pas le même questionnement que celui qui existe aujourd'hui sur la notion même d'intérêt général. Je crois que l'affaiblissement de l'État n'est pas seulement la diminution de la capacité des politiques à agir sur le cours des choses, mais il est aussi la contestation de la notion même d'intérêt général qui faisait qu'autrefois les intérêts particuliers ou individuels se soumettaient à la définition de l'intérêt général lorsqu'il était légalement exprimé. Aujourd'hui, c'est quelque chose qui s'est un peu évanoui. Je ne suis pas sûr que la réponse soit uniquement dans la question de la transparence, qui est un peu le destin des poissons rouges dans un bocal.

Francis Delon

Merci de ces observations et de ces questions. M. Duport nous dit que les interventions n'avaient pas répondu à la question qui est l'objet même de ce débat. Aujourd'hui, il est toujours possible pour un dirigeant de prendre pour des raisons d'intérêt supérieur une décision qui ne va pas être complètement dans l'État de droit. Je prends aussi en compte ce qu'a dit Olivier Dutheillet de Lamothe : au fond, est-ce que cet État de droit peut recourir à la théorie des circonstances exceptionnelles pour s'adapter précisément aux nécessités de la raison d'État ?

Il me semble qu'on a quand même en partie répondu à cela, notamment en évoquant les sujets d'actualité concernant le terrorisme. On a dit dans le débat que face à la défiance qui se manifeste souvent à l'égard de l'État – avec l'idée du « complotisme » qu'a évoquée Raphaëlle Bacqué –, derrière toute forme de décision, il y a aussi des besoins d'État. C'est Philippe Raynaud qui nous l'a rappelé toute à l'heure. Ce besoin d'État se manifeste en particulier en matière de sécurité. On a besoin de se protéger contre un ennemi invisible, le terrorisme, qui n'est pas réductible à un traitement normal par les voies de la défense nationale. Pour cela, on accepte l'idée qu'il puisse y avoir des surveillances ou des restrictions à la liberté de mouvement, et le Parlement vote des lois qui auraient pu en d'autres circonstances paraître peu concevables. Il y a d'autres exemples certainement à citer, mais il m'a semblé que le sujet du terrorisme était le plus actuel pour expliquer ce qui aujourd'hui pouvait être un champ d'action de la raison d'État. Peut-être que les intervenants autour de cette table veulent ajouter quelque chose à cela ?

Hubert Védrine

Je trouve qu'il y a quelque chose d'extrêmement intéressant qui ressort du débat et des questions : la notion d'intérêt général est tellement brouillée, évanescence, que pour justifier de décisions absolument normales qui consistent à faire prévaloir l'intérêt général sur l'ensemble des intérêts particuliers, ou

faire prévaloir l'intérêt à long terme du pays, le langage courant va recourir aux termes de « raison d'État ». Cela n'a aucun rapport avec le sujet. C'est devenu tellement peu évident d'invoquer l'intérêt général comme l'intérêt à long terme du pays... sauf lorsqu'on essaie de parler de la dette, mais enfin c'est compliqué.

Recentrons-nous, comme le demande Jean-Pierre Duport à juste titre, sur la raison d'État. Nous avons été plusieurs à évoquer une forme de raison d'État limitée, apprivoisée, légitimée, contrôlée a posteriori, ce qui trouve à s'appliquer à certaines des actions des services secrets – mais pas l'action de renseignement qui n'a pas à être légitimée par la raison d'État dans la mesure où 90% des sources sont des sources ouvertes. Ces actions proprement dites peuvent vouloir dire neutralisations de terroristes avec, par exemple, le recours à l'utilisation de drones, ou la gestion des affaires d'otages. Mme Bacqué a rappelé justement que la presse, dans ces situations, intègre une sorte d'éthique de la responsabilité. Elles peuvent également désigner l'action des forces spéciales, qui portent dans leur appellation même leur singularité au regard des règles habituelles selon lesquelles l'action militaire doit être menée – on peut ainsi dire qu'il n'y aura aucun homme au sol dans ce pays et y déployer 1 250 individus des forces spéciales. On peut faire les deux. Dans le cas des otages, dont la gestion est plus incertaine, l'évaluation de la situation doit pouvoir justifier le recours à la raison d'État, même dans l'État de droit, même au prix de sortir sous certaines conditions de l'État de droit que nous avons nous-mêmes construit.

Philippe Raynaud

Je suis d'accord avec M. Védrine. Mais du coup cela nous oblige, et c'est très bien, à rester dans quelque chose d'assez prosaïque, c'est-à-dire que la raison d'État n'implique pas nécessairement quelque chose d'aussi spectaculaire et mystique qu'on pourrait l'imaginer. Mais en même temps, il y a une sensibilité extrême à ces questions.

Je voulais dire un mot à propos de la remarque de M. Dutheillet de Lamothe sur la Cour suprême des États-Unis. Je crois qu'il y a, parmi les particularités de la Cour, le fait que c'est une institution dont le programme génétique a toujours été de renforcer la position de l'État fédéral. C'est pour cela qu'elle a été créée, pour délimiter les pouvoirs des États et œuvrer dans le sens de la synchronisation fédérale, depuis le XIX^e siècle, en pleine compréhension des nécessités de l'action publique. Pour prendre l'exemple des questions de liberté de la presse : le juge Holmes avait donné une opinion qui maintenant est communément admise et qui autorise en fait quelques limitations du sens du Premier Amendement⁵⁵. Je crois que la tradition américaine est moins intransigente que nous le croyons sur ces questions. Mais son originalité, sa grandeur, c'est que tout cela est présenté comme le développement du droit constitutionnel américain et pas dans le langage de la raison d'État.

55 USSC, 1919, 249 U.S. 47, *Schenck v. United States*.

M. Zémor nous a parlé de son côté de la nécessité notamment pour les médias de faire le tri. Nous en avons déjà parlé, je ne sais pas s'il y a d'autres éléments à apporter à cette question.

Olivier Dutheillet de Lamothe, vous avez dit au fond que cette raison d'État a été apprivoisée, pour reprendre encore l'expression de Philippe Raynaud. Ne peut-on pas en faire un élément de l'État de droit ? D'une certaine façon, cela existe déjà, c'est l'article 16 de la Constitution⁵⁶ prévoyant les circonstances exceptionnelles dont on a parlé. Est-ce qu'on peut aller plus loin ? C'est ce qu'a dit toute à l'heure Hubert Védrine en parlant peut-être d'une sorte de contrôle de l'exercice de la raison d'État, au moins dans certains domaines.

Puisqu'on a beaucoup parlé des États-Unis ce soir : il est vrai qu'aux États-Unis, les services de renseignement sont contrôlés par un dispositif assez lourd. Tel est également le cas en Grande-Bretagne, en France et dans beaucoup de pays. On n'en parle pas, ou peu, mais il existe en France une délégation parlementaire au renseignement⁵⁷ qui a un certain nombre de pouvoirs, qui peut poser des questions et qui reçoit des réponses. L'idée qu'il y ait un certain contrôle démocratique, médiatisé par une délégation tenue au secret ou une commission américaine elle aussi tenue au secret, est donc en effet quelque chose de sain qui va dans la direction de ce qu'évoquait tout à l'heure Olivier Dutheillet de Lamothe : une sorte de règle du jeu qui fasse mieux accepter l'exercice de pouvoirs exceptionnels.

Question à Philippe Raynaud – Vous avez distingué les actes de gouvernement de tradition française et les privilèges de l'exécutif de tradition anglo-saxonne, en sous-entendant que cette tradition anglo-saxonne était plus fondée sur le droit, ou en tout cas sur des dispositifs de jurisprudence, que la tradition française. Est-ce que vous pourriez revenir sur cette approche très intéressante ?

Question générale – On a parlé depuis toute à l'heure de raison d'État comme d'une sorte de synonyme de secret d'État. Je suis certain qu'il y a des gens ici qui pourraient expliquer qu'il y a des cas de raison d'État où c'est de la self-

⁵⁶ Article 16 de la Constitution : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés (1) d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des Assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. / Il en informe la Nation par un message. / Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. / Le Parlement se réunit de plein droit. / L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. / Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

⁵⁷ Créée par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007, elle est actuellement présidée par Jean-Pierre Raffarin, sénateur de la Vienne, ancien Premier ministre.

defense. Si j'ai bien compris, la raison d'État, à la base, est la préservation du système étatique presque par réflexe. Il peut y avoir des cas où la solution est la transparence.

Question générale – Je voulais rebondir sur une question à propos non pas de la déviation mais du glissement du sujet de la raison d'État au secret d'État. Ces deux notions n'ont pas tellement de rapport me semble-t-il, dans la mesure où le silence gardé par les pouvoirs publics sur certaines choses ne relève pas forcément de la raison d'État au sens où vous l'avez très bien défini comme une violation qui serait légitime (ou non) de la règle de droit. En matière de communication de secrets, le droit, me semble-t-il peut être résumé ainsi. D'une part, le secret est plutôt bien défini et protégé par des lois, comme le secret professionnel, le secret de la défense nationale, le secret de la vie privée. D'autre part, il y a d'autres textes contraires : les lois de la République qui organisent la liberté de la presse, qui la défendent comme par le secret des sources. Et puis, entre les deux, je dirais qu'il n'y a ni devoir de communication des pouvoirs publics, ni droit à l'information. Finalement, on en a beaucoup parlé, les rapports entre l'exécutif qui parle ou qui ne parle pas et la presse sont un peu un jeu, un exercice qui se déroule non pas dans le domaine du droit mais dans celui de la politique au sens large. Je voulais poser une question à Mme Bacqué : est-ce que vous pensez que le droit devrait progresser dans le domaine de l'information en créant, en quelque sorte, entre la protection des secrets et votre liberté de la presse, une zone où le pouvoir aurait l'obligation de s'exprimer sur un certain nombre de choses ? Je ne crois pas que ça soit possible, mais votre position m'intéresse. Estimez-vous que vous exercez votre métier dans des conditions juridiquement correctes et acceptables, ou bien souhaiteriez-vous un progrès en matière d'accès à l'information ? Auquel cas, si cet accès était refusé, on pourrait dire que la raison d'État viole la loi ?

Question générale – Sur les détentions illégales qui ont été révélées par le *Washington Post* en 2005 aux États-Unis⁵⁸ : la raison d'État peut-elle justifier, sur le sol européen, que des personnes soient détenues sans aucune garantie, que ces mêmes personnes soient torturées dans des prisons secrètes et que des services secrets étrangers puissent agir sans contrôle ? Qu'en est-il de la protection prévue par les différents engagements des États européens – notamment la Convention européenne des droits de l'homme.

Francis Delon

J'ai évoqué cette dernière question tout à l'heure dans mon introduction en parlant de Guantanamo et du système des « renditions ». C'est bien sûr quelque chose qui heurte les sensibilités mais qui est néanmoins en ligne, me semble-t-il, avec cette idée qu'à un moment, face à un besoin de sécurité exprimé par les citoyens, il y a des choix qui sont faits. Il y a en quelque sorte une balance qui s'établit entre cette exigence de sécurité et les moyens de la défendre. Cela ne veut pas dire que ce système de détentions illégales est bien mais c'est ainsi, c'est comme ça.

58 Article du *Washington Post* du 2 novembre 2005 : <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/11/01/AR2005110101644.html>

Philippe Raynaud

La question de la comparaison des systèmes français et anglo-saxon nous entraînerait très loin et on a peu de temps pour y répondre. J'ai voulu dire qu'on pouvait faire un parallèle entre eux en relevant qu'il existe un certain nombre de dispositifs qui permettent de civiliser la raison d'État en lui ménageant une place tout en la limitant par le contrôle juridictionnel. C'est sur ce point que j'ai comparé, à mes risques et périls, les actes de gouvernement au sens français et le privilège de l'exécutif aux États-Unis. Mais ce qui me paraît important, c'est qu'il y a une différence de départ: il s'agit de deux traditions politiques. La tradition française est née d'une construction de l'État basée sur la souveraineté, qui est aussi la souveraineté royale, et qui s'est déployée avec l'idée qu'il y avait une sorte d'espace naturel pour la raison d'État. Cela n'a été en revanche admis que pour une très courte durée par la tradition anglaise. Dans la tradition anglaise, le point de départ est l'idée du rule of law qui s'impose à tous. La seule chose significative, c'est que ça ne s'appelle pas la raison d'État et qu'on refusera toujours d'appeler ainsi, y compris d'ailleurs actuellement en Amérique sur les questions de Guantanamo. J'ai pour cela insisté sur le fait que nous avons peut-être les mêmes pratiques, mais que nous n'avons pas la même représentation de départ. Nous voyons peut-être les anglo-saxons, comme le disait le général de Gaulle, comme hypocrites, mais les anglo-saxons nous voient un peu comme étatistes. Ce ne sont pas des perceptions entièrement vides, si vous voulez, mais c'est subtil et ça nous entraînerait loin.

Hubert Védrine

J'ai relevé qu'un des intervenants parlait de la transparence comme d'une solution. Je suis tout à fait d'accord : autant j'ai mis en garde et continuerai à le faire contre une sorte de croyance enthousiaste dans les bienfaits de la transparence n'importe quand, n'importe comment, parce que je pense qu'elle finira par tout détruire – y compris le secret des sources, le secret médical... –, autant je pense que dans l'exercice de la responsabilité politique au sein des sociétés de défiance généralisée il y a un vrai usage de la transparence, de la franchise et de la pédagogie au meilleur sens du terme. Cela consiste à ne pas dire tout, n'importe comment et n'importe quand, mais à essayer de faire comprendre aux gens qui écoutent quels sont les choix possibles pour les dirigeants à un moment donné sur des sujets délicats. Je pense qu'il y a encore d'énormes progrès à faire en ce sens. Est-ce que cela écrasera complètement le sentiment que l'on cache toujours les choses aux gens ? Pas forcément, mais cela pourrait contribuer à le marginaliser. Donc la transparence, oui, peut être une solution.

Sur la question de la paix : que la paix soit une aspiration de tous les habitants de la planète, à part pour de minuscules minorités de fanatiques, est une évidence. Mais la construction de la paix est un vieux débat. Peut-on construire la paix par des proclamations comme la Société des nations alors que c'était plutôt une « jungle des nations » ? Comme les « Nations Unies » alors qu'elles sont désunies ? Comme la « communauté internationale » alors qu'elle n'existe

pas ? Tous ceux qui s'y sont essayés ont connu des déconvenues terribles parce qu'il y a la réalité de la compétition du monde. Les peuples sont très différents, ils ne croient pas aux mêmes choses, ils ne sont pas dans les mêmes moments de l'Histoire, ils se sentent en danger, la perception des peurs est un élément très important. Pour aller vers des solutions idéales, il faudrait avoir désamorcé les peurs viscérales et anciennes dans toute une série de peuples ou de pays. Mais comment achever de convaincre l'ensemble des Israéliens qu'ils n'ont rien à craindre des musulmans ou des Iraniens, et l'ensemble des Arabes qu'ils n'ont rien à craindre des colons israéliens ? Comment convaincre les Chinois que les Japonais ont changé, et les Japonais que les Chinois ne voudront pas se venger ? Je pense que c'est un très bel objectif, qu'il faut le construire solidement, mais le moment n'est pas venu d'abandonner les procédés classiques de la sécurité, c'est-à-dire très classiquement l'équilibre des forces. Cela doit se faire au plus bas niveau possible, et naturellement sur un mode plutôt dissuasif et défensif qu'offensif. Si on arrive un jour à mieux, j'en serai le premier ravi. N'oubliez pas, pour terminer, que les rares moments dans l'Histoire où l'on a pu organiser de façon habermasienne le monde, sont les moments où des vainqueurs ont imposé leurs décisions aux vaincus. Jamais autrement. On ne va pas souhaiter une nouvelle guerre mondiale pour que les vainqueurs, inspirés de nobles idéaux, imposent cette organisation, donc nous allons procéder par étapes.

Raphaëlle Bacqué

Sur l'aménagement du droit concernant la liberté de la presse : en France, le droit est plus limitatif pour la presse qu'en Angleterre par exemple. Il est vrai que, très souvent, la presse a recours à la Cour européenne des droits de l'Homme pour faire reconnaître sa légitimité à enquêter. Nous sommes dans la discussion sur la loi sur la protection des sources⁵⁹, qui voit l'introduction d'une notion qui peut être dangereuse et qui est que la protection des sources pourrait être levée. Il y a l'introduction de la notion d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation : c'est là, effectivement, une source d'inquiétude pour la presse. Je crois, pour ma part, que de fait les règles s'assouplissent. Les juges sont beaucoup plus souples qu'ils ne l'étaient il y a encore quelques années où l'on condamnait la presse beaucoup plus lourdement lorsqu'elle portait atteinte aux règles de droit sur la diffamation, sur l'atteinte à la vie privée. C'est ce qui nous restreint pour l'instant. En même temps, je sais bien que ça effrayerait tout le monde si je prônais un alignement du droit français de la presse sur le droit anglais par exemple. Mais il est vrai que les règles sont beaucoup plus restrictives en France, même si la justice applique le droit de manière beaucoup plus souple qu'avant.

⁵⁹ Projet de loi renforçant la protection du secret des sources des journalistes, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 juin 2013.

Conclusion de la conférence

Francis Delon

Conseiller d'État,

ancien secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale,

modérateur de la conférence

Un mot de conclusion sur la protection des sources. Si l'on va jusqu'au bout de ce qui est demandé c'est-à-dire qu'il y ait une protection totale des sources, cela veut dire qu'en réalité le conflit que l'on a exposé toute à l'heure, entre la loyauté à l'institution et le désir ou le besoin que l'on a de révéler les choses, va tourner très clairement dans le sens de la révélation, parce qu'il n'y aura plus aucun risque de condamnation. Cela veut dire que la protection du secret disparaîtrait complètement et que l'État se priverait d'un instrument essentiel de son action. J'entends par là la capacité à garder pendant au moins un certain temps certaines choses secrètes. C'est un débat que l'on ne va pas trancher ce soir, mais vu du côté de l'État, c'est un sujet très grave aussi. Le débat est loin d'être épuisé en la matière.

Je vous remercie de votre attention. Je remercie également nos trois intervenants d'avoir partagé leurs convictions et d'avoir répondu aux nombreuses questions qui leur ont été posées. Je remercie bien sûr le Conseil d'État, et surtout la section du rapport et des études et sa présidente de nous avoir réunis ici. Merci à tous.

L'État et les entrepreneurs

Sommaire de la conférence

Présentation du thème de la conférence	49
Biographies des intervenants.....	57
Actes – L'État et les entrepreneurs.....	59
Témoignages et échanges avec la salle	81
Conclusion de la conférence.....	90



Présentation du thème de la conférence

Les relations entre le monde des entrepreneurs, créateurs et chefs d'entreprise, et la puissance étatique, sont marquées par une ambivalence forte entre revendication de liberté et besoin d'un environnement sécurisé. Après la Révolution s'affirment les grands principes qui fondent les droits des entrepreneurs : le droit de propriété consacré par l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC), la liberté du commerce et de l'industrie garantie par le décret dit d'Allarde⁶⁰ de 1791, brièvement constitutionnalisée en 1795⁶¹ et reconnue comme principe général du droit par le Conseil d'État en 1951⁶². La liberté d'entreprendre, quant à elle, est consacrée en 1982⁶³ comme principe à valeur constitutionnelle fondé sur l'article 4 de la DDHC⁶⁴.

Jusqu'à l'entre-deux guerres, la République est d'essence libérale ; la puissance publique reste certes marquée par une tradition colbertiste et continue d'obéir à des règles distinctes, mais intervient peu de manière directe dans la sphère de l'entreprise et du commerce. L'interventionnisme étatique qui croît à partir des années 1930 connaît un reflux à compter des années 1980 avec la crise de l'État providence, la construction européenne et la montée en puissance de la mondialisation. L'État producteur se réduit, et son rôle direct dans la planification de l'économie devient secondaire.

Dans un contexte désormais dominé par la préservation de la libre concurrence⁶⁵, l'État conserve cependant la mission fondamentale de veiller à l'attractivité de la France pour les entrepreneurs et à la compétitivité de son économie, conditions de la croissance et de l'emploi. Dans une économie globalisée, quels leviers d'action reste-t-il à l'État pour favoriser la création de richesses par les entrepreneurs ? Dans quelle mesure, l'environnement juridique et fiscal en France est-il favorable à l'innovation, la création et la prise de risque ? Comment l'État peut-il être partenaire des entreprises tout en assurant ses missions d'intérêt général, la cohésion sociale et le respect des droits des salariés ?

60 Article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 : « ...[i]/ sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon. [...] ».

61 Article 355 de la Constitution du 22 août 1795 (Constitution de l'an III), abrogée en 1799 : « Il n'y a ni privilège, ni maîtrise, ni jurande, ni limitation à la liberté de la presse, du commerce, et à l'exercice de l'industrie et des arts de toute espèce. [...] ».

62 CE, Ass., 22 juin 1951, Daudignac.

63 CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, lois de nationalisation.

64 « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui : ainsi, l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres Membres de la Société la jouissance de ces mêmes droits. Ces bornes ne peuvent être déterminées que par la Loi ».

65 Qui s'impose en droit français avec l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, qui a notamment créé le Conseil de la concurrence, devenu en 2008 Autorité de la concurrence.

1. Les relations entre l'État et les entrepreneurs : du dirigisme à la crise de l'État providence

En 1936, sous le Front populaire, intervient la première vague importante de nationalisations qui entend suppléer les défaillances d'un secteur privé en grande difficulté dans des domaines clés après la crise de 1929, notamment les chemins de fer avec la création de la SNCF en 1938. Mais c'est surtout après-guerre qu'interviennent des nationalisations d'envergure dans les secteurs comme le gaz, l'électricité⁶⁶ et les transports⁶⁷, mais aussi les banques⁶⁸ et les compagnies d'assurances, dans l'esprit du programme prévu par le Conseil national de la Résistance qui prévoyait notamment « *le retour à la Nation des grands moyens de production monopolisée, fruits du travail commun, des sources d'énergie, des richesses du sous-sol, des compagnies d'assurances et des grandes banques* »⁶⁹.

Ces nationalisations sont contemporaines de l'institution de la Sécurité sociale⁷⁰, dont le financement est assis sur les revenus du travail ; la gestion en est partagée entre l'État et les représentants des entrepreneurs employeurs et de leurs salariés. C'est également le début de la planification industrielle, avec le Commissariat général au plan créé en 1946, pour orienter l'investissement public et privé dans le secteur industriel, dans le contexte des Trente glorieuses marqué par la croissance et le développement d'une société de consommation. L'État producteur, investisseur et planificateur n'est alors pas contesté par les entrepreneurs et leurs représentants, cet interventionnisme n'empêchant nullement l'expansion des entreprises et de la sphère marchande, alimentée par la redistribution de l'État providence.

La troisième vague de nationalisations de 1982 crée une vive tension entre l'État et les représentants des entreprises. Elle est l'occasion pour le juge constitutionnel de consacrer la liberté d'entreprendre comme principe de valeur constitutionnelle : « *si postérieurement à 1789 et jusqu'à nos jours, les finalités et les conditions d'exercice du droit de propriété ont subi une évolution caractérisée à la fois par une notable extension de son champ d'application à des domaines individuels nouveaux et par des limitations exigées par l'intérêt général, les principes mêmes énoncés par la Déclaration des droits de l'homme ont pleine valeur constitutionnelle tant en ce qui concerne le caractère fondamental du droit de propriété dont la conservation constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique ; que la liberté qui, aux termes de l'article 4 de la Déclaration, consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui, ne saurait elle-même être préservée si des restrictions*

66 Loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz.

67 V. par exemple : ordonnance n°45-68 du 16 janvier 1945 portant nationalisation des usines Renault ; ordonnance n° 45-1403 du 26 juin 1945 portant nationalisation des transports aériens (Air France).

68 Loi n° 45-15 du 2 décembre 1945 relative à la nationalisation de la Banque de France et des grandes banques et à l'organisation du crédit.

69 *Programme d'action de la Résistance*, 15 mars 1944.

70 Ordonnance n° 45-2250 du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

arbitraires ou abusives étaient apportées à la liberté d'entreprendre »⁷¹. Le juge contrôle la proportionnalité entre les limitations justifiées par l'intérêt général et l'objectif poursuivi⁷².

Le dirigisme de l'État est progressivement remis en cause dans les années 1980⁷³ par des chocs successifs : le ralentissement de la croissance, la mondialisation, l'internationalisation des entreprises, l'affirmation d'un courant libéral et monétariste, et les premières difficultés structurelles de financement de l'État providence (liées notamment à la hausse du chômage et aux mutations démographiques qui affectent la soutenabilité du système de retraites par répartition). L'augmentation des prélèvements obligatoires découle de ces difficultés avec, par exemple, la création emblématique de la Contribution sociale généralisée en 1990.

L'un des facteurs majeurs du reflux de l'interventionnisme étatique est l'affirmation de l'Union européenne : des pans entiers du droit applicable aux entreprises entrent dans le champ de l'Union, comme les aides directes et indirectes aux entreprises, les accords commerciaux internationaux, ou la politique monétaire. Les aides d'État sont strictement encadrées par le droit européen⁷⁴. La politique de la concurrence monte en puissance en droit interne⁷⁵ sous l'impulsion de l'Acte unique européen de 1986. À partir de 1993, les finances publiques des pays membres font l'objet d'un contrôle mutuel dans le cadre de l'Union économique et monétaire, pour éviter un risque systémique.

Mais en France ce retrait de l'État ne s'est pas accompagné d'une baisse des prélèvements obligatoires, au contraire. Leur hausse continue et le poids des dépenses publiques font l'objet de critiques de plus en plus pressantes de la part des entrepreneurs qui dénoncent une perte de compétitivité sur le marché européen et mondial. Ces inquiétudes ont un impact grandissant en raison de la hausse du chômage⁷⁶.

Selon l'Organisation de coopération et développement économique (OCDE)⁷⁷, la complexité, le manque de lisibilité et l'instabilité du système fiscal français, notamment la fiscalité du capital, induisent des coûts administratifs et des distorsions en faveur des grandes entreprises ayant davantage de moyens pour optimiser les multiples dispositifs dérogatoires – sans que l'efficacité de ces

71 CC, n° 81-132 DC du 16 janvier 1982, *lois de nationalisation*.

72 V. par exemple CC, décision n° 2010-73 QPC du 3 décembre 2010, *Société ZEturf Limited* : « il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi ».

73 Loi n° 86-912 du 6 août 1986 relative aux modalités des privatisations ; loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 de privatisation.

74 Article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; sur la qualification d'aide d'État, cf. CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission* ; CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH*.

75 Ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

76 Au sens du Bureau international du travail : 10,2% de la population active en France au deuxième trimestre 2014, soit 2,8 millions de personnes.

77 OCDE, *Études économiques de l'OCDE*, France, 2013.



dépenses fiscales et sociales soit toujours démontrée alors que leur poids financier est important pour l'État⁷⁸. Le taux nominal de l'impôt sur le revenu des sociétés, qui s'élève à 33,33%, auquel s'ajoute la contribution sociale de 3,33%, est l'un des plus élevés de l'Union. Si le taux effectif est beaucoup plus faible⁷⁹ grâce à des règles d'assiette très favorables aux entreprises, il reste qu'un taux nominal élevé, en économie ouverte, peut avoir un effet négatif sur l'attractivité du territoire et sur la compétitivité des entreprises locales.

Plus significatif encore, le coût du travail est alourdi par un taux élevé de cotisations sociales, au point d'être considéré comme un frein à l'entrepreneuriat. La France se plaçait, en la matière, en tête des pays de l'OCDE en 2012 avec un prélèvement équivalent à 15,7% du PIB dont 11,7% versés par l'employeur. L'État est donc désormais confronté à la nécessité de limiter le poids des charges pour ne pas fragiliser davantage le tissu économique, les créations d'emploi et la croissance, et éprouve par suite de grandes difficultés pour sauvegarder la protection sociale.

Les critiques et les inquiétudes exprimées par les entrepreneurs visent par ailleurs un autre aspect de l'environnement réglementaire et économique dans lequel ils évoluent : le manque de lisibilité et l'instabilité du droit et des procédures applicables. Selon une estimation de l'OCDE, le coût de la complexité administrative représenterait entre 3 et 4% du PIB⁸⁰. Il convient de mentionner à cet égard la question des seuils (10, 20 et 50 salariés) qui peuvent avoir un effet inhibiteur pour les dirigeants de petites entreprises⁸¹. Le droit du travail est également estimé trop rigide, comme en témoignent les débats sur la « flexisécurité » et le contrat de travail unique, ainsi que la récente polémique sur le décret dit « pénibilité »⁸² dénoncé par les organisations patronales comme induisant des charges nouvelles en raison de la lourdeur du dispositif. La régulation de l'immigration est également un sujet fondamental pour les entrepreneurs qui ont besoin de main d'œuvre étrangère.

2. Vers un nouveau contrat entre l'État et les entrepreneurs ?

La prise de conscience de la gravité de la crise a conduit l'État à proposer aux entrepreneurs une approche plus partenariale visant à encourager la création, l'innovation et l'investissement, et à lever les freins qui peuvent inhiber la prise de risque et le développement de l'activité.

78 V. par exemple Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et « niches » fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux*, octobre 2010.

79 8% pour les entreprises du CAC 40, 22% pour les PME, d'après le Conseil des prélèvements obligatoires (2009), cité dans OCDE, *Études économiques de l'OCDE*, France, 2013.

80 Pour les entreprises et les ménages. Chiffre cité dans le rapport économique, social et financier du ministère de l'économie pour 2014.

81 Leur franchissement accroît les obligations administratives auxquelles leur structure est soumise, en matière de comptabilité, déclarations, cotisations sociales, institutions représentatives du personnel. Source : J. Pisani-Ferry, *Quelle France dans dix ans ?*, Rapport de France stratégie au Président de la République, Fayard, 2014.

82 Décret n° 2014-1156 du 9 octobre 2014 relatif à l'acquisition et à l'utilisation des points acquis au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité.

A. Rénover le dialogue social et l'État providence

Entré en vigueur le 1^{er} mai 2008, l'article L. 1 du code du travail⁸³ consacre, en matière de droit du travail, l'obligation pour l'État d'engager avant chaque réforme une négociation avec les organisations syndicales et patronales. Les représentants des entrepreneurs sont donc plus que jamais parties prenantes dans les processus d'élaboration du cadre normatif qui leur est applicable.

Ces négociations ont ouvert la voie à des assouplissements réels, comme en témoigne par exemple la mise en place depuis août 2008⁸⁴ de la rupture conventionnelle du contrat de travail à durée indéterminée. Plus récemment, la loi relative à la sécurisation de l'emploi⁸⁵ donne davantage de flexibilité aux entreprises en cas de graves difficultés conjoncturelles. La durée légale du temps de travail fait également l'objet de nombreux débats concernant l'annualisation, la fiscalité sur les heures supplémentaires, ou la possibilité d'introduire des assouplissements par voie contractuelle pour tenir compte de la réalité des entreprises.

Par ailleurs, à la suite notamment du rapport de Louis Gallois, l'État s'est engagé à alléger le poids des prélèvements obligatoires avec notamment le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)⁸⁶, qui vise à permettre une baisse substantielle du coût du travail. Il a été complété par le « pacte de responsabilité et de solidarité »⁸⁷, qui prévoit notamment des baisses de charges supplémentaires⁸⁸ et l'ouverture de négociations sur une modernisation du dialogue social dans l'entreprise. L'État attend en échange des engagements des entrepreneurs à utiliser les marges dégagées pour investir et créer de l'emploi. C'est le débat difficile autour des « contreparties » demandées, les entrepreneurs objectant que l'emploi et l'investissement ne se décrètent pas. À l'inverse, les organisations représentatives des salariés s'inquiètent du risque de fragilisation de la protection sociale et d'une remise en cause des fondements mêmes de l'État providence

83 Créé par la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 : « *Tout projet de réforme envisagé par le Gouvernement qui porte sur les relations individuelles et collectives du travail, l'emploi et la formation professionnelle et qui relève du champ de la négociation nationale et interprofessionnelle fait l'objet d'une concertation préalable avec les organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel en vue de l'ouverture éventuelle d'une telle négociation. À cet effet, le Gouvernement leur communique un document d'orientation présentant des éléments de diagnostic, les objectifs poursuivis et les principales options. Lorsqu'elles font connaître leur intention d'engager une telle négociation, les organisations indiquent également au Gouvernement le délai qu'elles estiment nécessaire pour conduire la négociation* ».

84 Articles L. 1237-11 à L. 1237-16 du code du travail, issus de la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail. Selon le site du ministère du travail, ce type de rupture concernait en 2012 16% des fins de CDI. La Cour de cassation a récemment élargi la portée de ce dispositif en statuant qu'une rupture conventionnelle peut valablement être conclue au cours de la suspension du contrat de travail consécutive à un accident du travail ou à une maladie professionnelle (Cass., soc., 30 septembre 2014, n° 13-16297).

85 Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

86 Mis en place par la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

87 Loi n° 2014-892 du 8 août 2014 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 et loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificatives pour 2014.

88 Le volet d'allègement de charges sociales qui devait compléter celui prévu par le CICE a été invalidé par le Conseil constitutionnel par sa décision n° 2014-698 DC du 06 août 2014, *Loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014*.

B. Simplifier et moderniser l'État

En matière fiscale et sociale, la procédure de rescrit, enrichie notamment en 2008⁸⁹, a vocation à être étendue pour sécuriser les initiatives et les projets⁹⁰. Le régime d'auto-entrepreneur, créé en 2008⁹¹, a simplifié l'accès à l'entrepreneuriat, avec un réel succès, pour les entreprises individuelles⁹² même s'il a été l'objet de critiques notamment de la part des artisans et des commerçants dénonçant un risque de fragilisation de leurs activités.

Les relations entre les entrepreneurs et l'État client sont au cœur des débats sur la facilitation de l'accès à la commande publique, en particulier pour les PME, dans le respect des règles de la libre concurrence à l'intérieur de l'Union⁹³. Le cadre juridique régissant le droit des entreprises en difficulté, rénové en 2014⁹⁴, participe également à la mise en place d'un environnement juridique plus simple et plus protecteur pour les entrepreneurs. En 2008, afin de répondre aux inquiétudes nées de la raréfaction du crédit lié à la crise économique et financière internationale, un médiateur du crédit est mis en place pour faciliter l'accès des entrepreneurs au financement.

Préconisée par de nombreux rapports⁹⁵, la simplification du cadre juridique applicable aux entreprises est jugée cruciale pour lever les freins à l'investissement et la création d'entreprises et d'emplois. Le Conseil de la simplification pour les entreprises créé à cet effet en 2014 pour une durée de trois ans⁹⁶ comprend des entrepreneurs et procède selon une méthode participative⁹⁷.

Les efforts sont également nécessaires pour simplifier la carte des aides nombreuses et fragmentées de l'État, qui ont un coût et peuvent s'avérer peu lisibles pour les entrepreneurs⁹⁸.

89 Par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008 et la loi de finances rectificative pour 2008.

90 V. sur ce point l'étude du Conseil d'État, *Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets*, La Documentation française, 2014.

91 Loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008 ; modifié par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Ce régime a pour objectif de simplifier l'exercice de petites activités indépendantes, notamment par des déclarations simplifiées.

92 Selon l'INSEE, entre 270 000 et 360 000 immatriculations d'auto-entreprises sont enregistrées chaque année, soit plus d'une création d'entreprise sur deux.

93 V. décret n° 2014-1097 du 26 septembre 2014 portant mesures de simplification applicables aux marchés publics, dont certaines dispositions transposent les directives 2014/24/UE et 2015/24/UE sur la passation des marchés public, en créant notamment les « partenariat d'innovation ».

94 Loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises ; l'ordonnance du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives et son décret sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

95 Par exemple, récemment, le rapport du Conseil de la simplification, *50 mesures pour simplifier la vie des entreprises*, avril 2014, ou le rapport sus cité de J. Pisani-Ferry.

96 Par le décret n° 2014-11 du 8 janvier 2014.

97 Qui a notamment abouti, après ses premières propositions (50 mesures de simplification définies en avril 2014), à un projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

98 Inspection générale des finances, *Pour des aides simples et efficaces en faveur de la compétitivité*, La Documentation française, 2013.

C. Relancer l'investissement et l'innovation

Si l'État ne contrôle plus directement qu'un petit nombre d'entreprises⁹⁹, l'État actionnaire subsiste avec des participations désormais gérées de manière centralisée par l'Agence des participations de l'État, créée en 2004¹⁰⁰. L'État stratège, en retrait depuis le début des années 1990 avec la crise de la planification, se réoriente vers des activités de prospective, d'évaluation et d'aide à la décision. C'est ainsi que le commissariat au plan devient en 2006 le Centre d'analyse stratégique, puis le Commissariat général à la stratégie et à la prospective. La création d'outils destinés à lui permettre d'agir notamment sur la politique industrielle, pour soutenir l'investissement et les entreprises à fort potentiel de croissance, conforte cette orientation.

S'agissant des entrepreneurs porteurs de projets innovants, il s'agit tout d'abord de rénover et simplifier les outils d'accès au financement et d'accompagnement de la prise de risque : pour les PME, l'établissement public Oséo a regroupé en 2005 l'ANVAR¹⁰¹ et la BDPME¹⁰². Il est fusionné en 2012 avec le Fonds stratégique d'investissement créé en 2008, pour former la Banque publique d'investissement (BPI France). Le soutien à l'innovation prend également la forme d'incitations fiscales, avec le crédit impôt recherche qui favorise les investissements en matière de recherche et développement, le crédit impôt innovation spécifique aux PME, ou le statut de « Jeune entreprise innovante » créé en 2004¹⁰³.

L'État conserve aussi un rôle déterminant dans la coordination de l'initiative publique et privée. Ainsi les pôles de compétitivité, lancés en 2005, permettent à l'État de favoriser la compétitivité et l'attractivité des territoires en créant un cadre favorable aux entrepreneurs en matière d'infrastructures, de formation et de recherche. C'est enfin, de manière plus générale, en améliorant la formation professionnelle et en développant l'apprentissage que l'État peut contribuer, avec les partenaires sociaux, à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée.

D. Accompanyer la mondialisation

Dans une économie mondialisée, les États conservent un rôle dans la défense de la compétitivité nationale et dans l'appui pour la conquête de marchés extérieurs.

La qualité du fonctionnement de l'État régalien (justice, police, fiscalité) demeure un facteur clé de la compétitivité des nations à l'heure de la mondialisation. La modernité, l'intégrité et la compétence de l'administration en France¹⁰⁴ constituent donc un atout réel.

Pour ce qui est de l'appui à l'exportation et à l'implantation d'entrepreneurs français sur les marchés extérieurs, le rôle de l'agence Ubifrance est central, de même que celui des services des ambassades à l'étranger. Pour apporter une aide

99 90 entreprises fin 2012 selon l'INSEE, les trois principales étant La Poste, la SNCF et EDF.
100 Décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 portant création du service à compétence nationale « Agence des participations de l'État ».

101 L'agence nationale de valorisation de la recherche, créée en 1967.

102 Banque de développement des petites et moyennes entreprises.

103 Par la loi de finances pour 2004.

104 Par exemple, la France se classe au 4^e rang mondial en matière de services publics en ligne (enquête de l'ONU, 2014).



cohérente aux entrepreneurs, le label « Bpifrance Export », partenariat renforcé entre UbiFrance, Bpifrance et la Coface, a été lancé en 2013, afin de leur proposer une offre regroupant la prospection des marchés internationaux, le financement et la sécurisation de leurs projets à l'étranger.

Alors que le droit européen, assurant le respect de la libre concurrence, limite la possibilité d'appuyer l'émergence de « champions nationaux », l'État conserve la faculté d'encourager l'esprit d'entreprise et de protéger les intérêts nationaux jugés stratégiques en adoptant des cadres juridiques favorables : protection et valorisation de la propriété intellectuelle et industrielle (baisse en 2000 de la taxe sur le dépôt de brevet, soutien à la mise en place du brevet unitaire européen¹⁰⁵) ; lutte contre la contrefaçon¹⁰⁶ et promotion de la « marque France »¹⁰⁷ ; dispositifs de protection des entreprises stratégiques contre les OPA hostiles, renouvelés notamment en 2014 par le décret relatif aux investissements étrangers¹⁰⁸.

Un autre rôle majeur de l'État est son intervention, à la suite de la crise économique et financière de 2008, pour relancer l'investissement dans les filières jugées stratégiques pour la compétitivité de la France, avec la création du commissariat général à l'investissement¹⁰⁹ pour gérer les fonds levés en 2010 par le grand emprunt de 35 milliards d'euros.

La création d'une délégation interministérielle à l'intelligence économique¹¹⁰ est emblématique de la volonté de l'État de protéger, valoriser et diffuser l'information économique stratégique à destination aussi bien des acteurs publics que des entreprises. Un des enjeux est aussi de permettre à la France, en rassemblant les acteurs publics et privés, de peser suffisamment en amont sur la définition des normes internationales pouvant avoir un impact considérable sur l'environnement économique¹¹¹.

L'État veille par ailleurs à préserver l'attractivité de la France pour les entrepreneurs et investisseurs étrangers. Le Président de la République a ainsi récemment présidé le conseil stratégique de l'attractivité, qui fait une large place aux dirigeants de grandes entreprises étrangères et s'est réuni par deux fois en 2014. En 2013, la France se classait quatrième dans le monde pour le volume d'investissements directs étrangers.

105 Loi française autorisant la ratification de l'accord relatif à une juridiction unifiée du brevet promulguée le 25 février 2014.

106 Notamment grâce à l'action de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

107 Rapport de la mission « Marque France » publié en juin 2013.

108 Décret n° 2014-479 du 14 mai 2014 relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable. Ce décret étend le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005 réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du code monétaire et financier, dit décret « anti-OPA », qui avait été suivi d'une loi n° 2006-387 du 31 mars 2006 relative aux offres publiques d'acquisition.

109 Décret n° 2010-80 du 22 janvier 2010 relatif au commissaire général à l'investissement.

110 Décret n° 2013-759 du 22 août 2013 relatif au délégué interministériel à l'intelligence économique.

111 V. notamment à ce sujet l'intervention de Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique, lors de la 3^e conférence du cycle, « L'État peut-il survivre à la mondialisation ? ».

Biographies des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Le modérateur

Michel Barnier,

Conseiller d'État, ancien ministre

Michel Barnier a débuté sa carrière en 1973 comme chargé de mission au cabinet du ministre de l'environnement, puis du secrétaire d'État à la jeunesse et aux sports. En 1976, il devient conseiller technique au cabinet du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, puis, en 1977, au cabinet du secrétaire d'État au commerce et à l'artisanat. Élu député de la Savoie en 1978, et président du Conseil général en 1982, il a notamment coprésidé le comité d'organisation des jeux olympiques d'Albertville (1987-1992). En 1997 il est élu sénateur du même département. M. Barnier a en outre occupé différentes fonctions ministérielles : nommé ministre de l'environnement en 1993, il devient en 1995 ministre délégué aux affaires européennes jusqu'en 1997, ministre des affaires étrangères en 2004-2005, et ministre de l'agriculture et de la pêche en 2007-2009. M. Barnier a intégré le Conseil d'État en 2005. Il a été élu au Parlement européen en 2009. En outre, il a occupé les fonctions de commissaire européen à la politique régionale et à la réforme des institutions de 1999 à 2004, et de commissaire européen chargé du marché intérieur et des services de 2010 à novembre 2014.

Les intervenants

Pascal Faure,

Directeur général des entreprises

Ingénieur général des Mines, diplômé de l'École polytechnique et de l'École nationale supérieure des télécommunications de Paris, Pascal Faure a débuté sa carrière aux États-Unis. De retour en France, il intègre le CNET, avant de rejoindre la direction du budget de 1992 à 1995. Il est nommé conseiller technique au cabinet du ministre du tourisme, puis de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration. De 1997 à 2001, Pascal Faure exerce différentes responsabilités de direction à l'Institut Telecom. Il devient ensuite directeur technique adjoint au ministère de la défense. De 2007 à 2012, il est successivement nommé vice-président du Conseil général des technologies de l'information, puis du Conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies, et enfin du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies. Directeur général de la compétitivité de l'industrie et des services (DGCIS) depuis décembre 2012, il est nommé Directeur général des entreprises lorsque la DGCIS devient la Direction générale des entreprises, en septembre 2014. Il est par ailleurs co-fondateur de la collection *Territoires de l'information* et a codirigé plusieurs ouvrages, notamment *Media@media* (2001).



Véronique Morali,

Présidente de Fimalac Développement et de Webedia

Diplômée de Sciences Po et de l'École supérieure de commerce de Paris (ESCP), Véronique Morali intègre l'inspection générale des finances à sa sortie de l'ENA (promotion Denis Diderot, 1986). En 1990, elle rejoint le groupe Fimalac, dont elle devient administratrice et directrice générale déléguée, avant d'être nommée présidente de Fimalac développement. Elle est en outre vice-présidente de Fitch Group, membre du conseil de surveillance du groupe Publicis et de la compagnie financière Edmond de Rothschild, et administratrice de Coca Cola et du groupe Alcatel. Depuis 2011, elle est présidente de Webedia. Elle a par ailleurs un engagement associatif actif en tant que cofondatrice de l'association Force Femmes, qui vise à accompagner des femmes dans leurs démarches de retour à l'emploi et de création d'entreprise. Elle est également cofondatrice du *Women Corporate Directors Paris*, réseau de femmes membres de conseils d'administration.

Louis Schweitzer,

Commissaire général à l'investissement

Diplômé de l'École Nationale d'Administration en 1970 (promotion « Robespierre »), Louis Schweitzer devient Inspecteur des finances et entre à la direction du Budget. En 1981, il devient Directeur de cabinet de Laurent Fabius alors Ministre délégué chargé du budget au sein du Gouvernement de Pierre Mauroy. Il suivra Laurent Fabius au Ministère de l'industrie en 1983, puis à Matignon de 1984 à 1986. En 1986, Louis Schweitzer entre chez Renault ; il est nommé directeur de contrôle de gestion, puis directeur financier et directeur général avant de devenir en 1992 président-directeur général du groupe automobile, poste qu'il occupera jusqu'en 2005. De 2005 à 2010, il préside la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE). Louis Schweitzer est également président d'Initiative France depuis 2011 et président du Conseil des affaires étrangères. Le mercredi 23 avril 2014, Louis Schweitzer est nommé en Conseil des ministres Commissaire général à l'investissement, succédant ainsi à Louis Gallois.



Actes – L'État et les entrepreneurs

Michel Barnier

*Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,
Chers collègues,

Je suis heureux de vous accueillir pour cette nouvelle conférence du cycle « *Où va l'État ?* » et vous souhaite, au nom de mes collègues et en particulier de Mme de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études, la bienvenue. La conférence d'aujourd'hui traite d'un sujet extrêmement important, directement lié aux travaux de l'étude annuelle 2015 du Conseil d'État, *L'action économique des personnes publiques*, travaux qui nous conduisent à auditionner régulièrement des responsables des secteurs privé et public en France ou en Europe.

Dans le dossier préparatoire au colloque qui vous a été remis, nous avons rappelé que l'État, garant de l'intérêt général et de la cohésion sociale, évolue dans un monde de plus en plus instable et concurrentiel, ce qui en fait l'acteur en dernier recours constamment interpellé sur les fractures et les malaises de la société française – précarité, exclusion, montée du chômage... Dans ce contexte, quelles sont les marges de manœuvre de l'État pour aider les entrepreneurs et les entreprises à créer de la richesse et de l'emploi, c'est-à-dire à investir pour promouvoir une croissance économique durable ?

Dans cette « *mère de toutes les batailles* », qu'en est-il de l'État ? État providence, État entrepreneur, État stratège, État parfois spectateur – spectateur de ce qui se décide ailleurs, notamment à Bruxelles –, État facilitateur... Comment l'État peut-il être partenaire des entreprises tout en assurant des missions d'intérêt général, de cohésion sociale et de respect des droits des salariés ?

En posant cette question, j'ai en mémoire deux rapports récents : celui de Jacques Attali dont il est dit que la loi *Macron* est la traduction¹¹² et, plus récemment, un rapport qui à mes yeux est fondamental, celui de Louis Gallois sur la compétitivité, qui apporte des réponses lucides et parfois audacieuses¹¹³. Je veux d'ailleurs rappeler que la première proposition de Louis Gallois, sans doute la moins chère à mettre en place, est celle de la stabilité fiscale et réglementaire qu'attendent les entreprises pour avoir cette visibilité indispensable au développement de leurs activités. Récemment, je rencontrais des jeunes chefs d'entreprise à qui je posais cette question en pensant à cette conférence : « *qu'attendez-vous des pouvoirs publics ?* » Je ne vous dirai pas brutalement ce qu'ils ont répondu, mais cela revenait à dire : « *Fichez-nous la paix et laissez-nous travailler tranquille* ».

¹¹² *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française : 300 décisions pour changer la France*, sous la présidence de Jacques Attali, XO Éditions, La Documentation française, 2008.

¹¹³ *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, Rapport au Premier ministre, Louis Gallois, Commissaire général à l'Investissement, La Documentation française, 2012.

La fiscalité, les charges, la réglementation évoluent et s'accroissent constamment, comme le montrent les exemples récents sur la pénibilité, les normes, les standards. Cela est de moins en moins bien accepté par les entrepreneurs. En même temps, si l'on approfondit le questionnement de ces jeunes chefs d'entreprise, on s'aperçoit qu'ils sont très demandeurs à l'égard de l'État sur de nombreux sujets : la formation et l'adéquation à l'emploi, le soutien aux exportations, la stabilité financière – sans laquelle rien n'est possible – et, bien sûr, l'harmonisation au niveau européen.

Telle est la relation ambiguë et quelque peu schizophrénique qui existe en France vis-à-vis de l'État. Une relation faite de distance et d'attentes, de méfiance et d'impatience et, surtout, de demandes de protection. J'observe d'ailleurs, venant de passer cinq années exigeantes et difficiles à Bruxelles en charge du marché intérieur et de la régulation financière, que cette attitude se constate également à l'égard des institutions européennes et de l'Union européenne. J'ai vécu cela très clairement en regardant comment les entreprises, et pas seulement elles, s'inquiètent ou critiquent l'excès de réglementation européenne et, en même temps, quand il s'agit de directives, sont les premières par leurs représentations ou leurs formations professionnelles à exiger le plus de précisions possible dans leur élaboration ou leur mise en œuvre à travers les standards techniques, pour éviter des concurrences déloyales ou désordonnées au niveau des autres pays européens. Ces questions se posent donc à la fois au niveau européen et au niveau national. Je pourrais prendre de nombreux exemples issus des actions que j'ai menées pendant cinq ans pour construire ou reconstruire un écosystème favorable aux entreprises et à l'emploi en Europe, à la suite de la crise financière qui a cassé la croissance et mis en panne une grande partie de l'économie européenne.

Durant cette conférence, tous les sujets ne pourront pas être abordés, même si tous sont importants à commencer par le droit du travail, la formation professionnelle, l'alternance ou l'apprentissage – qui est une grande demande au niveau européen et qui fonctionne beaucoup mieux en Suisse, en Autriche ou en Allemagne qu'en France. Il y a également un secteur, quand on parle d'entreprise et d'écosystème que l'État ou l'Europe doit créer, qui est nouveau et se développe, celui de l'économie sociale et solidaire qui accueille une entreprise nouvelle sur quatre. Voilà ce que je voulais dire en propos liminaires à cette conférence.

Je rappelle que, tour à tour, les différents intervenants, Pascal Faure, Véronique Morali et Louis Schweitzer, vont s'exprimer chacun dix à quinze minutes, après quoi les deux autres invités pourront réagir. Puis nous donnerons la parole au public pour interpeller les orateurs.

Je donne tout d'abord la parole à Pascal Faure, directeur général des entreprises, qui a vécu aux États-Unis et qui possède une longue et solide expérience au plus haut niveau de l'État après avoir travaillé dans des secteurs aussi variés que le tourisme, l'institut des télécoms, le ministère de la défense, les technologies de l'information et dans les secteurs de l'industrie, de l'énergie et des services. Voilà qui vous donne beaucoup de qualités et d'expertise pour évoquer cet État. Est-il encore stratégie, en a-t-il encore les moyens ? Comment utilise-t-il ou crée-t-il des leviers en matière de simplification ? J'ai évoqué cette grande demande très



basique des entreprises, mais aussi de manière plus proactive pour renforcer les investissements et les filières stratégiques. Je suis heureux de vous donner la parole.

Pascal Faure

Directeur général des entreprises

Merci M. le président. En tant que directeur général des entreprises, je me sens tout particulièrement concerné par le sujet de la conférence. En effet, que fait l'État pour les entreprises ? Autrement dit, quel est mon propre rôle, fonctionnaire au quotidien, pour les entreprises ? Vous avez dit en introduction que, lorsqu'on vous posait la question de savoir ce que certains attendaient de l'État, la réponse était « *rien* », sous-entendant « *laissez-nous tranquille* ». J'ai l'impression qu'entre ceux qui attendent tout de l'État et ceux qui n'en attendent rien, il y a de la place pour un État éclairé qui, aujourd'hui, a un rôle tout à fait majeur à jouer pour les entreprises. Je vais essayer de vous l'illustrer à travers quelques exemples. Les échanges avec la salle permettront d'approfondir nos échanges.

Tout d'abord, l'État ne peut pas se désintéresser des entreprises pour une raison simple : c'est que les entreprises et, surtout, les entrepreneurs, sont le terreau et les acteurs qui développent notre pays. Actuellement, il existe en France plus de trois millions d'entreprises, depuis les entrepreneurs individuels jusqu'aux grands groupes. Sur ces trois millions, il y a deux cent cinquante grands groupes qui, à eux seuls, emploient plus de salariés que les trois millions de petites entreprises. C'est donc un ensemble d'acteurs extrêmement diversifié qui investit, prend des risques, crée de la richesse et, *in fine*, de l'emploi.

Au fil des années, en matière d'entreprises et particulièrement dans le domaine industriel, le rôle de l'État a beaucoup évolué.

Durant les trente glorieuses, l'État était essentiellement un bâtisseur. C'est à travers ce rôle qu'on le reconnaissait le plus, notamment dans le domaine des télécommunications ou des transports. Dans les années quatre-vingt-dix, l'État a développé une compétence de régulateur, comme dans le secteur des télécommunications pour reprendre cet exemple. Je pense qu'aujourd'hui, de plus en plus, le rôle de l'État est d'être véritablement un État stratège, c'est-à-dire un État qui n'intervient pas nécessairement directement dans le jeu des acteurs mais qui crée les conditions de la réussite entrepreneuriale, qui adapte les règles du jeu pour faire en sorte que, dans un pays comme le nôtre, les entreprises puissent se développer, relever le défi de la compétition internationale et être ainsi créatrices d'emplois et de richesses. Au-delà de ces rôles de « bâtisseur / régulateur / stratège », il existe également des rôles constants de l'État, mais qui ne feront pas l'objet de développement dans cet exposé : rôle en matière de recherche génératrice de progrès académiques et d'innovations, rôle en matière de fiscalité des entreprises (et des ménages), rôle en matière de réglementation...

Quand on exerce mon métier, c'est-à-dire que l'on essaye d'agir en faveur des entreprises, sur quels leviers joue-t-on ? Quels sont les objectifs que l'on poursuit ?



Il y en a deux aujourd'hui, qui sont critiques dans la situation que connaissent le pays, l'Europe et le monde. Tout d'abord, il s'agit de développer la compétitivité des entreprises. Ensuite, il convient d'œuvrer à l'attractivité de notre territoire pour faire en sorte que, lorsque des entreprises internationalement mobiles cherchent à se localiser dans un pays de la zone euro, elles investissent un pays comme la France plutôt qu'un territoire concurrent. Je remarque qu'autour de nous la plupart des pays, y compris les plus libéraux ou réputés comme tels, ont des préoccupations dans ces domaines. Au Royaume-Uni ou en Allemagne, en Asie, en Corée ou au Japon, nos partenaires ont exactement les mêmes approches. Ils développent non pas ce que l'on appelle les politiques industrielles, parce que le mot est parfois connoté, mais une logique très présente chez les Britanniques, celle de stratégie industrielle.

Comment fait-on, plus précisément, pour atteindre ces objectifs de compétitivité et d'attractivité ? Je vais m'attacher à la compétitivité pour l'illustrer par des actions concrètes qui sont à la main de l'État.

Quand on parle de compétitivité, il y a deux leviers pour l'État. Le premier est ce que l'on appelle la « compétitivité-coût », c'est-à-dire les coûts de production. Le second est la compétitivité « hors-coûts » comme l'environnement où des facteurs intrinsèques à l'entreprise qu'il faut favoriser pour la rendre plus compétitive.

Sur le levier des coûts, la maîtrise des facteurs, les domaines d'action sont assez clairs. Quand on parle de coût, le premier auquel on pense est le coût du travail. Dans la décennie passée, 2000-2010, il faut savoir que la France a perdu quasiment tout l'avantage de compétitivité « coût » qu'elle avait par rapport à l'Allemagne. Les courbes se croisent malheureusement sur cette période. C'est un véritable enjeu pour le pays d'où, par exemple, l'instauration de mesures telles que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou le pacte de responsabilité, qui conduisent à des allègements de charges pour les entreprises évalués à trente milliards. Pour certains c'est trop alors que pour d'autres cela n'est pas assez. Ce que je sais, c'est que trente milliards, c'est un point et demi de PIB, de notre richesse nationale. Pour moi, c'est un effort significatif qui permet de redresser les choses. Évidemment, on peut s'interroger pour savoir si ces mesures sont nettes d'autres effets qui viennent aggraver les coûts ou pas. Et c'est cet équilibre subtil qu'il faut arriver à juguler, à maîtriser, pour faire en sorte que le coût du travail nous permette d'avoir des entreprises compétitives.

Le deuxième coût auquel on pense moins et sur lequel l'État agit est celui de l'énergie, facteur essentiel de compétitivité pour les entreprises pour une raison simple : dans sa politique de prix de l'énergie, l'État a souvent privilégié le consommateur plutôt que l'entreprise, ce qui pourrait être pénalisant. Mais grâce à une production d'énergie fortement nucléarisée – à 75% – son coût en France est relativement faible pour les entreprises. Cet avantage est en train de s'estomper pour plusieurs raisons. D'abord, le mix énergétique évolue. Deuxièmement, de nouvelles formes d'énergie sont apparues. Les gaz de schiste aux États-Unis ont ainsi conduit à faire chuter drastiquement le coût des hydrocarbures dans ce pays, qui est en passe de devenir exportateur plus qu'importateur d'hydrocarbures. On voit aujourd'hui que beaucoup d'industries très consommatrices en énergie se localisent



plutôt aux États-Unis, comme la chimie, plutôt qu'en Europe et en France, car il y a un différentiel de compétitivité. Ainsi, agir sur le coût de l'énergie est absolument essentiel, et tous les leviers de l'État dans le choix de faire payer plus ou moins le consommateur ou l'entreprise, de répartir les coûts en fonction de plusieurs sources d'énergie, peuvent avoir un impact majeur en termes de compétitivité.

Un autre levier essentiel sur les coûts est celui du capital. C'est assez évident. Les leviers consistent à faciliter l'accès au crédit et au marché pour les entreprises, notamment pour celles qui se créent. Il y a là un véritable enjeu qui est lié au risque associé à l'accès au crédit. Or dans notre pays, malheureusement, pour des raisons historiques, ceux qui prennent le plus de risques, ceux qui innoveront, qui créent des entreprises, n'ont pas un accès aussi aisé au crédit qu'aux États-Unis par exemple, c'est-à-dire un à six en termes de capital-risque disponible. Il y a un frein au développement des entreprises si on ne veille pas à faciliter cet accès au crédit. D'où des mesures que vous connaissez peut-être, comme les dispositifs des jeunes entreprises innovantes qui permettent d'alléger les charges et de faciliter le développement des entreprises qui se créent. D'où aussi la création récente de la Banque publique d'investissement qui vise à développer un acteur public ayant une recherche de taux de rentabilité interne moindre que les banques plus classiques, pour avoir une autre offre de crédit pour des entreprises qui sont dans des phases de vie de création ou de croissance critique.

Enfin, un dernier coût qu'il faut absolument citer est celui de la charge administrative, et je dois dire qu'il est parmi les plus élevés en France. L'un des axes majeurs de la politique de l'État en faveur des entreprises consiste à alléger les contraintes administratives. Toutes les études montrent qu'on est les champions du monde des pays développés qui ont une administration et un droit mûr en ce domaine. L'OCDE a ainsi chiffré en France que le coût de la charge administrative pour les entreprises représentait à 3 à 4% du PIB. La Commission européenne a chiffré que si l'on réduisait d'un quart les charges administratives pour les entreprises, on libérerait à peu près un point de croissance, ce qui est cohérent avec les chiffres de l'OCDE. On voit bien qu'à un moment où il n'y a pas de croissance économique, il existe un levier, un gisement d'oxygène pour les entreprises, qui est tout à fait majeur. Il faut pouvoir agir sur cette charge administrative.

Une autre famille de leviers en matière de compétitivité est celle des leviers « hors-coûts », essentiels pour nos entreprises. Je vais prendre deux exemples : l'innovation et « l'usine du futur ».

-- L'innovation, dont on parle tous les jours dans la presse, recouvre ce qui est transféré depuis la recherche jusqu'à l'entreprise, les progrès scientifiques et techniques, mais aussi l'innovation non technologique dans les usages. L'entreprise Apple, qui n'existait pas il y a à peine plus de trente ans, est aujourd'hui l'une des plus grandes capitalisations boursières aux États-Unis. Si l'on compare les capitalisations boursières aux États-Unis et en France, on s'aperçoit qu'en France elles ont très peu évolué depuis un demi-siècle alors qu'aux États-Unis, une fraction significative n'existait pas il y a 20 à 30 ans. Contrairement à la France, l'innovation et la rupture ont un impact majeur aux États-Unis.



L'innovation, c'est-à-dire le fait de pouvoir mettre sur le marché des produits, des usages et des modes d'organisation nouveaux, à travers le *design* ou d'autres leviers, est essentielle pour nos entreprises pour deux raisons.

La première, parce que nos entreprises ne peuvent lutter dans la compétition mondiale que si elles montent en gamme par l'innovation. En effet, lorsque les entreprises concurrentielles produisent ce que l'on appelle des commodités, c'est-à-dire lorsque le prix est le principal facteur de choix ou d'élimination, les pays comme le nôtre n'ont plus la capacité de s'aligner. Il faut impérativement monter en gamme, aller chercher de la valeur ajoutée : pour cela, il faut innover.

La seconde raison est que l'innovation permet de se différencier. Pour aller à l'export, sur des nouveaux marchés, pour être compétitif, il faut offrir une offre différente. L'innovation, c'est soutenir à travers un certain nombre de leviers tous les mécanismes de transfert depuis la recherche jusqu'au produit fini. C'est aussi un état d'esprit et, dans notre pays, il y a beaucoup à faire pour amener les entrepreneurs à prendre des risques et à oser spontanément des choses. C'est enfin la mise en place d'écosystèmes mettant ensemble des acteurs qui tous concourent à ce progrès : les financeurs, les mentors, les jeunes créateurs, les incubateurs, les grands groupes qui peuvent injecter des capitaux, les innovateurs eux-mêmes. C'est l'objectif des pôles de compétitivité qui ont été créés dans le milieu des années 2000, et récemment les politiques appelées « French Tech » qui consistent précisément à labéliser des métropoles où l'on trouve ce cocktail d'acteurs permettant de favoriser cette émulsion et de développer l'innovation.

-- Le second levier pour illustrer la compétitivité « hors-coûts » est ce que l'on appelle aujourd'hui, de manière un peu symbolique, l'usine du futur – que les Allemands désignent « Usine 4.0 ». Nos entreprises, nos usines, pour beaucoup, sont encore fondées sur des modes de production conçus au siècle dernier. Notre tissu productif est bien établi et a du mal à évoluer. Aujourd'hui existe le levier énorme de la numérisation pour rendre les modes de production beaucoup plus efficaces et réactifs, donc beaucoup plus économes en ressources de toute nature et agiles pour s'adapter au marché. D'où l'effort de développement de l'usine du futur pour numériser et robotiser davantage les entreprises. La robotisation peut paraître banale mais il faut savoir qu'en France, on a deux fois moins de robots dans nos entreprises qu'en Italie, quatre fois moins qu'en Allemagne et dix fois moins qu'au Japon. On pourra y revenir car le Japon a d'autres problématiques.

Pour terminer, je voudrais vous livrer une idée sur la compétitivité. Je vous ai dit qu'elle était essentielle : mais malheureusement, ce n'est pas une politique publique, ce n'est pas une attribution ministérielle et il n'y a pas de ministre de la compétitivité. Pourquoi ? Parce que la compétitivité en soi est la résultante de toutes les politiques publiques. Tous les leviers que je vous ai cités, comme les coûts de l'énergie et du travail, la simplification administrative et l'innovation, sont à la croisée des chemins entre plusieurs axes de politiques publiques. Or, quand l'État prend des mesures indispensables en faveur de l'environnement pour protéger la nature, les paysages et le biotope, il est parfaitement dans son rôle de puissance publique. Néanmoins, ces mesures peuvent aussi emporter un impact négatif sur la compétitivité des entreprises si l'on pousse les leviers à l'extrême. De même,



les mesures pour protéger la santé publique peuvent avoir un impact freinant sur la compétitivité. C'est la même chose pour la protection du consommateur. La politique de compétitivité consiste, *in fine* pour l'État, à trouver en permanence un juste équilibre entre des politiques variées qui sont prises par pans. Il s'agit de rendre l'effet contraignant acceptable pour ne pas perturber la compétitivité ni pénaliser les entreprises sur la scène internationale. Pour trouver ce juste équilibre, il faudrait faire de la politique de compétitivité un véritable axe de la politique de l'État et ce n'est pas encore le cas aujourd'hui. Cela demande une priorité politique bien plus grande. Cet enjeu, on le trouve également au niveau communautaire, l'Union européenne étant fortement pourvoyeuse de réglementations : il s'agit là d'un enjeu majeur pour la France et pour l'Europe.

Michel Barnier

*Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

Merci M. le directeur général. J'ai beaucoup apprécié la manière dont vous avez lucidement expliqué que l'État devrait se fixer comme objectif central et stratégique la compétitivité. Peut-être Véronique Morali pourrait-elle réagir sur cette question ?

Véronique Morali,

Présidente de Fimalac Développement et de Webedia

Merci. J'ai servi l'État tout comme les entreprises. Je ne vais pas jouer aux révoltes ou aux « frondeurs », je n'en fais pas partie. Je me trouve en réalité à la jonction des mondes et je suis très heureuse d'y évoluer. J'adhère à ce qu'a dit mon directeur, directeur général des entreprises à Bercy : je vote pour l'État éclairé qui manie la vision, les actions de soutien, l'innovation, la compétitivité, la productivité, l'attractivité... Tout le monde y est favorable.

Dans le jeu de rôle de ce soir, je ne vais pas voter pour tout car lorsque l'on regarde l'exécution et la réalité des choses, on est en plein paradoxe. C'est bien d'affirmer l'intérêt de l'État pour les créateurs de richesses, c'est bien d'affirmer aussi que les entreprises sont au centre d'une dynamique de transformation, de reconnaître qu'elles sont le laboratoire d'innovations sur lequel on doit s'appuyer et l'État notamment. Néanmoins, on est assez frappé par le décalage constant entre les discours et la réalité. Les entreprises sont, un peu, les otages de la fluctuation des discours politiques.

Je ne sais pas si parler de l'État évoque les politiques publiques ou l'administration ou les deux. Ce n'est pas tout à fait la même chose car l'administration est au service des politiques et ce sont les politiques qui fluctuent. En tout état de cause, on a vraiment le sentiment que cette fluctuation nuit à la continuité d'un État éclairé tel qu'il a été décrit, qu'elle est très dommageable pour la vie des entreprises. Il est vrai que les énormes efforts récents témoignent d'un changement, et mieux vaut tard que jamais dans un monde en évolution permanente. Je suis plutôt en réaction : on aimerait bien y croire, mais les fluctuations politiques nuisent à la continuité nécessaire.



Quand on parle d'innovation, ne faudrait-il pas soulever le problème du principe de précaution qui peut constituer une entrave majeure ? Sur les allègements des coûts, l'État ne devrait-il pas s'appliquer à lui-même la recherche de compétitivité, j'allais dire de productivité, même si ce n'est pas très politiquement correct de l'évoquer ainsi ? Ma réaction est de dire que l'on a besoin de l'État, mais qu'il y a trop de décalage entre la volonté affichée et la pratique, ce qui représente un défaut de fiabilité pour les entreprises. Souvent l'État annonce et prend des mesures dont les exécutions sont longues à venir et qui peuvent s'avérer décevantes quant à leur réelle efficacité. Telle est la « gestion des paradoxes ».

Michel Barnier

Conseiller d'État, ancien ministre
modérateur de la conférence

Peut-être à Louis Schweitzer, puis à Pascal Faure, de prendre la parole.

Louis Schweitzer

Commissaire général à l'investissement

Merci beaucoup. Je suis, vous n'en serez pas surpris, très largement d'accord avec ce qu'a dit Pascal Faure, donc je ne vais pas reprendre tous ses propos. Maintenant, je voudrais revenir sur deux points qu'il a évoqués.

Le premier, c'est que l'État devrait réaliser des arbitrages, entre santé publique et compétitivité par exemple. Cela relève d'un problème général : l'État est aussi garant du long terme alors que les problèmes de compétitivité sont le plus souvent appréhendés comme des problèmes de court terme. Il y a à assurer une compétitivité sur la courte comme sur la longue période. Je vais prendre deux exemples pour illustrer mon propos.

La santé publique révèle une situation de conflit. Dans les pays où la santé publique est déficiente sur la longue période, la force de travail n'est pas productive. Cela paraît très cru comme argument mais ma conviction est que si l'on ne gère pas le long terme, à un moment donné il vous rattrape. Un autre exemple a trait à un domaine que je connais un peu, celui de l'automobile. En Europe, les constructeurs automobiles ont beaucoup contesté le durcissement progressif des régulations sur les émissions de gaz à effet de serre et sur la pollution urbaine. Mais le résultat de ces régulations, que je trouve excellentes sur le fond, a été de conduire les constructeurs européens à faire d'énormes progrès sur la consommation des véhicules et sur les émissions de polluant. Aux États-Unis, avant la crise du pétrole de 1974, le domaine de l'automobile était dérégulé, les entreprises étaient parfaitement prospères et représentaient les principales capitalisations boursières de l'époque. Quand est venue la crise du pétrole, personne n'avait pensé au long terme, ces entreprises furent complètement laminées par une concurrence venue du Japon, pays où les préoccupations de long terme avaient été prises en compte. L'équilibre est difficile à trouver : l'État, garant du long terme, doit aussi veiller à ce que les entreprises surmontent les crises du court terme.



Second point : je suis tout à fait d'accord avec Pascal Faure qui associe la compétitivité hors coût à l'idée de « montée en gamme ». Il faut savoir que celle-ci est d'abord une affaire d'image, et que monter une image en gamme prend dix, quinze, vingt ans. L'industrie automobile l'illustre bien mais je peux citer des exemples dans d'autres domaines. Cependant, l'innovation n'est pas seulement liée à la « montée en gamme, « le toujours plus », elle peut être aussi conceptuelle, fondée sur une nouvelle approche d'un objet pour en réduire les coûts.

Je voudrais évoquer sur ce point une anecdote, celle du génie commercial et technologique de Nicolas Hayek qui a découvert que la Suisse, pays où le coût de la main d'œuvre est le plus élevé au monde, produisait de moins en moins de montres et de plus en plus chères, ce qui la conduirait inexorablement à ne plus produire. Partant du constat qu'une montre faite en Suisse se vendait plus cher qu'ailleurs, il a également diagnostiqué que l'écart de prix de vente était supérieur à celui de la main d'œuvre. Il a simplifié le concept : il a inventé une montre, la *Swatch*, faite en Suisse, qui comporte trois fois moins de pièces et dont le coût de production est cinq fois moindre, à service constant, que les montres traditionnelles. Avec cela, il a refait de la Suisse qui ne l'était plus le premier producteur mondial de montres. Autrement dit, il a à la fois constaté les vertus de la « montée en gamme » mais il a su retrouver le volume de production en Suisse par une approche très innovante, fondée entièrement sur la re-conception du coût de ces montres. C'est un exemple qui m'a inspiré dans la vie.

Michel Barnier

*Conseiller d'État, ancien ministre
modérateur de la conférence*

Merci Louis. Pascal, je vous laisse réagir à ces deux interventions.

Pascal Faure

Directeur général des entreprises

Je pourrais dire beaucoup de choses sur la prise en compte du long terme.

Pour la France, il y a un élément extrêmement pénalisant à l'étranger, c'est l'image que l'on dégage, qui est en décalage assez fort avec la réalité du pays. La marque « France » n'existe pas. On a essayé de la créer, cela fut un échec même si on va certainement y parvenir un jour. Cela est particulièrement marquant dans l'un des domaines où l'on a probablement un gisement de croissance énorme à exploiter : le tourisme. Pendant longtemps, on parlait de politique du tourisme en France. Cela paraissait un peu futile, mais le tourisme est un marché qui croît de 3% par an dans le monde et qui représente en France 7% du PIB et deux millions d'emplois. On ne peut pas s'en désintéresser, ce n'est pas qu'une logique de pays en voie de développement. En France, l'un des écueils pour faire venir des touristes est que l'on n'a pas de marque claire : la France se résume souvent à Paris ou à quelques lieux emblématiques alors que l'on a un territoire formidable au patrimoine culturel très riche. Il n'y a pas un village qui n'ait pas une église, il y a des richesses absolument énormes partout mais on ne sait pas communiquer dessus car aucune image nette ne les incarne.



Second point : Véronique a évoqué les notions de stabilité et de temps long. Lorsque l'on interroge les étrangers qui veulent venir en France, ils pointent en premier lieu l'écueil majeur de notre pays : l'instabilité administrative et juridique. Si la complexité du droit se maîtrise, tel n'est pas le cas de l'instabilité. Un industriel a besoin de visibilité parce qu'un projet industriel s'inscrit dans la durée ; les investissements requièrent un temps long, un cycle de dix ans en moyenne. Si les investisseurs n'ont pas l'assurance que les conditions dans lesquelles ils investissent seront suffisamment stables dans cette durée, ils vont ailleurs. Je reçois régulièrement des étrangers, des Américains qui me disent « *on a vraiment envie de venir chez vous, en France, parce que le pays est formidable mais nos états-majors n'y sont pas favorables par crainte* ». Quand on explique objectivement les choses, on s'aperçoit que c'est bien moins grave que ce qu'on imagine, mais encore faut-il l'expliquer. Les notions d'image, de marque sont ainsi essentielles dans notre débat.

Michel Barnier

*Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup Pascal. Vous n'avez pas réagi sur le principe de précaution, mais on aura l'occasion peut-être d'en reparler. C'est un sujet que le Conseil d'État a examiné et que je connais assez bien parce que je l'ai introduit moi-même dans la loi en 1995 sauf que, dans notre esprit, le principe de précaution était avant tout pensé comme un principe d'action et non comme un principe constitutionnellement garanti¹¹⁴. Tel n'est plus le cas aujourd'hui.

Je vais donner la parole à Véronique Morali. Elle connaît bien l'État : elle a été inspecteur général des finances et puis a rejoint le secteur privé et un grand groupe, Fimalac Développement, dont elle est aujourd'hui présidente. Elle est également vice-présidente de *Fitch Group* et administratrice de plusieurs grandes sociétés qui ont une dimension internationale, Coca-Cola et Alcatel pour n'en citer que deux. Elle est enfin cofondatrice d'une structure qui est là pour aider les femmes à se former, à entrer dans l'entreprise, à revenir dans l'emploi, *Force Femme*. Peut-être toutes ces expériences vous donnent-elles la possibilité de nous dire de manière très franche quelles sont les forces et les faiblesses de l'État pour la grande chef d'entreprise que vous êtes ? En quoi l'État est-il utile ou parfois au contraire inutile ?

Véronique Morali

Présidente de Fimalac Développement et de Webedia

Merci. En fait, ce n'est ni au nom de Fimalac Développement ni au nom de l'association *Force Femme* que je voulais parler ce soir mais plutôt en tant que

¹¹⁴ Le principe de précaution a été introduit en droit français par la loi dite Barnier du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement. Il s'agit du principe selon lequel « *l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économique acceptable* ». Mentionné à l'article 5 de la Charte de l'environnement, il a acquis valeur constitutionnelle lors de l'annexion de la Charte à la Constitution par la révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 (source not. sur www.vie-publique.fr)

dirigeante de Webedia, le pôle digital de Fimalac, qui est une petite entreprise créée il y a un an et demi et qui intervient dans le 2.0, loin derrière l'État qui anticipe déjà l'industrie du 4.0. Nous disposons également d'une agence de notation, secteur que connaît bien Michel Barnier mais qui n'est pas le sujet de ce soir. Webedia est une entreprise qui regroupe 700 personnes, qui réalise environ cent millions d'euros de chiffre d'affaires et qui est un « media publisher » dans le digital grâce à des sites un peu iconiques que vous connaissez sans doute : Allociné, Jeux Video.com, Purepeople. Nous comptons vingt-et-un millions de visiteurs mensuels et cinquante millions dans le monde, nous sommes installés au Brésil, au Moyen-Orient et un peu dans le reste de l'Europe (Espagne et Allemagne) ainsi qu'en Turquie. Webedia est une entreprise jeune et digitale et c'est donc au regard de cette expérience que je souhaiterais témoigner.

Je viens du ministère des finances mais j'ai rejoint très vite le secteur privé après quatre ans d'activité : je suis donc une femme d'entreprise tout en reconnaissant et en assumant bien cette jonction des mondes dont je parlais toute à l'heure et à laquelle je suis attachée.

Je crois que l'on va redire, les uns et les autres, ce que l'on constate de positif et de négatif dans la présence de l'État. Tout ce qu'a dit Pascal était une bonne entrée en matière de ce que je vis en tant que chef d'une petite et moyenne entreprise : cent millions de chiffre d'affaires, ce n'est pas beaucoup à l'aulne du digital, même si nous employons 700 personnes avec un taux de croissance de 25%, ce qui est un élément très positif car nous sommes créateurs d'emploi.

Il me semble évident que le cadre de stabilité, dans sa dimension éthique, est un bienfait de l'État. Il y a beaucoup de pays dans lesquels on n'intervient pas mais dans lesquels beaucoup d'entreprises pourraient aller, car ils ne disposent pas d'infrastructures garanties par l'État ni d'une éthique des affaires. C'est extrêmement important de bénéficier de ce cadre pour opérer quand on est chef d'entreprise ou entrepreneur.

J'apprécie aussi le rôle de l'État accompagnateur de tendances. J'ai eu la chance de faire partie de la commission Juppé-Rocard¹¹⁵, voulue par l'État pour fixer une ambition et une vision des secteurs d'avenir. Par cette initiative, suivie de la mobilisation de 35 milliards sur des projets d'avenir, l'État a prouvé son utilité. Au-delà du travail en commission lui-même, le monde exige des actions concrètes. L'État a certes eu la tentation de « piquer un peu dans la caisse » mais, quelles que soient les nécessités du moment, il a été en capacité de projection, de vision et d'ambition pour les secteurs d'avenir qui renvoient, pour l'entreprise, à une réalité du quotidien – comme en termes de structuration du tissu industriel, d'investissements et d'actions de soutien des opérateurs et des institutions de régulation. Dans le cas contraire, on risque de s'inscrire dans une dimension de décorrélation.

115 La commission présidée par les anciens Premiers ministres Alain Juppé et Michel Rocard a été chargée de réfléchir à la destination d'un fonds de 35 milliards d'euros en faveur de l'innovation, dans les domaines de l'enseignement supérieur et la recherche (16 milliards d'euros), « l'émergence de la ville de demain » (4,5 milliards), l'économie numérique (4 milliards), les énergies renouvelables (3,5 milliards), les transports du futur (3 milliards), les sciences du vivant (2 milliards) et le soutien aux PME innovantes (2 milliards). Elle a remis son rapport au Président de la République le 19 novembre 2009 (source : www.vie-publique.fr).



En dépit de toutes les protestations et critiques à l'égard de l'État, il reste pour les entreprises, et même pour celles les plus féroce­ment attachées à la partition privé/public, une caisse de résonance et de visibilité. Au-delà des actions symboliques des ministres ou du Président de la République qui visitent les entreprises, et il y en a beaucoup, il existe une longue liste de demandes vis-à-vis de l'État de venir les honorer. L'État a la capacité de mobiliser les efforts, de mettre en visibilité et de promouvoir, et c'est une autre logique que celle d'accompagnement par subventions. Le groupe Fimalac n'a jamais joué la carte des subventions ou des marchés publics, mais nous avons recherché des partenariats intelligents avec l'État, peut-être parce que je viens de l'État tout comme Marc de Lacharrière, créateur de Fimalac et actionnaire majoritaire. Les partenariats public-privé me semblent intelligents, car ils permettent la jonction de deux logiques qui peut être assez profitable à l'économie. Je donne l'exemple d'Allociné, site assez connu dans le domaine du cinéma. On est en train de réfléchir pour être facilitateur de la digitalisation, de la transformation de la filière cinéma. À cet égard, nous sommes en contact intéressant et fructueux avec le Conseil national du cinéma (CNC), non pas pour discuter du fait d'avoir des sous mais pour réfléchir sur le e-management, par exemple des salles de cinéma qui ont un taux d'occupation de 15%, c'est-à-dire misérable. En termes d'optimisation, l'on pourrait faire beaucoup plus et mieux. Comme la filière du cinéma est une filière presque « en entente », presque sédentarisée entre les distributeurs, les producteurs et les exploitants, on sent qu'on peut faire bouger les choses et l'on a besoin de la puissance publique pour y parvenir.

Je souhaiterais évoquer les besoins des petites entreprises dans un monde qui bouge beaucoup, soumis comme on l'a dit à une gestion des temporalités qui est l'un des nœuds du problème. La façon dont opère l'État par rapport aux nécessités de fonctionnement des entreprises crée nécessairement des frustrations, au risque d'une déconnexion totale entre les réalités des entreprises et la façon d'exécuter de l'État. L'entreprise a besoin, en tant que créateur d'emplois, de ne pas être entravée dans sa marche quotidienne. Elle a besoin de flexibilité, or elle en a peu. Ainsi, même si la vision de l'État éclairé reste une bonne vision et sans entrer dans « le cœur des pleureuses » pour citer Marc de Lacharrière, le cadre du code du travail n'est franchement pas du tout adapté au quotidien de l'entreprise. L'entreprise et l'inspection du travail sont deux mondes qui ne se comprennent absolument pas. Les trois mille pages de réglementation imposante auxquelles se réfèrent les inspecteurs du travail créent des antagonismes qui sont pour l'instant irréconciliables. J'ai le sentiment que les inspecteurs du travail ne peuvent comprendre nos évolutions, celles de nos métiers et de nos pratiques, et nous nous sentons totalement impuissants de nous entendre dire « ça n'est pas la loi ».

Je prends pour exemple la mesure du temps de travail. On a beaucoup de rédacteurs chez nous qui sont hostiles car ils ont l'impression qu'on les surveille, qu'on les supervise, qu'on les espionne. D'ailleurs, toute l'industrie des médias est plutôt contre la mesure du temps de travail par des pointeuses ou même par des déclarations. Et que dire des développeurs et des codeurs qui sont une population totalement iconoclaste dans l'entreprise : ils arrivent à midi et ils travaillent la nuit. Comment calculer leur temps de travail dans ces conditions et au regard des



autres cycles plus classiques ? Ils ne sont pas dans cet état d'esprit. Comment faire comprendre cela à des inspecteurs du travail qui objectent que ce n'est pas la loi et qu'il n'est pas possible, pendant la nuit, de mesurer ce que font les codeurs. Je ne vois pas comment actuellement ces logiques peuvent se ré-ajointer. On pourrait citer beaucoup d'autres exemples : des locaux pour des gens de ménage, des rideaux dans les cafétérias..., qui sont à des millions d'années-lumière des préoccupations des entreprises dans leur quotidien, surtout quand ce sont des entreprises qui créent de l'emploi, de la croissance. On a l'impression de vivre cela comme une grande injustice, avec beaucoup d'énergie gaspillée. Je ne veux pas en rajouter car le diagnostic est déjà clairement établi.

Je me tourne vers les sages qui siègent ici au Conseil d'État et vers le nouveau directeur général : tant qu'on n'aura pas fait évoluer ces sujets, il y aura cette différence de perception qui crée des antagonismes.

Je voudrais conclure en soulignant, au-delà du diagnostic de notre réalité, celle de la crise financière, des agences de notation et de régulation, que l'État doit être organisateur et gardien de l'harmonie : il doit garantir la porosité, il ne doit pas organiser les clivages. De grands efforts sont faits, le pacte de responsabilité en témoigne, mais cela est insuffisant car les mesures prennent du temps, car les mécanismes mis en place ne sont pas toujours clairs et compréhensibles, ce qui brouille la perception qu'on peut avoir du rôle de l'État quand on est entrepreneur.

Michel Barnier

Conseiller d'État, ancien ministre
modérateur de la conférence

Merci Véronique. Pascal, vous avez été sensible au fait que Véronique Morali a dit à plusieurs reprises « mon directeur général », dans un sentiment d'appropriation !

Pascal Faure

Directeur général des entreprises

Oui je suis très impressionné d'ailleurs... Véronique a soulevé une question dont on n'a pas parlé : la méthode. Il est vrai que l'État doit organiser et rechercher l'harmonie, éviter les clivages. Mais comment fait-on ? J'ai essayé moi-même de comprendre comment je devais travailler et je suis arrivé au constat suivant. Aujourd'hui, la politique en faveur des entreprises, la politique industrielle au sens large, est ordonnée autour de la logique de filières. Cette logique consiste à faire travailler « ensemble », à créer une harmonie pour les entreprises qui concourent à un même marché. Les problèmes dans le numérique ne sont pas les mêmes que ceux dans l'automobile, dans la chimie, dans les industries de santé... car ni les concurrents ni les échelles de temps ne sont les mêmes. Bref, on peut décliner les choses autant qu'on veut. La bonne maille pour raisonner, c'est la logique de filière, et on s'aperçoit alors que l'ensemble des politiques publiques, l'ensemble des leviers sur lesquels on peut agir, s'articulent pour une filière donnée sur plusieurs horizons de temps. Le rôle de l'État est justement de décliner des politiques qui se renouvellent dans le temps et qui préparent l'avenir car elles s'inscrivent dans le temps long.



Pour ma part, j'ai identifié quatre horizons de temps.

-- Le premier est le temps immédiat d'une filière, celui du quotidien des entreprises qui existent. L'enjeu pour l'État est d'essayer d'accompagner celles qui ont des difficultés pour éviter des catastrophes industrielles ou faire en sorte, lorsqu'il faut restructurer, qu'on le fasse dans les meilleures conditions possibles. Cela est le temps zéro : s'occuper du tissu existant.

-- Le deuxième est celui qui consiste à faire travailler ensemble les acteurs d'une filière donnée. Par exemple, pour l'automobile, c'est extrêmement simple : on a deux constructeurs en France, on a quatre équipementiers principaux de rang 1 – Forecia, Michelin, Plastic Omnium, Valeo – puis on a des fournisseurs de rang 2. Tout cela est très structuré. Pour faire travailler ces acteurs ensemble, on a donc créé des comités stratégiques de filière qui ont mis sur pied des contrats de filières adoptés par l'ensemble des acteurs de la filière. Ces contrats donnent des objectifs communs en matière de ressources humaines, d'export, d'innovation, d'énergie... pour un horizon atteignable en trois à cinq ans. Cela doit permettre d'éviter l'un des écueils majeurs de notre pays : tout est guidé par la relation client-fournisseur, ce qui est destructeur dans certaines filières comme la grande distribution vis-à-vis de l'agriculture. Il est primordial de sortir d'une logique de client-fournisseur pour aller vers une logique de partenariat. C'est ce qu'ont fait les Allemands : ils considèrent, pour des raisons historiques, que le sous-traitant est celui qui amène soit de la technologie que l'on n'a pas, soit une capacité de réserve de production qu'on ne peut pas avoir en interne, ce qui est stratégique pour l'entreprise. On tue le partenariat si on le gère uniquement par la pression du court terme. Il est primordial de faire travailler ensemble les acteurs de la filière, d'organiser les synergies par des contrats de filière.

-- Le troisième horizon de temps projette dans le moyen terme pour prendre en compte les évolutions inéluctables des filières, car le tissu économique industriel change et qu'il faut préparer la filière de demain. Cela s'atteint à travers ce qu'on a appelé récemment les contrats de plan industriel, qui consistent à faire travailler des industriels sur des objets nouveaux tels que, par exemple, le véhicule à 2l/100 km, le satellite à propulsion électrique, l'avion électrique, les textiles innovants avec des capteurs intégrés... Bref, si vous arrivez à réunir des entreprises et des acteurs afin qu'ils conjuguent des savoir-faire maîtrisés pour faire des produits nouveaux avant les autres, conquérir des parts de marché et parvenir à exporter, vous allez créer un tissu industriel qui sera la filière de demain.

-- Enfin, le dernier horizon de temps est à plus long terme et doit permettre de préparer la filière de demain, d'en maîtriser les ruptures technologiques sur dix voire quinze ans. C'est l'objet des politiques d'innovation qui permettent de soutenir les acteurs qui vont maîtriser des technologies avant les autres, pour être ensuite capables de réaliser des produits nouveaux à mettre sur le marché plus tôt que les autres pour devenir la filière d'après demain...

Voilà comment de mon point de vue on essaye de répondre à cette logique de synergie, de recherche d'harmonie et de cohérence.



Deux points pour répondre d'abord à Véronique.

Je lui suis tout d'abord très reconnaissant d'avoir participé à la commission présidée par Alain Juppé et Michel Rocard, qui a abouti à la création d'un programme d'investissement d'avenir, géré par le Commissariat général à l'investissement, dont je suis aujourd'hui responsable. J'ai donc pour Véronique une reconnaissance permanente, comme pour Alain Juppé et Michel Rocard qui continuent à présider le comité de surveillance de cette institution.

Je trouve que le choix fait par Nicolas Sarkozy de sortir du débat politique en choisissant deux personnalités peu contestées, de deux bords politiques opposés, pour monter ensemble un projet et assurer ainsi la pérennité du système et de la mécanique a été très intelligent. Du fait de cette continuité, le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault a rajouté 12 milliards à la dotation du projet initial de 35 milliards, portant la somme à 47 milliards. La balance est ainsi positive et l'investissement d'avenir est assuré. Je voudrais qu'on retienne la pertinence de cette approche dans un pays marqué par beaucoup d'alternances politiques récentes, car elle a mis à l'abri l'investissement d'avenir. Je pense que c'est quelque chose d'essentiel quand on veut faire une politique de long terme, ce que Pascal Faure défendait à l'instant.

Second point : je suis d'accord avec Véronique quand elle dit que l'État doit favoriser l'harmonie et la porosité, sous réserve des conflits d'intérêts. Je suis un peu moins négatif sur l'analyse qu'elle fait de l'État par rapport à cet objectif. Mais j'y reviendrai.

Troisième point : je suis en désaccord avec Véronique sur le principe de précaution. Au moment où ce principe a été inscrit dans la Constitution, j'avais été consulté en tant que chef d'entreprise et j'avais donné mon accord à ce principe. Il est vrai que ce principe est devenu une sorte de symbole de la frilosité, qui n'a cependant rien à voir avec le texte écrit tel qu'il figure dans la loi. Cette frilosité, je suis radicalement contre et j'ai souvent cité chez Renault une phrase d'Edgar Faure « *il n'y a pas de politique sans risque, il n'y a que des politiques sans chance* ». Je suis convaincu que ce principe garde toute son actualité. Dans le système américain, où il n'y a pas de principe de précaution, tout relève de la jurisprudence. J'ai pendant sept ans présidé une société pharmaceutique internationale et constaté que ses dépenses juridiques aux États-Unis étaient supérieures à ses dépenses de recherche et développement. Je trouvais cela assez frappant. Le droit écrit français, par opposition au droit jurisprudentiel états-unien, est sur ce point un facteur de sécurité pour les entreprises et permet de prendre des risques mesurés.

Enfin, je voudrais revenir sur un propos de Pascal Faure pour dire combien cette approche par filière est essentielle. C'est l'une des différences majeures entre le tissu industriel allemand et le tissu industriel français, notamment dans le secteur de l'automobile. Les Allemands arrivent en groupe, nous arrivons isolés et cela n'a pas exactement la même efficacité.



Michel Barnier
Conseiller d'État, ancien ministre
modérateur de la conférence

Merci Louis, il y a sûrement une réponse.

Véronique Morali
Présidente de Fimalac Développement et de Webedia

D'abord je regrette qu'en dépit de tous vos points d'accord, aucun de vous n'a réagi sur l'inspection du travail. Je veux souligner à quel point c'est un sujet essentiel, au-delà des petites contrariétés des petites entreprises. Il existe sur ce point un vrai *disconnect*, je ne sais pas si le directeur général va s'en saisir mais il va falloir y venir.

Ensuite, je relève que le symbole de frilosité est précisément un symbole. Dès lors qu'un principe, quel qu'en soit l'utilité et même s'il permet des risques mesurés, devient un symbole de frilosité dans un monde qui doit aller de l'avant, je pense qu'il faut pouvoir en questionner la pertinence.

Michel Barnier
Conseiller d'État, ancien ministre
modérateur de la conférence

Le sujet d'aujourd'hui n'est pas celui du principe de précaution. Je répète que lorsque je l'ai moi-même proposé dans la loi de 1995, il ne s'agissait pas de l'inscrire dans la Constitution. Nous l'avons construit avec mon équipe, et il est souvent appliqué comme un principe d'action, y compris dans des domaines où, pourtant, il y a du potentiel de conflits. Je passe la parole à Louis Schweitzer.

Louis Schweitzer
Commissaire général à l'investissement

Merci. Je ne suis pas convaincu qu'on puisse parler d'État stratège. C'est un mot qui est très à la mode mais un stratège est avant tout quelqu'un qui définit un plan d'ensemble et qui le met en œuvre. Je n'arrive pas à associer l'État à cette stratégie d'ensemble et cela ne me paraît pas réaliste. Autant je voyais à l'issue de la seconde guerre mondiale la nécessité d'une stratégie, dans une France fermée qu'il fallait reconstruire et où tout dépendait de l'État, autant je pense qu'aujourd'hui cette vision est artificielle.

En revanche, je pense que l'État a beaucoup d'actions utiles et nécessaires à mener pour soutenir les entrepreneurs, les entreprises et la croissance économique :

-- l'État doit être un centre de réflexion et de dialogue. Certains d'entre nous ont participé à ce qu'était à l'époque le Commissariat général au plan, instance qui organisait des commissions où l'on voyait des chefs d'entreprise, des syndicalistes et des fonctionnaires dialoguer sans se sentir représentant d'une institution, et avancer pour converger sur un certain nombre de points. Ce lieu de dialogue était à mes yeux un élément absolument essentiel. Le Commissariat général à la stratégie



et à la prospective a voulu recréer un lieu qui porte aujourd'hui cette ambition de dialogue – comme le fait également le Conseil national de l'industrie. Mais je pense que le dialogue ne doit pas se limiter à des instances précises, et qu'il doit se tenir en permanence, à tous les niveaux, entre le Gouvernement, l'administration mais aussi entre l'administration et les entreprises, entre les entreprises elles-mêmes et entre les entreprises et les syndicats.

Pascal Faure a parlé des 34 plans. Je ne suis pas certain que chacun de ces 34 plans portait sur quelque chose d'utile, mais j'ai trouvé extrêmement intéressant qu'ils aient été définis non pas par l'administration seule mais à la suite d'un dialogue avec les entreprises, dialogue qui n'était pas, cela mérite d'être souligné, une négociation. En France, on tend souvent à confondre les deux. La négociation est quelque chose de solennel, où chacun défend ses intérêts et où l'on espère arriver à un résultat commun. Le dialogue est quelque chose qui doit être absolument continu pour assurer la compréhension réciproque. Pour prendre l'exemple que citait Véronique sur l'inspection du travail, on voit bien là que l'attitude n'est pas celle du dialogue, mais plutôt celle de l'intervention et du contrôle plus ou moins compréhensif. J'en retiens que mon premier objectif pour l'État est d'être à la fois un « faiseur de dialogue » et le « sujet de dialogue » dans notre pays.

-- l'État doit créer un cadre propice aux entreprises. J'ai le sentiment que l'État s'y est attelé de façon assez sérieuse et intéressante. On a nommé un ministre dont c'est le seul métier donc qui ne risque pas de dériver, M. Mandon, lui-même allié à un chef d'entreprise assez dynamique, M. Poitral¹¹⁶, et à d'autres chefs d'entreprise. Cette alliance public-privé, avec un objectif unique, a débouché concrètement sur un certain nombre de simplifications, dont par exemple le fait que ne pas parler est un signe d'accord. Je pense que c'est une bonne approche, sur les règles de construire par exemple¹¹⁷.

Il y a des domaines où la France obtient de très bons résultats : sur les créations d'entreprise par exemple – on peut créer une entreprise en moins de cinq jours en France, il en faut quatorze et demi en Allemagne.

Des progrès doivent être accomplis dans d'autres domaines, notamment pour garantir la stabilité dont l'entreprise a besoin pour prendre ses décisions. En matière fiscale, le principe de non rétroactivité a porté ses fruits et a d'ailleurs été assimilé à une mesure de simplification. L'exemple du crédit d'impôt recherche

116 Créé le 8 janvier 2014 par décret du Premier ministre, le conseil de la simplification pour les entreprises est co-présidé par Thierry Mandon, député de l'Essonne, et Guillaume Poitral, chef d'entreprise. Composé de personnalités indépendantes issues des entreprises et des administrations, de parlementaires et d'élus locaux ainsi que d'experts, désignés par arrêté du Premier ministre, il adresse chaque année au Gouvernement un bilan de l'avancement et des résultats du programme de simplification pour les entreprises. Thierry Mandon est nommé secrétaire d'État à la réforme de l'État et à la simplification, auprès du Premier ministre en juin 2014 (source : www.vie-publique.fr).

117 Au printemps 2013, le Président de la République a souhaité, dans le cadre du choc de simplification, que soit renversé le principe en vigueur depuis la publication de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, dite loi DCRA, selon lequel le silence de l'administration, pendant deux mois, sur la demande qui lui est adressée par un usager vaut rejet de la demande. Désormais, le principe est que le silence gardé par l'administration sur la demande d'un usager pendant deux mois vaut acceptation (source : www.vie-publique.fr).



peut également être cité : s'il représente une très puissante mesure d'aide à la recherche pour les entreprises, son objectif n'est pas totalement abouti. En effet, Louis Gallois a dit « il faut le stabiliser », le Président de la République a dit « il faut la stabilité », mais la Cour des comptes et une partie de la majorité ont dit « il faut le changer ». Du coup, la stabilité du dispositif existe... mais le sentiment de la stabilité n'est plus là. Et ce qui compte, je suis d'accord avec Véronique, c'est le sentiment.

-- l'État doit assurer la cohérence et la lisibilité des interventions publiques. Nous avons en France plus de mécanismes d'aide fiscale que dans tous nos pays voisins. Mais là où la grande entreprise sait très bien faire, car elle s'adjoint des spécialistes dont c'est le métier, l'entreprise petite ou moyenne n'a pas les ressources pour profiter des 400 et quelques mécanismes d'aide fiscale qui sont pourtant à sa disposition. Plus le droit est complexe, plus il est illisible et désavantageux pour les petites entreprises par rapport aux grandes, ce qui réduit l'efficacité de l'ensemble et creuse les écarts.

-- l'État doit assurer l'efficacité et la qualité du service public. Je ne condamne ni par principe ni par conviction une part élevée de dépense publique dans le PIB. Tout dépend selon moi de son efficacité et des résultats obtenus. Encore faut-il arriver à les démontrer. Je note que dans les classements de compétitivité, celui du *World Economic Forum* comme celui de la Banque mondiale, le Danemark est le pays de l'Union européenne qui a la plus grosse part de dépense publique. C'est le seul pays qui nous batte de façon significative sur ce critère.

-- l'État doit créer des relais avec d'autres institutions pour mettre en œuvre les politiques publiques – la décentralisation vers les régions est sur ce point déterminante tout comme le rôle des associations. À titre d'exemple, je citerais l'association *Initiative France*, que j'ai le privilège de présider, et qui aide à la création de 16 000 entreprises par an, ce qui représente 44 000 emplois. Ce sont des chiffres très élevés, ce sont des chiffres peu coûteux, c'est un système qui est soutenu par l'État. Cela œuvre, aussi, au fait que la France est le pays d'Europe où l'on crée le plus d'entreprises.

-- l'État doit être régulateur. Je souscris au constat des problèmes d'équilibre subtils entre producteurs et consommateurs, entreprises et salariés – Pascal Faure et Véronique Morali y ont fait allusion, je n'y reviens pas. La recherche de ces équilibres implique un dialogue avant la régulation, cela fonctionne très bien dans certains États et je ne vois pas pourquoi cela ne marcherait pas en France. Le rôle de l'État est primordial pour instaurer le cadre propice aux entreprises, et la France n'obtient pas de bons résultats en la matière. Dans le classement *Doing business* de la Banque Mondiale, nous sommes 31^e sur un peu plus de 180, mais nous étions 38^e il y a un an, donc nous avons regagné sept places, et cela après une longue série de mauvais classements. Je veux ainsi croire que nous ne sommes pas bons mais que nous sommes en train de remonter la pente.

-- l'État peut être investisseur. La Banque publique d'investissement (BPI) a ainsi la capacité et le devoir de prendre un peu plus de risques qu'une banque



traditionnelle. Il y a aussi l'action du Commissariat général à l'investissement (CGI) et du Programme d'investissement d'avenir. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un investissement offensif dans l'excellence, déterminé sur la base d'expertises techniques externes à l'administration même si la décision d'investir lui incombe *in fine*. Ces investissements portent non seulement sur des projets d'excellence mais se veulent aussi créateurs de structures de coopération, notamment entre la recherche publique et les entreprises. Tel est le cas par exemple des instituts de recherche technologique qui associent universités et entreprises, des instituts de transition énergétique, des instituts de recherche hospitalo-universitaire, qui tous favorisent cette coopération public-privé dont l'État est le financier.

-- l'État peut être actionnaire. J'ai considéré qu'il fallait privatiser Renault, cela s'est fait et je m'en réjouis dans la mesure où je souhaitais que l'État reste actionnaire à 15% de l'entreprise pour en asseoir la stabilité. Je pense que dans le schéma qui a été choisi pour PSA, le fait que l'État soit actionnaire à concurrence de 10 à 15% du capital de l'entreprise est excellent. C'est un élément non pas de dirigisme mais de stabilité. Il y a d'ailleurs dans l'automobile beaucoup d'entreprises à l'actionnariat familial stable – je pourrais citer Fiat, BMW, Ford – : c'est un atout que l'État peut contribuer à renforcer.

-- L'État a le devoir de défendre l'entreprise et l'économie françaises à Bruxelles, dans des négociations commerciales comme dans la mise en œuvre de plans européens – je pense notamment au plan Juncker dont j'espère vivement qu'il se traduira par une réalité concrète.

-- Enfin, l'État a une mission de promouvoir la France. C'est le rôle de la diplomatie économique à laquelle s'est référé Pascal Faure en évoquant le tourisme. La France est la première destination touristique du monde, c'est quand même un sujet de satisfaction. En revanche, ce n'est pas le pays qui a l'excédent touristique le plus important et il y a donc manifestement un ensemble d'actions à mener. Il ne s'agit pas seulement de faire de la propagande ou de créer une marque « France », mais de réaliser un certain nombre d'investissements dans nos aéroports, dans les liaisons centre ville/aéroport, dans notre équipement hôtelier, dans notre équipement touristique... Je suis très frappé de voir qu'un ministre de premier rang considère que le tourisme est une priorité absolue, ce qui a bien sûr été favorablement accueilli par les professionnels du secteur. Et je ne le pense pas uniquement car ce ministre était issu du Conseil d'État.

-- l'État a une mission de soutien des entreprises exportatrices. Nous avons en France, je parle sous le contrôle de Pascal, trois fois moins d'entreprises exportatrices qu'en Allemagne et presque trois fois moins qu'en Italie. Or, je ne vois pas dans ce secteur de désavantages historiques ou structurels pouvant particulièrement desservir la France par rapport à ses voisins.

En conclusion, je ne crois pas que le concept d'État stratège ait du sens, mais l'État a un double objectif : la croissance et la prospérité, qu'il doit appuyer par une multiplicité d'actions cohérentes dans un dialogue constant avec l'entreprise.



Michel Barnier
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Merci Louis, la parole est à Véronique.

Véronique Morali
Présidente de Fimalac Développement et de Webedia

Le dialogue est primordial, il permet la mise en commun de toutes nos réflexions. S'agissant de l'inspection du travail, je ne déplore aucune absence de dialogue mais l'application de réglementations non adaptées. On peut avoir tous les dialogues qu'on veut, cela se termine toujours par le fait de buter sur une loi qui n'a pas évolué avec son temps et que les inspecteurs du travail appliquent. Au-delà du travail, il y a la capacité, par le dialogue, de faire sans doute évoluer des textes qui ne sont plus en lien avec leur temps.

Sur la simplification et un peu par provocation, je vous mets au défi de citer les mesures de simplification préconisées par la commission Mandon-Poitral : elles sont complexes, elles sont nombreuses, elles mettent en exergue pour le tout venant la communication pédagogique de l'État. Or l'État n'est pas dans une communication accessible, car l'on reste encore trop dans l'effet d'annonce. Les acteurs économiques doivent se « dépatouiller » seuls de mesures complexes et imposées à mettre en pratique, un peu comme si elles étaient livrées en pâte.

Sur l'État actionnaire : on a cité des exemples où l'actionnariat de l'État apporte stabilité et régulation. Il existe aussi des situations où les interventions idéologiques intempestives de l'État nuisent à la vie courante des affaires. On peut se poser la question de l'affaire *Dailymotion* et de l'intervention de M. Montebourg visant à empêcher un *deal* avec *Yahoo*, ce qui a depuis asséché la vie de l'entreprise au point qu'il y a une non-stratégie au niveau de *Dailymotion*. On a ici le cas de déclarations très idéologiques faites pour protéger les intérêts de la France, mais qui s'avèrent totalement contraires à la rationalité des acteurs économiques. On a constaté la même chose pour *Alstom / General Electric* et, au final, on sait juste que *Siemens*, rappelé en renfort pour représenter l'Europe, a échoué dans cette tâche. La matière est riche d'exemples et de contre-exemples. Mais ce qui importe, c'est de se poser la question de savoir s'il est pertinent que l'État prenne des positions actionnariales. Quand on parle d'une structure d'entreprise publique ou d'un service public, c'est évidemment nécessaire ; mais quand on est dans le pur privé, dans le cœur du dispositif de la vie des affaires, on peut questionner ces interventions de l'État où l'idéologie se mélange à la rationalité et où, au final, les acteurs économiques sont entravés dans leur bon fonctionnement.

Pascal Faure
Directeur général des entreprises

Si l'on avait plus de temps, mes réactions auraient été plus longues ; je n'aborderai donc que trois points.



Premièrement : l'export. Il est clair que nous avons un problème de dynamisme de nos entreprises à l'export, en raison notamment de la structure de notre tissu industriel. On a trop peu d'entreprises de taille intermédiaire. C'est une définition spécifiquement française, ça n'existe pas au niveau communautaire, la France est seule à essayer de créer cette définition au niveau bruxellois justement pour avoir des mécanismes pour les accompagner. Toutes les études montrent en effet que ces entreprises de taille intermédiaire innovent et exportent davantage que les autres. Cela soulève une autre question : celle des seuils. Regardez la courbe démographique du nombre d'entreprises par nombre de salariés : vous verrez qu'à chaque fois que l'on franchit l'un des seuils sensibles, dix, vingt, cinquante salariés, il y a une chute drastique du nombre d'entreprises. Il y a des tas d'explications, mais je ne peux m'empêcher de penser que l'effet d'éviction lié au seuil tient beaucoup aux contraintes que l'on rajoute à chaque franchissement de seuil important.

Deuxièmement : il faut travailler avec les entreprises, Louis l'a dit et c'est parfaitement vrai. On ne peut pas travailler pour les entreprises, définir de politique publique en leur faveur si l'on ne connaît pas, si l'on ne comprend pas leurs problématiques. Le dialogue est ici essentiel : avec les instances nationales, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, le Conseil national à l'industrie... Le Premier ministre a réuni ce dernier la semaine dernière : nous y étions. Mais au-delà, connaître les entreprises c'est aussi aller à leur contact, et ne pas passer huit heures par jour dans des bureaux parisiens pour s'en occuper, car il y aurait une compréhension publique totalement décalée par rapport à la réalité. Il faut trouver le moyen d'être au contact des entreprises et présent sur le territoire. Ainsi, je trouve que le débat actuel sur la loi de décentralisation et l'organisation territoriale comporte un enjeu central dans le fait de préserver une présence territoriale de l'État pour garder ce contact auprès des entreprises et ne pas laisser seulement les inspecteurs du travail, des installations classées ou des impôts être leurs interlocuteurs.

Troisièmement : le principe de précaution est un principe dont le fondement ne peut pas être contesté, mais dont le principe a été complètement dévoyé par rapport à l'intention initiale. Cela met en lumière trois points importants : il y a dans notre opinion publique un rapport au progrès technologique qui a complètement basculé au changement de siècle. Pendant très longtemps, depuis la première révolution industrielle, le progrès technologique a conduit au progrès social – mieux vivre, plus de travail... Aujourd'hui, le progrès technologique crée l'inquiétude chez le citoyen, l'usine c'est le danger : elle ferme, elle crée du chômage, et en matière de santé on craint les médicaments alors qu'avant ils soignaient. Il faudrait renverser cette relation au progrès technologique. Je trouve aussi que la question du principe de précaution soulève la crédibilité de la parole publique. Je suis quand même sidéré de voir que dans les journaux il soit régulièrement mis sur le même plan le point de vue de l'académie des sciences et des points de vue très individuels, parfois aussi peu représentatifs qu'étayés. Les deux points de vue sont importants mais ils ne peuvent et ne doivent pas avoir la même portée. À l'ère d'internet où tous les points de vue se valent et sont immédiatement accessibles, je trouve que l'on a déstructuré la forme de la parole publique et, avec elle, une forme de



construction intellectuelle d'appréciation des situations. Prenons l'exemple des gaz de schiste : on les a interdits par la loi, un 13 juillet 2011, avant même que les rapports d'expertise n'aient été remis. C'est intéressant en termes de méthode.

Le dernier problème que je vois avec le dévoiement du principe de précaution est le rapport au temps et le rapport à l'instruction : face à des questions comme celles-là, il faut prendre le temps d'étudier et décider sur la base d'études objectives. Aujourd'hui, on décide avant d'avoir étudié. Où est le siècle des Lumières ? On est revenu un peu à une approche doctrinale et obscurantiste. Il me semble qu'il faut remettre les choses dans le bon ordre. Il y a beaucoup de pédagogie publique me semble-t-il à faire dans ce domaine-là, si on veut donner au principe de précaution sa juste et vraie portée.

Michel Barnier

Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Merci Pascal. Je livre une dernière réaction par rapport aux entreprises de taille intermédiaire (ETI) que vous avez évoquées. Évidemment, nous nous battons. La France a raison de vouloir que cette catégorie soit mieux reconnue dans les structures européennes. J'observe en effet que nous avons en France trois à quatre fois moins d'ETI qu'en Allemagne ou en Italie. Nous pouvons en mesurer une cause en observant ce qui joue en faveur des ETI en Allemagne : la présence et le développement d'entreprises régionales familiales et l'accompagnement régional de ces entreprises.

Il nous reste une petite demi-heure pour des questions de la salle.



Témoignages et échanges avec la salle

Question à M. Schweitzer – Je suis un peu dans les deux mondes, issu d'un troisième concours IRA et ayant travaillé dans le monde concurrentiel une quinzaine d'années. Je vois aussi dans l'État stratège une spécificité : l'État est en capacité d'examiner « le dessous des cartes » pour avoir une influence sur un certain nombre de choses qui sont normalement discrètes. Pour taquiner sur les taux de remplissage des salles de cinéma, je dirais que ce qui rapporte beaucoup à un complexe c'est le pop-corn, et que la carte à jouer est ici l'organisation de séances scolaires. S'agissant de l'exemple américain qui a été donné, je lie les questions de compétitivité et de charges juridiques à la question des brevets. En matière de brevet, le « dessous des cartes » peut consister à évoquer des « brevets d'enfumage » pour faire croire qu'on s'apprête à développer tel type de technologie et fausser la donne pour provoquer l'investissement.

Question générale – On parle à l'instant des brevets. Je rappelle qu'un accord européen a été signé le 1^{er} juillet 2013 pour la création d'une juridiction unifiée en matière de brevets¹¹⁸. À quand la mise en place à Paris avec une présidence française ? Je souhaite revenir sur la mise en commun des moyens et des compétences. Dans les années 1995, des initiatives ont été prises en France et au niveau européen pour favoriser, par exemple, la restructuration des sociétés aéronautiques et de défense en mal de marchés publics, par la recherche de mise en commun de moyens entre les chambres de commerce, les chambres de métier, des groupements européens d'intérêt économique... Aujourd'hui, on reparle de tout cela, alors pourquoi ne pas créer davantage de synergies en faveur des entreprises entre les ministères des finances et de l'industrie, les chambres de commerce, les tribunaux de commerce, les mandataires judiciaires et les liquidateurs judiciaires, notamment pour la sauvegarde des entreprises en difficulté. Enfin, la question des compétences et de la formation est également cruciale : il faut un « passeport » pour devenir chef d'entreprise. Il y a eu à l'époque les chèques de services qui permettaient à un chef d'entreprise de créer sa propre entreprise même en ayant des lacunes en gestion – on ne peut pas être à la fois gestionnaire, commercial et ingénieur –. Ne faut-il pas créer un planning pour qu'il y ait cette mise en commun de moyens qui me semble indispensable ?

Question à Louis Schweitzer – Je suis très heureuse que vous soyez présent. Renault, il y a 30 ans, a eu une pratique dont je souhaite qu'elle ne se renouvelle jamais : signer des contrats avec des sous-traitants qui créaient les outillages,

118 La juridiction du brevet spécialisée (juridiction unifiée en matière de brevets) dispose d'une compétence exclusive pour régler les litiges liés aux brevets européens et aux brevets européens à effet unitaire (brevets unitaires). Elle comprendra un tribunal de première instance, une cour d'appel et un greffe. Le tribunal de première instance disposera d'une division centrale (avec un siège à Paris et deux sections à Londres et Munich) ainsi que de plusieurs divisions locales et régionales dans les États membres parties à l'accord. La cour d'appel aura son siège à Luxembourg. L'accord a été signé le 19 février 2013 par 25 États membres de l'Union européenne. Il est en cours de ratification (source : *office européen des brevets*, <https://www.epo.org/>).

les prototypes, et qui avaient 70% de leurs chiffres d'affaires avec Renault. La rupture de ces contrats a entraîné la faillite d'entreprises familiales qui sont devenues des cadavres. Je vous remercie de m'indiquer si tel n'est plus le cas maintenant.

Question à Pascal Faure – *Après avoir dirigé pendant une dizaine d'années une structure dans l'innovation du numérique, j'ai créé une nouvelle start-up et je suis aujourd'hui en incubation dans un territoire « French Tech ». Je voulais réagir à un sentiment qu'a exprimé M. Faure en évoquant la frilosité des chefs d'entreprise et leurs difficultés à prendre des risques. Je souhaiterais pour ma part apporter le témoignage suivant : cela fait dix ans que je vois des femmes et des hommes véritablement prendre des risques avec leur temps, avec leur vie, avec tout leur investissement personnel dans ce milieu qui est l'innovation. En revanche, ils ne trouvent pas toujours face à eux le capital confiance, le capital crédit qu'ils méritent. Vous dites qu'en France il y a de la frivolité chez les entrepreneurs. Je considère pour ma part qu'on ne fait pas toujours confiance aux entrepreneurs, aux hommes, aux femmes et aux projets. Ma question est la suivante : comment évalue-t-on les hommes et les projets en France ? Prend-on notamment en compte les paramètres de l'entreprise dont ils sont issus avant de présenter leur projet, leur filière de formation ? L'évaluation externe, dont parlait M. Schweitzer, est-elle à même de prendre en compte les originalités, les audaces, et créer ce retour de confiance qui fait défaut aux entreprises ? Je ne crois pas que cela soit le cas parce que les modalités d'évaluation sont trop souvent restrictives et manquent d'imagination et de temps pour comprendre les projets et les hommes.*

Question générale – *Vous avez dit que la France est le pays d'Europe qui crée le plus d'entreprises. Disposez-vous des statistiques du nombre d'entreprises qui survivent trois à cinq ans après leur création ?*

Michel Barnier

Je vais donner la parole à nos trois intervenants. Une autre question [écrite] posée par l'un de nos auditeurs évoque l'usage de l'outil fiscal pour les politiques publiques. Que pensez-vous l'usage de la politique fiscale notamment pour renforcer la compétitivité des entreprises et l'attractivité du territoire ?

Véronique Morali

Sur les brevets, je n'ai rien à dire de particulier et je pense que Pascal Faure répondra.

Sur l'accompagnement, j'estime qu'il vaudrait mieux éviter de se dire que l'on doit être accompagné par l'État quand on est entrepreneur car il s'agit d'une distorsion : c'est aux entreprises elles-mêmes de trouver leur mode de financement et de fonctionnement. Cela dit, je suis bien consciente que l'État peut apporter une aide précieuse pour le démarrage de l'entreprise, comme par le biais du crédit impôt-recherche.

S'agissant de l'évaluation des projets : ce sont les financeurs privés puis publics – surtout depuis la BPI – qui pratiquent une sorte d'évaluation des projets et des hommes. C'est un fait que le monde financier est assez traditionnel, conservateur, mais je pense aussi qu'il y a un climat assez propice à l'entrepreneuriat en France, marqué de belles réussites et de pépites qui témoignent de l'audace et de la créativité dont les entreprises sont capables.

On n'a pas parlé de l'intéressement qui rejoint aussi les aspects de la fiscalité. Pour rentrer au niveau très micro-économique des entreprises, tout ce qui concerne les incentives, l'intéressement, les pactes de compensation... est essentiel pour le démarrage des start-up mais c'est un peu asséché. François Hollande et Emmanuel Macron ont annoncé des évolutions dont on attend avec impatience les effets concrets.

Louis Schweitzer

Je ne crois pas que l'État sache bien voir « le dessous des cartes » : il y a déjà tellement de cartes qu'il est difficile d'en faire le tri, et je pense que ce n'est qu'en allant à la rencontre des personnes, en leur parlant, qu'on arrive à distinguer l'important de l'accessoire.

Sur le témoignage concernant Renault : le fait qu'un fournisseur dépende à 70% d'un donneur d'ordres n'est pas sain et Renault est sorti de cette politique.

Je voudrais revenir à la création d'entreprise et au problème de la confiance qui a été évoqué. Avec le soutien du Commissariat général à l'investissement (CGI), l'État a mis en place le concours mondial de l'innovation¹¹⁹ qui vise à distinguer les meilleurs projets d'entreprise dans l'un des huit domaines « d'ambition » identifiés comme étant créateurs de richesse, d'exportations et d'emplois. Ce concours est segmenté en trois phases : l'amorçage, qui permettra de doter les projets sélectionnés de 200 000 euros de subventions, la levée de risque – soutien de 2 millions d'euros –, puis le développement – soutien de 20 millions d'euros –. C'est un système qui semble bien démarrer. Je pourrais également citer l'action d'Initiative France¹²⁰ qui permet d'accompagner des entreprises, dont les créateurs étaient sans emploi au moment du démarrage du projet, donc qui n'inspiraient a priori pas vraiment confiance aux banques : ils n'avaient pour leur part ni histoire ni beaucoup de fonds propres. Le bilan est satisfaisant.

119 L'objectif du Concours mondial d'innovation est de faire émerger les talents et futurs champions de l'économie française en les repérant puis en accompagnant la croissance des entrepreneurs français ou étrangers dont le projet d'innovation présente un potentiel particulièrement fort pour l'économie française. (Source : « Innovation 2030 », sur <http://www.entreprises.gouv.fr/innovation-2030/accueil-innovation-2030>).

120 Initiative France regroupe 230 plateformes qui couvrent l'ensemble du territoire – métropole et outre-mer –. Associations loi de 1901, elles fédèrent des acteurs publics – collectivités locales en tête – et privés – entreprises et banques –, les représentants des assemblées consulaires et des réseaux d'experts. Les aides prennent la forme de subventions pour renforcer les fonds propres et obtenir ainsi un financement bancaire complémentaire (prêt d'honneur sans intérêts et sans garanties), et accompagnent l'entrepreneur tout au long de son projet – mise en place de parrainages par un chef d'entreprise ou cadre expérimenté –. Elle est présidée depuis le 3 mai 2011 par Louis Schweitzer. (Source : <http://www.initiative-france.fr/Creer>).

Cela rejoint la question suivante : à la troisième année, 87% des entrepreneurs que nous avons aidés sont toujours à la tête de leur entreprise. Pourquoi ? Car on les a accompagnés pour avoir un prêt bancaire avant qu'ils aient besoin de fonds bancaires et au moment où ils consommaient de la trésorerie. En revanche, la durabilité des entreprises hors auto-entreprenariat est bien plus faible : à peu près un tiers a disparu à la fin de la troisième année. C'est le taux de chute auquel vous avez fait allusion.

Enfin, pour répondre à la dernière question sur la politique fiscale, je crois que la priorité est la simplicité et la stabilité. L'outil fiscal est un outil totalement inadapté pour faire de la chirurgie de détail ou des aides précises, quelle que soit la puissance de la politique fiscale, car la complexité crée de l'instabilité et fait souvent rater la cible de la mesure.

Pascal Faure

Sur la question de l'influence : l'un des traits culturels de notre pays est celui du « bon élève », la réussite est celle de celui qui ne se trompe pas. Je pense que dans le monde de l'entreprise, ça n'est pas ce qu'il faut faire ou valoriser. J'ai passé quelque temps aux États-Unis à la fin de mes études, chez Apple, et cela m'a complètement ouvert les yeux. Ce sont les années quatre-vingt. Les Américains disent « done is better than perfect » – mieux vaut un travail fait qu'un travail parfait –. Il est acceptable de se tromper car si on sait corriger ses erreurs, on sait réagir et on est beaucoup plus fort le coup d'après. D'ailleurs, quand je recrute quelqu'un, je vérifie qu'il s'est au moins trompé une fois dans sa vie parce que si je lui fais faire quelque chose de difficile et qu'il se trompe, je ne veux pas qu'il lâche tout, qu'il soit complètement tétanisé : je veux qu'il sache réagir. Ce trait-là, on le retrouve dans tout un tas de phénomènes. Par exemple, dans la manière de négocier certains dossiers internationaux, lorsqu'on essaie de faire le meilleur dossier. C'est l'exemple des Jeux Olympiques de 2012 : un dossier parfait qu'on n'a pas su vendre car on a voulu tout de suite aller le présenter tout en haut, en négligeant le rédacteur de base, celui qui fait les notes pour le décideur. Et on se rend compte trop tard de l'erreur. Nos homologues anglo-saxons sont beaucoup plus malins que nous, plus pragmatiques : leurs dossiers sont peut-être moins bien ficelés, mais l'important est qu'ils soient compris et adaptables. On va voir, on ajuste et, peu à peu, le dossier se fait. On est moins bons dans l'influence que d'autres pays, et cela joue énormément dans les relations internationales.

Sur la création d'entreprises, je suis enthousiasmé à chaque fois que je me déplace à la rencontre d'entreprises. Le potentiel de création dans notre pays formidable est extraordinaire. Le problème n'est pas là. Ce qu'il faut réussir, c'est faire en sorte que tous ces talents s'expriment. L'une de nos difficultés, c'est que les talents français sont méconnus des investisseurs étrangers qui sont en capacité de venir aider ceux qui ont des idées mais pas de crédits à leurs débuts. Or, la France n'est pas assez connue car elle dégage une image qui n'est pas le reflet de sa réalité. Comme Louis l'a dit tout à l'heure, c'est très long de changer les images et les mentalités. D'où les tentatives que nous avons en ce moment,

comme celle de faire venir les capitaux « risqueurs » en France, en valorisant des réussites et en contre carrant l'image préconçue de faible aptitude au risque. Sachez que, l'année dernière, l'indicateur de la banque de France, dit « 040 », a été supprimé : il marquait d'un drapeau rouge l'échec d'une entreprise. On mettait cet indicateur et on vous repérait. On l'a supprimé parce qu'il n'y a pas de raisons de stigmatiser des gens qui se sont trompés, et ce n'est pas parce que l'on se trompe que l'on est moins bon le coup d'après. Il y a un vrai travail de fond à faire.

Enfin, sur la question des outils fiscaux, j'adhère tout à fait à ce qu'a dit Louis avant moi. Mais il y a quand même des domaines, des niches ou des exceptions à la règle, où l'outil fiscal est très intéressant. Je vais vous citer l'exemple des jeux vidéo. Vous savez qu'en France, nous sommes très forts dans les jeux vidéo, et il faut savoir qu'un certain nombre de pays ont compris qu'il y avait là un gisement de développements. Le Canada, en particulier, a choisi d'aider de manière fiscale les créateurs de jeux vidéo et à peu près la moitié de l'emploi qui était en France et au Royaume-Uni ces dernières années s'est déporté au Canada. Nous avons pris les mesures pour rétablir un avantage fiscal dans ce domaine et on a constaté que l'on arrivait à garder des talents énormes.

Michel Barnier

J'ai bien aimé lorsque vous dites que vous recrutez des gens seulement lorsqu'ils ont reconnu qu'ils s'étaient trompés : il s'agit là aussi d'une réflexion à la charnière de la problématique des brevets et des investissements publics de l'État qui finance. C'est un point juste puisqu'il s'agit d'emploi et de croissance, et nous l'avons identifié à Bruxelles en matière de conséquences négatives de la politique des aides d'État qui est une politique largement encadrée au niveau européen. On a diagnostiqué le fait que nous aidons assez fortement au niveau européen et national la recherche jusqu'au moment où le brevet est déposé mais, qu'ensuite, on ne sait pas accompagner quand il le faut, le plus près possible, la mise en marché des produits de telle sorte qu'à ce moment-là, Chinois, Américain, Japonais, qui sont très informés des brevets qui sont déposés en Europe, viennent les « emprunter » et développent chez eux ce qui a été trouvé chez nous. C'est un point sur lequel l'État, en tant que contributeur aux politiques européennes, doit pouvoir évoluer pour se garder de naïveté dans ce domaine.

Question à Michel Barnier – Magistrat au tribunal de commerce de la Guadeloupe, je souhaiterais poser deux questions. La première résulte d'un constat très simple : dès qu'une entreprise est créée, immatriculée, elle est accablée par une pression fiscale et des charges qu'elle n'est pas en mesure d'assurer et, pour cette raison, elle a peu de chances de passer le cap des trois ans. Elle est directement liquidée même en passant par la procédure collective, redressement judiciaire, liquidation. Je vous rejoins sur la question des subventions : je ne suis pas contre l'attribution de subventions mais il est plus sain que l'entreprise démarre avec ses fonds propres, ou avec l'appui de business angels ce qui est très répandu dans les DOM. Le second point concerne l'exportation : dans le cadre d'accords de partenariat économique, les marchés

caribéens se sont ouverts. Néanmoins, si on veut développer l'exportation vers les Caraïbes se pose la difficulté de pénétration de nos produits. M. le commissaire européen, nous avons un problème : on a des ouvertures commerciales mais la pénétration du marché caribéen est bloquée par les normes douanières. Quelles sont les solutions ?

Question à Louis Schweitzer – Vous êtes je crois instigateur de la diplomatie économique et on ne peut que souscrire à cet objectif, c'est-à-dire au soutien par l'État des exportations de nos entreprises. Mais est-ce que l'on prend en considération les intérêts de nos entreprises dans les options actuelles de notre politique étrangère ? J'en veux pour preuve la Russie, l'Iran, où toutes nos entreprises, nos partenaires sont sur les « starkings block » et ont fait plusieurs déplacements de manière à profiter des levées de sanctions. S'agissant du Proche et du Moyen-Orient, on s'appuie surtout dans notre politique étrangère sur les États du Golfe, mais on attend toujours les très gros marchés que l'on nous a promis. Quant à l'Afrique, on y perd beaucoup de parts de marché pour un certain nombre de raisons qu'on ne peut pas expliquer aujourd'hui. Les Allemands nous devancent dans de nombreux pays francophones. Je constate que l'on a beaucoup redéployé nos moyens de coopération sur les pays émergents asiatiques et je me demande si cela compense ceci. Quelle est votre analyse ?

Question générale – Je voudrais vous interroger sur la notion d'État stratège. J'ai relevé l'analyse de M. Schweitzer qui considère que l'État n'est plus, ou ne peut plus, être un État stratège, et qu'il a davantage un rôle d'État régulateur et d'État catalyseur pour la réussite de l'entreprise, ce que vous avez tous dit. Mais si on considère les acteurs internationaux, les puissances émergentes et la réalité de la globalisation, il me semble que les intérêts des entreprises ne peuvent, à ce niveau, être représentés que par l'État, puissance publique. L'exemple que je prendrais est celui de l'énergie. La question du prix, du coût de l'énergie, est primordiale pour la vie économique des entreprises. Lorsque l'on voit aujourd'hui ce qui se passe sur le marché du pétrole et la situation de la Russie, je crois que la question du positionnement de la puissance publique sur cet enjeu international interpelle l'État stratège.

Question à Véronique Morali – Je suis rédacteur en chef d'une revue de communication. Qu'est-ce que vous appelez la nécessaire communication pédagogique de l'État ? Il se trouve que je suis provincial, régionaliste. Je considère que l'État, ce n'est pas seulement l'État central ni même l'État déconcentré : c'est aussi les régions. Quel est votre avis sur la décentralisation des responsabilités et les aides d'encouragement, de créations d'entreprises au niveau des régions ?

Michel Barnier

Louis Schweitzer a déjà évoqué le fait que l'État ne pouvait pas tout faire et devait être appuyé, relayé, accompagné de partenaires qui peuvent être les régions, les départements, les communes mais aussi les associations.

Question à Véronique Morali – Vous avez parlé de la psychologie des inspecteurs du travail qui n'était pas adaptée à certaines structures nouvelles d'entreprises. Pouvez-vous développer cette analyse sur la méfiance des services de l'État à l'égard des entreprises privées, des jeunes entrepreneurs qui n'ont pas forcément d'expérience ni la culture d'entreprise – comme la culture américaine de l'entrepreneur qui se lance face à l'adversité – ? Comment désamorcer cette méfiance historique qui s'enracine dans la culture de la France ?

Question générale – Xavier Darcos, dans une brillante intervention à l'Académie des sciences morales et politiques, déclare : « Là où la culture française est en recul, nos parts de marché sont en recul aussi ». Bien qu'il prenne soin de citer un désir de France qui serait un fait incontestable à l'étranger, il rappelle l'inégale répartition des centres culturels français devenus des instituts ainsi que des agences françaises. Pensez-vous que la compétitivité des entrepreneurs français, donc par ricochet de la France, soit tributaire du rayonnement culturel à l'étranger ?

Michel Barnier

Cette question très importante, qui rejoint celle de l'action diplomatique ou politique de la France sur nos parts de marché, s'éloigne néanmoins un peu du sujet. Ce sont davantage des questions de dimensions politiques, qui d'ailleurs sont extrêmement importantes et qui m'intéressent beaucoup, mais je ne suis pas sûr que nous puissions les aborder ici. Une réaction rapide de chacun de nos trois intervenants avant de conclure.

Véronique Morali.

Sur la décentralisation : je suis en faveur de tout ce qui relève de la proximité et du terrain car plus on est dans la proximité, mieux on se comprend et mieux on agit. Comme je suis une femme d'action, je pense que c'est extrêmement important d'avoir des relais et des maillages, bien sûr territoriaux – et la décentralisation existe et porte ses fruits –, pour autant que les collectivités territoriales aient les moyens de cette politique d'accompagnement.

Sur la communication et la pédagogie au niveau de l'État : on assiste à une communication alibi – tous les membres du Gouvernement « twittent », utilisent « facebook » –, une communication presque « branchée » et « à la mode », mais qui n'atteint que partiellement les cibles qu'on voudrait lui voir atteindre, à savoir expliquer les raisons pour lesquelles il y a des décisions et une action de l'État. Il faut néanmoins souligner le progrès constitué par le développement des sites internet des administrations qui permet de se mettre à leur portée. Je faisais allusion tout à l'heure à la commission sur la simplification car la communication actuelle, instantanée, ponctuelle, et relayée par des médias soit hostiles, soit négatifs, soit dans l'incompréhension manifeste, atteste encore une fois de la décorrélation entre les messages qu'on devrait retenir et la surabondance d'informations. On passe de quelque chose qui est soit totalement subliminal, un alibi, à une information avec pléthore de détails : entre les deux, on n'a pas les bons messages prioritaires, les quelques idées

simples à retenir. C'est ce que je veux dire en substance en pointant le manque de pédagogie : la surabondance d'information rend nécessaire un tri et des explications et l'État doit s'astreindre à le faire.

Pour ce qui est de la méfiance, c'est vrai qu'elle existe, on ne peut pas dire le contraire, elle est entretenue par des idéologies qui se succèdent au gré des politiques qui prennent le pouvoir, et qui eux-mêmes entretiennent la méfiance. Les déclarations intempestives sur la finance, sur les chefs d'États voyous... Tout cela ne peut pas créer un climat favorable pour les agents de l'administration qui exécutent, les opérateurs de l'État, et même le Parlement, que j'ai oublié de citer et qui est également plutôt hostile à l'entreprise, ou en toute hypothèse tellement déconnecté du monde économique qu'il entretient ipso facto cette méfiance. Comment attendre des agents de l'État une autre attitude ? Alors que peut-on faire ? J'aimerais tellement que les politiques développent avec l'entreprise des échanges, des dialogues ancrés dans la réalité et la compréhension et pas juste dans l'affichage. Le MEDEF avait lancé à l'époque des initiatives mixtes avec des juges, des journalistes, tous ceux qui se détestent et qui détestent l'entreprise, pour créer du dialogue. Il y a même eu des promotions entières organisées sous l'égide des organisations nationales et c'était une bonne chose. Ces initiatives peuvent-elles s'inscrire dans la durée et transcender le climat général qui est plutôt hostile aux entreprises en dépit de tout ce que l'on vient d'entendre ? Je n'en suis pas sûre : la tradition en France est plutôt propice à la fonction publique et hostile à l'entreprise. Je pense que le temps, les futures générations et, j'espère, les jeunes générations de fonctionnaires feront évoluer les choses.

Pascal Faure

Sur le territoire, la régionalisation, la pédagogie. Il est clair que l'État ne peut pas tout faire ni agir seul. Le territoire est grand et il faut s'appuyer sur les collectivités territoriales, sur les compétences économiques des régions qui devraient se renforcer et c'est très bien car l'échelon de proximité a beaucoup de vertus. Toutefois, si on accepte l'idée qu'une politique de filière a du sens, je pense qu'un pays comme la France ne peut pas avoir vingt-deux ou même treize politiques de filière : il faut qu'il n'y en ait qu'une et que tous les acteurs du pays y travaillent. C'est la raison pour laquelle il y a besoin d'un État, dit stratège ou éclairateur, mais qui fixe le cap qui sera décliné par les acteurs territoriaux. Ceci étant, je constate qu'on a besoin d'État au plan territorial au moins sur deux sujets pour lesquels jamais sa présence n'a été contestée : celle qui touche aux entreprises en difficulté et celle des grands projets. On vient toujours chercher l'État pour régler ces problèmes-là, in fine, c'est l'ultime ratio, et ce serait une erreur qu'il se désengage. Par exemple, un grand projet d'investissement touche forcément aux problématiques de l'État car il y a des questions d'autorisation, d'installations classées pour la protection de l'environnement, des questions fiscales, des autorisations diverses et variées. L'État est un interlocuteur indispensable pour accompagner les grands projets qui sont d'ailleurs également ceux qui font évoluer le tissu économique au plan local.

Sur la question du rapport à l'entreprise, je crois que le plus grand déficit de notre pays aujourd'hui n'est pas le déficit de croissance, probablement pas le déficit budgétaire, mais le déficit de confiance. Pourquoi a-t-on zéro trois points de croissance alors que nos voisins de la zone euro en ont davantage, toutes choses égales d'ailleurs ? Ce qui joue beaucoup, c'est la confiance dans l'avenir. Pourquoi les Américains redémarrent-ils beaucoup plus vite ? Parce qu'ils ont cette souplesse, cette envie d'aller de l'avant. Je crois qu'il faudrait, en France, arriver à instiller davantage ce climat de confiance, parler davantage des succès que des échecs. Quand on ouvre la presse économique, on voit d'abord les insuccès plutôt que les réussites. Il y a un vrai travail à faire pour réconcilier l'opinion avec le sens de l'entreprise, de l'avenir, de la création, de l'innovation, le sens de l'initiative.

Louis Schweitzer

D'abord un mot sur la diplomatie économique. Je pense qu'il y a une cohérence entre la diplomatie culturelle et la diplomatie économique car les deux servent l'image de la France. Il me paraît ainsi évident qu'il faut combiner la diplomatie économique avec une diplomatie politique, même si cette dernière prime dans un certain nombre de cas. Je ne pense pas qu'à la France mais aux entreprises françaises qui ont ignoré des règles d'interdiction ou de boycott faites par des états étrangers et qui l'ont durement payé. Il faut combiner les deux et je ne crois pas que la France fasse plus mal que d'autres.

Sur les créations d'entreprises, c'est vrai qu'il y a des charges mais nous ne pouvons pas dire que les entreprises sont à ce point accablées qu'elles meurent toutes. Je le répète : dans les entreprises, les deux tiers sont là au bout de trois ans et c'est aussi le cas de 87% de celles que nous soutenons. Cela fait un taux de succès de six sur sept.

Enfin, j'ai un petit point de désaccord avec Véronique, mais cela arrive quelques fois. Je ne crois pas qu'il y ait en France un climat hostile aux entreprises. D'ailleurs, quand on regarde des enquêtes d'opinion, la catégorie des Français les plus populaires est celle des entrepreneurs. Ancien fonctionnaire, j'en suis un peu jaloux. Les chefs de grandes entreprises sont également moins populaires que les chefs de petites entreprises. Mais globalement, en France, l'entreprise a bonne presse. Ce que je vois dans mon activité auprès d'Initiative France c'est beaucoup d'enthousiasmes, beaucoup d'appuis locaux, et donc, j'ai confiance.

Véronique Morali

Les Français peut-être mais l'administration, c'est plus douteux.

Michel Barnier

Véronique a eu le dernier mot.

Conclusion de la conférence

Michel Barnier.

Conseiller d'État, ancien ministre
modérateur de la conférence

Mesdames, Messieurs, merci beaucoup d'avoir participé à cette conférence. Merci aussi à tous mes collègues du Conseil d'État parce que tout ce qui a été dit ce soir, y compris à travers certaines questions, peut être source utile d'inspiration, de réflexion pour nous. Merci à vous trois d'avoir pris le temps de partager votre expertise, vos préoccupations et vos idées.

J'ai noté télégraphiquement quelques mots tout au long de ce dialogue : le bon calibrage dans la multiplicité des actions, et c'est aussi vrai pour l'Europe que de bien calibrer la diversité de ce qui est fait ; l'État garant du long terme ; la visibilité ; la nécessaire stabilité de l'État. Sur ce dernier point, cela vaut pour les investissements publics comme pour les Gouvernements qui se succèdent et entraînent de fréquents changements de ministres. Dans les cinq dernières années, j'ai été commissaire européen et j'ai connu cinq ministres français pour les affaires européennes, de gauche et de droite. Cinq en cinq ans. Comment voulez-vous avoir de la stabilité et de la visibilité vis-à-vis des autres, parfois vis-à-vis de soi-même ? L'État doit également être accompagnateur de tendance, soutenir l'exigence de flexibilité et les expérimentations.

Enfin, à travers vos trois interventions, parfois pour s'en satisfaire, parfois pour le regretter, vous soulignez le besoin d'État organisateur de l'harmonie, mais je préfère le mot faiseur de dialogue, de consultation et de concertation. Voilà quelques mots-clés que j'ai notés tout au long de ce dialogue. Merci beaucoup d'y avoir participé.

L'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux

Sommaire de la conférence

Présentation du thème de la conférence	93
Biographies des intervenants.....	103
Actes – L'État et les entrepreneurs.....	105
Témoignages et échanges avec la salle	128
Conclusion de la conférence.....	132



Présentation du thème de la conférence

L'administration territoriale, chargée de la mise en œuvre à l'échelle d'un territoire des politiques publiques, est par définition au carrefour de la déconcentration, en étant le relais de l'État central dans les circonscriptions administratives, et de la décentralisation, en étant au service des collectivités locales.

La Révolution et l'Empire ont consacré l'unité de la Nation et posé les fondements d'un État jacobin avec une administration centralisée incarnée dans les territoires par les préfets.

Les grandes lois sur la décentralisation adoptées dans les années 1980, si elles marquent une rupture en rééquilibrant les relations entre l'État et les collectivités territoriales dotées de compétences et de ressources propres, ne remettent pour autant pas en cause le caractère unitaire de l'État français, qui garde le monopole du pouvoir législatif, même si la réforme constitutionnelle de 2003 prévoit que l'organisation de la République est décentralisée.

Depuis, les réformes législatives et constitutionnelles n'ont cessé de se succéder, avec pour conséquence une complexification de la carte des collectivités locales, un développement important de leurs moyens, de leurs compétences, de la fonction publique territoriale et une hausse des dépenses et de la fiscalité locales. L'État a accompagné cette mutation par une réorganisation profonde de ses services déconcentrés pour en faire des interlocuteurs efficaces des collectivités locales. L'administration territoriale est ainsi au cœur de la recherche par les pouvoirs publics d'un nouveau contrat avec les collectivités locales reflétant l'aspiration des territoires à davantage de capacité d'initiative, tout en garantissant la cohésion nationale.

Comment trouver le juste équilibre des pouvoirs entre l'État et les échelons territoriaux ? Quelle est la bonne articulation entre leurs administrations ? Jusqu'où poursuivre le processus inaccompli de décentralisation sans risquer d'affaiblir l'État, garant de l'égalité entre les territoires ? Comment redéployer les moyens de l'État conformément à la répartition des compétences des collectivités locales et à la nouvelle carte des régions ?

I. L'administration des territoires : de l'État jacobin à la République décentralisée

Au cours de la nuit du 4 août 1789, sont abolis les privilèges de la France féodale, et notamment ceux des « *provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants* », qui « *demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français* »¹²¹.

Dès la loi du 14 décembre 1789 sont créées les municipalités, héritières des anciennes paroisses. La Constitution du 3 septembre 1791 donne la définition suivante des communes : « *Les citoyens français, considérés sous le rapport des*

¹²¹ Décret du 4 août 1789, article 10.



relations locales [...], forment des communes ». Cette définition traduit bien l'enracinement historique de l'échelon communal dans la vie quotidienne des habitants.

Parallèlement, la loi du 22 décembre 1789 procède à la division du territoire national en circonscriptions administratives départementales. Ce découpage en unités territoriales sensiblement égales symbolise la volonté de modernisation qui animait les constituants : ce sera une œuvre durable puisque les départements ont résisté jusqu'à aujourd'hui à toutes les tentatives de réforme. Bonaparte achève cette œuvre réformatrice avec notamment l'institution des préfets¹²², représentants uniques du gouvernement¹²³ dans les départements depuis plus de deux siècles.

Se constitue progressivement une administration déconcentrée, relais du pouvoir central, avec en face une très faible autonomie des collectivités locales. Malgré l'introduction sous la Monarchie de juillet des Conseils généraux¹²⁴ et la défense des libertés locales par les libéraux tout au long du XIX^e siècle, la décentralisation reste en effet embryonnaire. Dans l'histoire contemporaine, la déconcentration a donc précédé en France la décentralisation.

C'est seulement sous la III^e République avec la loi municipale du 5 avril 1884 qu'est posé le fondement de la libre administration communale : « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». La même loi définit les pouvoirs de police du maire qui seront précisés par la jurisprudence du Conseil d'État¹²⁵ dans le droit public à partir du début du XX^e siècle. La III^e République s'enracine ainsi dans les communes et le maire devient une figure essentielle de la symbolique républicaine. Il est à la fois le représentant de l'État et l' élu le plus proche des citoyens. Néanmoins, les élus locaux ont très peu de pouvoir face aux préfets, comme en atteste le faible poids des taxes locales. C'est bien l'État qui a la charge de l'essentiel de l'œuvre de modernisation des territoires.

Si le principe de la libre administration des collectivités territoriales est énoncé par la Constitution du 27 octobre 1946 (article 87)¹²⁶, il n'acquiert toute sa portée juridique que dans les années 1970 avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹²⁷ puis du Conseil d'État¹²⁸.

Le débat sur la décentralisation débute dans les années 1960, après la mise en place de l'échelon régional d'autorités déconcentrées mettant en œuvre la politique de l'État central dans les domaines de l'économie et de l'aménagement du territoire¹²⁹.

122 Préfigurés dès la période de la Convention par les « commissaires du Directoire » (créés par la Constitution du 22 août 1795).

123 Selon la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), « *Le préfet sera chargé seul de l'Administration* ».

124 Loi du 22 juin 1833 et loi du 10 mai 1838.

125 V. notamment CE, 18 avril 1902, *Commune de Nérès-les-Bains*.

126 Repris dans l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

127 V. notamment CC, n° 79-104 DC du 23 mai 1979, *territoire de Nouvelle-Calédonie*.

128 CE, sect., 2001, *Commune de Venelles c. Morbelli*.

129 Décret n°55-873 du 30 juin 1955 relatif à l'établissement de programmes d'action régionale, décret n°64-251 du 14 mars 1964 relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale.

L'échec du référendum initié en 1969¹³⁰ par le général de Gaulle débouche sur la création en 1972 des établissements publics régionaux¹³¹.

L'acte I de la décentralisation, initié en 1982¹³², marque le point de départ d'une mutation radicale se traduisant par une production normative dense et continue. Comme le déclare le chef de l'État, François Mitterrand, à l'aube de ce mouvement qui suit toujours son cours, « *la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a aujourd'hui besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire* »¹³³.

Lors de ce premier acte, les échelons du département et de la région (qui acquiert le statut de collectivité territoriale) s'affranchissent de la tutelle préfectorale ; la fonction exécutive est transférée au président élu de l'assemblée délibérante, le préfet restant responsable du contrôle de légalité et budgétaire¹³⁴ *a posteriori*. *Autonomes sur le plan organique et fonctionnel, les collectivités territoriales se voient attribuer des compétences propres*¹³⁵, *et la Corse comme l'outre-mer voient leurs régimes évoluer. Il en découle naturellement le développement d'une fonction publique territoriale*¹³⁶.

La décentralisation représente, pour l'État jacobin qu'est la France, un bouleversement tellement profond qu'elle ouvre une phase d'instabilité législative à la recherche d'un nouvel équilibre entre l'État et les territoires. Le cycle ouvert par les grandes lois du début des années 1980 est couronné symboliquement par l'inscription dans la Constitution du caractère décentralisé de la République lors de la révision constitutionnelle de 2003¹³⁷, qui marque le début de ce qu'il est convenu d'appeler un deuxième acte de la décentralisation, avec notamment de nouveaux transferts de compétences¹³⁸.

Cette nouvelle donne rend indispensable une mutation progressive de l'administration territoriale, qu'il s'agisse de relayer l'action de l'État ou celle des territoires.

130 Référendum du 27 avril 1969 sur le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat. Le général de Gaulle annonce ainsi la tenue du référendum : « *L'avènement de la région, cadre nouveau de l'initiative, du conseil et de l'action pour ce qui touche localement la vie pratique de la nation, voilà donc la grande réforme que nous devons apporter à la France. [...] Pour que cette rénovation se réalise suivant les mêmes principes au plan de la nation en même temps qu'au plan de la région, nous devons transformer le Sénat, afin qu'il associe dans la préparation des lois les mêmes sortes d'élus et les mêmes sortes de délégués avec leurs compétences et leurs responsabilités* ».

131 Loi n°72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions.

132 Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

133 Cité dans l'exposé des motifs du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

134 Les chambres régionales des comptes sont créées par la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

135 Lois n° 83-8 du 7 janvier 1983 et n°83-663 du 22 juillet 1983 relatives à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

136 Dont le cadre est fixé par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

137 L'article 1er de la Constitution dispose que « *la France est une République indivisible [...]. Son organisation est décentralisée* » (loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République).

138 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.



II. Les mutations de l'administration face à la nouvelle organisation territoriale

II.1. Le nouveau rôle de l'État dans les territoires : un mouvement continu de déconcentration

Le préfet, personnage qui jouissait d'un prestige et d'une autorité considérables dans un système centralisé, perd le dédoublement fonctionnel qui le caractérisait comme le maire. Il conserve toutefois le rôle essentiel de gardien du respect de la loi, de l'unité de la République et de l'égalité de tous devant la loi : la charge « *des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois* », énoncée par l'article 72 de la Constitution, a été très tôt explicitée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹³⁹. En outre, la vague concomitante de déconcentration, qui adapte l'administration de l'État à la nouvelle configuration des pouvoirs aux échelons locaux, confère au préfet¹⁴⁰ des pouvoirs élargis sur les services déconcentrés de l'État¹⁴¹, dont il prend la direction.

Les préfets de région connaissent également un renforcement de leur rôle vis-à-vis des directions régionales¹⁴², renforcement qui ne cessera de s'accroître, au fil des réformes, avec la montée en puissance de l'échelon régional, jusqu'à leur conférer en 2010 un pouvoir hiérarchique effectif sur les préfets pour la mise en œuvre des politiques publiques¹⁴³.

La loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République est emblématique du lien entre administrations locales de l'État et des collectivités puisqu'elle vise à renforcer à la fois la décentralisation et la déconcentration. Son article 1^{er} dispose que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'État* ». Le décret subséquent portant charte de la déconcentration¹⁴⁴, pose le principe de la subsidiarité qui clarifie la répartition des missions entre les différents échelons

139 Décision n°137 DC du 25 février 1982 relative aux lois de décentralisation : « *Considérant qu'il résulte des dispositions précitées de l'article 72 de la Constitution que, si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c'est sous la réserve qu'elle respecte les prérogatives de l'État énoncées à l'alinéa 3 de cet article [« Dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement à la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois » – alinéa abrogé par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, mais dont la teneur est conservée dans le nouvel article 72 : « Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois ».] ; que ces prérogatives ne peuvent être ni restreintes ni privées d'effet, même temporairement ; que l'intervention du législateur est donc subordonnée à la condition que le contrôle administratif prévu par l'article 72 (...) permette d'assurer le respect des lois et, plus généralement, la sauvegarde des intérêts nationaux auxquels, de surcroît, se rattache l'application des engagements internationaux contractés à cette fin* ».

140 Devenu temporairement « commissaire de la République », avant que son titre de « préfet » ne soit rétabli par le décret n°88-199 du 9 février 1988.

141 Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs de commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements.

142 Décret n°82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs de commissaires de la République et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les régions et aux décisions de l'État en matière d'investissement public.

143 Décret n°2010-146 du 16 février 2010.

144 Décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

de l'administration de l'État ; l'échelon central est chargé du rôle de « *conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle* » des politiques publiques. Le département est désormais « l'échelon territorial de mise en œuvre » de l'action de l'État de droit commun. Les services départementaux restent ainsi les interlocuteurs naturels des mairies, notamment des petites communes. Le Conseil constitutionnel a rappelé que la réorganisation de l'administration territoriale de l'État, étant de la seule compétence du gouvernement, est d'ordre réglementaire¹⁴⁵.

Malgré la résistance des élus, une réforme d'ampleur est mise en œuvre entre 2004¹⁴⁶ et 2010¹⁴⁷. Il s'agit de s'adapter aux évolutions de la décentralisation en faisant de l'échelon régional le premier niveau de l'action locale de l'État, mais également, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques engagée en 2007, de rationaliser l'organisation de l'administration territoriale par des regroupements¹⁴⁸ et des mutualisations. Au niveau départemental, pour tirer toutes les conséquences de transferts importants de compétences vers les Conseils généraux (gestion du réseau routier, entretien des collèges)¹⁴⁹, les directions départementales, administrations de proximité chargées de la mise en œuvre des politiques de l'État ainsi que d'un rôle d'appui aux collectivités, sont fusionnées en deux ou trois directions départementales interministérielles (DDI)¹⁵⁰. Dans les territoires ruraux ces réorganisations ont parfois été vécues comme un abandon de l'État par les populations et leurs élus, qui s'inquiètent de la fermeture des services publics.

II.2. Le développement de la fonction publique territoriale

L'affirmation de compétences propres nouvelles¹⁵¹ s'accompagne d'une montée en puissance des pouvoirs locaux et de leurs administrations. Dès 1987, le législateur se soucie de doter la fonction publique territoriale d'instruments de gestion plus efficaces en renforçant l'exigence de formation avec par exemple la création du Centre national de la fonction publique territoriale¹⁵². Les effectifs de la fonction

145 Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision n°97-180 L du 21 janvier 1997, *Nature juridique de l'article 2 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République*.

146 Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'État et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions.

147 Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le 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 départements.

148 Création de huit directions régionales et deux ou trois directions départementales.

149 Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, prolongée par la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

150 Décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

151 Dans les secteurs suivants : urbanisme, logement, formation professionnelle, aménagement du territoire, action sociale, logement social, santé, transports, éducation et culture.

152 Le Centre national de la fonction publique territoriale est créé par la loi n°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.



publique territoriale ont connu un accroissement important, de plus de moitié en vingt ans¹⁵³, pour atteindre environ 1,9 million d'emplois¹⁵⁴ soit 34% des effectifs de la fonction publique¹⁵⁵.

L'essor de la fonction publique territoriale se traduit par l'originalité de son cadre statutaire et par une mobilité, notamment sur les postes les plus importants (directions générales des services, directions techniques, directions des services financiers...), avec des carrières et des parcours très variés facilités par les centres de gestion¹⁵⁶. L'INET¹⁵⁷ est le vivier d'une fonction publique territoriale de plus en plus qualifiée. C'est ainsi que les régions, les départements et les grandes villes offrent à leurs cadres des responsabilités et des rémunérations équivalentes à ce qui est en vigueur dans la haute fonction publique de l'État. Il n'est plus exceptionnel que les carrières incluent des allers-retours entre la fonction publique nationale et la fonction publique locale.

Cette évolution s'accompagne d'une hausse des charges des collectivités locales et donc des dépenses, qui représentent environ 20% du total des dépenses des administrations publiques. Il faut toutefois noter que la dette locale ne représente que 10% de la dette nationale¹⁵⁸, les collectivités ayant l'obligation d'équilibrer leur budget. L'augmentation de la masse salariale et le développement des services publics constituent la première cause de la hausse des taxes locales. Cela a pour conséquence d'accroître les inégalités entre les territoires, qui ne disposent pas tous des mêmes capacités pour exercer leurs compétences. C'est ainsi que dans les petites communes, les maires, qui ne disposent le plus souvent même pas d'un secrétaire de mairie à plein temps, ne manquent jamais de rappeler qu'ils n'ont pas les moyens de gérer leur territoire sans l'aide des Conseils généraux et de l'État.

III. La recherche d'une organisation territoriale moins coûteuse et plus efficace

La complexité intrinsèque à la nouvelle organisation du territoire née de la décentralisation est à l'origine d'inconvénients et de handicaps maintes fois dénoncés : la multiplication des échelons de décision, l'enchevêtrement des compétences, entraînant une perte d'efficacité et de lisibilité de l'action publique et une dérive des coûts...

Les efforts des gouvernements successifs pour parvenir à une organisation territoriale moins coûteuse et plus efficace se sont heurtés à de nombreuses résistances. Toutefois, au cours des dernières années, la nécessité de réduire la dépense publique a rendu inéluctables des adaptations. C'est ainsi que la

153 J.-P. Bouquet, *État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale*, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, 27 février 2013.

154 Chiffre INSEE pour 2012.

155 J.-P. Bouquet, cf. *supra*.

156 Créés par la loi n°87-529 du 13 juillet 1987 dite Galland modifiant les dispositions relatives à la fonction publique territoriale.

157 Institut national des études territoriales, établissement déconcentré du CNFPT. Il succède en 1998 à l'Institut d'études supérieures de la fonction publique territoriale (IESFPT), créé en 1990.

158 Rapport de la Cour des comptes d'octobre 2013 sur les finances publiques locales.

hausse des concours de l'État aux collectivités s'est ralentie avant de baisser¹⁵⁹. Ceci constitue une puissante incitation à la réforme des collectivités locales pour gagner en productivité, mais risque d'aggraver les inégalités faute de dispositifs de péréquation suffisants.

Il est aussi significatif qu'en dépit des résistances acharnées des élus, on s'achemine vers la fin de l'exception française¹⁶⁰ du cumul entre mandat national et mandat exécutif local. Bien qu'il ait l'avantage d'enraciner les parlementaires dans les territoires, le cumul constitue un frein lorsqu'il s'agit d'adopter une réforme territoriale demandant des arbitrages douloureux, car tout naturellement chacun défend l'échelon territorial dont il est l'élu. Il est ainsi bien connu que dans les assemblées, on trouve des « départementalistes » et des « régionalistes », qui s'efforcent d'amender les projets du gouvernement, au risque de compromis boiteux. Une première réforme en 2000¹⁶¹, d'ampleur modeste après des débats passionnés, avait limité le cumul possible à deux mandats. La récente loi de 2014¹⁶² constitue un bouleversement institutionnel en mettant fin à la possibilité de cumuler une fonction exécutive locale avec un mandat parlementaire à partir de 2017. L'exposé des motifs présente cette réforme comme une nécessité induite par l'accroissement de « *la charge de l'exercice de fonctions exécutives au sein des collectivités territoriales* »¹⁶³.

Reste le principal obstacle à la rationalisation de la carte territoriale, qui réside dans l'attachement profond des Français à l'échelon communal et à l'existence des 36 000 communes qui reflètent la richesse et la diversité de l'espace national. Chacun a bien conscience que l'éparpillement des communes est source de profondes disparités. Il n'y a évidemment rien de comparable entre une grande ville et une petite commune rurale, alors qu'elles ont en principe les mêmes compétences. En raison de l'impossibilité de supprimer les très petites communes, le législateur s'est d'abord efforcé d'encourager les regroupements volontaires. Après l'échec de la tentative de 1992¹⁶⁴, les lois de 1999¹⁶⁵ et 2004, ont amorcé un mouvement. La loi du 16 décembre 2010¹⁶⁶ marque une évolution importante en rendant obligatoire l'adhésion à une structure intercommunale. Elle met également

159 L'article 13 de loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit un gel de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités en 2013, puis une réduction en 2014 et en 2015. En 2014, pour la première fois, une baisse a été imputée sur la dotation globale de fonctionnement.

160 En 2013, 58% des députés et 59% des sénateurs détenaient également une fonction exécutive locale de direction ou de codirection d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013).

161 Loi du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; loi du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice.

162 Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur ; loi n° 2014-126 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.

163 Communiqué de presse du Conseil des ministres du 3 avril 2013.

164 Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

165 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

166 Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

en place un cadre pour encourager les suppressions ou fusions des multiples syndicats intercommunaux. Elle crée en outre les métropoles qui ont pour premier objectif de donner les moyens aux territoires les plus urbanisés d'être innovants et compétitifs par rapport à leurs concurrents européens et internationaux. La création de la métropole du Grand Paris par la loi du 3 juin 2010¹⁶⁷ est également révélatrice de la volonté des pouvoirs publics de mettre la capitale en capacité de concurrencer les autres métropoles de rang mondial.

Enfin, cette rationalisation de la carte des territoires est couronnée par la récente loi¹⁶⁸ qui réduit à 13 le nombre des régions métropolitaines. Là encore, en privilégiant l'avènement de grandes régions, le législateur a voulu permettre à nos territoires d'être compétitifs. Cette évolution est cohérente avec le renforcement des pôles métropolitains¹⁶⁹. Le choix est clairement d'encourager la dynamique du binôme « région-métropole », devenu un levier essentiel de la croissance des territoires, et qui a vocation à terme à gérer l'essentiel des compétences économiques. Ceci ne manquera pas d'avoir des conséquences sur la réorganisation des services déconcentrés de l'État avec inéluctablement un renforcement du poids des préfets des futures grandes régions. Néanmoins, une nouvelle fois, après avoir abrogé la réforme sans lendemain du conseiller territorial¹⁷⁰, le gouvernement a dû renoncer à supprimer l'échelon départemental. Ce débat a confirmé l'attachement profond des territoires ruraux à l'existence des Conseils généraux. Il n'est pas impossible qu'à terme on se dirige vers une différenciation de l'organisation territoriale entre une France très urbanisée dans laquelle les Conseils généraux disparaîtraient au profit de l'échelon métropolitain et une France rurale ou périurbaine qui conserverait une représentation à l'échelle départementale.

Reste également entière la question de la suppression de la clause de compétence générale¹⁷¹, véritable serpent de mer, la réforme de 2010 en la matière ayant été abrogée¹⁷². Ce point est au cœur des débats de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹⁷³, en cours d'examen au Parlement qui a en particulier pour objet de substituer à la clause de compétence générale des compétences

167 Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

168 Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

169 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

170 Créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et abrogé par la loi organique et loi du 17 mai 2013 relatives à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

171 Voir notamment l'interprétation que fait le Conseil d'État de cette clause concernant les communes (art. L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales) dans sa décision du 29 juin 2001, commune de Mons-en-Baroeul : « *l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, habilite le conseil municipal à statuer sur toutes les questions d'intérêt public communal, sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'État ou à d'autres personnes publiques et qu'il n'y ait pas d'empiètement sur les attributions conférées au maire* ».

172 La loi de réforme des collectivités territoriales du 10 décembre 2010 prévoyait de préserver cette clause pour les seules communes, mais cette disposition n'est jamais entrée en vigueur ; la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles réaffirme cette clause pour les régions et les départements.

173 Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

précises à chaque niveau de collectivité. En l'état actuel du projet, les compétences de l'action économique et de l'aménagement du territoire seront exercées par les futures grandes régions.

Les mutations profondes qu'a connues l'administration territoriale depuis l'avènement de la décentralisation sont loin d'être achevées. Dans un contexte d'optimisation de la dépense publique, elle va devoir continuer à adapter ses missions et ses moyens à la diversité des territoires. L'État demeure confronté à une double exigence : être au plus près des aspirations locales pour accompagner les initiatives et le développement, tout en veillant à la cohésion sociale et à l'égalité des citoyens devant la loi, dont il reste le garant aux yeux des Français, profondément attachés à l'indivisibilité de la République.





Biographies des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Le modérateur

Henri Plagnol,

Conseiller d'État, ancien ministre,

Ancien élève de l'École normale supérieure de Fontenay Saint-Cloud, diplômé de Sciences Po et agrégé de sciences sociales, Henri Plagnol a intégré le Conseil d'État à sa sortie de l'ENA en 1987 (promotion Fernand Braudel). Il a été affecté à la section du contentieux et à la section des travaux publics. Henri Plagnol a par ailleurs exercé des fonctions électives locales et nationales. Il a en particulier été élu conseiller général du Val-de-Marne en 1994 et maire de Saint-Maur-des-Fossés de 2008 à 2014. En 1997 il a été élu député du Val-de-Marne, puis réélu en 2002 avant d'être nommé secrétaire d'État à la réforme de l'État auprès du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, fonction qu'il a exercée jusqu'en 2004. Il a exercé un troisième mandat de député du Val-de-Marne de 2007 à 2012. Henri Plagnol a par ailleurs été maître de conférences à Sciences Po et professeur associé en géostratégie à l'université de Paris Dauphine entre 2005 et 2008.

Les intervenants

Caroline Cayeux,

Sénateur de l'Oise, maire de Beauvais,

Présidente de Villes de France

Juriste de formation, Caroline Cayeux a été membre du cabinet d'Yvon Bourges, alors secrétaire d'État aux affaires étrangères, de 1970 à 1972. Titulaire d'une licence d'anglais et d'une maîtrise de droit, elle possède en outre un diplôme supérieur de droit international privé. Enseignante en droit et anglais dans un lycée technique, elle a poursuivi sa carrière en dirigeant un institut de marketing et communication, de 1980 à 1990, puis un organisme de formation professionnelle et de 3^e cycle, jusqu'en 1995. En 2001, Caroline Cayeux est élue maire de Beauvais, puis réélue en 2008, et pour la troisième fois en 2014. Elle est également présidente de la communauté d'agglomération du Beauvaisis et de la Fédération des villes de France. Élué sénateur de l'Oise en 2011, elle est vice-présidente de la commission des affaires sociales, rapporteur de la branche famille pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 et secrétaire de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation.



Jean-Pierre Duport,*Préfet honoraire*

Jean-Pierre Duport est préfet de région honoraire. Né le 11 Juillet 1942, il est diplômé de Sciences-Po Paris, licencié en droit et ancien élève de l'ENA. Il a été chargé de mission au Commissariat Général du Plan, puis chef du service de l'habitat à la Direction de la Construction. Il a été Directeur de l'Architecture de 1981 à 1985 puis de l'Architecture et de l'Urbanisme de 1985 à 1987, au Ministère de l'Équipement et du Logement. Par la suite, il a été notamment Président de l'Agence foncière et technique de la Région Parisienne, Délégué à l'Aménagement du territoire et à l'action régionale, Préfet de la Seine Saint-Denis, Préfet de la Région Ile-de-France, Préfet de Paris et Président de Réseau Ferré de France. Il a par ailleurs été conseiller d'État en service extraordinaire de 2005 à 2009. Il a présidé la Fondation Le Corbusier de 2003 à 2012. Aujourd'hui il conseille le président d'Unibail- Rodamco et préside le Conseil d'Administration de Domaxis, entreprise de logement social.

Danièle Lajoumard,*Inspecteur général des finances*

Danièle Lajoumard est inspecteur général des finances. Elle a travaillé dans les services déconcentrés du Trésor public de 1976 à 1989 avant d'être nommée inspecteur des finances. De 1994 à 2002, elle a exercé des fonctions de direction à EDF. Au sein du service de l'Inspection générale des finances, Danièle Lajoumard, parmi d'autres fonctions, a été chargée des subdivisions territoriales de Paris, Seine-et-Marne et Essonne au titre des services déconcentrés de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique ; elle a également été, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, chef du pôle d'audit en charge des réseaux financiers de l'État. Elle assure depuis 2007 la présidence du comité d'orientation stratégique du Système d'information financière de l'État. Elle est membre du conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) dont elle préside la commission « État et établissements publics ». Elle est depuis 2013, chef de la mission d'audit interne des ministères économiques et financiers.



Actes – L’administration territoriale : État central, pouvoirs locaux

Henri Plagnol

*Conseiller d’État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

Je vous propose d’ouvrir la conférence sur « L’administration territoriale : État central, pouvoirs locaux » dont je suis heureux et honoré bien sûr d’être le modérateur. Je salue le public, que je remercie pour sa présence, et nos trois intervenants de grande qualité, Caroline Cayeux, Danièle Lajoumard et Jean-Pierre Duport.

Pour introduire ce débat, je vais me limiter à quelques observations.

La première est une vérité d’évidence, que l’on se doit de rappeler quand on évoque l’administration territoriale en France : c’est l’importance d’inscrire notre réflexion dans la longue durée et de prendre en compte l’héritage de l’Histoire. Dans le dossier qui vous a été distribué, on rappelle à grand trait cette Histoire, l’œuvre fondatrice de la Révolution et de l’Empire, qui a jeté les bases de notre État moderne, sans doute le plus centralisé et le plus jacobin d’Europe pendant environ deux siècles, jusqu’aux lois de décentralisation. Ceci a laissé des traces très profondes dans les mentalités et dans notre cadre territorial.

Pendant cette longue durée, c’est l’État qui a conduit l’essentiel de l’œuvre de modernisation de nos territoires, sous l’autorité des préfets qui l’incarnaient dans les départements. Force est de constater que le cadre territorial à travers les échelons communal et départemental a fort bien résisté au temps. Nous vivons toujours avec 36 000 communes et les Français demeurent indéfectiblement attachés à l’échelon communal au point qu’aucun Gouvernement n’ose se risquer à en réduire le nombre. La pérennité des départements, fruit d’un découpage géométrique et rationnel voulu par la Constituante, est également remarquable. Encore récemment, les départements ont démontré leur capacité de résistance et toutes les tentatives pour en réduire le nombre, voire remettre en cause l’échelon départemental, ont échoué.

Les régions en revanche, collectivités les plus récentes puisqu’elles sont devenues collectivités locales de plein droit avec les lois sur la décentralisation, ont vu leur carte territoriale très substantiellement bouleversée par la toute récente réforme qui en réduit le nombre à treize.

Il faut ensuite souligner l’originalité, la singularité du modèle français issu des lois sur la décentralisation. Ces lois représentent une innovation majeure, presque un bouleversement dans notre histoire administrative qui, chacun d’entre vous le sait, ont abouti à libérer les énergies locales, à renforcer très fortement la démocratie locale en donnant des compétences propres à chaque niveau de collectivité – les

communes, les départements, les régions – en supprimant le contrôle a priori des préfets. Mais cette évolution s’est faite dans le respect de l’État unitaire : c’est la fameuse décision du 25 février 1982 du Conseil constitutionnel¹⁷⁴ qui rappelle que si la loi peut fixer les conditions de la libre administration des collectivités territoriales, c’est sous la réserve qu’elle respecte les prérogatives de l’État et notamment de son représentant dans les territoires, le préfet, qui a en charge le respect des intérêts nationaux, le contrôle administratif et le respect des lois. Je m’arrête un instant sur cela car on ne souligne pas assez à quel point ces lois reflètent assez bien l’équilibre qui est voulu par nos concitoyens : ménager à la fois l’aspiration à plus de démocratie de proximité et, en même temps, un attachement viscéral au rôle de l’État comme garant de la cohésion sociale et nationale. De ce point de vue, avec le recul du temps, les lois sur la décentralisation sont un incontestable succès. Toutes les enquêtes d’opinion montrent que les Français plébiscitent ces acquis et sont à la fois très attachés à la démocratie de proximité – le maire étant la figure emblématique de la République – et au principe d’égalité devant la loi garanti par l’État. Il faut enfin souligner – c’est d’ailleurs un atout majeur de la France en Europe –, que la France a très largement été épargnée par la montée en puissance des revendications indépendantistes qui remettent en cause l’intégrité territoriale de plusieurs de nos amis et voisins : l’Espagne, la Belgique, l’Italie et récemment le Royaume-Uni. Cet équilibre, je crois, correspond bien aux attentes des Français.

Autre succès incontestable des lois sur la décentralisation, avec le recul du temps : la montée en puissance d’une fonction publique territoriale moderne, dotée des mêmes compétences et diversités de parcours aujourd’hui que la fonction publique d’État. Les modes de contrôle – contrôle de légalité par les préfets, contrôle des comptes par les chambres régionales des comptes – se sont développés dans le même temps, garanties contre des dérives graves qui auraient pu se produire. Je rappelle que la dette des collectivités locales ne représente qu’environ 10% de la dette publique nationale car les autorités chargées des contrôles ont veillé à l’application de l’équilibre des comptes qui incombe aux collectivités locales. Naturellement, de l’ambivalence de ce modèle français original se déduit une complexité qui est celle de la dualité, désormais, de l’administration territoriale. Elle est assez bien définie par la loi de 1992 relative à l’administration territoriale de la République dont l’article 1^{er} dispose que l’administration territoriale est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l’État. Je trouve en ces mots une bonne définition de notre sujet ce soir.

Ainsi, force est de constater que ce modèle est devenu d’une complexité croissante, marqué par une dérive des coûts, jusqu’à parler « d’inflationnisme », et une dilution de l’action publique. Cela ne date pas d’aujourd’hui. Lorsque j’étais secrétaire d’État en charge de la réforme de l’État, il y a une dizaine d’années, je rencontrais tous les mois l’Association des maires dans un département différent et, déjà, la plainte des maires se faisait l’écho d’une complexité telle que le moindre projet dévorait une énergie considérable, en raison de l’obligation de mettre d’accord quatre voire cinq échelons différents. Il faut ajouter trois échelons

174 Décision n° 82-137 DC du 25 février 1982, Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

supplémentaires de collectivités territoriales : les intercommunalités, parfois l'échelon métropolitain et même, pour les projets les plus importants, l'Europe. Cet empilage d'échelons génère des délais de plus en plus longs et, évidemment, des phénomènes de doublon, ainsi qu'une augmentation considérable des effectifs. Les chiffres sont édifiants. En vingt ans, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de 50% et, aujourd'hui, le total des dépenses des collectivités locales représente 20% du total des dépenses des administrations publiques en France.

Enfin, il est impensable que l'administration territoriale ne participe pas à l'effort de contrôle des dépenses publiques, de stabilisation des prélèvements et de développement de la compétitivité des territoires dans le contexte national qui est aujourd'hui le nôtre.

L'État a fait sa part du chemin, plus simple d'une certaine façon que pour les collectivités car la réforme de l'État déconcentré peut se faire par la voie réglementaire que les administrations sont tenues d'exécuter, même en présence d'arbitrages douloureux. Tel a été le cas en faisant de l'échelon régional le premier niveau de l'action locale de l'État, en procédant aux regroupements et aux mutualisations nécessaires, mais également en fixant le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Il faut poursuivre l'effort et en tirer les conséquences pour les futures grandes régions.

Pour les collectivités territoriales en revanche, les réformes empruntent la voie législative, soit en moyenne un projet tous les deux ans depuis 15 ans, voire un par an sur les années les plus récentes. Les questions sont toujours les mêmes : faut-il supprimer la clause de compétence générale ? Comment articuler les compétences propres entre les départements et les régions ? Jusqu'où peut-on aller dans la mutualisation des services publics des collectivités territoriales en évitant les effets de doublon ? Peut-on imaginer une administration territoriale prenant compte de la diversité des territoires, à géométrie variable ? Certains proposent que dans les parties les plus urbanisées de notre territoire, nous allions vers un binôme métropole/région, le département étant moins nécessaire dans cette France urbanisée. À l'inverse, dans la France rurale et périurbaine, il y a un attachement très fort à la présence des départements. Comment introduire d'avantage de péréquation ? Repenser les dotations ? Comment faire en sorte que cette péréquation ne soit pas une atteinte à l'autonomie des collectivités territoriales ? Comment corriger les iniquités territoriales qui sont très importantes, notamment en ce qui concerne les ressources fiscales ? Comment introduire des baromètres qui permettent de tenir compte des efforts de compétitivité faits par certaines et moins par d'autres ? Autant de questions très difficiles qui, parmi d'autres, qui vont nourrir notre débat.

Je donne maintenant la parole à Caroline Cayeux, dont l'expérience d'élue est particulièrement riche : maire de Beauvais constamment réélue depuis 2001, sénatrice, secrétaire de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation. Vous pourrez nous donner un éclairage du débat législatif en cours sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Vous êtes également présidente de la communauté d'agglomération du Beauvaisis et de la Fédération des villes de France : vous êtes à ce titre particulièrement qualifiée pour donner le point de vue de l'élue.



Merci M. le ministre de m'avoir fait l'honneur de participer à ces débats. Vous avez posé un certain nombre de questions et je pense également que c'est un fait acquis depuis de nombreuses années que le rôle de l'État dans nos territoires a profondément évolué. Les mutations ont été importantes, les équilibres sont bouleversés, les dynamiques de recomposition sont toujours à l'œuvre comme en témoigne l'actualité de la loi NOTRe¹⁷⁵, sortie d'ailleurs très récemment du Sénat pour rejoindre l'Assemblée nationale.

Réforme après réforme, j'oserais dire que l'État a de moins en moins d'argent, vous l'avez sous-entendu. Il a aussi de moins en moins d'outils de proximité, je vais m'en expliquer. Je dirais aussi que l'État s'est plutôt recentralisé au niveau régional dans l'esprit de diminuer ses dépenses. Face à cette nouvelle donne, nos collectivités ont dû s'adapter. Elles ont « mutualisé », comme en matière de compétences régaliennes pour les villes et les communautés d'agglomération. Elles ont fait des économies, j'en reparlerai, et on a supprimé des doublons. Ce sont des évolutions qui sont souvent contraintes et sous la pression de l'État central.

Puisqu'il s'agit de la question du jour : qu'attendent les élus de l'État ? Souvent, j'entends « plus d'État » ou « moins d'État », mes collègues soit déplorant la trop grande présence de l'État soit s'inquiétant de son désengagement sur certains sujets. Nous vivons en quelque sorte une dialectique carence / omniprésence, mais la réalité me semble plus complexe : je crois que les élus attendent « mieux d'État ». Aussi, j'aborderai tout d'abord les fortes attentes des élus et leur « besoin d'État », avant ce « trop d'État » qui annihile quelques fois l'initiative locale.

Un État qui reconfigure sa présence locale. La présence de l'État peut prendre la forme de soutien, d'expertise et d'assistance. C'est le rôle de l'État déconcentré, le rôle des services des préfets dans nos départements. Les élus sont extrêmement attachés à la proximité de l'État, au rôle des préfets et des sous-préfets parce qu'ils connaissent le territoire, si tant est – je fais une parenthèse – qu'ils puissent rester assez longtemps pour appréhender d'une manière durable les problèmes qui s'offrent à eux dans les départements. Cela fait quinze ans que je suis élue, six d'entre eux se sont succédé, certains étant restés dix-huit mois, d'autres plus longtemps.

Nous comptons sur la réforme de l'administration territoriale de l'État, la RéATE, qui devait en principe favoriser l'identification d'un responsable principal au niveau local, ainsi que sur les récentes directions départementales qui devraient permettre un meilleur partage des compétences et des expertises disponibles au niveau des territoires. En pratique, les élus constatent la tendance de certains ministères à régionaliser la mise en œuvre de leurs politiques publiques grâce aux DIRECCTE¹⁷⁶, aux DRAC¹⁷⁷ ou aux DREAL¹⁷⁸.

175 Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

176 Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

177 Les directions régionales des affaires culturelles.

178 Les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

La réalité est différente au niveau des régions qui ont tendance à dialoguer exclusivement avec leurs administrations centrales et à absorber les expertises en l'absence de taille critique de certaines directions départementales – par exemple, la direction départementale de la protection des populations ou la direction départementale de la cohésion sociale –. Les collectivités territoriales peuvent ainsi rapidement être dépourvues de moyens techniques et du soutien direct de l'ingénierie territoriale de l'État. Depuis quelques années en effet, les missions d'expertise et de conseil technique qui bénéficiaient aux collectivités territoriales se réduisent comme peau de chagrin et les élus locaux, en particulier dans les petites communes rurales, se trouvent privés d'une expertise de l'État qu'ils recherchent auprès des communautés d'agglomération, ce qui a un coût. Tel est le cas du service d'instruction des permis de construire que vient de créer la communauté d'agglomération du Beauvaisis et qui sera mis en place au mois de mars, ou encore du service d'urbanisme qui aura vocation à répondre aux études des permis de construire des communes même si nous ne nous sommes pas engagés dans les plans locaux d'urbanisme intercommunaux parce que le droit des sols est le privilège des maires. La création de grandes régions risque encore d'accentuer ce phénomène à l'avenir.

Les communes ne sont ainsi pas épargnées par la reconfiguration de la présence de l'État. Si l'on ne sait pas toujours « Où va l'État », nous savons en revanche d'où il s'en va. Même si la nécessité financière qui prévaut aux restructurations des services de l'État et à la diminution de ses effectifs est bien comprise, les élus estiment que leurs conséquences sont sous-estimées pour les collectivités, avec le sentiment quelques fois que l'État manque d'égards pour les territoires, privés de services publics de proximité, ce qui creuse les inégalités entre eux et entre les Français.

Les restructurations peuvent également provoquer des perturbations durables pour l'équilibre des territoires en termes d'évolution de population, de ressources financières et d'attractivité. Dans le nord et l'est de la France par exemple, des villes déjà fragilisées par des restructurations ont été associées aux réformes des cartes judiciaires, de l'armée, de l'hôpital – c'est le cas de Douai, de Valenciennes, de Cambrai, puis dans l'Oise de Compiègne et, demain, de Creil. Cela a eu pour conséquence directe une dégradation importante de l'activité économique et de l'emploi de ces villes, et je n'ai cité que certains exemples. Bien sûr, je ne dis pas que l'armée a vocation à faire de l'aménagement du territoire mais l'État a trop souvent eu une vision trop cloisonnée des politiques de restructuration dont l'impact est considérable pour nos territoires. Je pourrais presque dire que nos collectivités territoriales sont devenues les exécuteurs testamentaires des décisions de l'État sauf que, dans l'esprit des citoyens, la faute en revient aux élus locaux qui en supportent les conséquences tous les six ans lors des élections.

Ce problème sera accentué demain si l'on imagine la concentration des fonctions régaliennes de la police, de la justice, de la santé ou de l'enseignement supérieur, voire aussi des fonctions administratives, dans les métropoles qui s'annoncent. Ces métropoles ne feront pas forcément en sorte que les territoires voisins bénéficient des retombées de leur croissance. Là aussi, nous trouvons que la France ne peut



pas se réduire à des duos métropole / région, territoires privilégiés. L'un de mes collègues a l'habitude de dire : « *une métropole sans des villes dynamiques autour, ça donne Clermont-Ferrand mais ça ne donne pas Lyon* ». Évidemment, nous regrettons que l'État ait retenu une logique géographique, au risque de négliger un peu le cri d'abandon des populations qui se sentent délaissées et qui, sans vouloir faire de la politique, le manifestent dans leur vote.

Dans ce défi d'une France rurale et périurbaine qui est en crise, les villes infra-métropolitaines peuvent néanmoins apporter des réponses, en structurant des bassins de vie et en posant ainsi des maillons intermédiaires efficaces pour raccrocher les territoires à une dynamique commune et apporter des services à des populations élargies. Mais elles portent ces territoires à bout de bras, et les charges de centralité sont très lourdes. Le système de partage des ressources au sein des établissements publics de coopération intercommunale ne permet pas non plus de compenser les fortes charges de centralité qu'elles supportent. Il ne s'agit pas là d'une vision corporatiste : nombre de communes se reconnaissent dans ce constat et regrettent cette façon d'aménager le territoire.

Pour autant, je ne voudrais pas que l'on retienne un tableau négatif en pointant seulement les insuffisances de la réorganisation territoriale de l'État, qui n'est fort heureusement pas totalement absent des territoires. Nous avons de nombreux exemples de réussite dans la gestion partenariale des opérations de rénovation urbaine par exemple. J'ai travaillé pendant six ans avec les services de la préfecture de l'Oise et les services de la direction de l'aménagement du territoire pour mener à bien, d'une manière presque hebdomadaire, un projet important de rénovation urbaine dans ma ville.

L'État est aussi, et je souhaiterais saluer le corps préfectoral pour cela, très présent à travers le contrôle de la légalité même s'il est vrai que certains collègues trouvent parfois que son intensité est un peu à géométrie variable d'un département à l'autre : trop tatillon sur certains sujets, pas assez regardant sur d'autres. Deux exemples, sans citer le nom des villes. Un marché de l'eau cassé pour un détail de formalité : l'absence de la direction de la concurrence et des prix alors qu'elle avait été dûment invitée. Après la rupture, il a fallu que la ville relance le marché et doive assumer financièrement la nouvelle procédure. *A contrario*, un calcul des indemnités des élus validé par un contrôle de légalité remis en cause six ans plus tard par le préfet, ce qui s'est avéré gênant car les élus étaient encore en place et qu'il fallait repasser une délibération en conseil municipal.

Inversement dans le même temps, **l'État est aussi très souvent jugé comme étant trop présent**. De nombreux élus estiment que l'État exerce parfois des contrôles tatillons sur les collectivités locales. Nous avons par exemple eu une situation délicate à gérer avec les architectes des bâtiments de France (ABF) relative à la cathédrale de Beauvais et plus précisément, à son cône de visibilité dont les architectes estimaient qu'il pouvait être dégradé par l'installation d'une FNAC. L'enseigne du magasin ne leur convenait pas. Le préfet a pour sa part estimé que l'enseigne ne pouvait par nature pas faire partie des critères d'appréciation de l'ABF, et le projet d'ouverture de la FNAC a pu être concrétisé. Je pense aussi au contrôle



des schémas de cohérence territoriale qui sont quelques fois un peu difficiles. Un autre exemple édifiant, celui de la mise aux normes d'accessibilité d'ascenseurs, ce qui a pu générer 5 000 euros d'entretien annuel pour une petite commune. Je peux aussi citer les diagnostics techniques et leurs conséquences sur les opérations de rénovations, qui ont par exemple occasionné 30% d'augmentation du coût d'une opération de rénovation urbaine à Beauvais, 8 ans après son lancement, en raison de l'introduction de nouvelles normes techniques non initialement prévues. On nous demande d'un côté de faire des économies, mais de l'autre, c'est un peu compliqué.

L'instruction de ces dossiers techniques est souvent réalisée par différents services de l'État : les directions régionales des affaires culturelles, de l'environnement, de l'aménagement et du logement, les directions départementales des territoires et de la mer. Leur action est toujours un peu cloisonnée, souvent sans concertation et sans approche globale ou transversale. Les enjeux économiques sont malheureusement souvent oubliés et je proposerais volontiers que l'instruction des demandes d'autorisation administratives se fasse en « mode projet » selon une approche globale et pluridisciplinaire afin de tenir compte de tous les enjeux des projets. Je pense qu'une réunion systématique interservices de l'État permettrait de réaliser cette instruction commune et permettrait une plus grande souplesse et une plus grande confiance dans le travail des élus.

Je parlerai aussi des inquiétudes des élus de voir augmenter les compétences obligatoires attribuées par l'État aux collectivités territoriales sans que celui-ci assume le coût de ses décisions. Je pense par exemple aux allocations individuelles de solidarité, qui doivent être financées par les départements, et pour nos villes à la mise en place des nouveaux risques scolaires qui sont lourds à gérer. L'État transfère des compétences sans transférer les moyens correspondants, et le mythe du « à l'euro près » a, en ce sens, vécu.

Notre dernier problème majeur est la réduction des dotations aux collectivités, sujet douloureux pour les élus. On peut croire que les élus sont extrêmement dépensiers mais tel n'est pas le cas. Certains ont fait beaucoup d'efforts, en mutualisant par exemple entre la ville et l'agglomération. Les réductions drastiques budgétaires et l'augmentation des charges issues des transferts des compétences de l'État vont peser très lourd pour les actions sur le terrain.

Pour conclure, face à ces évolutions et à ces reconfigurations, quel État souhaitons-nous pour demain ? La réforme des régions et ses conséquences nous questionne, car nous nous inquiétons de la place de l'État dans nos départements et de la présence du préfet sur les territoires car il est le garant de leur égalité. Mais il faudrait que le préfet de département ait sous sa responsabilité l'ensemble des services dont ont besoin les élus, dans chaque département, et non pas que ces services relèvent de l'autorité d'un préfet de région qui demain va être beaucoup plus éloigné des départements.

Enfin, les élus locaux que nous sommes plaçons pour le renforcement de l'État dans ses compétences régaliennes – sécurité, justice, enseignement supérieur –, pour le retour de l'État stratège et aménageur. L'État ne devrait plus uniquement être guidé



par une logique comptable, hyper-concentratrice et parfois bureaucratique, et afficher sa confiance dans le travail des élus locaux. Les élus ont besoin d'un État fort, sinon ils s'affaiblissent et s'ils s'affaiblissent, les citoyens perdent confiance en eux et cette situation ouvre la porte aux populismes et aux votes extrêmes. C'est aussi ce qui nous fait peur.

Henri Plagnol

*Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup pour cet exposé très franc et très concret qui exprime un cri du cœur des élus, partagés dans l'ambivalence, entre méfiance vis-à-vis de ce qui serait une ingérence directe de l'État dans leurs attributions et attente d'État. Tout naturellement, la perche a été tendue au préfet et je propose, Jean-Pierre Duport, que vous soyez le premier à réagir.

Jean-Pierre Duport

Préfet honoraire

Je vais réagir très rapidement. Mme la sénatrice, je vais être assez profondément en désaccord avec vous. C'est ce qui montre l'intérêt du débat aujourd'hui, en redisant le plaisir que j'ai d'être dans cette salle. J'aimerais vous poser trois questions.

Avez-vous été amenée, depuis que vous êtes élue maire de Beauvais, à demander le changement d'un préfet soit parce qu'il était insuffisant, c'est-à-dire qu'il ne vous apportait pas suffisamment de dynamisme, de mobilisation, soit parce qu'il aurait pris des initiatives inappropriées ? Les rapports entre les préfets et les élus sont quelquefois des rapports ambigus. Personnellement, lorsque j'ai été amené à participer à la gestion du corps préfectoral, je me méfiais des préfets dont les élus disaient trop de bien, ce qui ne veut pas dire que je trouvais parfaits les préfets dont on disait beaucoup de mal. J'aimerais bien que vous me disiez ce que vous attendez des membres du corps préfectoral, préfets et sous-préfets.

Vous défendez ensuite l'idée de maintien d'un État fort dans les départements. Mais n'est-il pas trop tard ? Tel est pour moi le cas, et ne devons-nous pas envisager cette perspective et réfléchir à un autre mode de fonctionnement, celui, par exemple, de services regroupés, à la fois régionaux et interdépartementaux, alliant pour les élus locaux la compétence d'un service régional puissant et les qualités de connaissance du terrain des services départementaux. J'ai un exemple en Ile-de-France : la direction régionale de l'équipement est à la fois direction régionale et service départemental pour les trois départements de la petite couronne. Lorsque j'ai évoqué la perspective d'un regroupement au directeur départemental des territoires des Yvelines, qui n'est donc pas concerné, il n'était pas enthousiaste. Est-ce que vous pensez qu'il est totalement impensable d'inverser la tendance et de se tourner vers cette idée de services tout à la fois régionaux et interdépartementaux ?

Ma troisième réaction rejoint les réflexions que j'ai menées dans le cadre du Conseil national de transition énergétique sur l'établissement d'un permis



environnemental unique¹⁷⁹ dans le prolongement d'une mission que m'avait confiée le Premier ministre¹⁸⁰. Le travail de l'administration en « mode projet » pourrait-il vous convenir ? Ce serait une mesure de simplification forte pour nos concitoyens, permettant de délivrer un permis unique à beaucoup d'opérations – installations classées, opérations « loi sur l'eau... ». Dans ce cadre, deux logiques prévaudraient, celle du permis de construire et celle du permis environnemental unique, pour aboutir à une étude unifiée des projets, dans des conditions à déterminer. À terme l'on pourrait aboutir peut-être à un permis unique autorisant l'ensemble d'une opération, permis de construire et permis environnemental.

Henri Plagnol

Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Un droit de réponse très rapide à Caroline Cayeux à l'interpellation de Jean-Pierre Duport.

Caroline Cayeux

Sénateur de l'Oise, maire de Beauvais, présidente de Villes de France

Je n'ai jamais demandé le départ d'un préfet, mais si je veux être très franche, je vais déférer au tribunal administratif mon schéma de cohérence territoriale. Vous dites qu'il faudrait tourner la page des services départementaux de l'État : cela m'inquiète. Dans ce schéma, les villes de taille moyenne, d'entre trente et cent mille habitants, vont devoir faire face à des charges supplémentaires et il sera difficile de se passer de l'expertise de l'État et d'aller la chercher entre Chantilly et Lille par exemple !

Sur le sujet du permis environnemental unique que vous nous avez exposé : je pense effectivement que si l'on s'achemine vers de la simplification, cela ne peut être que positif pour les élus et les citoyens.

Henri Plagnol

Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Un mot peut-être de Danièle Lajoumard notamment sur les inquiétudes des élus concernant le gel des dotations et les dispositifs de péréquation. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans les autres interventions.

179 L'objectif de la mesure est de créer un permis environnemental unique intégré à partir des expérimentations en cours sur la procédure d'autorisation unique. Le permis environnemental unique figure dans la feuille de route de la Modernisation du droit de l'environnement de décembre 2013. Le Conseil de la simplification pour les entreprises, en octobre 2014, en a fixé les modalités concrètes de mise en œuvre. La mise en place de ce dispositif a également été soutenue par la mission Duport : il faisait partie des recommandations issues du rapport rendu en avril 2015 pour simplifier les procédures environnementales (*source* : <http://simplification.modernisation.gouv.fr>).

180 Rapports « Accélérer les projets de construction », « Simplifier les procédures environnementales », « Moderniser la participation du public », mars 2015.



Danièle Lajoumard
Inspecteur général des finances

C'étaient les thèmes sur lesquels j'avais spontanément pensé intervenir puisque le mode de financement des collectivités locales et territoriales nécessiterait un débat à lui seul. Je crois que la baisse des dotations aux collectivités, qui a été votée en loi de finances, constitue un mode de partage de la réduction des dépenses publiques entre l'État, les collectivités locales et les opérateurs. Chacun prend ainsi sa part du fardeau : on peut aussi voir les choses ainsi. Il est clair que cela pèse sur les collectivités locales car l'élasticité de leurs dépenses de fonctionnement est assez faible compte tenu notamment du poids des dépenses de personnel. L'application de la règle d'or, de l'équilibre budgétaire, conduit mécaniquement à reporter sur la section d'investissement les coupes budgétaires. Dès lors, soit les collectivités ont une capacité à emprunter et souhaitent le faire pour financer leurs investissements, ce qui du point de vue des normes maastrichtiennes n'est pas non plus souhaitable, soit elles se résolvent à une baisse des investissements, ce qui d'ailleurs semble se traduire dans les chiffres. À ce stade, c'est tout ce que je peux dire.

Henri Plagnol
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Je donne à présent la parole à Jean-Pierre Duport, préfet de région honoraire dont je ne peux résumer la carrière particulièrement remarquable : vous avez été délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, préfet de la Seine Saint-Denis, préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris et président de Réseau ferré de France (RFF). Vous avez la parole.

Jean-Pierre Duport
Préfet honoraire

Merci de m'avoir convié sur un sujet qui me passionne depuis de nombreuses années. S'il n'en tenait qu'à moi, je serais remonté à Louis VII ou à Louis XI pour parler d'organisation territoriale. Ce n'est pas sans un point d'ironie mais si vous regardez la carte des régions aujourd'hui, elle « bloque » toujours sur le problème de la zone centrale. Cette zone centrale correspond historiquement assez bien au Royaume de France tel qu'il était sous Louis VII ou au début du règne de Louis XI. Je saute quelques étapes et j'en viens à la Révolution qui a voulu casser cette organisation territoriale, « les parlements et les curés ». Cette volonté est encore présente dans le projet de Michel Debré d'instaurer une quarantaine de départements en 1945. Néanmoins le modèle historique a survécu et est réapparu : la première fois que l'on a reparlé d'action régionale, c'est probablement en choisissant l'acronyme « DATAR¹⁸¹, » donc paradoxalement celui d'un organisme d'État – que j'ai bien connu, Henri Plagnol l'a évoqué.

Passons à l'après 1981, période que le dossier du participant qui vous a été remis présente très bien. De très nombreuses commissions ont réfléchi sur l'organisation

¹⁸¹ Créée en 1963, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est un service du Premier ministre. Administration de mission à vocation interministérielle, la Datar prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État.



tant des collectivités territoriales que de l'État : la commission Guichard, la commission Mauroy, la commission Balladur pour en citer les principales. Elles ont toutes avorté ou été mises à mal par des alternances politiques. Mon analyse personnelle, c'est de dire qu'il n'y pas eu de volonté politique claire, de projet fort sur le sujet, et qu'on a navigué à vue en fonction des rapports de force – et, puisque deux sénateurs sont ici présents, le poids des présidents de conseils généraux dans la Haute Assemblée n'est certainement pas sans influence sur un certain nombre de sujets.

Je souligne un élément qui me paraît essentiel pour notre analyse : celui des recettes des collectivités territoriales. En cohérence avec le reste de l'Union européenne, nous sommes aujourd'hui dans un pays où les recettes des collectivités territoriales sont de plus en plus des recettes de répartition – pour près de 75%, surtout depuis la réforme de la taxe professionnelle –. Comme les autres pays européens, l'État contrôle les recettes des collectivités territoriales. Ceci étant, depuis la réforme Sarkozy jusqu'au projet de loi actuel, on voit tout de même se dégager des lignes générales qui me paraissent recueillir un certain consensus : l'acceptation d'une organisation différente sur l'ensemble du territoire et l'acceptation d'une absence d'uniformité de notre organisation territoriale – de ce point de vue, je regrette l'échec du référendum alsacien qui en aurait été une belle illustration.

Je ne partage pas tout à fait l'analyse de la sénatrice concernant la montée en puissance du couple région-intercommunalité, le poids renforcé des métropoles et la constante incertitude sur le rôle des départements dont on ne sait pas comment gérer l'évolution voire pour certains la disparition. Mon point de vue est qu'il faudrait clairement assumer l'Europe des régions – même si les épisodes écossais et catalan ont freiné les ardeurs. Il y a quinze ou vingt ans, l'idée d'émergence d'une Europe des régions au détriment du poids de l'État, notamment dans la perspective de la gestion des fonds européens, était loin d'être acquise. Je crois qu'il faut affirmer le rôle des régions et faire vivre la nouvelle carte qui n'est pas à mon sens plus mauvaise qu'une autre.

Dans les orientations futures, il faut aussi se poser concrètement la question de confier aux régions le pouvoir réglementaire. Je dis bien réglementaire et pas législatif ! Je n'arrive pas à comprendre pourquoi tel ne serait pas le cas dans un domaine comme la formation professionnelle. La République ne s'en écroulerait pas. Par ailleurs, il faut donner aux régions les moyens financiers à travers une fiscalité dynamique car si on affirme que les régions doivent être porteuses du développement économique et d'une cohérence forte, ce sont elles qui ont la fiscalité la moins dynamique et la moins puissante. Il faudrait mettre fin à cette incohérence. Il faut aller jusqu'au niveau des intercommunalités et s'inspirer des lois PLM¹⁸² et des mairies annexes pour faire disparaître complètement les communes ou réduire leur pouvoir et leur autonomie, mais c'est un sujet hypersensible.

Il faut également affirmer le poids des métropoles en dépassant les enjeux politiques. Par contre, j'ai plus que des réserves sur la métropole de Paris. Je suis marqué par mon passage de préfet de la région Île-de-France : pour moi la métropole c'est la

182 La loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.



région. Je regrette que des présupposés politiques aient amené à monter ce qui risque d'être un monstre, la métropole de Paris. Par ailleurs, je n'arrive pas à savoir pourquoi il faut conserver la coquille du département dans le Rhône et dans les Bouches-du-Rhône, une fois créée la métropole de Lyon ou celle de Marseille. Pourquoi ne pas envisager les perspectives évoquées par la Commission Mauroy : supprimer les élections aux conseils départementaux et confier une compétence résiduelle de gestion des départements aux présidents d'intercommunalité.

Il ne faut pas en revanche faire disparaître la clause de compétence générale. D'autres mesures importantes ont été analysées par la Commission Jospin¹⁸³ dont j'ai été membre : la fin du cumul des mandats – c'est déjà engagé – et la définition d'un statut de l'élu qui permette aux élus locaux d'assumer dans des conditions satisfaisantes leurs responsabilités.

Je voudrais enfin ajouter un bémol car Henri Plagnol m'a tendu la perche : je crois qu'il ne faut pas oublier que le problème de la qualité des personnels territoriaux est un enjeu essentiel et que ce personnel a considérablement évolué. Il y a d'ailleurs un signe : les membres du corps préfectoral ne vont plus guère dans le corps des fonctionnaires territoriaux parce que les élus ne les appellent plus puisqu'ils ont des fonctionnaires compétents. L'INET¹⁸⁴ comme le CNFPT¹⁸⁵ ont été des réussites.

Venons-en au corps préfectoral et à l'appareil de l'État puisque c'est là où vous m'attendez. L'évolution n'a pas pris trente ans comme la décentralisation : elle a pris une quarantaine d'années. Dans ma jeunesse administrative, je considérais les grands préfets comme des proconsuls – c'était ainsi que l'on parlait de Gabriel Delaunay, de Jean Laporte, de Robert Cousin, de Paul Delouvrier. Je rappelle, pour faire le lien avec le colloque du Conseil il y a deux ans, que la plupart de ces préfets étaient nés avant la seconde guerre mondiale et avaient conquis leurs galons au sein de la Résistance. Il faut bien avoir conscience qu'ils se sont appuyés sur des administrations puissantes, pas seulement sur l'administration de l'État en région d'un côté et en département de l'autre, mais sur un ensemble incluant les administrations centrales. Les préfets étaient à la tête de régions fortes, mais les DDE¹⁸⁶ et les DDA¹⁸⁷ qui construisaient les routes et les réseaux d'eau et d'assainissement, qui concevaient les opérations d'urbanisme et les programmes de logement, qui assuraient la maîtrise d'ouvrage des bâtiments publics, contribuaient également de façon puissante à la solidité de l'édifice. Le corps préfectoral pouvait prendre appui sur des administrations centrales fortes et sur des personnages emblématiques. Le monde qui est le mien depuis longtemps, celui de l'équipement, a également connu de telles personnalités : George Pébereau, Robert Lion ou, dans le domaine rural, François Blaizot qui a ensuite été président du conseil général de la Charente-Maritime.

Ce mode d'administration de l'État a été drastiquement remis en cause par la décentralisation, à la fois par les conséquences des compétences transférées et par

183 La commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin, a remis son rapport au Président de la République le 9 novembre 2012.

184 Institut national des études territoriales

185 Centre national de la fonction publique territoriale.

186 Direction départementale de l'Équipement

187 Direction départementale de l'Agriculture

une volonté politique puissante au revers néanmoins pervers : le développement des grandes directions de l'administration centrale qui ont d'autant fragilisé la compétence de l'administration de l'État territorial. J'y reviendrai dans un instant. Le regroupement des services départementaux au sein de grandes directions n'a pas non plus renforcé les compétences territoriales. Comment peut-on être un bon directeur départemental¹⁸⁸ des territoires en Lot-et-Garonne s'il faut être compétent à la fois sur la politique du logement et sur le pruneau d'Agen ? À titre de compensation, on a affirmé à la fois l'autorité des préfets et la compétence des préfets de région sur l'ensemble des services de l'État : Mme Cayeux l'a évoqué sur les préfets de départements, en le dénonçant.

Je suis néanmoins critique sur l'ensemble de ce dispositif. Tout d'abord car les grandes directions font perdre des compétences : une grande direction de la création artistique doit intervenir dans les domaines de la musique, des arts plastiques, de la danse et du théâtre ou, celle du patrimoine, sur ceux des archives, des musées, de l'architecture, de l'archéologie...

Je pense que l'on aurait pu choisir un autre système avec deux fondements.

Le premier : faire de ces grandes directions d'administration centrale des secrétariats d'État à l'anglaise ou à l'allemande, ce qui aurait sa logique pour désigner des responsables à la frontière de l'administratif et du politique, qui ne seraient pas membres du Gouvernement en tant que tel, mais qui disposeraient néanmoins d'une véritable autorité et pourraient assumer, pourquoi pas, un certain nombre de responsabilités politiques. Il faudrait impérativement éviter que ces grandes directions soient encadrées par de cabinets ministériels pléthoriques. En effet, à quoi sert une grande direction de la création artistique lorsqu'au cabinet du ministre il y a un conseiller musique, un conseiller danse et un conseiller théâtre, soit un conseiller par sous-direction ? Sans parler des conseillers officieux pour respecter la règle de limitation des membres du cabinet.

Le second : je vais être en désaccord avec Mme Cayeux car je pense qu'il faut maintenir et renforcer les pouvoirs des préfets de région et donner tout leur poids aux administrations régionales. Il est nécessaire que les administrations régionales aient une compétence à la fois en région et en département, et cela ne me paraît pas impossible. Ainsi, une DRAC¹⁸⁹ devrait être un service régional puissant dans le domaine notamment du patrimoine. Dans le même sens, il serait utile que les ABF¹⁹⁰ – vous l'avez évoqué toute à l'heure à propos de l'ABF de l'Oise – rendent un avis collectif plutôt que celui d'un seul homme.

Pour conclure, je réaffirme qu'il faut jouer la carte du service régional et interdépartemental. En termes de compétence, les agences régionales de santé fonctionnent bien et je crois que l'on pourrait très utilement s'en inspirer. Il y aura des réserves et des réticences, mais c'est là un domaine où il faut afficher des

188 Depuis le 1^{er} janvier 2010, les DDT (Directions départementales des territoires), issues des DDEA (Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture), mettent en œuvre les politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires.

189 Direction régionale des affaires culturelles.

190 Les architectes des bâtiments de France.



volontés et des perspectives. J'ai dirigé comme vous le savez le cabinet de Jean-Pierre Chevènement. Lorsqu'il était insatisfait d'un dossier ou d'une proposition, il disait : « *tout ceci n'est pas pensé* ». J'aimerais ainsi que dans la réflexion sur l'organisation territoriale il y ait un peu plus de pensée, peut-être un peu moins de discours et surtout beaucoup plus d'action.

Henri Plagnol

Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Merci de cette excellente conclusion et de ce témoignage très vivant, emprunt parfois de la nostalgie de l'époque des grands administrateurs. Cinq minutes pour réagir à l'intervention de Jean-Pierre Duport. Caroline Cayeux d'abord.

Caroline Cayeux

Sénateur de l'Oise, maire de Beauvais, présidente de Villes de France

J'ai été un peu choquée de votre allusion à « la disparition des communes ». Vous savez qu'aujourd'hui les Français plébiscitent le maire et le Président de la République. Entre les deux, vous plébiscitez les régions, je le comprends et le présente sous forme de boutade. La loi NOTRe¹⁹¹ permet de nouvelles formes de communes comme c'est déjà le cas dans mon département qui met en place des fusions de communes. Il existe effectivement 30 000 communes de moins de mille habitants et il ne faut pas oublier que, dans ces communes, sur ces territoires, le maire est « tout » : c'est celui qui marie, c'est celui qui gère le CCAS¹⁹², c'est lui qui gère les problèmes de voisinage, c'est lui qui construit. Il me semble assez brutal d'envisager sa disparition.

Jean-Pierre Duport

Préfet honoraire

J'ai été trop cursif et je ne veux pas qu'il y ait d'ambiguïté sur mes propos : il ne s'agit bien évidemment pas de faire disparaître le maire mais d'explorer les possibilités offertes par les mairies annexes – je m'y référais dans la perspective de loi PLM¹⁹³. C'est cette logique qu'il faut privilégier : garder le maire, bien sûr, mais repenser les moyens et les actions des communes telles qu'elles existent aujourd'hui. À titre personnel, je connais « mon » maire, celui du treizième arrondissement qui s'appelle Jérôme Coumet et dont je trouve qu'il a une très bonne action.

Henri Plagnol

Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

L'ancien maire que je suis se réjouit de cet hommage au mandat municipal. Il est vrai que le modèle des mairies d'arrondissement peut être une piste pour les métropoles, même si je ne pense pas que ce soit facilement généralisable.

¹⁹¹ Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹⁹² Centre Communal d'Action Sociale.

¹⁹³ La loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale.

Caroline Cayeux

Sénateur de l'Oise, maire de Beauvais, présidente de Villes de France

J'ajouterais une autre remarque concernant l'avis des communes, des collectivités qui vivent grâce aux recettes. Il existe également des recettes issues des entreprises et nous nous battons sur les territoires pour faire en sorte qu'elles se développent de sorte à offrir un contrepoids aux recettes de répartition dont vous avez sans doute surestimé le poids. On se bat au niveau local pour ne pas en arriver là.

Henri Plagnol

*Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

Des recettes propres donnant un contenu concret à l'autonomie des collectivités locales, il fallait les évoquer. La parole est aux finances...

Danièle Lajoumard,

Inspecteur général des finances,

Je réagis à la référence du préfet Duport sur ce qu'il se passe dans d'autres pays, notamment au sujet des ressources propres. Par exemple, il est vrai qu'en Grande-Bretagne existe une très forte emprise du Gouvernement de sa Majesté, selon le nom officiel qui est donné à ce que nous dénommons « État », sur les collectivités locales, notamment et évidemment sur leur financement. Les collectivités, peu nombreuses d'ailleurs, n'ont par exemple pas le droit d'emprunter sauf autorisation expresse du Gouvernement. Leur autonomie financière est ainsi très limitée. C'est effectivement une tout autre organisation que la nôtre, et il est difficile de comparer des niveaux de ressources de systèmes très différents d'un pays à l'autre.

Seconde remarque : il me semble que la création des directions départementales des territoires – quels qu'en soient les sigles, qui ont été évoqués –, intervenue dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale, a été le souhait des préfets de département. Je me pose la question de savoir si, à ce jour, les préfets de département savent se servir de ces directions dont ils ont soutenu la création.

Henri Plagnol,

*Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence*

J'ai aussi été frappé par l'utilisation des sigles par nos intervenants, sigles hermétiques et par là même révélateurs de la dérive de ce que j'ai évoqué en introduction : l'instabilité législative et réglementaire. Pratiquement chaque année, on crée de nouvelles appellations sans que les contenus soient substantiellement modifiés. Pour ma part, je suis pour recourir le plus possible au langage commun si l'on veut être intelligible pour nos concitoyens qui sont désarçonnés par cet empiement. Qui souhaite poser une question ?

[NdA : Les témoignages et échanges avec la salle, intervenus à ce moment du débat, sont retranscrits à la fin des interventions].



Henri Plagnol,
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Reprenons nos débats. Le dernier mot appartient à Danièle Lajoumard, inspecteur général des finances publiques, dotée d'une longue et riche expérience du contrôle des finances locales, notamment au sein des services déconcentrés du Trésor public. Danièle Lajoumard a également été en charge de la Révision générale des politiques publiques et chef du pôle d'audit en charge des réseaux financiers de l'État. Elle préside, depuis 2007, le comité d'orientation stratégique du système d'information financière de l'État. Elle est membre du conseil de normalisation des comptes publics et, depuis 2013, chef de la mission d'audit interne des ministères économiques et financiers.

Danièle Lajoumard,
Inspecteur général des finances

Je vais évoquer un sujet plus modeste que ceux précédemment évoqués : celui de l'évolution du réseau du Trésor public. J'ai effectivement exercé dans les années quatre-vingt les fonctions de comptable public puisque j'ai été chef d'un poste comptable chargé de la gestion financière de collectivités territoriales, donc de petites communes en zone rurale et périurbaine et d'un syndicat intercommunal d'eau couvrant un vaste territoire. À cette occasion, j'ai pu apprécier le très grand dévouement des élus locaux et notamment leur très grand légalisme, ce qui renvoie à la confiance que l'on doit accorder aux élus dont parlait tout à l'heure Mme le sénateur. D'autre part, à cette époque, j'ai pu vivre de l'intérieur la décentralisation introduite par les lois de 1982, ce qui a évidemment constitué un assez grand bouleversement pour les ordonnateurs et, dans une moindre mesure sans doute, pour les comptables. En 1989, j'ai quitté ce que l'on appelait alors le réseau déconcentré du Trésor pour intégrer l'Inspection générale des finances. Si je ne fais plus partie de ce noble réseau de la direction générale des finances publiques, j'en reste un observateur attentif. Je précise, pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïté, que je ne parle pas au nom de la direction générale des finances publiques.

Je sais que vous êtes un public très averti de la chose administrative. Cependant, je me propose, peut-être plus particulièrement pour les plus jeunes d'entre vous, de rappeler ce qu'est ce réseau et quelles sont ses grandes caractéristiques afin d'expliquer pourquoi, compte tenu des mutations récentes qu'il a vécu, il a créé ce que l'on peut appeler un nouveau modèle d'administration. C'est évidemment ce qui rejoint notre sujet. Avec ce nouveau modèle d'administration, le réseau du Trésor de la direction générale des finances publiques est en position de faire face aux évolutions d'organisation territoriale, peut-être d'une manière singulière dont on pourra débattre.

Tout d'abord, quelques mots sur le réseau du Trésor lui-même. La fonction « Trésor » peut être définie comme la fonction de l'État ayant pour objet de lui assurer en tout instant et en tout lieu du territoire national, mais aussi, en fonction des besoins, à l'international, la disposition des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions et au respect de ses engagements. La



fonction Trésor s'incarne dans le concept de Trésor public qui mobilise différentes structures : la direction générale du Trésor au niveau stratégique et les comptables publics au niveau opérationnel – qu'il s'agisse des comptables de la direction générale des finances publiques, de la direction générale des douanes, ou encore de ceux affectés au sein des trésoreries aux armées.

La fonction Trésor repose donc sur des comptables publics, en application de l'article 13 du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique¹⁹⁴ que l'on évoque souvent sous le sigle « GBCB ». Le décret du 7 novembre 2012 a confié aux comptables publics la charge exclusive de manier les fonds publics et de tenir les comptes des personnes morales énumérées par le décret. Cela concerne à la fois les fonds et les comptabilités de l'État, mais également ceux des collectivités territoriales et de leurs établissements ou ceux des établissements publics nationaux. Ce réseau des comptables publics constitue ainsi en quelque sorte un squelette porteur ou le tronc sur lequel se greffe la totalité de la gestion financière et comptable de toutes les personnes morales publiques. Le principe de cette organisation prévalait déjà dans le décret portant règlement général de la comptabilité publique de 1962¹⁹⁵, qui reprenait lui-même les principes du décret de 1862¹⁹⁶, qui reprenait lui-même des décrets plus anciens du début du 19^e siècle pour ne pas remonter plus loin encore. Cette organisation est donc marquée par la très grande permanence de cette sorte de colonne vertébrale du dispositif financier et comptable de l'État, fonction pérenne qui survit à tous les régimes.

Les caractéristiques de ce réseau méritent aussi d'être rappelées car elles sont importantes pour notre propos.

-- Ce réseau est implanté sur tout le territoire et assure une grande diversité de missions. Le réseau de la Direction générale des finances publiques représente à lui seul près de 4 000 postes comptables qui sont dirigés chacun par un comptable public. Les postes de base, que l'on appelait autrefois les postes non centralisateurs et qui sont désormais appelés sous le terme générique de trésoreries, sont soit spécialisés dans le recouvrement de l'impôt soit, au contraire, des postes mixtes également en charge des collectivités territoriales. Il existe également des postes spécialisés, par exemple, pour le recouvrement des amendes ou dans la gestion de collectivités territoriales particulières. Sous le vocable de « gestion financière des collectivités territoriales », le comptable intervient pour contrôler les mandats de paiement et les titres de recettes qui sont transmis par les ordonnateurs ; ils exécutent ensuite ces dépenses et recettes. Par ailleurs, ils exercent un rôle de conseil à l'égard des collectivités et ils en tiennent la comptabilité. Sur les 4 000 postes comptables dont j'ai parlé tout à l'heure, un peu moins de 2 400 postes consacrent, soit de façon exclusive, soit de façon partielle, leur activité au secteur public local.

194 Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *Journal Officiel*, 10 novembre 2012, p. 17713. Aux termes de l'article 13, « les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales mentionnées à l'article 1er. Sous réserve des règles propres à certaines personnes morales, les comptables publics sont nommés par le ministre chargé du budget. »

195 Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, *Journal Officiel*, 30 décembre 1962, p. 12828

196 Décret du 31 mai 1862 portant règlement général sur la comptabilité publique.



Par un calcul simple, qui ne veut évidemment rien dire, on peut indiquer qu'il y a une moyenne de 24 postes comptables tournés vers les collectivités locales dans chaque département. Les comptables publics suivent quelque 170 000 comptes puisqu'autour des 36 000 collectivités gravitent un certain nombre d'établissements publics qui en dépendent – comme les établissements publics intercommunaux. Dans chaque département, un directeur départemental des finances publiques, lui-même un comptable public, encadre le réseau des comptables publics tout en exerçant des fonctions propres tournées vers l'exécution des dépenses et des recettes de l'État. Il est, sur ce point, en relation très directe avec le préfet de département. La même organisation prévaut au niveau régional sans qu'il existe de liens hiérarchiques entre la direction générale du département et de la région : le directeur régional des finances publiques dispose simplement de fonctions propres différentes et est en relation avec le préfet de région.

-- Les personnels du réseau sont à la fois très professionnels et spécialisés ; ils mettent leur technicité au service des nombreux partenaires.

-- Le réseau dispose d'un nombre important de partenaires. Il y a évidemment l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics, les autres structures au sein de la fonction Trésor, dont les douanes, l'agence France Trésor qui gère le compte unique du Trésor à la Banque de France, des partenaires financiers comme la Caisse des dépôts et consignations, les établissements publics soumis à l'obligation de dépôt de fonds et, bien entendu les usagers – qu'il s'agisse des contribuables ou des usagers des collectivités locales, des personnes qui perçoivent des bourses, des traitements ou encore des secours de toutes sortes –. Vous pouvez mesurer ce que signifie « être la colonne vertébrale du système financier et comptable des structures publiques. »

-- Le réseau du Trésor est organisé de façon verticale et horizontale, un certain nombre de fonctions étant assurées par les uns pour le compte des autres. Cette caractéristique tout à fait fondamentale permet, par exemple, d'avoir une trésorerie parfaitement fongible. Par ailleurs, le réseau est à même de partager un même outil budgétaire et comptable – CHORUS pour l'État et HELIOS pour les collectivités locales. Cela permet d'opérer une centralisation de toutes les données au niveau national pour réaliser, notamment, des synthèses pour le Parlement comme pour l'Union Européenne.

Cette caractéristique explique également un certain nombre d'évolutions récentes.

Elle a permis la fusion de l'ancienne direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique qui ont formé la direction générale des finances publiques (DGFIP), permettant ainsi l'unification des services des impôts, auparavant éparpillés entre les deux réseaux. La partie gestion des collectivités territoriales a été assez peu concernée dans l'exercice même de son métier par cette fusion. L'on peut souligner que ces évolutions se sont accompagnées de la réduction des effectifs par des gains de productivité extrêmement importants et continus depuis plus de quinze ans. Notamment depuis la création en 2008 de la DGFIP, le nombre des emplois est passé de 116 000 à 110 000 en 2015, soit 16 000 emplois en moins en sept ans.



Une autre évolution, qui d'ailleurs explique la capacité du réseau Trésor à continuer à assumer ses missions malgré ces réductions importantes d'effectifs, est la très forte industrialisation des processus de masse qui ont permis de générer des gains de productivité. En effet, l'activité du réseau représente des millions de flux réalisés de façon informatisée et intégrant désormais l'utilisation des technologies nouvelles. Cela répond à un souci de productivité mais aussi aux attentes des usagers qui aujourd'hui n'imaginent plus de patienter au guichet et qui privilégient désormais de plus en plus la voie de l'internet pour accomplir leurs formalités administratives ou obtenir des informations. Cette productivité repose sur trois paramètres : l'intégration et la dématérialisation des processus ainsi que la concentration de leur gestion sur un ou quelques lieux – cela ne veut pas dire centraliser au niveau parisien, mais confier à tel point du réseau une fonction particulière qu'il va assumer pour la totalité du réseau. Par exemple, l'encaissement des titres universels de paiement (T.I.P) et des chèques, autrefois réparti sur tout le territoire est maintenant réalisé en trois points du territoire : Lille, Rennes et Créteil. Le résultat, c'est 600 agents de moins dédiés à cette tâche sur l'ensemble du réseau.

La dernière évolution, et c'est le pendant de ceci, est le renforcement de la logique de services personnalisés vis-à-vis des usagers, notamment par la mise en place d'un certain nombre d'engagements que l'on appelle la charte « Marianne » : des réponses à des demandes par mèls dans un délai de quarante-huit heures ou aux courriers dans les quinze jours. Vous ne vous étonnerez pas de savoir que le taux de satisfaction aux réponses mèls quasi immédiates, est de 94% alors que le taux de satisfaction pour les courriers n'est que de 80% puisque c'est jugé tardif par un public qui souhaite une administration très réactive aux procédures très fortement dématérialisées. C'est cette tendance que le directeur général des finances publiques, dans le rapport d'activité 2013, qualifie de nouveau modèle d'administration, très largement fondé sur le déploiement d'une offre numérique vis-à-vis des usagers, mais aussi sur la possibilité, pour ceux qui ne sont pas agiles avec ces outils ou qui n'en disposent pas, de pouvoir en disposer dans les halls des trésoreries et d'être assistés.

Il faut être conscient de l'énorme mutation de ce réseau et de sa très forte dématérialisation. Ce modèle d'administration met la direction générale des finances publiques en position de bien aborder les évolutions de l'organisation territoriale.

S'agissant des évolutions de l'État, je ne suis pas sûre que la régionalisation ait eu un impact lourd sur le réseau dans sa totalité. Bien entendu, les directions régionales des finances publiques s'adaptent, mais le reste du réseau ne devrait pas être très bousculé. À ce titre, j'indique que le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique de 2012¹⁹⁷ a d'ores et déjà anticipé la grande souplesse du réseau, puisque, alors que l'article 104 du décret de 1962 modifié indiquait que, *sauf dérogation accordée par le ministre des finances, les mandats de l'État étaient assignés sur le comptable principal du trésor du département ou du territoire de*

¹⁹⁷ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, *Journal Officiel*, 10 novembre 2012, p. 17713.



résidence administrative de l'ordonnateur secondaire intéressé – le préfet étant ordonnateur secondaire unique –, le décret de 2012 prévoit exactement l'inverse : les dépenses sont assignées sur les comptes principaux de l'État désignés par le ministre du budget, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'ancrage territorial pour l'assignation du paiement des dépenses, donc pour choisir le comptable qui va payer ces dépenses.

Vis-à-vis des collectivités locales, le réseau est en capacité et a déjà commencé de répondre aux attentes, ce qui suppose une nécessaire et plus grande collaboration avec les collectivités locales. Cela signifie notamment qu'il faut être en capacité de passer d'un contrôle, mandat par mandat, quel qu'en soit le montant, à un nouveau mode de contrôle qui prend en compte les enjeux et les risques, c'est-à-dire un contrôle hiérarchisé de la dépense. Cela suppose que le comptable ait pu vérifier auprès de l'ordonnateur comment sont organisés les circuits de production des mandats et sur quels domaines il faut maintenir les contrôles compte tenu de l'évaluation des enjeux ou des risques. Le décret sur la gestion budgétaire et comptable publique de 2012 a également entériné ce point : l'article 42¹⁹⁸ autorise officiellement ce contrôle hiérarchisé.

Je pourrais également parler des services facturiers qui peuvent être proposés aux ordonnateurs et qui supposeraient également un déplacement de frontières entre le rôle d'ordonnateur et de comptable, mais surtout une très grande liaison entre les deux, par des mécanismes fluides qui reposent sur la confiance. Bien entendu, le point majeur reste la dématérialisation des procédures. Là aussi, les articles 51¹⁹⁹ et 52²⁰⁰ du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique autorisent désormais, pour la totalité des documents, la possibilité de dématérialiser.

198 Aux termes de l'article 42 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « *le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget. L'ordonnateur peut être associé à l'appréciation de ces risques. Le ministre chargé du budget précise par arrêté les conditions de ce contrôle allégé en partenariat* ».

199 Aux termes de l'article 51 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « *L'établissement, la conservation et la transmission des documents et pièces justificatives de toute nature peuvent, dans des conditions arrêtées par le ministre chargé du budget, être effectués sous forme dématérialisée* ».

200 Aux termes de l'article 52 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « *les comptes des comptables publics ainsi que les pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité prévus au premier alinéa du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée sont produits au juge des comptes. Un arrêté du ministre chargé du budget fixe la liste et la nature des pièces justificatives et des documents de comptabilité dont la conservation incombe respectivement à l'ordonnateur et au comptable. Cet arrêté fixe également pour chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1er, les modalités de conservation par l'ordonnateur des pièces justificatives qu'il est dispensé de produire au comptable. Les pièces justificatives sont conservées jusqu'au jugement des comptes. À défaut, elles sont conservées jusqu'à la date de réalisation des conditions de la prescription extinctive de responsabilité mentionnée au IV de l'article 60 de la loi du 23 février 1963. Lorsque la conservation des pièces justificatives incombe à l'ordonnateur, le comptable public peut exercer à tout moment un droit d'évocation de tout ou partie de celles-ci, selon des modalités fixées par l'arrêté prévu au deuxième alinéa* ».

Soixante-dix collectivités territoriales, plutôt des villes moyennes, se sont d'ores et déjà lancées dans la dématérialisation totale des procédures, sont organisées en conséquence et ont tissé une chaîne de travail de qualité avec le comptable.

Je pense que ce nouveau modèle d'administration que met en avant la direction générale des finances publiques est un modèle d'administration très moderne pour suivre les attentes des usagers mais aussi des élus. Ce modèle repose sur la collaboration et la confiance sans pour autant que le comptable perde sa spécificité puisque son rôle est d'encadrer et de contrôler mais d'une façon aussi intelligente et sereine que possible.

Henri Plagnol,
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Merci d'avoir donné un exemple de mutation d'un service public, la direction générale des finances publiques, qui nous invite à un peu d'optimisme en s'engageant dans la voie fructueuse du fonctionnement en réseau, de la dématérialisation des procédures grâce aux nouvelles technologies, et du partenariat en confiance avec les élus.

Une question m'a souvent été posée lorsque j'étais secrétaire d'État à la réforme de l'État : comment traitez-vous l'angoisse des petites communes, notamment dans le milieu rural, où le réseau est réduit à peau de chagrin ? À votre sens, est-ce que l'interface possible à distance, quand par exemple un contribuable a une question qui appelle une réponse urgente, peut remplacer totalement le face-à-face du guichet ? Cette interface dématérialisée est-elle convenablement organisée dans des territoires qui peuvent se sentir abandonnés ?

Danièle Lajoumard,
Inspecteur général des finances

Merci de me poser cette question importante, qui met en relief l'inégalité de la population face aux nouvelles technologies, puisque l'on estime à 5% la population qui nécessite une interface physique, donc un accueil, que ce soit dans les villes ou à la campagne.

Henri Plagnol,
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

C'est une estimation minimale et je ne sais pas si, moi-même, je peux m'estimer suffisamment agile vis-à-vis des nouvelles technologies compte tenu de vos critères. Alors comment répondez-vous ?

Danièle Lajoumard,
Inspecteur général des finances

Ce sont des personnes qui sont en incapacité. Mais il y a des personnes qui, même en étant très agiles ou très à l'aise, ont besoin de rencontrer des personnes physiques.



Henri Plagnol,
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Oui, mais quelle est la réponse du service public ?

Danièle Lajoumard,
Inspecteur général des finances

Comme je l'ai indiqué tout à l'heure, les postes comptables sont à peu près vingt-quatre par département. Sachant que la moyenne des agents dans les postes est de six, cela veut dire qu'il y a des territoires où les moyens sont réduits au regard de la demande d'assistance. La solution, qui est travaillée avec les élus, est de mettre en place des permanences en mairie ou dans d'autres relais pour organiser au mieux le dialogue avec les personnes.

Henri Plagnol,
Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Merci pour cette réponse car elle est particulièrement édifiante. À la fin des fins, il faut quand même veiller à la permanence d'un maillage territorial, c'est ce que je voulais vous faire dire. Je pense que le ministère des finances est le ministère le plus exemplaire dans ses efforts de réorganisation territoriale, avec le ministère de la défense, mais il a pu compter sur le maillage territorial important et solide de son administration. Caroline Cayeux et Jean-Pierre Duport souhaitent-ils réagir ?

Caroline Cayeux
Sénateur de l'Oise, maire de Beauvais, présidente de Villes de France

Merci Mme l'inspecteur pour vos précisions. Je dirais pour ma part que les élus regrettent de l'ancienne organisation à la fois les contrôles qui les sécurisaient sur un certain nombre de procédures financières et le conseil des services financiers. Cela me conduit à dire qu'*in fine*, ce sont les établissements publics de coopération intercommunale qui sont désormais obligés de prendre le relais de ce qui n'est plus réalisé par les services des finances.

La dématérialisation qui est un outil de progrès pose néanmoins des difficultés qu'il ne faut pas taire : vous avez relevé le manque d'agilité et d'équipements technologiques des communes rurales, je n'y reviendrai pas.

S'agissant des moyens humains dévolus aux postes financiers territoriaux : leur diminution emporte pour conséquence la baisse des demandes qui leur sont adressées, compte tenu des délais de réponse forcément plus longs. Je songe sur ce point à l'expérience de ma ville en matière de récupération FCTVA²⁰¹ : il vaut

201 Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) est un prélèvement sur les recettes de l'État qui constitue la principale aide de l'État aux collectivités territoriales en matière d'investissement. C'est une dotation versée aux collectivités et à leurs groupements destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer par la voie fiscale puisqu'ils ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités ou opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques. Le taux de compensation forfaitaire fixé par l'article L. 1615-6 du CGCT est de 15,761% pour les dépenses éligibles réalisées à compter du 1^{er} janvier 2014. La liste des bénéficiaires de ce fonds est définie à l'article L. 1615-2 du CGCT.



mieux parfois gérer soi-même les difficultés car seuls trois agents sont aujourd'hui disponibles au poste pour le département de l'Oise.

Je comprends les économies, je comprends la réorganisation. Mais pour les élus, elles sont souvent synonymes, in fine, de charges supplémentaires.

Henri Plagnol

Conseiller d'État, ancien ministre,
modérateur de la conférence

Les élus n'ont pas trop envie qu'on leur fasse confiance. Ils se méfient d'eux-mêmes. M. le préfet, une réaction ?

Jean-Pierre Duport

Conseiller d'État, ancien ministre

Juste deux commentaires. Le premier pour dire que j'ai beaucoup apprécié la partie de l'exposé de Danièle Lajoumard consacrée au « réseau », car c'est en cohérence avec ce que je voulais dire de l'ensemble du système administratif : il faut l'appréhender globalement, de la tête au petit poste territorial. C'est la force du dispositif qu'elle nous a présenté : la cohérence de la base au sommet.

Ma seconde remarque est une petite pointe de regret de l'ancien président du Conseil national de l'information statistique que je suis : le fait que tout ne soit pas davantage délégué aux comptaibles territoriaux. Je me suis ainsi battu pendant cinq ans avec un échec patent pour obtenir une connaissance de la répartition territoriale des dépenses de l'État et je n'y suis pas arrivé. Je pensais que mon successeur serait plus efficace que moi, d'abord parce que c'est une ancienne présidente de section au Conseil d'État, mais elle n'y est pas parvenue non plus. Je redis que nous devrions avoir une meilleure connaissance territoriale de la répartition des dépenses de l'État.



Témoignages et échanges avec la salle

Question générale – Tout d’abord, je voulais remercier tous les intervenants pour la qualité de leur témoignage et de leur éclairage. Je me pose des questions. N’assiste-t-on pas à une évolution de la République « une et indivisible » vers une fédération de régions, toujours plus vers une forme de République fédérale ? Le transfert d’un pouvoir normatif aux quatorze régions, ne risque-t-il pas de déboucher sur quatorze codes du travail, quatorze codes civils, quatorze codes de l’urbanisme... Je recours à cette énumération pour imaginer le fédéralisme éventuel de la République française.

Henri Plagnol

C’est une question un peu provocante car je me suis efforcé d’expliquer dans mon introduction que l’on était encore très loin en France d’un modèle fédéral. Toutes les enquêtes d’opinion témoignent de l’attachement viscéral des Français et des élus, Caroline Cayeux l’a rappelé, au rôle de l’État. Mais c’est une question pour l’avenir. Qui souhaite y répondre ?

Jean-Pierre Duport

Puisque j’ai évoqué le sujet, je vais répondre. Bien évidemment, ma proposition ne va pas vers une France fédéraliste et je n’y suis pas favorable. J’ai dit que je n’étais pas favorable non plus à une Europe des régions car ce n’est pas un sujet d’actualité. Ce que j’ai dit, c’est que dans les domaines où l’on a décidé de transférer l’ensemble des moyens aux régions pour leur donner un véritable pouvoir – j’ai pris l’exemple de la formation professionnelle parce que c’est un des points forts dans la loi –, il faut se poser la question, pour le bon fonctionnement du système, du transfert du pouvoir réglementaire. Pour reprendre votre exemple, il est hors de question pour moi de transférer le code de l’urbanisme aux régions. Ce n’est pas un sujet d’actualité et cela n’aurait pas de sens car les régions n’ont qu’un pouvoir très limité en matière d’urbanisme.

Henri Plagnol

Je rappelle que si tout transfert de compétence législative présupposerait une réforme de la Constitution, il n’en va pas de même du pouvoir réglementaire dès lors que cela se fait en application de la loi. Il n’en demeure pas moins vrai que le sujet de la formation professionnelle mérite d’être posé car il constitue sans doute l’une des rares sources réelles d’économies potentielles.

Question générale – L’ingénieur que je suis réfléchit souvent en termes de risques et s’interroge sur les finalités, puis sur les valeurs et enfin sur les règles d’organisation. En matière de finalité, nous avons un projet républicain et c’est ce qui fonde la Constitution de la cinquième République dont le préambule a été rendu juridiquement obligatoire en 1971. S’agissant de la répartition des

pouvoirs, dont il est question aujourd'hui, je me demande si, pour aller encore plus loin que Jean-Pierre Duport, la question du dialogue social ne pourrait faire l'objet d'un dialogue social territorialisé. Il y a en effet deux questions d'actualité majeures : la gouvernance publique – c'est la question de la participation des citoyens qui n'est reconnue aujourd'hui que dans la Charte de l'environnement – Et la question centrale aujourd'hui de la capacité du dialogue social à déboucher, concrètement, sur des contrats et des formes de développement aussi durables que possible d'un point de vue social, écologique et économe..

Henri Plagnol

C'est une question tout à fait intéressante parce qu'il y a une très forte demande de nos concitoyens pour une plus grande participation selon des formes nouvelles que nous n'avons pas encore évoquées. Les nouvelles technologies rendent possible la consultation sous des formes beaucoup plus participatives. Il y a d'ailleurs dans la salle des spécialistes de cette question. Et en ce qui concerne le dialogue social, notamment entre les entrepreneurs, les salariés et les représentants des pouvoirs publics, je suis personnellement tout à fait convaincu que l'on va vers une dévolution de pouvoirs a fortiori réglementaire dans les régions. Pour reprendre l'exemple de la formation professionnelle qui a été plusieurs fois évoqué, on évolue également vers des formes plus organisées de consultation et d'intervention : elles existent déjà, mais il faut revitaliser le dialogue social sinon ça ne peut pas fonctionner.

Question générale – Je suis membre du Conseil national des politiques de lutte contre l'exclusion (CNLE). Hier, était une grande journée puisque le Premier ministre, accompagné d'un certain nombre de ministres, est venu présenter le bilan des deux premières années d'application du plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que les perspectives pour les deux prochaines années. Dans le constat du CNLE, les engagements nationaux ont été globalement tenus dans la mesure des moyens disponibles, mais l'application territoriale, tous s'y accordent, est tout à fait en panne. Les territoires sont inégaux mais personne n'a été en mesure de définir des priorités territoriales et d'évaluer financièrement les besoins. Les crédits, on ne sait plus très bien où les trouver. Tous s'inquiètent, avec la modification de l'échelon départemental, d'un accroissement des difficultés puisque les politiques sociales relèvent depuis bien longtemps des départements. S'agissant du revenu de solidarité active comme de la politique de retour à l'emploi, le Premier ministre a redit l'objectif d'accompagnement personnalisé des trois millions de personnes qui sont en grande difficulté. Or, cela fait un certain nombre d'années qu'on en parle, on ne sait jamais qui doit exactement le financer. On a dit de ce financement qu'il devait être global et on s'aperçoit qu'on n'y arrive pas. Tout cela pour dire que les politiques qui nécessitent une action de proximité doivent concilier les impératifs de la réorganisation et la faiblesse des moyens qui leur sont consacrés – alors même que de nombreux préfets n'ont plus de personnels dans les directions départementales de la cohésion sociale et ne disposent plus de l'ingénierie nécessaire.

Henri Plagnol

Le sujet des politiques sociales dans les territoires mériterait un débat en soi. Je me risque à vous présenter ma thèse personnelle qui est que dans les régions urbaines – c'est l'expérience de l'élu du Val de Marne que j'ai été – les mairies devraient devenir le lieu essentiel de traduction sur le terrain des politiques sociales. Elles en ont les compétences et elles le font avec responsabilité. C'est infiniment plus difficile, et là je me tourne vers Caroline Cayeux, pour les territoires ruraux ou périurbains. Il me semble, mais je le dis très prudemment, que cela doit être une compétence des conseils généraux mais pour cela, ils doivent être organisés et le rôle du conseiller général dans ce domaine est crucial.

Caroline Cayeux

Je peux évoquer sur ce point la ville de Beauvais. Dans le cadre de la politique de la ville, il y a un certain nombre de projets que nous pouvons abonder par des subventions. Nous avons, par l'intermédiaire de notre centre communal d'action sociale (CCAS), monté un plan d'harmonie sociale qui couvre chaque mandat pour les aides au logement, les aides aux démunis... Malheureusement, j'ai voulu « communautariser » ce projet en faisant un CCAS intercommunal et je me suis aperçue que, contrairement à ce que j'imaginais, les maires n'ont pas voulu déléguer leurs compétences au motif que « nous nous occupons nous-mêmes dans chaque commune de ceux qui sont nécessiteux ». On a tout de même pu monter des partenariats d'assistance dans certains cas avec les associations caritatives concernées que nous aidons financièrement sur des fonds propres municipaux. Mais je suis bien consciente que les difficultés financières s'accumulent et nous rendent quelques fois démunis par rapport à la détresse de nos concitoyens.

Henri Plagnol

Je suis très heureux de donner la parole à Alain Richard qui avait ouvert notre cycle sur la réforme de l'État.

Alain Richard, conseiller d'État – *Je voulais évoquer un souvenir qui m'a beaucoup frappé quand j'étais rapporteur de la première loi de décentralisation. Nous avons la chance d'avoir Michel Debré face à nous, et à un moment du débat, il est sorti de sa travée et il nous a fait un rappel en disant : « mais les collectivités locales font partie de l'État ! ». J'ai toujours gardé à l'esprit cette expression très simple mais très formelle, venant de lui en plus. La description que vous faisiez du réseau du Trésor complètement associé, en interface, aux collectivités locales est l'une des forces de ce pays. Pour reprendre votre expression, il y a des tas de domaines où le service public est en continuité depuis le centre de l'État jusqu'à la commune. L'état civil comme l'ensemble du dispositif de sécurité des bâtiments ne fonctionnent que sur les communes. La représentation de l'État au sein de cette activité, c'est 10% du temps de travail.*

Dans le social, on évolue vers cela et il faut continuer à l'organiser. En revanche, sur les structures, je voudrais apporter une nuance par rapport à ce qu'a dit Jean-Pierre Duport. Ce Gouvernement et cette majorité, et je pense un peu

les précédents aussi, ont commis des pas peu clairs sur la répartition État-Région. J'ai vécu entre 1982 et 1984 le basculement de ce qu'étaient les conseils généraux dans l'histoire vers de vraies administrations décentralisées. Je peux vous dire que dans les secteurs de l'action sociale et au ministère des affaires sociales, il y avait beaucoup de mécontents. Tout le monde était persuadé que c'était une mauvaise idée de confier un assez gros éventail de missions sociales aux départements. Quand on regarde le résultat trente ans après, le travail a été bien fait.

J'ai été triste d'avoir essayé de convaincre mes autorités principales, c'est-à-dire le Président de la République et le Premier ministre, qu'il fallait ramener le département à des compétences plus homogènes et aller vers une rationalisation des missions entre départements et régions, la mauvaise idée étant d'envisager de le supprimer. Pourtant, on en est revenu là et on sait bien qu'on a gardé des compétences resserrées. Mais comme le dit Mme Cayeux très justement : que l'on regarde le sud ou l'est de la France, il est évident que si la région dont le chef-lieu sera Strasbourg commence à Villeneuve-sur-Yonne, il vaut quand même mieux qu'il y ait un échelon intermédiaire et un lien de solidarité. Je crois aussi que cela peut fonctionner et que le résultat auquel on arrive n'est pas mauvais.

S'agissant du pouvoir réglementaire, je crois que la vérité est sortie d'ici, de cette salle, par la voie d'un avis du Conseil dont pour une fois le Parlement a pu bénéficier : le pouvoir réglementaire pertinent pour l'usage des compétences des collectivités territoriales est de droit²⁰². Il n'y a pas besoin d'une nouvelle loi pour le dire. L'hésitation était là : « est-ce qu'il faut légiférer à nouveau pour cela ? ». Le Conseil d'État, à mon avis, a fait son travail de façon impeccable comme toujours en disant « vous avez déjà les outils » : ce qui est du niveau législatif, qui encadre le niveau de ces compétences, restera législatif et unitaire, sauf pour le seul élément fédéraliste de notre pays qui est la Nouvelle-Calédonie. Mais, le pouvoir réglementaire, associé par exemple à la formation professionnelle, est acquis, il est de droit, simplement il est dans le cadre législatif.

Un dernier mot sur le dialogue social territorial. Dans le cadre des travaux de la commission qui va travailler, au Sénat, sur le projet de loi de la compensation salariale du travail le dimanche, le ministre a précisé que cela ne relevait pas des accords de branche où toutes les entreprises de bricolage de France ont la même convention collective, mais d'accords sociaux territoriaux de bassins. Il citait l'exemple de St-Malo qui en avait conclu un. Je pense que c'est une voie d'avenir.

Henri Plagnol

Merci beaucoup pour cet éclairage très pertinent et je souscris totalement à tout ce qui vient d'être dit par Alain Richard. Peut-être une minute, pour mes chers collègues, mais on se rapproche de l'heure fatidique.

202 CE, sect., 7 février 1936, n°43321, Jamart : Rec. p. 172.

Question générale – Je me place dans la suite des remarques que vient de faire Alain Richard en nous interrogeant : est-ce que ce sont les pouvoirs locaux ou les pouvoirs de l'État central qui sont les plus aptes pour réformer l'État ? Jean-Pierre Duport nous a dit qu'il y avait un bilan positif de la décentralisation, mais ce bilan porte sur un tiers de siècle et non sur une dizaine de siècles. Or, pour inverser la parole publique transcendante, ascendante, et parfois condescendante, il faut peut-être plus de temps, et je pense que la recette est probablement de jouer sur les territoires. Mon expérience me montre que le débat avec les citoyens pour donner la confiance se passe beaucoup mieux à l'échelon local que lors de grands débats nationaux où il y a un jeu à trois entre l'exécutif, le législatif et le public qui tourne un peu en rond. Une association a été mentionnée tout à l'heure qui, hélas, a disparu il y a 50 ans : l'ADELS²⁰³. Il y avait dans la démocratie de l'éducation locale et sociale, car nous nous y sommes croisés, l'idée de la force du débat local. Je crois que redonner confiance à l'horizontalité permet de trouver des réponses imaginatives et, en tout cas, l'adhésion du public à la réforme. Je pense que le débat local, le débat social local, est effectivement une réponse, compte tenu d'ailleurs de notre difficulté à avoir un débat social national, avec la faiblesse de l'organisation des forces économiques.

Conclusion de la conférence

Henri Plagnol

Conseiller d'État, ancien ministre

Voilà une très belle conclusion, finalement territorialisée : prolonger ce débat par des débats territoriaux. Plusieurs pistes fort intéressantes ont été évoquées et j'en remercie chacun des intervenants : la réforme d'un service public exemplaire, le regard des élus, le rôle du préfet, le pouvoir réglementaire des collectivités locales, la demande d'un gel normatif pour ne pas complexifier d'avantage la mise en œuvre des politiques locales. Merci à tous, il me reste à annoncer la prochaine conférence qui portera, dans le prolongement de celle-ci, sur les coûts de l'État.

203 Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale.

L'État : quels coûts pour quelles missions ?

Sommaire de la conférence

Présentation du thème de la conférence	135
Biographies des intervenants.....	143
Actes – L'État et les entrepreneurs.....	145
Témoignages et échanges avec la salle	167
Conclusion de la conférence.....	171



Présentation du thème de la conférence

L'obligation d'établir chaque année des comptes à adresser au Roi date du 13^e siècle. Après l'effort pluriséculaire de la monarchie pour créer un premier « État de finances », la Révolution et l'Empire posent les fondements d'un État moderne avec un contrôle rigoureux des finances publiques. Les articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen sont au cœur du nouveau contrat social avec le droit donné à tous les citoyens de « *constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi [...]* » et à la société de « *demander compte à tout Agent public de son administration* ». La loi du 16 septembre 1807 et le décret impérial du 28 septembre suivant définissent les statuts de la Cour des comptes. La création du corps des inspecteurs généraux du Trésor et l'instauration du principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable modernisent en profondeur le suivi de la dépense publique.

Deux siècles après, la transparence des comptes publics sous le contrôle du Parlement et l'obligation constitutionnelle d'évaluer avec la plus grande rigueur les missions et les coûts de l'État sont plus que jamais d'actualité. Le poids de la dépense publique²⁰⁴ et des prélèvements obligatoires, qui n'a cessé de croître en parallèle avec l'extension du périmètre de l'action publique, a amené les gouvernements successifs, au-delà des alternances, à rechercher les moyens d'optimiser la gestion publique, afin de faire le meilleur usage possible des deniers publics.

I- L'extension du champ des missions de l'État et ses conséquences en matière de gestion publique

Après 1945, l'État est au cœur du pacte social et joue un rôle central dans la modernisation de la France. Sur la base du programme du Conseil national de la Résistance est instituée la sécurité sociale²⁰⁵ destinée à garantir contre les risques maladie, maternité, accidents du travail et vieillesse. Le préambule de la Constitution de 1946 proclame « *comme particulièrement nécessaires à notre temps* » les principes qui sont fondateurs d'une extension des droits de l'homme à tous les aspects de la vie économique et sociale. Les nationalisations et le commissariat au Plan symbolisent le rôle de la puissance publique dans l'organisation de la croissance. Les « trente glorieuses » sont dominées par un modèle d'inspiration « keynésienne »²⁰⁶ dans lequel les gains de productivité très rapides sont redistribués sous forme de hausses de salaire permettant de soutenir la consommation. Ce cercle vertueux est possible grâce à une croissance exceptionnelle qui a permis le

204 La dépense publique englobe, outre le budget de l'État et des organismes d'administration centrale, la dépense des collectivités locales et des administrations de sécurité sociale.

205 Ordonnances du 4 et du 19 octobre 1945.

206 Du nom de l'économiste John Maynard Keynes, auteur notamment de la *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, qui réfute l'idée d'une régulation spontanée de l'économie de marché et soutient l'intervention conjoncturelle de la puissance publique en soutien de la demande et de l'investissement.



financement de la solidarité nationale. La planification à la française permettait d'associer les partenaires économiques et sociaux à la programmation à long terme de l'action publique.

Avec le premier choc pétrolier, le ralentissement de la croissance et le début d'un chômage structurel, apparaissent les premières interrogations sur le financement de l'État Providence. Après les nationalisations de 1981, le périmètre de l'État producteur ne cessera de se réduire avec notamment les privatisations de 1986. Au fur et à mesure des progrès de la décentralisation, les collectivités locales jouent un rôle de plus en plus important de prescripteur de la dépense publique, ce qui rend plus difficile le pilotage par l'État des comptes publics.

D'inspiration anglo-saxonne, les principes de la « nouvelle gestion publique » irriguent une réflexion sur la recherche de l'efficacité²⁰⁷ dans l'utilisation des fonds publics, la nécessaire amélioration de la transparence à la fois de la qualité et des coûts des prestations, et même l'introduction des mécanismes de marché dans l'offre de biens et de services d'intérêt général²⁰⁸.

Le débat très nourri sur les outils de la réforme de l'État fait ressortir notamment trois axes :

- la modernisation du statut de la fonction publique et de la gestion des ressources humaines ;
- le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme levier de la réforme de l'État²⁰⁹ : « l'utilisateur-client » est désormais au centre de la réorganisation du service public. Apparaissent ainsi dans le vocabulaire courant, les notions de mesure de la qualité et d'évaluation de la satisfaction de l'utilisateur. Les classements comparatifs, relayés par les grands médias, mesurant la performance des services publics, se multiplient.
- La nécessité de simplifier les processus de décision et le poids des normes, la complexité étant de plus en plus dénoncée en raison de ses coûts induits. Ceci conduira les gouvernements à recourir à partir de 2003 à des lois d'habilitation pour simplifier par ordonnances²¹⁰ dans toute une série de domaines.

Le ralentissement durable de la croissance entraînant l'apparition d'un chômage important, la mise en concurrence des États Nations avec la mondialisation et l'internalisation de la contrainte européenne avec la création de la zone euro, rendent inéluctables des réformes profondes dans la gestion de l'État, la définition de ses missions fondamentales et le contrôle de la dépense publique par le Parlement.

207 « Il s'agit, soit d'accroître les produits des activités publiques à moyens égaux ; soit de maintenir le même niveau d'activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d'efficacité se rapportent donc à la productivité. » (Rapport d'information au Sénat fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF, 2 mars 2005, citant le *Guide de la performance* établi en « coproduction » par le MINEFI, les commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)).

208 Y. Chappoz, P.-C. Pupion, « Le New Public Management », *Gestion et management public*, Volume 1/n°2, 2012, p. 1-3.

209 Carte Vitale, Télérecours, Télédéclaration d'impôts, servicepublic.fr, actes d'état civil...

210 Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

II- Les efforts successifs de l'État pour mieux définir ses missions et optimiser ses coûts

Dès 1990, un décret est pris afin de développer l'évaluation des politiques publiques, qui a « *pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus [...] et d'atteindre les objectifs [...] assignés* »²¹¹. Ce dispositif sera complété en 2009 par la loi organique, préconisée par le Conseil d'État²¹², qui rend obligatoire la rédaction d'une étude d'impact permettant d'anticiper les coûts induits par tout projet de loi²¹³.

Un tournant décisif est pris avec l'adoption en 2001 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)²¹⁴, à la quasi unanimité de l'Assemblée nationale, reflétant le consensus national sur cette question en période de cohabitation. Modifiant profondément l'organisation issue de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la LOLF définit un nouveau cadre budgétaire. Le budget de l'État est dorénavant réparti en missions et programmes et non plus en chapitres budgétaires²¹⁵ :

- les missions traduisent les grands objectifs de politique publique ;
- les programmes constituent l'unité de base de la gestion, évaluée par des indicateurs, ainsi que l'unité de spécialité des crédits dans l'autorisation parlementaire²¹⁶.

L'objectif est de permettre au Parlement d'avoir une vision politique des choix à faire en matière de dépense publique. L'ambition est de faire des lois de finance un vecteur de la réforme de l'État, en passant progressivement d'une logique de moyens à une logique de résultats. La LOLF, complétée en 2005 par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)²¹⁷, modernise aussi profondément les outils comptables en s'inspirant des règles applicables aux entreprises tout en prenant en compte la spécificité de l'action publique.

Le rôle de la Cour des comptes dans le contrôle des résultats et de l'efficacité l'action publique est consacré par la révision constitutionnelle de 2008 : elle est désormais chargée de la certification (régularité, sincérité, fidélité) des comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale ; elle « *assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois* ».

211 Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques et décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, abrogés par le décret n° 2008-663 du 4 juillet 2008 car remplacés par la Révision générale des politiques publiques.

212 Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Études et documents, n°57, La Documentation française, 2006.

213 Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Le Conseil d'État, par ses avis, opère un contrôle de ces études d'impacts, notamment en matière de chiffrage des mesures proposées ; voir exemple CE, avis n°387180, 6 décembre 2012, *Projet de loi portant création du contrat de génération*.

214 Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

215 31 missions et 122 programmes pour le projet de loi de finance pour 2015, par rapport à 850 chapitres sous l'ordonnance de 1959.

216 A. Lambert, D. Migaud, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p. 11-14.

217 La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale.

de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques »²¹⁸. Son rapport annuel joue un rôle majeur dans le contrôle du bon usage des deniers publics.

En parallèle, l'État réorganise plusieurs de ses missions fondamentales en les confiant à des opérateurs ou à des agences auxquels sont délégués des leviers essentiels : la gestion de la dette avec France Trésor²¹⁹, du patrimoine immobilier avec France Domaine²²⁰, ou encore de la commande publique avec l'introduction des groupements de commandes²²¹.

Cette volonté d'optimiser la dépense publique se traduit en 2007 par la révision générale des politiques publiques (RGPP) visant à alléger les structures, à diminuer les coûts de fonctionnement, et à contrôler la progression de la masse salariale, en instaurant notamment la mesure phare du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais également en opérant des mutualisations et des fusions²²², en supprimant ou transférant certaines missions.

Au regard de leurs ambitions initiales, la LOLF et la RGPP ont eu néanmoins un effet limité sur le niveau de la dépense publique. La Cour des comptes a souligné que cette politique ne pouvait tenir lieu à elle seule d'une véritable révision des missions et programmes. Le rapport remis en 2012 par les trois inspections générales analyse les limites du processus, en soulignant notamment le fait qu'il ait été limité à l'État, qu'il se soit concentré sur la recherche d'économies à court terme et qu'il n'ait pas été accompagné par une gestion adéquate des ressources humaines²²³.

III- La réduction de la dépense publique érigée au rang d'impératif national

La crise économique et financière de 2008 a révélé la fragilité des comptes de l'État, obligé d'emprunter massivement sur les marchés, certains évoquant même un risque sur la dette souveraine²²⁴. La surveillance des finances publiques a été renforcée au niveau européen avec le semestre européen rendu plus contraignant par deux paquets législatifs qui accroissent le rôle de la Commission européenne dans le processus d'élaboration budgétaire²²⁵.

218 Article 47-2 de la Constitution, créé par la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.

219 Service à compétence nationale créé par l'arrêté du 8 février 2001 modifiant l'arrêté du 2 novembre 1998 portant organisation de l'administration centrale de la direction du Trésor.

220 Service à compétence nationale créé par le décret n° 2006-1792 du 23 décembre 2006.

221 Décret n° 2006-975 du 1er août 2006 portant code des marchés publics.

222 Avec notamment la réforme de l'administration territoriale de l'État.

223 Rapport des trois inspections générales, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, 2012.

224 La dette publique s'élève à 95% du PIB à la fin du 4^e trimestre 2014 selon l'INSEE ; elle est détenue à plus de 60% par des non-résidents.

225 Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance a été signé le 12 mars 2012 par 25 États membres de l'Union européenne et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Deux paquets législatifs sont venus renforcer le Pacte de stabilité et de croissance : en 2011, le « *Six-Pack* » qui comprenait cinq règlements et une directive ; en 2013, le « *Two-Pack* », deux règlements (UE n°472/2013 et UE n°473/2013), s'appliquant uniquement aux pays de la zone euro, visant à renforcer et harmoniser les procédures budgétaires.

Force est donc de constater que malgré les actions entreprises par tous les gouvernements au cours des quinze dernières années, la situation des comptes publics reste préoccupante, avec une dette et un niveau de prélèvements obligatoires historiquement élevés et une difficulté persistante de la France à honorer ses engagements européens. Plus inquiétant encore, depuis les années 1970, la hausse des déficits et de la dette a été continue. C'est ainsi que la charge des intérêts de la dette est devenue le deuxième poste de dépenses du budget de l'État²²⁶ après l'éducation nationale²²⁷, même si c'est en partie masqué aujourd'hui par le niveau très faible des taux en raison notamment de la politique de la Banque centrale européenne.

Le montant total de la dépense publique, multiplié par 5 depuis les années 1980, représente ainsi plus de 56% du produit intérieur brut (PIB). C'est le deuxième ratio de dépenses publiques le plus élevé parmi les pays de l'OCDE²²⁸ en 2014. La structure de la dépense publique s'est par ailleurs modifiée : la part de l'État dans le total des dépenses publiques est en baisse par rapport à celles des organismes de sécurité sociale et des administrations publiques locales. À titre d'illustration, les dépenses régaliennes²²⁹ représentent désormais moins d'un cinquième du budget de l'État.

Les dépenses de protection sociale représentent 45% du total des dépenses publiques en 2012²³⁰, la dépense des organismes de sécurité sociale étant supérieure à celle de l'État depuis le milieu des années 1990. Ainsi, selon l'OCDE, la forte hausse des dépenses publiques concerne principalement les retraites et les soins de santé. Malgré le vote de plusieurs lois successives²³¹, le problème de l'équilibre général des régimes de retraite est loin d'être entièrement résolu, comme en attestent les travaux du Conseil d'orientation des retraites²³². De même, la tarification par activité introduite dans les cliniques et les hôpitaux en 2003, puis la création des Agences régionales de santé (ARS)²³³, dont le rôle est de moderniser et rationaliser l'offre de soin et de veiller à la bonne gestion des dépenses hospitalières et médicales, n'ont pas suffi à mettre un terme au déficit de l'assurance maladie.

La hausse de la masse salariale et de la charge de la dette a pour conséquence la rigidité croissante de la dépense publique. En outre le ralentissement de la croissance combiné à la hausse du chômage entraîne à la fois une augmentation des dépenses de prestations sociales et une réduction des recettes.

226 Projet de loi de finance pour 2015.

227 Qui représente plus de 20% des dépenses du budget de l'État.

228 Études économiques de l'OCDE, mars 2013 ; <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques>.

229 Action extérieure, défense, justice, sécurité.

230 <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/finances-publiques/grandes-caracteristiques-finances-publiques>.

231 Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ; loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ; loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

232 Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 portant création du Conseil d'orientation des retraites

233 Par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

Il n'est donc plus possible de prétendre réduire la dépense publique en concentrant l'essentiel des efforts sur l'État régalien, au risque d'un décalage croissant entre les missions et les moyens, comme en atteste d'ailleurs la prise de conscience récente de la nécessité de stabiliser le budget de la défense nationale. Il est devenu indispensable d'appréhender l'ensemble de la dépense publique à travers un compte général des administrations publiques, consolidant les comptes de l'État avec ceux de ses opérateurs, de la sécurité sociale, et ceux des collectivités territoriales²³⁴.

Telle est bien la finalité de la modernisation de l'action publique (MAP) engagée en 2012, qui « *s'inscrit au cœur du modèle français que porte le Gouvernement. Elle consiste à repenser le rôle des pouvoirs publics, à interroger l'efficacité de la dépense publique et à adapter les moyens mis à la disposition de l'État et des collectivités territoriales aux objectifs poursuivis* »²³⁵. Elle a pour but, entre autres, de lancer des cycles d'évaluation des politiques publiques et de moderniser le fonctionnement des agences et opérateurs de l'État. La création en 2014 d'un Conseil stratégique de la dépense publique²³⁶ vise à garantir un pilotage politique de la réforme de l'État. Le Conseil des ministres du 10 septembre 2014 a lancé une « revue des missions de l'État »²³⁷ visant à déterminer, pour chacune des missions exercées par l'État, si ce dernier est l'acteur le plus pertinent.

Diverses études ont par ailleurs identifié des pistes quant aux postes de dépenses publiques dont l'efficience (c'est-à-dire le rapport entre niveau de dépense et efficacité du résultat au regard de l'objectif poursuivi) pourrait être améliorée. L'OCDE²³⁸ pointe par exemple le coût de collecte des impôts, les aides à des secteurs spécifiques (PME et associations entre autres) et le système de formation professionnelle des adultes. De même dans une étude récente, France Stratégie s'appuie sur des comparaisons internationales pour identifier comme prioritaires les secteurs de l'enseignement secondaire, la santé et les retraites²³⁹.

Le projet de loi de finance pour 2015 indique un objectif de croissance nulle (en volume) de la dépense publique pour 2017, ce qui est très ambitieux. La maîtrise des comptes demandera en effet d'associer à l'effort de l'État les collectivités locales, ce qui ne peut se faire qu'en respectant le principe de libre administration des collectivités locales²⁴⁰ et l'article 72-2 de la Constitution. Le Gouvernement a

234 C'est notamment une des propositions du rapport de la Cour des comptes de 2011, Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : un bilan pour de nouvelles perspectives*, rapport public thématique, La Documentation française, 2011.

235 Circulaire du 9 janvier 2013 sur la modernisation de l'action publique.

236 Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique.

237 Voir le site du secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.

238 OCDE, *Études économiques de l'OCDE – France*, 2013.

239 C. Mareuge et C. Merckling, *Pourquoi les dépenses publiques sont-elles plus élevées dans certains pays ?*, France Stratégie, La note d'analyse, 2014.

240 Sur les critères permettant de déterminer dans quelles conditions une diminution des ressources d'une collectivité territoriale, résultant de dispositions de la loi de finances, pourrait affecter sa libre administration, voir par exemple l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 387791).

décidé le gel puis la baisse des dotations²⁴¹ afin d'inciter les collectivités à faire des efforts de gestion. Une réflexion est en cours sur la mise en place de baromètres permettant d'évaluer les performances comparées des collectivités locales afin d'introduire un critère d'équité dans les dotations de l'État et les dispositifs de péréquation critiqués pour leur insuffisance.

En ce qui concerne le budget social de la Nation, les arbitrages, surtout en période de crise avec un taux de chômage très élevé, sont douloureux et il est indispensable de trouver les voies et moyens d'associer les partenaires sociaux et nos concitoyens à cet effort national. De même la réorganisation de l'administration territoriale doit se faire en prenant en compte le sentiment d'abandon de la France rurale et périurbaine qui crée une fracture dangereuse pour l'équilibre de notre démocratie.

En définitive, au-delà des dispositifs techniques visant à optimiser la dépense publique, la légitimité des missions qui incombent à l'État relève, par nature, du choix du politique au sens le plus noble du mot. Dans une démocratie sociale avancée, c'est au Parlement qu'il appartient en toute transparence de trouver le juste équilibre entre les fins de l'action publique et les moyens qui lui sont dévolus. Dans un pays fragilisé par la crise et le chômage, les pouvoirs publics doivent faire œuvre de pédagogie pour rendre les réformes acceptables, préserver le consentement à l'impôt et la cohésion sociale.

241 L'article 13 de loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit un gel de l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités en 2013, puis une réduction en 2014 et en 2015. En 2014, pour la première fois, une baisse a été imputée sur la dotation globale de fonctionnement.





Biographies des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Le modérateur

Philippe Josse,
Conseiller d'État

Diplômé de Sciences Po et titulaire d'un DEA de droit public de l'université de Paris 2, ancien élève de l'ENA (promotion Victor Schoelcher, 1994-96), Philippe Josse débute sa carrière comme administrateur des services du Sénat. Il rejoint ensuite la direction du budget en 1996, y devient chef du bureau « défense » en 1999, avant d'occuper entre 2000 et 2002 le poste de Secrétaire général du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). Il occupe ensuite divers postes en cabinet ministériel de 2002 à 2006, dont celui de directeur du cabinet du ministre délégué au budget. Philippe Josse a été nommé directeur du Budget en mars 2006, fonction qu'il a occupée jusqu'en mai 2011, date à laquelle il a été nommé conseiller d'État. Il a, pendant la période où il était directeur du budget, été membre des conseils d'administration d'EDF, de la SNCF et d'Air France-KLM. Il est, désormais, membre de la section du contentieux du Conseil d'État ; il enseigne par ailleurs à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, notamment la comptabilité publique et l'ingénierie financière publique.

Les intervenants

Gilles Carrez,
Député du Val-de-Marne,
président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Ancien élève d'HEC et de l'ENA, député du Val-de-Marne depuis 1993, Gilles Carrez est président de la commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, dont il a été rapporteur général de 2002 à 2012. Il a notamment participé aux travaux de la commission spéciale chargée d'examiner la proposition de loi organique relative aux lois de finances et appartenu à la commission d'enquête sur l'utilisation et la gestion des fonds publics en Corse en 1998 et à celle du Crédit lyonnais en 1994. Maire du Perreux-sur-Marne depuis 1992, il a présidé le Comité des finances locales (CFL) de 2004 à 2012. De 1997 à 2002, il a été rapporteur spécial du budget du commerce extérieur. Il est notamment l'auteur de la loi Carrez (1996) qui protège les acquéreurs de logements. Avant de devenir député, Gilles Carrez a eu une activité professionnelle dans le domaine de l'aménagement urbain. Il a été notamment secrétaire général du Groupe central des villes nouvelles.

Florence Parly,

*Directrice générale déléguée de la SNCF,
ancienne secrétaire d'État au budget*

Florence Parly est la directrice générale déléguée Stratégie et finances de la SNCF depuis novembre 2014. Diplômée de Sciences Po Paris et de l'ENA (promotion 1987), elle entre en tant qu'administrateur civil à la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avant d'occuper, de 1991 à 1993, les fonctions de conseillère budgétaire au sein de plusieurs cabinets ministériels. Elle réintègre ensuite la direction du budget en qualité de chef de bureau. Conseillère budgétaire au cabinet du Premier ministre de 1997 à 1999, Florence Parly est nommée secrétaire d'État au budget en 2000. En 2003-2004, elle est successivement chargée de mission à l'agence France Trésor, puis présidente du directoire de l'Agence régionale de développement d'Île-de-France. Florence Parly entre chez Air France en 2006 en qualité de directrice de la stratégie d'investissement, avant d'être nommée en 2008 directrice générale adjointe d'air France Cargo puis directrice de l'activité passage Orly et escales France en janvier 2013.

Alain Pichon,

Président de Chambre à la Cour des Comptes (h.)

Alain Pichon est président de chambre honoraire à la Cour des comptes. Né le 29 novembre 1945, il est diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA – promotion Thomas More (1971). Il a été auditeur à la Cour, puis, en détachement, président de la commission de contrôle des comptes des entreprises publiques du Sénégal, membre de sa Cour suprême. À son retour en France (1981), il entre au cabinet du ministre de l'agriculture puis devient secrétaire général adjoint puis secrétaire général de la Cour des comptes de 1983 à 1990. Chargé de mission au cabinet du Premier ministre, il est ensuite nommé président de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, de 1994 à 1998, puis de Provence-Alpes-Côte d'Azur jusqu'en 2004. Il a présidé la 4^e chambre à la Cour des comptes, compétente pour le contrôle des pouvoirs publics, Premier ministre, justice, affaires étrangères, intérieur et les appels des jugements rendus par les chambres régionales des comptes jusqu'en 2010, tout en siégeant au conseil de la concurrence. Il préside actuellement la commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits (d'auteurs), et supplée le Premier président au Conseil des prélèvements obligatoires. En outre, il préside le Haut conseil de *Transparency International France*.



Actes – L'État : quels coûts pour quelles missions ?

Philippe Josse

Conseiller d'État,

modérateur de la conférence

Je suis heureux de vous accueillir pour cette 11^e conférence du cycle « Où va l'État ? », organisé sous l'égide de la section du rapport et des études du Conseil d'État.

Aujourd'hui, nous nous interrogerons à la fois sur les coûts de l'État et sur le périmètre de ses missions : il est particulièrement bienvenu que ceux qui ont arrêté la liste des thèmes de ce cycle aient rapproché ces deux questions, tant il est évident que l'une ne peut être valablement abordée sans l'autre. En effet, il faut à la fois se demander si l'État fait trop ou pas assez et s'il le fait de manière économe ou dispendieuse. La première question est affaire de choix politiques, la seconde est affaire d'efficacité et de productivité. Pour autant, l'une et l'autre sont liées : en effet, plus l'État est efficace, plus il est à même de maintenir le périmètre des services qu'il offre à pression fiscale constante.

Mais cette séance démontrera probablement que ce raisonnement connaît ses limites. Tous ceux qui ont approché la matière des finances publiques connaissent bien deux phénomènes. Le premier c'est que couper forfaitairement et sans réforme dans les crédits ne permet que marginalement de réduire réellement les dépenses. Il n'y a pas de politique budgétaire sans contrainte, mais sans réforme, la contrainte est rapidement stérile. Le second, c'est que les gains de productivité, à structures et à missions constantes, rencontrent eux-mêmes leurs limites ; certes, les technologies de l'information permettent des gains importants – que l'on songe, par exemple, dans le domaine de la gestion de l'impôt, à des réformes telles que la déclaration pré remplie ou la télé déclaration. Pour autant, les arbres ne montent jamais jusqu'au ciel, et on ne peut réaliser un volume d'économies substantiel sans s'interroger sur le périmètre des missions.

Il m'appartient de planter le décor de cette séance et de tenter de mettre en perspective notre sujet du jour. À cette fin, je voudrais formuler trois séries d'observations.

-- Isoler l'État n'a pas grand sens, dans la perspective qui est la nôtre. On sait que les dépenses publiques représentent aujourd'hui chaque année 57% du PIB, ce qui équivaut à la richesse produite. Ce chiffre ne renvoie pas à la seule dépense de l'État, mais à celle d'un ensemble d'acteurs publics qui sont l'État central, les organismes qui dépendent de lui, les administrations de sécurité sociale et, enfin, les collectivités territoriales et les organismes qui dépendent d'elles.

Certes, chacun des acteurs a, en principe, des missions bien définies : à l'État les fonctions régaliennes et de développement, au premier rang desquelles l'éducation ; aux administrations sociales les fonctions d'assurance collective et aux collectivités territoriales les services publics de proximité.



En réalité, les frontières sont éminemment poreuses et varient avec le temps. Ainsi, pour prendre un seul exemple, le montant des aides personnelles au logement a augmenté de 6 milliards d'euros au budget 2015 de la mission logement du budget de l'État : effort supplémentaire considérable ? Dérive incontrôlée ? Ni l'un ni l'autre, simplement un changement de portage entre l'État et la branche *famille* de la sécurité sociale.

Ces frontières, par ailleurs, ne sont pas complètement logiques : les prestations de solidarité – du RSA à l'APA en passant par l'AAH – sont, en principe, financées par les départements, mais l'État y contribue aussi, de même que la branche famille. On sait par ailleurs que la décentralisation a fortement modifié le périmètre des missions de chacun, certaines compétences étant amplement partagées : en matière d'éducation, à l'État le coût des personnels, aux collectivités les autres dépenses, sauf pour l'université. Enfin, la sécurité sociale elle-même n'est plus complètement assurantielle : la branche famille ne l'est plus du tout et la branche maladie quasiment plus.

Il est intéressant de savoir ou de tenter de savoir si l'État produit mieux ou moins bien que ces autres acteurs publics, mais il faut toujours avoir présent à l'esprit les coûts d'ensemble des administrations publiques. C'est d'ailleurs parce que les frontières sont contingentes et variables qu'au niveau européen on n'accepte de raisonner que toutes administrations publiques confondues : aujourd'hui, quand on parle déficit – environ 4% du PIB – ou dette – près de 100% du PIB –, on raisonne toujours globalement. Et derrière toutes ces dépenses, il n'y a qu'un seul contribuable : quand nous payons dans la même année notre IR, notre CSG et notre taxe d'habitation, nous savons peut-être que nous finançons des acteurs différents, mais nous voyons surtout que nous sommes prélevés.

-- Quelques ordres de grandeur, pour situer les débats. Tout d'abord, la dépense publique représente 57 points de PIB. Derrière ce chiffre, il y a de nombreuses conventions statistiques : elles sont néanmoins à peu près communes, désormais, à tous les pays, donc les comparaisons sont possibles.

Au premier abord, la chose publique en France est chère : la moyenne de la zone euro, sans même parler du Japon ou des États-Unis pas réellement comparables, est de 49 points de PIB et le chiffre n'est que de 44 points en Allemagne, soit quasiment 13 points de moins qu'en France. Comment se répartit ce chiffre global de 57 points de PIB ?

Par acteur : le poids du budget de l'État central représente environ un quart de la dépense totale ; si l'on ajoute tous ses satellites, on arrive à un peu moins d'un tiers : l'État au sens large pèse donc 18 points de PIB. Les administrations de sécurité sociale, y compris l'indemnisation du chômage, représentent un peu moins de la moitié de la dépense et les collectivités locales un peu plus d'un cinquième.

Par nature de la dépense : 60% des dépenses représentent des transferts, dont notamment les dépenses de protection sociale, et 20% des dépenses de personnel. Le reste est constitué des dépenses de fonctionnement courant, de l'investissement public et des charges de la dette. En première approche, il n'y a pas de maîtrise du



coût global sans maîtrise des dépenses sociales et des dépenses de personnel ; les dépenses dites de train de vie, très sensibles politiquement, sont marginales.

Par fonction : la répartition des dépenses peut être analysée au regard de statistiques de l'INSEE et d'Eurostat qui sont très précieuses ; malheureusement, tous les pays ne les publient pas avec un degré de détail suffisant pour permettre toutes les comparaisons.

Il s'agit d'abord de *dépenses régaliennes* – pouvoirs publics, Gouvernement, diplomatie, préfectures, défense, sécurité justice –. Elles représentent aujourd'hui 4,8 points de PIB, soit 100 Mds€, et sont en diminution d'un point de PIB en 20 ans, du fait de la baisse du poste de la défense alors que les fonctions sécurité et justice sont en très légère augmentation. Au total, dans ce domaine, nous dépensons à peu près la même chose que nos voisins, avec un poste de défense un peu plus important et un poste de justice un peu inférieur à celui des Allemands.

Les *dépenses d'éducation* – de la maternelle à l'université – sont stables sur 20 ans, à un peu plus de 6 points de PIB. Ce chiffre est supérieur à celui de la moyenne de la zone euro, et également à celui de l'Allemagne.

Les *dépenses de développement économique*, de l'agriculture au logement en passant par les transports : elles représentent environ 6 points de PIB. C'est plus qu'ailleurs, en raison de la singularité française de la politique du logement, qui pèse plus de deux fois plus en France qu'ailleurs en Europe.

Ces trois postes de coûts, tous les trois du même ordre de grandeur, sont compris entre 5 et 7 points de PIB.

Les *dépenses publiques de santé* pèsent, pour leur part, un peu plus de 8 points de PIB, celles de *protection sociale*, dont notamment les retraites, 24 points de PIB. La moyenne européenne est inférieure de 5 points à ces 32 points de PIB français.

Ainsi, on constate que, pour l'essentiel, la spécificité française en matière de dépenses publiques provient du poids des transferts sociaux et non d'un coût supérieur des missions régaliennes, loin s'en faut. Cela ne signifie évidemment pas que la maîtrise de la dépense doive délaisser les autres postes de dépenses, ni qu'ils doivent être exonérés de l'effort de réduction des coûts, mais ignorer le poids du social, c'est se condamner à échouer dans toute politique de maîtrise des coûts.

L'étude du long terme confirme d'ailleurs abondamment ce point : en 1978, il y a un peu moins de 40 ans, la dépense publique représentait 45 points de PIB, soit 12 de moins qu'aujourd'hui. La cause de la hausse de 12 points est, pour 80%, le fait de dépenses de transferts sociaux.

-- La gouvernance des finances publiques a connu de nombreuses évolutions depuis quinze ans. À la fin des années quatre-vingt-dix et pour schématiser à l'extrême, on ne pensait pas encore en « toutes APU », on ne disposait d'ailleurs pas d'outil de pilotage sur ce champ : le vote du budget de l'État se faisait par nature de dépenses et on ne disposait que d'un seul référentiel comptable qui ignorait la situation patrimoniale de l'État.



Les réformes ont été nombreuses :

- la LOLF, avec l'introduction des indicateurs de performance, d'une comptabilité patrimoniale aux côtés de la comptabilité budgétaire ;
- la promotion des programmes de stabilité et de croissance, apparus avec l'euro, et la création des lois de programmation des finances publiques ;
- des processus globaux de réforme, par exemple la RGPP hier, la MAP aujourd'hui.

Le paysage est, au total, méconnaissable. Pour autant, avons-nous collectivement réussi à améliorer les choses ? Cette séance va tenter d'aider chacun à se forger une opinion en trois temps. Pour chacun d'eux, l'un de nos trois intervenants sera orateur principal, les deux autres seront discutants.

La première partie posera la question de savoir si nous connaissons de manière suffisamment exacte les coûts de l'action publique et si nous avons réellement progressé dans la mesure des choses. C'est le point de départ de tout, car on ne peut bien agir que sur ce que l'on mesure correctement. Alain Pichon sera notre orateur principal. Son expérience de président de chambre à la Cour des comptes, et notamment de président de la formation interchambres qui a élaboré le bilan de la mise en œuvre de la LOLF, 10 ans après²⁴², devrait nous aider à y voir clair.

La deuxième partie sera consacrée à la réduction des coûts dans la sphère publique, ou tout au moins à leur maîtrise, que ce soit par les perspectives de gains de productivité ou par la modification du périmètre des missions, ce qui est évidemment essentiel. C'est aussi très difficile : comment et à quel rythme réformer ? Florence Parly sera notre oratrice principale ; son regard croisé sur la conduite des finances du pays, d'abord, de grandes entreprises privées (Air France) ou publiques (SNCF) ensuite, est particulièrement précieux en la matière.

La troisième partie analysera nos outils de gouvernance : ont-ils été efficaces pour piloter la maîtrise des coûts et des missions ? Qu'est-ce qui a marché, moins bien marché, que faudrait-il changer ? Gilles Carrez, qui est au cœur de l'action en matière de finances publiques depuis 2002, que ce soit comme rapporteur général ou comme président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, ou aussi comme président du comité des finances locales, sera notre orateur principal. Je passe la parole au président Pichon.

Alain Pichon

Président de Chambre à la Cour des Comptes (h.)

Comment peut-on mesurer le coût des différentes missions de l'État ? Question délicate mais très pertinente, de tout temps, et plus particulièrement en période de crise des finances publiques.

Le mot « État », vous l'avez défini, mais je crois qu'il faut rappeler que lorsqu'on parle de l'État, ce n'est pas seulement à l'État régalien, central et déconcentré auquel on fait référence, mais à toute la sphère publique – par exemple les collectivités locales auxquelles on pense immédiatement lorsqu'on s'inquiète de

²⁴² La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), rapport de la Cour des comptes, novembre 2011.



l'investissement public, le protecteur social sous toutes ses formes, la sécurité sociale, l'emploi le chômage mais aussi les « formes collatérales » de l'État c'est-à-dire la collection vertigineuse et sans cesse croissante d'agences à qui l'État a délégué un grand nombre de missions. En France, il est plus facile d'évaluer une personne publique distincte : l'évaluation d'une politique publique dispersée entre plusieurs personnes morales, agences, entités est bien plus difficile car nous ne disposons pas d'un compte général de l'action publique mais uniquement de comptes spécifiques à l'État, aux opérateurs, à la sécurité sociale qui se trouve dans une sphère à part, puis à la nébuleuse multiforme des collectivités territoriales.

Je livrerai un certain nombre de remarques.

-- L'État, quelle que soit sa forme, n'inscrit en général pas son action dans une logique de coûts et plus encore de mesure de ces coûts. C'est particulièrement marquant lorsque l'on compare la sphère publique à la sphère privée et au monde de l'entreprise. Le moment fort pour un chef d'entreprise et pour une entreprise en général est la présentation des résultats, du compte d'exploitation : on a fait des bénéfices, conquis des marchés, développé une politique, fait des acquisitions, des cessions... On délibère ensuite de la manière dont on gère ce résultat. Pour l'État, l'acte fort n'est absolument pas le résultat de l'année écoulée, mais le moment du budget et son vote. D'abord car c'est le moment où l'on vote l'impôt, acte civique essentiel ; ensuite car c'est le moment où l'on alloue le potentiel de dépense. Gilles Carrez vous le dira, mais il consacre sans doute beaucoup plus de temps parlementaire à la discussion, à la préparation et au vote du budget qu'il ne consacre de temps au vote de la loi de règlement qui est effectué en quelques heures. La LOLF avait tenté de créer un « chaînage vertueux » en inscrivant le vote de la loi de règlement au mois de juin afin que l'on puisse s'en inspirer pour la loi de finances de l'année suivante. Cela a finalement échoué car au mois de juin, le projet de loi de finances est déjà quasiment bouclé : la loi de règlement est ainsi votée au mois de septembre dans une indifférence à peu près générale...

Tout cela pour dire que l'État ne s'inscrit pas dans une mesure et un contrôle de ses coûts, ni dans une logique entrepreneuriale. Qu'on ne se méprenne pas, je ne dis pas du tout que l'État doit singer l'entreprise. D'ailleurs, au cours de son histoire, l'État a souvent été totalement indifférent ou hostile à la mesure de ses coûts, l'essentiel étant de remplir ses missions et de donner satisfaction au citoyen ou à l'usager. Je rappelle que, pendant très longtemps, un bon ministre était un ministre qui obtenait une augmentation de ses crédits et avait à charge de les consommer. Ces choses-là ont un peu évolué, l'on dit toujours qu'il y a des « ministres dépensiers » et le « gardien du Temple », ce dernier étant le ministre du budget chargé de refuser ou de céder à différents arbitrages. D'ailleurs, l'État a longtemps été dans une logique où l'on ne facturait pas les services, où l'on ne prenait pas la mesure des dépenses. La facturation peinerait d'ailleurs toujours à se trouver un sens, car que signifierait un prix public ? Est-ce un prix de revient, un prix marchand, la mesure du coût rapporté à l'unité produite ? Il y a là toute une série de considérations qui montre que la mesure des coûts des politiques publiques défie les normes comptables habituelles : elle demeure à inventer.



M. Josse l'a dit : l'État a longtemps vécu avec une comptabilité budgétaire assez peu élaborée. Heureusement la LOLF – votée en 2001 et mise en œuvre à partir de 2006 –, a amorcé une réforme de grande ampleur. Cette loi a posé des bases d'une comptabilité générale et patrimoniale, fait nouveau, avec une logique de certification puis, avec davantage de prudence, l'embryon d'une comptabilité analytique²⁴³. Pour évaluer réellement les coûts d'une politique publique, la comptabilité analytique qui repose sur un ensemble de bases et de postulats, est indispensable. De ce point de vue, il faut bien reconnaître que l'on en est encore aux tout premiers balbutiements. Tout d'abord, établir une comptabilité analytique est extrêmement difficile, ensuite, la demande n'en est que très peu exprimée par le Parlement et encore moins par l'opinion publique.

Ces principes posés par la LOLF ont coïncidé avec le lancement d'initiatives allant dans le même sens, à savoir connaître les missions de l'État, les évaluer, voir quel était leur périmètre et lesquelles pouvaient être réduites ou transférées. Cette démarche, à l'appui des évaluations de politiques publiques déjà engagées dès 1990, s'est prolongée par une mesure qui, dans les faits, n'est pas toujours bien appliquée : celle de réaliser une étude d'impact pour tout projet de loi qui porte une politique publique. Ces études d'impact sont-elles faites systématiquement, sont-elles sincères, sont-elles exploitées, sont-elles corrigées, revues ? Permettez-moi d'en douter.

En 2007 a été lancée la RGPP. La LOLF est alors mise en application depuis un an, et on a longtemps cru que ces deux dispositifs allaient, dans un mariage de raison, s'épauler l'un l'autre. Or, on a plutôt eu l'impression que LOLF et RGPP se faisaient concurrence, en tentant de prendre le pas l'une sur l'autre. La RGPP s'est un peu enlisée avant de connaître un nouveau souffle en 2012 avec la Modernisation de l'action publique (MAP) puis, en 2014, la revue des missions de l'État, dans une sorte de perpétuel renouvellement...

Il a été fait mention de ma contribution au rapport de la Cour des comptes de 2011 sur le bilan de la LOLF, réalisé à la demande de Didier Migaud²⁴⁴. Il était intéressant de voir, dix ans après le vote de la loi et 5 ans après son application, quel avait été son impact réel. Le bilan est contrasté, même si la LOLF présente indéniablement un bilan positif s'agissant de la définition du cadre budgétaire, des missions et des programmes. Le budget est maintenant voté par mission, néanmoins on présente toujours assez peu les résultats et les choix budgétaires comme politiques qui ont prévalu aux projets. De plus, on reste encore prisonnier de la logique de dénomination ministérielle selon laquelle le ministre est propriétaire

²⁴³ La comptabilité analytique est un système de comptes plus précis que la comptabilité générale car il permet de rapporter chaque produit à ses coûts et ainsi d'évaluer la rentabilité de chaque action réalisée ou produit vendu. À titre d'exemple, une société immobilière recourant à la comptabilité analytique saura exactement quelles charges et chiffres d'affaires seront rattachés à tel immeuble plutôt qu'une somme générale des charges et du chiffre d'affaires pour l'ensemble des immeubles.

²⁴⁴ Premier président de la Cour des comptes, ancien président de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Didier Migaud fut l'un des pères fondateurs de la LOLF en préconisant dans le « rapport Migaud » du groupe de travail de l'Assemblée nationale sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire « *de mettre les fonctions de contrôle et d'évaluation au cœur de l'activité budgétaire du Parlement* ». Il a également déposé la loi à l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2012.



de son budget et se l'approprie comme il l'entend. On ne peut malgré tout nier des progrès : la consommation des crédits, la limitation des reports, la suppression des crédits évaluatifs, tous ces principes étaient indéniablement sains pour nos finances publiques. Malheureusement, je pense que l'on peut imputer à la grave crise budgétaire que nous connaissons depuis 2008 d'avoir étouffé au berceau l'esprit novateur de la LOLF. C'est tout particulièrement le cas dans ce qu'elle avait de responsabilisant par l'évaluation des programmes et la logique de performance, formalisées par des indicateurs, principes qui sont désormais passés au second plan au profit d'une logique de réduction des dépenses publiques, ce qui n'est pas tout à fait le même esprit. Je dirais même que le grand projet, posé par la LOLF, de certifier les comptes de l'État ne s'est pas épanoui.

-- L'État exerce un ensemble de missions dont les coûts et les résultats mériteraient d'être systématiquement mesurés. La mesure, qu'elle soit conduite dans une logique d'évaluation ou de contrôle de l'emploi de l'argent public, est souvent un très bon révélateur de la performance de l'action de l'État.

L'État pourrait d'ailleurs s'interroger sur ce qu'il doit faire lui-même, comme les missions régaliennes, et ce qu'il peut déléguer à une autre personne publique, voire privatiser ou renvoyer à des opérations en PPP²⁴⁵ à propos desquelles je suis toutefois personnellement assez réservé. On observe ainsi que pour certaines missions, très typiquement régaliennes, le chiffrage du coût d'un service est essentiel pour savoir s'il est nécessaire que l'État continue de prendre en charge. Tel est le cas par exemple des sous-préfectures : il y en a certaines dont on pourrait légitimement questionner l'existence en se posant la question « combien ça coûte, à quoi ça sert ? ». On peut également s'intéresser à un consulat : la France a le deuxième réseau consulaire au monde. Or, aujourd'hui, avec l'évolution du numérique et la capacité d'agir à distance, la pertinence du maintien de certains consulats peut aussi être questionnée. Depuis la LOLF, les crédits ne sont plus évaluatifs : la justice a ainsi soudainement découvert les coûts d'instruction faramineux de certaines affaires, je pense notamment à l'affaire très médiatisée du *Bugaled Breizh*²⁴⁶. De même, le Parlement m'avait demandé quand j'étais à la Cour de réaliser une comptabilité analytique de ce que coûtait, à la minute près, l'établissement d'une carte d'identité ou d'un passeport. C'était très intéressant car la question était de savoir quelle politique doit mener l'État à propos des passeports : doit-il faire sous-traiter leur fabrication ? Les fait-il payer moins cher que le coût de fabrication ? Assez curieusement, le ministère de l'intérieur ne savait pas très bien – au sens de la comptabilité analytique – combien coûtait l'établissement d'une carte d'identité. L'évaluation des coûts peut enfin permettre d'apprécier la pertinence du maintien du service public, pas nécessairement dans un pur souci d'économie ou de mesure.

245 Les partenariats public-privé (PPP) permettent à l'administration de confier, pour une longue durée et dans une même convention, à la fois des prestations d'études, de financement, de travaux, de fourniture, d'entretien, ou de services et de réunir des éléments relevant en principe des marchés publics et des délégations de service public.

246 En janvier 2004, des navires porteurs puis des sous-marins nucléaires d'attaque sont suspectés d'avoir causé par accrochage le naufrage du chalutier *Bugaled Breizh* et la mort de ses cinq marins. Un non-lieu définitif ne sera prononcé qu'en mars 2015 après une instruction extrêmement longue et complexe (recensement et vérification de dizaines de bateaux présents dans les environs ce jour-là, suspicions de sous-marins britanniques, irlandais, allemands...)



D'autres illustrations sont possibles. On se plaint souvent que la France soit le seul pays à pratiquer le redoublement scolaire. On peut, d'un point de vue strictement pédagogique, le critiquer ou le soutenir. Mais nous pouvons aussi dire, et cela a été chiffré, que cela coûte deux milliards d'euros à l'État. Il n'est pas question évidemment de supprimer le redoublement à des seules fins d'économie, mais si jamais la question devait être envisagée pour des raisons pédagogiques ou sociétales, il est bon de savoir qu'il y a derrière un coût. Autre exemple, le secours en montagne. Faut-il maintenir le principe de la gratuité du secours en montagne, supporté très douloureusement par certaines petites communes ? Ou faut-il obliger les alpinistes ou les randonneurs à s'assurer ou envisager, lorsque des dépenses considérables sont engagées, de faire participer ceux qui seraient partis imprudemment en montagne au mépris des consignes de sécurité ? De même, lorsque l'on mesure le coût que représentent certaines politiques de l'emploi, on réalise que l'on dépense parfois des sommes très importantes pour en créer seulement quelques-uns. Là encore, le tout n'est pas de réfléchir dans une logique purement comptable en recherchant l'économie à tout prix, mais de maximiser l'efficacité des politiques publiques. Mon dernier exemple concerne le coût des urgences dans les hôpitaux publics, qui servent hélas bien souvent à autre chose que l'urgence stricto sensu. La mesure du coût d'un service d'urgence dans un hôpital est essentielle. Dans certains domaines, c'est un peu plus compliqué et, je le dis dans cette maison, avec tout le respect que je dois au Conseil d'État, cela vaut-il la peine de mesurer combien coûte un arrêt au Conseil d'État ? Ce qui compte pour le justiciable, c'est que les décisions de justice soient rendues rapidement, c'est une lutte contre le temps et non contre l'argent, néanmoins se questionner quant aux coûts n'est pas totalement superflu. Par ailleurs, cette question est également valable pour les travaux de la Cour des comptes.

Pour conclure, je crois que concernant la mesure et le sens des politiques publiques, nous avons tous les éléments. D'abord, je dirai qu'il faut faire revivre l'esprit de la LOLF et de ses acteurs. Deuxièmement, il faut développer le sens de la mesure des coûts et le faire savoir. Cela signifie impliquer l'opinion publique à travers des relais médiatiques pour aboutir à une véritable prise de conscience. Tout ceci peut passer par la normalisation des comptes publics ou par une plus grande exigence au moment des votes des lois de finances et des lois de règlement. Nous avons les moyens de faire, mais il faut du temps et plus d'audace et d'exigence de la part de nos responsables, aussi bien au niveau du Parlement que du Gouvernement. La conjoncture ne s'y prête peut-être pas en raison de la crise, mais il faut laisser du temps au temps. Vu l'ampleur de la réforme portée par la LOLF, j'ai toujours considéré que cinq ans ne seraient pas suffisants pour que cela soit véritablement bien intégré, mais une bonne vingtaine d'années : c'est aussi une question de génération.

Florence Parly

*Directrice générale déléguée de la SNCF
ancienne secrétaire d'État au budget*

Il est très intéressant pour moi d'entendre sur le sujet de la LOLF des personnalités comme Alain Pichon, et plus tard sans doute Gilles Carrez, car si j'ai beaucoup travaillé à son élaboration, je n'ai absolument pas pris part à sa mise en œuvre. Pour réagir à ce qu'Alain Pichon vient d'exprimer, j'aimerais rappeler l'immense



espoir, mais aussi l'enthousiasme qui a animé les parlementaires à l'initiative de ce projet, puis progressivement l'administration malgré les réticences initiales de la direction du budget. Mais une fois le processus lancé, cet enthousiasme a été réel car bien qu'étant dans une période de finances publiques beaucoup plus clémente que celle que nous connaissons actuellement,²⁴⁷ les outils et instruments dont nous disposions pour gérer le budget de l'État étaient arrivés à bout de souffle. Cette logique du rabot dont on entend encore aujourd'hui parler était déjà vidée de tout sens.

Il s'agissait alors de redonner du souffle à l'initiative parlementaire, d'une part en introduisant un esprit de responsabilité dans la gestion des crédits publics grâce à une nouvelle organisation en missions et programmes, d'autre part par la mise en place d'indicateurs de performance avec l'espoir que l'évaluation allait pénétrer la sphère publique. J'ai lu beaucoup de choses sur la LOLF que j'ai trouvées très tristes, car l'on confond l'outil et l'ambition stratégique. La LOLF n'est qu'un outil, et un outil qui n'est sans doute pas bien né car il s'est télescopé, d'abord, avec une crise des finances publiques et, ensuite, avec d'autres outils, sur lesquels je n'ai pas d'avis mais qui ont fait grand bruit, comme la RGPP²⁴⁸.

Toujours est-il qu'un outil ne peut produire une bonne politique : tel n'a jamais été le cas, je pourrais en dire de même sur la réforme ferroviaire²⁴⁹ adoptée récemment. La LOLF est incapable de produire que ce que l'on veut bien lui faire faire. Il est vrai qu'aujourd'hui la crise financière de 2008 a étouffé l'ambition réformatrice qui ne pouvait pas être portée par la loi seule. Je suis tout à fait d'accord avec Alain Pichon sur le fait qu'une réforme aussi profonde ne peut pas se juger à l'aune de ses dix premières années, surtout au vu des circonstances de sa naissance. Néanmoins, j'aimerais être sûre, et je me tourne pour cela vers Philippe Josse, que ce n'est pas une reprise en main technocratique, bureaucratique, qui est à l'origine de ce phénomène. La direction du budget a sans doute été la plus tardive à manifester son enthousiasme face à ce nouvel outil, avant de changer d'avis, et nous savons bien que la technocratie peut parfois geler certaines initiatives. Je vous remercie donc pour ces quelques mots sur la LOLF, qui est un magnifique outil, bien qu'il n'ait pas encore produit tous ses effets.

247 En 2000, le déficit public toutes administrations confondues était équivalent à 1,5% du PIB (son taux le plus bas depuis 1982) et la dette publique à 55%. En 2013 le déficit public représente 4% du PIB (même si ce chiffre est en diminution) et la dette environ 100%.

248 La Révision générale des politiques publiques est un bilan qui inventorie et examine les actions de l'État et des collectivités territoriales. Elle a été instaurée principalement pour réduire les coûts et les dépenses, et pour faciliter la mise en œuvre de la réforme de l'État. La Modernisation de l'action publique lui succède en 2012.

249 La loi portant réforme du 4 août 2014, entrée en vigueur au 1er janvier 2015 qui vise à rendre plus efficace et économe le service ferroviaire en créant un nouveau groupe ferroviaire composé d'un groupe public « de tête » la SNCF et de deux établissements publics « filles » : SNCF Réseau (le gestionnaire d'infrastructure) et SNCF Mobilités (l'exploitant ferroviaire) mettant ainsi fin à la traditionnelle dichotomie source de dysfonctionnements entre la SNCF et Réseaux Ferrés de France (RFF).



Bien qu'étant à l'époque dans l'opposition, j'ai partagé cette confiance si ce n'est cet enthousiasme pour ce travail méthodologique car il s'agit bien d'un outil qui a conduit à l'élaboration de la LOLF. Il est vrai que je ressens aujourd'hui une certaine déception.

Je crois que la question du coût de l'action publique, « en a-t-on pour son argent ? », n'est pas au cœur des préoccupations des décideurs publics que nous sommes, et qu'elle est parfois même délibérément écartée. Je m'exprime de façon forte, mais permettez-moi de vous donner trois exemples, tous tirés de la LOLF.

Premier exemple : dans le cadre de la LOLF, nous avons mis en place de nouvelles approches comptables indispensables – comptabilité budgétaire, de caisse, comptabilité de droit constaté, patrimoniale, certification des comptes... – en recensant notamment les crédits budgétaires de l'État – dépenses fiscales, participations des collectivités locales... –. Ainsi je m'attendais, compte tenu de la structuration du budget en programmes et de la déclinaison « objectifs / performances / indicateurs / évaluations », que se dégage une comptabilité de coûts et que, sans aller jusqu'à parler de comptabilité analytique, l'on ait accès à un certain nombre de prix de revient. Par exemple, pourquoi s'interdire d'avoir un prix de revient sur la politique d'accession à la propriété ? Or cette voie est restée abandonnée.

Deuxième point : la régulation budgétaire. Florence Parly va être déçue, mais c'est aujourd'hui le triomphe de la politique du rabot : jamais nous n'avons raboté autant. À peine le budget est-il voté que l'on met en réserve 8% des crédits. Mettez-vous alors à la place d'un responsable de programme, dont on attend la responsabilité par rapport à des objectifs et un budget. Philippe Josse, pourtant directeur du budget, avait eu à l'époque la bonté d'accepter la fongibilité des crédits²⁵⁰. Mais tout cela est battu en brèche par une régulation budgétaire faite dans l'urgence.

Troisième point : assez malheureux, il reflète notre comportement à nous, responsables politiques : des mois entiers de travail sont passés sur des prévisions budgétaires qui ont toutes les chances de ne pas se concrétiser dans la réalité. Or, le passage de la loi de règlement ne va prendre que quelques heures alors qu'elle est extrêmement intéressante²⁵¹. Florence Parly dit, à juste titre, qu'on ne peut pas demander à la LOLF d'aller au-delà de son rôle d'outil, et effectivement ce qui me semble plus perturbant c'est que malgré l'évolution de la législation en sens, nous, responsables politiques, n'avons pas intégré la préoccupation financière, la préoccupation des coûts dans l'action publique.

250 Selon les dispositions prévues par la LOLF, les crédits alloués sont « fongibles » c'est-à-dire utilisables pour d'autres dépenses que celles pour lesquelles ils étaient initialement prévus, la seule exception étant les dépenses de personnel.

251 La LOLF avait tenté de rendre plus importante la loi de règlement par la mise en place d'un « *chaînage vertueux* » en obligeant au dépôt de la loi de règlement avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique, et à son examen en première lecture avant le vote du projet de loi de finances de l'année suivante. Ainsi, les parlementaires pourront contrôler l'exécution de l'année *n* avant d'envisager les crédits et les objectifs proposés pour l'année *n+2*. » (source : vie-publique.fr).

Philippe Josse
Conseiller d'État,
modérateur de la conférence

Une rapide intervention de ma part sur cette question névralgique. Tout d'abord, et cela a été dit par chacun de vous trois, la LOLF est un outil et on peut dire que l'essentiel du programme a été réalisé. Il y avait des virtualités dans la mécanique lolfrique de développement du calcul économique dans la sphère budgétaire. Ce calcul économique existe depuis longtemps, notamment en matière d'investissements publics, mais on aurait dû aller beaucoup plus loin et il reste beaucoup de progrès à faire.

Sur l'ambition réformatrice : au cœur du système de la LOLF se trouvait la responsabilisation des gestionnaires et la création d'une contrainte de performance et de mesure de cette dernière. En revanche, et vous l'avez confirmé tous les trois, la LOLF n'a jamais eu l'ambition d'être une machine automatique à fabriquer des économies. Certains ont pu le croire ou l'écrire, mais c'était une erreur. Dans leurs trois rapports successifs sur le développement de la LOLF, Alain Lambert et Didier Migaud ont eu textuellement cette formule : « *la LOLF ne sera jamais une machine à faire des économies et cela ne se substituera pas à la volonté politique de faire des économies* ». Dans ce contexte, je n'oppose pas la RGPP ou la MAP à la LOLF. Je pense que ce sont deux démarches différentes. En revanche, il est vrai que plus elles s'accorderont, meilleur sera le produit délivré en termes d'action publique.

Enfin, je n'ai pas été immédiatement celui qui a mis en œuvre la LOLF puisque j'ai pris mes fonctions en 2006. Y a-t-il eu une reprise en main technocratique ? Clairement, il n'y avait pas d'enjeux de pouvoir pour la direction du budget, et je ne crois pas qu'il existe dans la structure de regrets pour la technologie archaïque qui était auparavant la nôtre en matière de budget. En revanche, et cela fut confirmé par nos trois intervenants, lorsque la contrainte est forte, nécessairement, la direction essaie de proposer au Gouvernement le moins mauvais cheminement. Évidemment, la conjoncture que les finances publiques connaissent depuis quelques années n'y contribue pas, et c'est un doux euphémisme.

Je vous propose maintenant que nous passions au deuxième temps de notre colloque et que l'on s'intéresse, avec Florence Parly, à la problématique de la réforme, de la politique du changement et de la conduite de la politique d'économies.

Florence Parly
Directrice générale déléguée de la SNCF
ancienne secrétaire d'État au budget

Je vais tenter un regard croisé sur l'entreprise et sur l'État. Je suis dans une situation aujourd'hui un peu particulière : j'ai passé des années magnifiques au service de l'État, qu'au fond j'avais choisi de servir par vocation et que je n'aurais jamais dû quitter. Lorsque, pour des raisons multiples, j'ai débuté une carrière dans l'entreprise, j'ai rejoint une entreprise qui est certes détenue de façon très minoritaire par l'État, mais qui est cotée en bourse et binationale. Finalement, j'ai multiplié les expériences sans jamais croiser l'État et l'entreprise en même temps.



La singularité de ma situation récente à la SNCF est que ces deux éléments sont conjugués. La SNCF est une entreprise publique, c'est même un établissement public industriel et commercial détenu à 100% par l'État. La conjugaison des deux est tout à fait surprenante car, à l'inverse d'Air France KLM où l'État est absent, si ce n'est la présence au conseil d'administration, c'est une entreprise qui était en dessous du « radar » de l'État pour une raison simple : une entreprise qui ne bénéficie d'aucune subvention publique n'est pas un sujet de préoccupation majeure et une entreprise qui, malheureusement, ne verse pas de dividendes à ses actionnaires depuis de nombreuses années n'est pas non plus une entreprise en tête des priorités de l'État.

À la SNCF, la situation est complètement différente : l'État est présent à tous les étages. Je voudrais d'abord partager avec vous une très forte conviction, après plus de dix ans d'expérience : diriger une entreprise est assez facile comparé à ce qu'est diriger un État. Cette relative condescendance avec laquelle s'exprime un certain nombre de dirigeants d'entreprises ou de représentants d'organisations patronales est vraiment quelque chose de plus qu'agaçant, surtout lorsqu'on sait un petit peu, comme j'ai l'impudeur de le croire, ce qu'est gérer un État.

Pourquoi est-ce plus difficile ? Finalement, que signifie diriger une entreprise ?

Gérer une entreprise signifie fixer une stratégie et se donner les moyens de son exécution, sachant qu'une stratégie n'est établie que parce que l'on a vérifié au préalable que son exécution était possible. La manière dont je le dis est évidemment très réductrice, mais on voit d'entrée de jeu que ce n'est pas du tout la donne de l'État. La définition de la stratégie de l'État est soumise aux impératifs de la démocratie, et il faut s'en féliciter, mais un programme politique ne définit, quelle qu'en soit sa qualité, ni le calendrier, ni les moyens, ni les contraintes d'exécution qui seront les siens. Or, c'est un élément clé.

Dans l'entreprise, une fois le cap défini, la mesure de la performance est elle aussi beaucoup plus simple. En réalité, ce ne sont que quelques critères qui sont regardés : le niveau du profit, la rentabilité des capitaux investis, la part de marché que détient l'entreprise. Après, on sophistique tout cela et tout le monde a avantage à dire que ce qu'il fait est très difficile, mais finalement ça s'arrête là. L'État, c'est gérer un niveau de complexité que l'entreprise ne connaît pas, alors même que les entreprises, ne le nions pas, connaissent un environnement contraint du point de vue de la conjoncture, de la concurrence, de l'évolution extrêmement rapide des exigences de ces clients et de l'obsolescence des produits. L'évolutivité et l'instabilité de la norme constituent également une forte contrainte. Mais, par rapport à ce qu'un État doit gérer, cela est mineur. Or, ce qui est de plus en plus frappant, c'est qu'aujourd'hui les attentes des Français sont immenses par rapport à l'État, et c'est à ce titre que le Premier ministre que je servais, ayant déclaré à la télévision que l'État ne pouvait pas tout, s'était fait agonir d'injures y compris par les sachants. Cela faisait scandale dans ce pays, il y a vingt ans, de dire que l'État ne pouvait pas tout. C'est moins le cas aujourd'hui, même si les attentes des Français demeurent considérables.



En même temps, si les Français sont les premiers à critiquer la bureaucratie, ils sont de moins en moins attachés au principe de solidarité qui justifie les transferts sociaux dont Philippe parlait tout à l'heure. La société civile revendique une autonomie critique à l'égard de l'État. Il existe une attitude très contradictoire du citoyen qui est désormais de plus en plus un consommateur, initié à la bonne utilisation d'un certain nombre de services, et qui place l'administration dans son ensemble en situation de comparaison, de *benchmark*. Aujourd'hui, les utilisateurs de services numériques sont capables de dire si ceux offerts par l'administration sont performants ou non. Il ne faut pas croire que c'est réservé à une élite, cela est ouvert à tous et il faut s'en féliciter. La fracture numérique ne recouvre pas nécessairement une fracture sociale. Il y a des besoins de plus en plus importants, et leur évolution est grande, ce qui rend l'action publique d'autant plus difficile.

Enfin, les leviers d'action de l'État sont en théorie fort puissants et nombreux et, pour revenir à cette notion d'omnipotence, l'État peut tout. Cependant, la difficulté de l'État réside dans la gestion du temps. De la même façon que l'efficacité de la LOLF ne peut s'évaluer au bout de dix ans, un certain nombre de politiques publiques ne peuvent s'évaluer au bout d'un an ou deux. Or, le calendrier politique est ainsi fait qu'il ne permet à personne, même si la loi de règlement devrait en être le rendez-vous, de prendre le temps et le recul suffisants pour savoir si ce qui a été fait a été bien fait ou, dans le cas contraire, ce qu'il faut corriger. Au fond, la seule sanction dans la gestion de l'État est de nature politique et électorale et se déroule dans les urnes. *A contrario*, dans une entreprise, la sanction est beaucoup plus progressive. Il y a des instances de gouvernance, un conseil d'administration qui accompagne la stratégie et qui est en mesure de déclencher un certain nombre de signaux d'alarme si les résultats attendus ne sont pas au niveau de la stratégie déterminée.

Il y a enfin une autre dimension qui renvoie à la gestion des cadres de l'État : les dirigeants d'entreprises ont une grande stabilité dans l'exercice de leurs fonctions, et pas uniquement le premier d'entre eux : ils restent en général cinq, voir dix ans à leur poste. Le principe de responsabilité par rapport aux actions engagées par ces dirigeants est extrêmement fort ou, en tout cas, devrait l'être.

Je ne vais pas revenir sur un autre point qui est le fait que la situation est aujourd'hui beaucoup plus difficile qu'il y a quinze ans. Je ne souhaite pas non plus développer la logique du rabot, chacun sait qu'elle n'est pas pertinente. Nous avons beaucoup parlé de la LOLF : à ce sujet mon message est de ne pas confondre l'outil et l'ambition politique.

Je voudrais vous dire un mot sur le rôle de l'État dans l'écosystème des entreprises, et en particulier de l'impact de la réglementation et de la norme. Là non plus je ne reprendrai pas des discours caricaturaux qui sont parfois tenus dans le registre fiscal et social sur la non-compétitivité de la France, sans pour autant dire que ce n'est pas justifié. Ce qui est navrant, c'est que ceux qui tiennent ces discours n'en tiennent pas non plus de positifs sur les atouts de l'économie française, et ils sont nombreux. Si l'économie française a des ressources, c'est notamment parce que des politiques publiques ont été mises en œuvre dans notre pays et que l'ensemble des acteurs économiques en tirent un grand profit.



Je m'occupe de transports, l'un des principaux atouts de la France en raison de sa situation géographique et du réseau de transports qu'elle a su développer au fil des siècles. Même si l'on peut s'inquiéter de la manière dont elle l'entretient aujourd'hui, ce réseau existe bel et bien et constitue un atout revendiqué pour les investisseurs.

L'autre élément dont ce pays doit être fier, lui aussi reflet d'une politique publique qui a été soutenue dans la durée quels que soient les Gouvernements, est la politique d'innovation et de recherche. J'entendais un de mes amis dire récemment qu'il s'était expatrié aux États-Unis mais que la majorité des ingénieurs de sa société étaient restés à Paris dans les écosystèmes créés par l'État pour incuber un certain nombre de start-up et de nouvelles technologies. Certains chercheurs sont certes installés en Californie, la clientèle de la société étant essentiellement américaine et le climat des affaires étant plus favorable dans ce pays. Néanmoins, pourrait-il exercer ce métier dans la technologie aussi bien aux États-Unis ? La réponse est non puisqu'il n'aurait pas les ingénieurs que nous avons en France et qu'il ne disposerait pas de l'écosystème de financement public de l'innovation et de la recherche aux États-Unis qui existe en France. Les investissements de l'État sont à ce titre des éléments qui profitent pleinement aussi aux entreprises.

Cependant, reste la question de la norme. L'enquête annuelle de la Banque mondiale, *Doing business*, évalue sur un certain nombre de critères le caractère propice d'un pays pour y accueillir des activités économiques et des entreprises. Sans surprise, la France sort dans la queue du peloton notamment en raison d'un problème appelé la « charge réglementaire ». La nôtre est particulièrement forte. C'est vrai, par exemple, pour le droit de l'urbanisme : on disait tout à l'heure que la politique du logement est deux fois plus chère en France que dans d'autres pays, et il me semble que le poids de la norme doit y être pour quelque chose. Heureusement que tous les logements construits en France ne seront pas un jour occupés par une personne handicapée, sinon ça serait très inquiétant concernant le taux d'handicapés au sein de la population française. Pour autant, on s'inflige maintenant des coûts supplémentaires pour une utilité publique qui n'est pas totalement mesurée : cela fait le lien avec la question de la mesure.

Comme Jérôme Fournel, l'ancien directeur général des douanes, est dans la salle, je voudrais lui livrer une expérience que j'ai vécue lorsque je m'occupais du fret. C'est absolument sidérant dans le domaine de la réglementation douanière de voir que ce *corpus* réglementaire est issu quasiment à 100% de la réglementation communautaire et que, pourtant, nous sommes parvenus à créer un désavantage compétitif de la France par rapport à un certain nombre de nos voisins européens alors même que nous nous plaçons uniquement dans le registre de la transposition. Je citerais la compétitivité du hub de Roissy Charles de Gaulle comparé à celui d'Amsterdam : l'un des éléments de non compétitivité parmi d'autres est la surcharge réglementaire notamment en matière douanière. C'est d'autant plus triste que Jérôme Fournel et ses équipes n'ont de cesse de se mettre au service des entreprises pour faciliter leur mission. Sauf que, la réglementation étant ce qu'elle est, le douanier français n'a pas été éduqué au cours des siècles, comme son collègue hollandais, pour faire circuler le plus vite possible les marchandises sur cette plateforme d'échange.



Par ailleurs, s'il y a un domaine dans lequel je crois que les entreprises sont meilleures que l'État, encore une fois dans un contexte qui n'est pas comparable, c'est en matière de conduite du changement, sujet qui n'est pas bien appréhendé dans la sphère publique et qui renvoie directement au fait que l'exécution des politiques publiques n'est pas une thématique au cœur des préoccupations.

Pour terminer, je voudrais tirer un grand coup de chapeau au Conseil d'État en évoquant un souvenir personnel. Lorsque j'ai commencé ma carrière aux finances, l'un des premiers projets que l'on m'a confié, très modestement compte tenu de l'échelon administratif qui était le mien, était la création du revenu minimum d'insertion. En juin 1988, le nouveau Gouvernement décide de lancer ce RMI ; la conception, la discussion, le vote de la loi interviennent début décembre 1988. Le Conseil d'État examine, en l'espace de quelques jours, l'ensemble des décrets d'application de cette loi ce qui permet aux premières allocations de RMI d'être versées en janvier 1989. J'étais toute jeune fonctionnaire et tout cela m'a paru parfaitement naturel. Rétrospectivement, je m'aperçois que cette première expérience était tout à fait singulière.

Philippe Josse
Conseiller d'État,
modérateur de la conférence

Eh bien au nom de tous les collègues qui sont dans la salle, merci pour cet hommage rendu au Conseil d'État. Une réaction peut-être Gilles Carrez ? Suivi du Président Pichon.

Gilles Carrez
Député du Val-de-Marne
président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

J'ai été très heureux d'entendre Florence Parly comparer l'immense complexité de la sphère publique à la relative simplicité de la gestion d'entreprise. Avant de devenir député j'ai moi-même travaillé en entreprise, bien qu'en entreprise publique, et les objectifs étaient clairs : chiffres d'affaires, bénéfices...

Lorsque vous basculez dans la sphère publique, et cela m'avait beaucoup frappé dans la gestion d'une entreprise de services qu'est une mairie, vous faites face à la contradiction entre de multiples aspirations. En permanence, il faut trouver des équilibres et il est vrai que la dimension temporelle est essentielle. Je suis maire depuis bientôt vingt ans d'une collectivité locale, et je constate que ce n'est qu'au bout de dix ou quinze ans que l'on arrive à obtenir des résultats tangibles et que l'on est en mesure d'opérer le chaînage entre une projection initiale, les moyens mis en œuvre et le service mis en place. Il est vrai que c'est encore plus difficile pour l'État. Je suis, comme vous Florence, exaspéré par ces leçons qu'ont coutume de nous donner des chefs d'entreprise avec une certaine condescendance et, comme vous, j'explique que ce n'est pas la même chose. Cela dit, ce n'est pas pour autant que la sphère publique ne doit pas avoir un certain nombre d'exigences d'organisation et de management, de souci des coûts, mais j'en dirai deux mots tout à l'heure.



J'ai assez peu de choses à ajouter. J'ai écouté Mme Parly avec beaucoup d'intérêt et je la remercie de la force des propos qu'elle a tenus.

Je retiens de ce qu'elle a dit que la conduite du changement, de la réforme, dans un appareil aussi complexe et sophistiqué qu'est l'État, renvoie à une gestion du temps pleine d'ambiguïté. En effet, l'État se trouve dans une double contradiction : il incarne d'abord la continuité permanente, sinon éternelle, de la personne morale. L'État n'est pas menacé de disparaître, et cela pèse dans la conduite du changement puisque l'on est évidemment moins incité à changer rapidement lorsque l'on a l'éternité devant soi. Dans le même temps, il éprouve une autre logique qui est le rythme infernal de l'annualité. Autrement dit, l'État est tiraillé entre l'éternité et l'annualité. Des efforts ont été faits dans le sens d'une gestion pluriannuelle, mais obtenir une programmation triennale, fut-elle glissante, n'est pas aisé.

L'État est également un employeur qui a, vis-à-vis de ses agents, certaines obligations, notamment celle de ne pas les renvoyer du jour au lendemain alors que c'est possible, hélas, pour les entreprises. Quand l'État engage un fonctionnaire à 25 ans, c'est jusqu'à l'âge de la retraite, presque 40 ans plus tard. Il y a donc une pesanteur sur sa masse salariale qui n'est pas celle de l'entreprise. Ce point pèse lourdement sur le changement et la réforme. D'un autre côté, l'État a cette chance de la garantie de la ressource. L'entreprise doit vendre, se poser sur un marché, alors que l'État est posé sur une fondation solide, celle de la ressource fiscale.

Il faut aussi mentionner, quand on parle de la dimension temporelle, la contrainte des échéances électorales. On sait très bien dans les collectivités locales distinguer trois périodes cycliques : avant, pendant et après les élections. Autrement dit, quelle est la période du cycle où peut se conduire le changement sur un quinquennat : deux ans ? C'est très peu. Il faut donc bien prendre en compte que l'État, dans sa complexité, est pris par des formes de contraintes qui le tiraillent : la permanence, l'annualité, l'emploi permanent, les échéances électorales.

Philippe Josse

Conseiller d'État,

modérateur de la conférence

Vous avez tous les trois mis l'accent sur le problème de l'horizon temporel rapporté à la conduite des politiques publiques et du changement. Les contradictions du système vis-à-vis du temps sont absolument cruciales aujourd'hui pour comprendre les enjeux des finances publiques : annualité, éternité, infra-annualité, la régulation budgétaire évoquée tout à l'heure, et même un horizon temporel hebdomadaire, parfois quotidien pour les décideurs politiques aujourd'hui.

On a tenté, et c'est toujours en place, de surmonter ces contradictions en développant la pluriannualité budgétaire. Je suis ravi que cela marche car il y a eu beaucoup d'enthousiasme lors des premières réflexions fin 2007. En 2008, on a préparé la première loi de programmation des finances publiques et le premier



budget triennal de l'État et réformé l'article 34 de la Constitution pour y inscrire l'existence des lois de programmation des finances publiques. Tout cela était considéré comme un prolongement naturel de la LOLF, que les pères fondateurs appelaient de leurs vœux. L'idée était en réalité de surmonter la difficulté des gestionnaires de politiques publiques à mettre en œuvre une réforme qui ne peut se développer en un an. On a d'ailleurs vu avec la LOLF que l'horizon serait plutôt de 20 ans.

Par ailleurs, une réforme non assumée et annoncée est condamnée à échouer. Les « mauvais coups », comme les appelait il y a 15 ou 20 ans la direction du budget, c'est-à-dire les amendements discrets, déposés en août, que l'on glisse dans le projet de loi de finances, sont la meilleure façon de faire voler en éclats la réforme. Il faut annoncer et assumer les choses et c'est cela la pluriannualité, un peu chahutée par la crise des finances publiques. Mais cette dernière sera surmontée un jour, et dès lors nous disposerons d'excellents instruments de contrôle des coûts et de l'efficacité de l'action publique. Ceci me permet de donner la parole à Gilles Carrez.

Gilles Carrez

*Député du Val-de-Marne,
président de la commission des finances de l'Assemblée nationale*

Le titre de la conférence m'inspire plusieurs réflexions.

-- Vous l'avez dit mais j'y reviens -- on ne s'intéresse pas seulement à l'État mais à la collectivité publique dans son ensemble : les collectivités territoriales, les administrations de sécurité sociale voire les grandes entreprises publiques... Pourquoi cette observation est-elle essentielle ? Au fil des années, les politiques publiques sont de plus en plus imbriquées, générant ainsi de la confusion dans les responsabilités voire dans les objectifs recherchés. Cela rend par ailleurs difficile une approche en termes d'évaluation de coûts complets, d'autant plus complexe, vous l'avez tous dit, dans un contexte d'augmentation des politiques sociales. La sphère sociale est devenue la sphère la plus importante en termes de dépenses car elle recouvre plus de 60% des dépenses publiques. M. Josse a évoqué quelques exemples, j'en évoquerai un autre, la question du vieillissement de la population. Les dépenses sont prises en charge par la sécurité sociale et l'assurance maladie, les départements à travers leurs propres dépenses sociales notamment les EHPAD²⁵², les communes à travers les politiques de maintien à domicile, et directement par l'État sur ses crédits s'agissant du handicap.

Comment, dans une telle confusion, dégager des coûts bien identifiés et comparer les modes d'action pour rechercher les plus efficaces ? Ce problème, qui est systématique dans la sphère sociale, touche aussi les missions régaliennes. Nous avons été conduits dans le domaine de la sécurité à développer très fortement, par dizaines de milliers, les emplois de police municipale. À ma connaissance, il n'y a pas aujourd'hui d'approche coordonnée, ne serait-ce qu'en termes financiers, de

252 Etablissements d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes (EHPAD)



la gestion des policiers municipaux et nationaux. Le « chaînage vertueux » que l'on recherche entre objectifs, responsabilités, indicateurs, rapport, coût et efficacité devient extrêmement difficile.

-- La question des coûts. La « vérité des prix » est largement éludée dans l'action publique. Lorsque l'on analyse le vocabulaire, cela est indéniable : on parle de « modernisation », « d'amélioration de l'action publique », dans le meilleur des cas de « maîtrise des coûts », mais jamais vous n'entendrez l'expression « baisse de la dépense publique ». Regardez les critiques adressées à la RGPP : « une approche comptable ». C'était l'anathème, la disqualification. Comment voulez-vous qu'un exercice ait la moindre légitimité puisque c'est un exercice « comptable »²⁵³ ? J'ai participé à cet exercice, d'ailleurs aux côtés de Philippe Josse, et l'aspect comptable n'était pas l'élément essentiel, loin s'en faut. Il suffit de voir à quel rythme, durant cette période, a progressé notre dépense publique : c'était de l'ordre de 30 à 40 milliards de plus par an. Évidemment, la sémantique a repris le dessus quand on a parlé de la Modernisation de l'action publique (MAP). Cela dit, il ne s'agit que d'une façade : on n'aborde plus du tout les sujets de finances, comme si on en avait honte. De fait, j'observe, et sans esprit de polémique, qu'il ne se passe plus rien. Pourtant, jamais la question des dépenses publiques n'a été aussi vitale pour le redressement financier de notre pays.

Mon raisonnement est tout simple : nous ne pouvons plus agir sur les recettes car nous sommes arrivés à une sorte d'overdose de l'imposition, de phase de rendements décroissant, on le voit avec l'impôt sur le revenu. Il faut donc s'attaquer à la dépense publique. À ce sujet, je suis obligé d'observer que nous avons perdu le contrôle de la dépense publique, devenue une marée perpétuellement montante.

À titre illustratif, l'exécution du budget 2014 : il y a 20 milliards de dépenses en plus qu'en 2013, un chiffre beaucoup moins élevé que ce que l'on a connu avant. Sauf que malgré tout, notre dépense publique, qui était de 57% du PIB en 2013 (déjà un record), passe à 57,2%. En 2015, on nous annonce 21 milliards d'économies. Là encore, quand on regarde de plus près ces économies, on voit qu'elles résultent d'un raisonnement en tendance ce qui consiste à dire, en clair, que si l'on n'agit pas, la dépense augmentera de 40 milliards. Or, comme elle n'augmentera que de 19 milliards, on a fait 21 milliards d'économies. L'entreprise, dont parlait Mme Parly, ou la ménagère, qui ferait ce genre de calculs, serait sûre d'aller rapidement à la faillite. De surcroît, nous devons faire face à des conséquences assez curieuses car, comme il n'y a plus d'inflation, ces économies en tendance fondent comme neige au soleil.

Pour prendre un autre exemple, nous étions nombreux à dire, et je l'assume, qu'il faudrait freiner les dotations aux collectivités territoriales. Nous espérions qu'avec la baisse des dotations nous arriverions à agir sur les dépenses. Ce ne fut pas le cas et ce sont les impôts qui vont largement augmenter pour financer ces charges. Je pense donc réellement qu'il faut placer la question du coût et de l'efficacité au cœur de nos préoccupations. Cela ne signifie pas là encore qu'il faut supprimer

²⁵³ Dès 2009, la Cour des comptes regrette dans son rapport sur la RGPP une « démarche trop quantitative ».



aveuglément les postes de dépense, dans l'esprit de ceux qui affirment qu'on pourrait se passer d'un ministère de la culture comme dans bien d'autres pays.

Je m'en tiendrai si vous le permettez à des propositions plus modestes.

-- Simplifier les responsabilités des acteurs. Il ne faut pas hésiter à concentrer très clairement telle ou telle mission sur tel ou tel acteur – cela peut être l'État, la sécurité sociale, les collectivités locales ou les opérateurs.

-- Aller beaucoup plus loin dans certaines formes de décentralisation en se gardant des initiatives de décentralisation qui consistent à créer des contraintes financières supplémentaires, comme celles résultant du recrutement de 700 000 agents locaux. En 1999, j'avais voté la loi Chevènement sur l'intercommunalité²⁵⁴ car je la trouvais très intéressante en ce qu'elle permettait de mutualiser certains services pour plus d'efficacité et d'économie. Or, finalement, tout cela n'a conduit qu'à un empilement d'acteurs qui représentent tous une charge financière. Je ne préconise surtout pas ce type de décentralisation. L'Assemblée vote de multiples textes en rapport avec elle, et je suis obligé de reconnaître que, dans ces textes, il n'y a jamais de mise en place de contraintes financières.

-- Aller plus loin dans la déconcentration des services de l'État autour de l'autorité unique des préfets. Il faut faire jouer à la LOLF le rôle managérial qu'on lui avait prêté et qu'elle n'a pas tenu. On pourrait aller plus loin dans la connaissance des choses, notamment par l'utilisation de la comptabilité analytique. Tout à l'heure, M. Pichon a multiplié les exemples, et ce y compris dans les missions régaliennes, même si on sait que nul autre que la puissance publique ne pourra les remplir. La mise en place d'une comptabilité de prix de revient me paraît indispensable.

-- S'intéresser davantage à l'exécution du budget, pierre dans le jardin des parlementaires. Nous avons beaucoup progressé avec la LOLF qui est un instrument de mesure. J'ai connu l'époque où il y avait 800 chapitres budgétaires et je vous assure que, venant de l'entreprise, à l'Assemblée nationale je ne comprenais pas grand-chose au budget. Je me souviens d'ailleurs après mon élection être allé voir un collègue en lui demandant où se trouvait la dette dans le budget. Il était parti d'un grand éclat de rire en me disant que je ne trouverais jamais la dette, celle-ci étant traitée en Trésorerie et ne figurant pas dans les 800 chapitres que comptait le budget.

La LOLF permet vraiment de voir les choses de plus près, avec les PAP et les RAP²⁵⁵, notamment, et ce chaînage que l'on espérait vertueux : loi de règlement en juin, examen de la loi de finances initiale en septembre. On espérait, en renforçant l'importance de la loi de règlement, que l'on pourrait vraiment améliorer le dispositif. Même si l'on n'a pas pu donner à cette loi l'importance qu'elle mérite,

254 Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite *loi Chevènement*.

255 Les projets annuels de performance (PAP) sont annexés au projet de loi de finances depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006 (article 51). Ils retracent pour chaque programme les objectifs de résultats, les stratégies envisagées pour les atteindre et les indicateurs dont l'évolution sera ensuite mesurée dans les rapports annuels de performance (RAP).



nous avons quand même articulé, avec la Cour des comptes et à l'aide de l'article 58.2 de la LOLF²⁵⁶, toute une série de travaux qui permettent de mettre des coups de projecteurs sur certains domaines de l'action publique avec une vraie mesure des coûts et de l'efficacité.

-- Il faut également, et c'est un problème politique, que nous nous obligions à regarder en face les coûts des nouvelles politiques sociales. Cela m'a toujours frappé que quels que soient les Gouvernements et les majorités, chaque nouvelle politique sociale génère un différentiel de 2 à 3 milliards entre la prévision et la réalité. Je pense à l'allocation adulte handicapé, au RSA... Nous venons d'avoir un débat concernant la généralisation du tiers-payant qui va coûter de l'argent. Sous le manteau, on accepte de dire que cela va coûter un milliard de plus, mais comment va-t-on financer ce milliard ? Dans tous les cas, vous ne trouverez ce chiffre nulle part. Il y a une sorte d'ignorance délibérée, d'évitement de la préoccupation financière. Tout cela est accentué, et Florence Parly a eu bien raison de le souligner, par cette multiplication de normes et surtout leur instabilité permanente. Bien que nous ayons pour l'évaluation de l'impact sur les collectivités locales obtenu la mise en place d'un Conseil sur l'évaluation des normes, celui-ci n'a qu'un avis consultatif. L'avalanche des normes continue donc et pourquoi cela ? Florence Parly l'a très bien dit, c'est parce qu'elles ne sont jamais assorties de l'évaluation du coût véritable et complet pour la collectivité, dans tous ses aspects.

Nous avons un devoir de lucidité si nous voulons éviter la dictature du rabot que j'évoquais tout à l'heure. Le rabot a deux effets : dans le jargon budgétaire, il y a les dépenses pilotables et les dépenses non pilotables. Sur tous les programmes et les missions, on met une mise en réserve de 8% des crédits mais sur les guichets sociaux, on ne peut que constater les dépassements. Autrement dit, en fin d'année, on ne va ajuster que sur les dépenses pilotables. Or, les dépenses pilotables sont l'investissement ou les dépenses régaliennes. On arrive alors, d'une part, à un phénomène d'éviction des dépenses d'investissement et, d'autre part à un phénomène très grave qui est la paupérisation de l'État dans ses missions régaliennes. C'est l'exemple des voitures des brigades anti-criminalité qui ne peuvent pas tourner la nuit car elles sont hors d'usage. Nous en subissons les effets au quotidien dans mon département du Val-de-Marne.

-- Je pense que l'on ne recourt pas assez à l'expérimentation. C'est une démarche vertueuse que d'expérimenter sur quelques départements, d'évaluer l'expérimentation, et ensuite de décider ou non de la généraliser. Peut-être rejoint-on là le problème de la dimension « temps » que vous évoquiez tout à l'heure Mme Parly : un Gouvernement se dit qu'il n'a pas le temps d'expérimenter les réformes avant de les mettre en œuvre, ce qui le conduit ainsi à commettre des erreurs.

256 « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment : « La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication » Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, article 58 alinéa 2.

-- Une question très négligée : celle des ressources humaines. Il est paradoxal de voir que nous avons entre les collectivités locales, l'État et la fonction publique hospitalière au moins 5 millions d'agents sous statut, et que pourtant la gestion des ressources humaines n'est pas considérée comme elle l'est dans une entreprise.

-- J'ajouterai en tout dernier point, et je sais que cela fera plaisir à Philippe Josse, qu'il faut faire attention à la dépense fiscale. Il y a une très forte perméabilité aujourd'hui entre une dépense budgétaire, censée être limitative, et une dépense fiscale qui elle ne l'est pas. Certains ministres sont d'ailleurs devenus de véritables artistes dans cet exercice...

C'est donc un ensemble de suggestions très pratiques que j'avance, sur une question extraordinairement difficile à l'évolution extrêmement rapide : celle des missions de l'État dans la société d'aujourd'hui.

Philippe Josse
Conseiller d'État
modérateur de la conférence

Avant de donner la parole à la salle, une phrase de réaction de Florence Parly et d'Alain Pichon ?

Florence Parly
Directrice générale déléguée de la SNCF
ancienne secrétaire d'État au budget

Un ajout rapide sur la différence entre l'entreprise et l'État, pour utiliser un mot que Gilles Carrez n'a pas utilisé, qui est celui du renoncement. Le renoncement, c'est accepter la priorisation des dépenses qui est si difficile à faire. Dans l'entreprise, le renoncement a une connotation positive : quand l'entreprise décide de vendre une filiale, de se désengager d'un pays, c'est parce qu'elle considère que ce renoncement lui sera bénéfique. La grande difficulté avec l'État, et on revient à la complexité par rapport à l'entreprise, c'est que le renoncement n'est jamais vécu positivement, comme quelque chose qui permettrait de se recentrer sur l'essentiel, de faire mieux et plus efficacement. Je suis très frappée de voir qu'il y a des domaines de production de l'action publique qui pourraient être reconsidérés comme n'en faisant pas nécessairement partie, car le contribuable n'a pas du tout la certitude que ces productions sont effectuées au meilleur coût. Au risque d'être politiquement très incorrecte, j'ai deux exemples.

Tout d'abord, le domaine de l'hôpital. Il existe en France des hôpitaux qui ne sont pas publics et qui assurent pourtant pleinement le service d'urgences : or c'est une fonction essentielle de l'hôpital que d'accueillir des urgences et de le faire sans restriction. Est-ce important que la personne qui accueille dans ces services d'urgence relève de la fonction publique hospitalière ou d'un contrat de droit privé ? Ce sont des questions que nous devrions nous poser car gérer plusieurs centaines de milliers de fonctionnaires hospitaliers sous statut induit d'énormes rigidités et, à coup sûr, nous pouvons nous dire que nous n'avons pas le meilleur service au meilleur coût.



Je vais terminer en étant encore plus incorrecte sur un autre domaine qui est la gestion de l'eau. Les collectivités locales se disent qu'elles se sont « fait avoir » par les grands gestionnaires d'eau et qu'elles préféreraient reprendre la gestion elles-mêmes. On peut comprendre ce réflexe mais il est mauvais, car on s'apercevra dans quelques années que les régions ne produisent pas l'eau au meilleur coût. La question n'est pas de savoir qui assure ce service, mais comment le donneur d'ordres s'assure que le cahier des charges a été exécuté, ce qui fait le lien immédiat avec ce que Gilles Carrez disait tout à l'heure sur l'exécution des contrats publics. Cette exécution est la clé, elle garantit à celui qui finance que son investissement a été correctement placé.

Alain Pichon

Président de Chambre à la Cour des Comptes (h.)

Je souhaite ajouter pour ma part qu'il ne faut pas que vous entendiez nos interventions à tous quatre comme étant globalement désabusées ou négatives. Il y a des pays où toutes les questions que nous nous sommes posées – maîtrise des coûts, mesure des coûts, réduction de la dépense, performance – sont arrivées à des résultats très tangibles : le Canada, l'Australie et certains pays scandinaves.

Il est vrai qu'ils l'ont fait dans des périodes où il y avait un peu plus de croissance et c'est le deuxième message que je veux faire passer : lorsque la croissance reviendra, je l'espère le plus vite possible, il ne faut pas que les décideurs publics, tel un nageur qui descend en apnée et remonte prendre une grande inspiration à la surface, croient qu'avec la croissance on peut dépenser sans faire attention. *A contrario*, il faudra profiter du regain et de la quantité renouvelée de moyens pour précipiter la réforme. Les premières années du retour à la croissance ne doivent pas être vues comme une période de relâchement, ce serait une erreur fatale : c'est précisément au moment où cela va mieux qu'il faudra insister sur les réformes.

Philippe Josse

Conseiller d'État,

modérateur de la conférence

Je rebondis en une phrase sur ce qui vient d'être dit : en matière de finances publiques, c'est en période de vaches grasses où l'on peut creuser sa tombe ou au contraire s'assurer un avenir radieux. Tenter de réformer en période de vaches maigres, c'est s'assurer d'échouer, ou du moins énormément se complexifier la tâche. Je vous propose maintenant que nous prenions ensemble les questions du public.



Témoignages et échanges avec la salle

Question à M. Carrez – M. Carrez a mentionné l'enchevêtrement des acteurs en matière de finances publiques. Pourriez-vous spécifier quels outils pourraient permettre de simplifier cet enchevêtrement ? Je prends l'exemple de la formation professionnelle : la loi elle-même a donné aux régions la compétence en matière de formation professionnelle et, malgré cela, tout le monde finance de la formation professionnelle – les communes, les régions, l'État... En tant que contribuable, nous voyons nos impôts augmenter considérablement chaque année. Or, si pour toutes les missions publiques les collectivités territoriales financent et continuent à financer, cela continuera d'augmenter. Par conséquent, si même une loi ne peut mettre de l'ordre dans les compétences des acteurs, quels autres outils considéreriez-vous efficaces ?

Gilles Carrez

À votre question, Madame, je répondrai par une proposition qui est celle du bannissement du cofinancement. Il est vrai que l'on aura des difficultés à concentrer sur un seul responsable l'ensemble d'une politique, ça je le comprends. Mais en concentrant le financement sur une entité, on résout beaucoup de problèmes. Je m'aperçois que le système de cofinancement est extrêmement pervers et nous nous sommes souvent battus avec Philippe Josse quand il était directeur du budget pour essayer de supprimer ces cofinancements. C'est un sujet qui paraît très technique mais qui a une grande portée.

Florence Parly

Je voudrais ajouter ma pierre à cette question qui est un élément non seulement de trouble dans la lecture des coûts, mais qui va jusqu'à fausser la décision d'investissement. Dans le domaine des infrastructures terrestres, j'ai souvenir qu'il y a plusieurs années, l'Union européenne avait proposé une contribution au financement d'une ligne à grande vitesse qui se construisait dans le Sud de la France. Ses taux de rendements étaient très discutables, mais finalement c'est la disponibilité du financement qui a emporté la décision de l'opinion publique. C'est-à-dire que l'idée de renoncer, quelle que soit la somme, à des financements de plusieurs milliards venant de l'Union européenne paraît improbable, mais le fait de ne prendre une décision d'investissement que parce que par l'Union en offre les moyens financiers est tout de même un problème. Cette question prend d'ailleurs une actualité nouvelle avec le plan Juncker²⁵⁷. Il n'est pas possible que certains investissements soient financés uniquement parce qu'il y a une forme d'effet d'aubaine liée à la disponibilité d'une partie du financement d'un projet.

Sur la question de l'élection politique, je ne peux que regretter qu'elle s'opère en méconnaissance d'éléments de bilan de l'action. Lionel Jospin a cru, à ses

²⁵⁷ Plan d'investissement de 315 milliards d'euros sur trois ans, initié dès novembre 2014 par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker.

dépens, que tel n'était pas le cas et malheureusement cela n'a pas marché et ne marche toujours pas. On emmène les électeurs sur un projet d'avenir, un rêve, sans justifier d'un bilan de bon gestionnaire. Ce qui est très triste, et je le dis devant Gilles Carrez, c'est qu'après quelques années tout se mélange : l'opinion publique et les médias ne savent plus qui a fait quoi, si les finances ont été bien ou mal gérées, cela n'a plus grand sens. Il m'arrive d'ailleurs de lire dans la presse des choses qui me font bondir.

Sur les qualités respectives des fonctionnaires et des dirigeants d'entreprise, je n'ai rien à dire, à part que l'on cherche les dirigeants d'entreprise qui ont été de bons ministres. À titre personnel, je n'en ai qu'un en mémoire, il s'appelait René Monory et était garagiste.

Sur la question de la mise en réserve, je partage totalement le point de vue de Gilles Carrez : il y a un effort à faire sur les crédits évaluatifs qu'il a cités.

Pour terminer sur l'enjeu de la dépense publique qui ne serait pas assez au cœur du débat public, je pense qu'il y a une autre manière d'en poser les termes : ce n'est pas la dépense qui est au cœur de l'enjeu mais la réforme. La maîtrise ou la réduction de la dépense publique devrait être une conséquence de la réforme. Si c'est la réduction de la dépense publique qui est l'objectif premier, nous n'y arriverons jamais car c'est totalement inaudible par les électeurs, et ce n'est pas un projet pour les personnels de l'État ou des collectivités locales. Or, ce sont des salariés comme les autres qui ont besoin d'être motivés par quelque chose qui les transcende. Je pense que c'est plus particulièrement vrai pour les fonctionnaires, car la fonction publique est pour beaucoup d'entre eux une vocation. On a parfois l'impression que le service de l'État ne procure plus de supplément d'âme comme c'était le cas il y a quarante ou cinquante ans : il faudrait peut-être le recréer. Or, je pense que c'est vraiment la réforme, la capacité à faire mieux, à être plus efficace, mieux répondre à des besoins changeants, nouveaux, qui peut marquer un point positif pour l'action publique des dirigeants, des politiques et les fonctionnaires.

Question générale – Ma question n'a pas trait directement au sujet, mais elle y est consubstantielle : en vous écoutant, je me demandais s'il n'y avait pas une réflexion à mener sur la manière dont on fait de la politique ? En effet, les propositions d'un candidat sont rarement étayées en termes de coûts et, après l'élection, il est libre de revenir sur ses propositions, voire de faire le contraire. Il rend peu de comptes, notamment chiffrés, sur son action. N'y a-t-il pas sur ce sujet également des pistes qui nous permettraient de mieux conduire un certain nombre de politiques ?

Gilles Carrez

Il est vrai que les premiers mois de l'alternance ne se passent en général pas très bien. Les solutions relèvent de hautes considérations politiques ou institutionnelles et, parfois, je me demande si un système à l'américaine où le président élu n'entre en fonction que six mois après ne résoudrait pas beaucoup de choses. Cela éviterait sans doute la grande précipitation encore accentuée

par la réforme de 2000, qui a lié élections législatives et élection présidentielle, ce qui a pour conséquence que les alternances se déroulent mal. Les promesses sont souvent inconsidérées, et le débat se concentre non pas sur le programme mais sur la critique du prédécesseur.

Question générale – Dans quelle mesure une bonne gestion des coûts implique-t-elle une bonne connaissance des missions ? Il est plus complexe de diriger l'État qu'une entreprise, mais les hauts fonctionnaires ne sont pas toujours de bons dirigeants d'entreprise.

Question générale – J'ai deux questions. La première, plutôt technique, porte sur la mise en réserve. Dans l'organisation de nos finances publiques, il semble que ce soit à l'État d'assurer la stabilisation globale du système en cas de choc important, c'est une fonction qui ne peut pas être assurée par les collectivités locales ou la sécurité sociale. Cela signifie qu'il faut que nous ayons en cours d'année un outil d'intervention financière. Actuellement, c'est la mise en réserve qui joue ce rôle et j'ai cru comprendre que vous ne le considériez pas comme un bon outil, avez-vous des propositions alternatives ?

La deuxième question est plus générale. Elle s'appuie sur le fait que vous avez tous les quatre eu des responsabilités en rapport avec la valorisation d'efforts d'économie et vous avez tous un constat relativement négatif de son intégration dans le pilotage politique de la dépense publique. Comment est-il possible de faire intégrer au décideur politique cet enjeu de la dépense publique, la mettre en avant dans le débat public afin que la dépense ne résulte plus uniquement d'une conséquence du solde ?

Gilles Carrez

On ne peut pas éviter la mise en réserve. Ce que je lui reproche, c'est que l'on arrive à des taux aussi monstrueux. Est-ce réellement nécessaire ? Sur l'aspect recettes, on peut admettre les aléas de conjoncture avec des rentrées fiscales qui ne sont pas au rendez-vous : je les mets donc de côté. Mais pour les dépenses, il faut nous forcer à budgéter ce dont on sait qu'il induit en général des dépassements. Reprenez les budgets depuis dix ans, ce sont toujours les mêmes chapitres qui causent des dépassements : les OPEX²⁵⁸ – nous avons là 750 millions qu'il va falloir trouver –, ainsi que des crédits comme l'aide médicale d'État (AME)²⁵⁹, les dépenses d'hébergement d'urgence qui voient leur budget dépassé... Cela est prévisible, on le sait, il faut donc essayer de les budgéter correctement.

258 Opérations extérieures. En 2013, les deux OPEX lancées en janvier au Mali (Opération Serval) et en décembre en Centrafrique (Sangaris) ont abouti à un surcoût total de 1,25 milliard d'euros pour l'année 2013. De manière générale les OPEX représentent un casse-tête lors de l'élaboration du budget car à un certain nombre d'OPEX récurrentes s'ajoute chaque année une proportion non négligeable d'OPEX imprévues.

259 Le dispositif d'aide médicale d'État (AME) est destiné aux étrangers résidant en France sans ressources et en situation irrégulière. Il connaît une très forte augmentation de ses coûts due à une hausse du nombre de bénéficiaires. À titre d'exemple en 2013, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 10,2% menant à un dépassement de budget de 126 millions d'euros pour 588 millions de dépenses initiales.

Deuxième idée, et je me tourne ici vers Philippe Josse : ne pourrait-on pas, sur certains guichets sociaux comme ceux de l'allocation logement, qui représentent des dizaines de milliards, avoir un système de régulation infra-annuel qui permette, en cas de dépassement pour une raison ou une autre, d'ajuster par rapport à la dotation unitaire ? Cela permettrait de faire en sorte que ces crédits évaluatifs soient malgré tout contrôlés et on pourrait ainsi redescendre à des niveaux de mise en réserve qui soient compatibles avec la responsabilité des directeurs de projets.

Alain Pichon

Je vais répondre globalement aux cinq questions qui ont été posées.

D'abord, je fonde de grands espoirs dans quelque chose que j'appellais de mes vœux et qui va enfin voir le jour : la suppression du cumul des mandats. Je pense que la spécialisation des élus, notamment des parlementaires, est une très bonne chose, chacun son métier.

Ensuite, le fait qu'un agent public élu ait l'obligation de rendre des comptes – les Anglais diraient public accountability. Avoir à répondre la question « Qu'ai-je fait de l'euro que j'ai prélevé ? » arrive en fait très peu souvent, même en période électorale, car on se projette immédiatement dans l'avenir. J'ai deux suggestions à ce propos : qu'il y ait seulement dix critères, pas plus, nettement définis, que chaque élu prend l'engagement de renseigner tous les ans. Pour un ministre, ces critères feraient partie de sa lettre de mission et son département ministériel fournirait également quelques indicateurs sur lesquels il rendrait des comptes chaque année.

Pour les collectivités locales, il est nécessaire de faire la distinction entre l'ordonnateur exécutif et le président de l'Assemblée délibérante. Jusqu'à présent cela n'existe qu'en Corse. Que l'on y réfléchisse bien : pourquoi a-t-on à la tête des collectivités locales des gens qui sont à la fois président de l'assemblée délibérante et de l'assemblée exécutive. Cela n'existe pas dans l'appareil d'État.

Enfin, se pose la question de savoir comment mieux connaître les missions. Je pense qu'il faut simplifier les missions de l'État, les alléger et faire un effort de pédagogie, d'explication envers le citoyen contribuable. Il y a certains pays où le citoyen est plus actif car il est mieux informé. Je pense que les Danois, les Canadiens, les Néo-Zélandais sont des citoyens mieux documentés de ce que fait pour eux l'appareil d'État que les Français.

Conclusion de la conférence

Philippe Josse
Conseiller d'État,
modérateur de la conférence

Nous arrivons au terme de cette conférence ; je vous propose donc cinq mots de conclusion pour faire la synthèse de ce qui a pu être dit.

Premièrement, le rabot et la réforme. Il n'y a pas de politique de finances publiques s'il n'y a pas un minimum de discipline mais, s'il n'y a que cela, l'échec est assuré.

Deuxièmement, je crois que ressort très nettement de nos débats la nécessité de remettre sur le chantier la question de la clarification du périmètre de responsabilité des différents acteurs publics.

Troisièmement, la nécessité d'améliorer le rapport au temps pour conduire des réformes et des politiques publiques, aujourd'hui marquées par une très grande complexité. Or la complexité se gère mieux dans la durée que dans la brutalité de l'instant.

Quatrièmement, la possibilité de changer notre logiciel mental pour que l'on puisse dire en France que des mots tels que coûts, prix, économies, ne sont pas des gros mots mais simplement des mots.

Cinquième et dernier point, et je reviens au point de départ quand nous parlions de la LOLF, entre espoir et désespoir : nous avons vu que l'on était au milieu du gué. Je crois toutefois que l'espoir doit l'emporter sur le désespoir, d'une part car beaucoup de chose ont été faites, d'autre part car, comme le disait le président Pichon, l'ampleur de la réforme exige que l'on donne du temps au temps.





Douzième conférence

Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs

Sommaire de la conférence

Présentation du thème de la conférence	175
Biographies des intervenants.....	189
Actes – L'État et les entrepreneurs.....	191
Témoignages et échanges avec la salle	213
Conclusion de la conférence.....	217



Présentation du thème de la conférence

La douzième conférence du cycle « Où va l'État », consacrée aux agents de l'État, est sous-titrée « Missions, valeurs, effectifs ». Succédant aux séances intitulées « L'État : quels coûts pour quelles missions ? », « L'administration territoriale : État central, pouvoirs locaux », « L'État et les entrepreneurs » ou encore « Le sens et la raison d'État : quelle actualité ? », cette conférence se doit de dépasser de simples considérations sur le droit de la fonction publique et d'illustrer, à sa manière, les permanences et les évolutions de l'État – ce dont ce cycle, depuis son commencement en octobre 2013, s'efforce de rendre compte.

La matière est vaste et le sujet est lourd. Il y a tout d'abord le poids des effectifs (2,4 millions de personnes physiques ; 2,3 millions d'emplois équivalents temps plein – ETP), soit près de la moitié de la fonction publique (5,4 millions de personnes physiques)²⁶⁰ et plus de 10% de l'emploi total du pays.

Il y a ensuite le poids des perceptions traditionnelles et de l'ambivalence qui les caractérise : les fonctionnaires et agents de l'État sont, à la fois, respectés et envieux d'une part, jalouxés et décriés d'autre part. Ce regard sur les fonctionnaires est parfois caricatural mais a toujours un impact dans la perception des évolutions actuelles : trop lentes pour les uns, les fonctionnaires étant irréductiblement attachés à leurs « privilèges » ; salutaires pour les autres lorsqu'elles confortent le statut de la fonction publique, jugé indispensable à l'exercice par l'État de ses missions fondamentales.

Il y a enfin le poids des enjeux liés à l'utilité des fonctionnaires, à la qualité du service qu'ils rendent, à leurs compétences et leur professionnalisme.

Ces derniers enjeux sont centraux pour notre sujet :

- les missions de l'État, telles qu'elles ont été décrites lors des précédentes séances du cycle, font-elles l'objet d'une définition suffisamment précise dans un contexte institutionnel, technologique, européen et mondial très évolutif, pour que les agents de l'État exercent au mieux leur métier ? Cette question est indissociable de celle du bon niveau de l'emploi public à l'aune de nos ressources budgétaires.

- comment passer d'une fonction publique de l'État cloisonnée, peu personnalisée, à une fonction publique plus attractive et plus performante ? En d'autres termes, la gestion statutaire des agents de l'État est-elle compatible avec une gestion optimale de la ressource humaine ?

- les valeurs de service public sont-elles irréductiblement attachées à la situation statutaire et réglementaire du fonctionnaire ? Existe-t-il des valeurs spécifiques aux agents de l'État ? Quelles sont les convergences possibles entre le droit du travail et le droit de la fonction publique ?

260 DGAFF, *Faits et chiffres*, 2014 – données au 31 décembre 2012.

I. Les agents de l'État en 2015 : quelles missions ? Quels effectifs ?

1 Les nécessaires clarifications des missions de l'État et donc de celles de ses agents

Un double mouvement est à l'œuvre depuis plusieurs années au sein de l'État, qui nécessite une clarification et une redéfinition des missions de ses agents. Les précédentes séances du cycle ont montré que ce qu'il est convenu d'appeler la mondialisation, d'une part, et la décentralisation, d'autre part, avaient puissamment modifié les missions de l'État tant au niveau de sa gouvernance centrale que de ses services déconcentrés et opérateurs. Ces mutations, qui frappent de plein fouet l'État et ses agents, obéissent à des temporalités différentes et ont des effets rarement coordonnés et anticipés.

L'ouverture de l'économie sur le monde et la mise en place du marché unique européen ont conduit à la prise en compte de la dimension supranationale de nombreuses politiques publiques (transports, énergie, télécommunications, immigration, santé, éducation...). Les difficultés liées au déficit structurel de nos comptes publics, la crise financière et bancaire de 2008, la faible croissance insuffisamment créatrice d'emplois et la montée des risques géopolitiques, ont conduit à réévaluer les vertus de l'action protectrice et régulatrice de l'État. L'évidente actualité du caractère essentiel des missions fondamentales de l'État a conforté les agents de l'État en charge de ces politiques. Les citoyens sont, dans un contexte d'insécurité, demandeurs de « plus d'État » afin que la prévention et la gestion des crises soient efficacement assurées.

Dans le même temps, le mouvement de décentralisation engagé en 1982, amplifié en 2003 par son acte II²⁶¹, a conduit à transférer quelque 150 000 agents de l'État dans les cadres territoriaux. C'est la conséquence directe des transferts de nombreuses politiques publiques (permis de construire et droit du sol, fonctionnement des collèges et des lycées, carte des formations initiale et continue, formation professionnelle et apprentissage, prise en charge du RSA, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de l'allocation adulte handicapé...).

L'organisation territoriale de l'État, qui s'en trouve fortement déstabilisée, peine à trouver un nouvel équilibre. De plus, l'acte III de la décentralisation²⁶², caractérisé par l'affirmation des régions, dont le nombre a été réduit, et par la montée en puissance des métropoles, accentue les incertitudes sur le rôle de l'État territorial. Il est significatif que la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE)²⁶³ n'ait jamais trouvé aucune traduction en matière de gestion de personnel de l'État. Dans les directions territoriales, qu'elles soient départementales ou

261 Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ; loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

262 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral ; projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

263 Réforme engagée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, qui se traduit notamment par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles et par le décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le 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 départements.

régionales, travaillent ensemble des agents relevant de corps différents rattachés à des ministères différents, sur des missions identiques ou proches. Les régimes indemnitaires et les gestions de carrières restent distincts et parfois disparates, ce qui suscite des incompréhensions chez les agents, et des effets pervers contrariant les gains attendus des mutualisations et économies d'échelle.

Une remise à plat des missions est nécessaire pour que les agents de l'État comprennent le cap et le sens de l'action publique²⁶⁴. Elle doit s'appuyer sur des évaluations des politiques publiques à partir desquelles il est possible de déterminer, sur des bases objectives, le bon niveau de l'emploi public.

2 Les effectifs de la fonction publique de l'État en réduction ou redéploiement constants depuis 2002

Depuis une dizaine d'années, un reflux inédit des effectifs de la fonction publique d'État (FPE)²⁶⁵ s'est produit. Sur la période 2002-2012 (les dix dernières années pour lesquelles sont disponibles des données statistiques fiables et homogènes²⁶⁶), la diminution est de 10,3%, soit - 1,1% en moyenne par an.

Cette évolution doit être resituée dans le cadre plus général de l'ensemble de l'emploi public et de l'emploi global. Entre fin 2002 et fin 2012, l'emploi public a progressé de 6,7%, soit + 0,7% en moyenne par an. Dans le même temps, l'emploi total, public et privé, n'augmentait que de 3,2%, soit 0,3% en moyenne par an²⁶⁷. Sur la période, la croissance de l'emploi public repose sur celle de la fonction publique territoriale, alimentée en partie, mais en partie seulement, par les transferts de personnels entre la FPE et la fonction publique territoriale (FPT) dans le cadre de la deuxième vague de décentralisation : + 31,5%, soit + 2,8% en moyenne par an. En neutralisant l'effet des transferts de personnels²⁶⁸, les évolutions restent les mêmes, mais sont moins marquées dans la FPE et la FPT. Les effectifs de la FPE hors transferts ont baissé en moyenne de 0,5% par an alors que ceux de la FPT ont progressé en moyenne de 2% par an.

Sur la même période, un phénomène très remarquable caractérise la fonction publique de l'État : les effectifs des établissements publics administratifs ont augmenté en

264 B. Pêcheur, *Rapport à M. le Premier ministre sur la fonction publique*, La Documentation française, 2013, p. 4.

265 Au 31 décembre 2012, la fonction publique de l'État rémunère, hors bénéficiaires de contrats aidés, 2,373 millions d'agents : 81,0% appartiennent à des ministères et 19% à des établissements publics nationaux à caractère administratif. La FPE emploie également 68 700 bénéficiaires de contrats aidés fin 2012 essentiellement dans les Établissements publics locaux d'enseignement (93 %) (DGAFP, *Faits et chiffres*, 2014).

266 Telles qu'elles figurent aux différents rapports annuels sur l'état de la fonction publique et notamment celui de 2014 qui livre ses analyses sur la base de l'exploitation des derniers fichiers de paye disponibles pour l'exploitation statistique globale, c'est-à-dire ceux arrêtés au 31 décembre 2012 (Cf. DGAFP : O. Dorothée et E. Baradji, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012 », *Statistiques et recherches sur la fonction publique*, Point stat n°15, DGAFP, juillet 2014).

267 Au total, en dix ans, la part de l'emploi public dans l'emploi total a progressé de 0,7 point passant de 19,3% à 20,0%.

268 Selon la Direction générale des collectivités locales (DGCL), environ 135 000 personnes physiques ont été transférées de 2006 à 2010 de l'État (ministère de l'Éducation nationale et ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer) vers la fonction publique territoriale. Pour le ministère de l'Éducation nationale, les transferts concernent environ 90 000 personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS).

moyenne de 8,1 % par an, alors que ceux des ministères *stricto sensu* ont baissé en moyenne de 2,4% par an. Ce phénomène « d'agencification » de l'État a été précisément étudié dans l'étude annuelle 2012 du Conseil d'État²⁶⁹.

Sur la période 2002-2012, les évolutions annuelles moyennes des effectifs par ministère sont très contrastées. Les effectifs reculent dans la majorité des ministères, notamment celui du travail, de l'emploi et de la santé (- 5,2% en moyenne par an), de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (- 4,8%), de la défense (- 3,9%), ainsi que dans les ministères de l'enseignement (-3,1 %), de la culture et de la communication (- 2,8%), et dans les ministères économique et financier (- 2,2%). Cependant, ils augmentent dans le cadre des missions de sécurité, à l'intérieur (+ 3,4%) et à la justice (+ 1,3 %).

Sur la période récente, l'ensemble de la FPE perd 25 500 emplois en 2012 après 59 200 en 2011. Cette diminution s'est inscrite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) avec notamment le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, mais dans un contexte de baisse des départs à la retraite en 2012.

À partir de 2012 - 2013, l'effet des créations d'emploi en faveur de l'éducation nationale n'a pas d'effet tangible en raison du délai nécessaire au recrutement des enseignants. Les années suivantes, l'effet est plus sensible mais avec un temps de réponse différé dans le temps²⁷⁰.

3 Politique budgétaire et politique de l'emploi public

La politique budgétaire s'invite dans la définition des enjeux d'emploi public. En effet, la rémunération des agents de l'État représente plus de 40% des dépenses des ministères : compte tenu de ce poids, la modération de la progression de la masse salariale constitue un élément fort de la maîtrise des dépenses publiques²⁷¹.

Des efforts importants avaient déjà été engagés à partir de 2001 pour limiter la progression de l'un des déterminants de la masse salariale : la valeur du point d'indice de la fonction. Cette tendance se poursuit.

Le budget triennal 2015-2017 repose ainsi sur une évolution de la masse salariale limitée à 0,6% en 2015, et 0,3% par an en moyenne sur la période 2015-2017, progression largement inférieure à l'inflation prévisionnelle estimée à 1,35% par an en moyenne sur la période. Au total, l'incidence sera de près de 5 Md€ entre 2015 et 2017 par rapport à l'évolution spontanée des dépenses²⁷².

Tout l'enjeu de la réforme de l'État consiste donc à rendre convergentes l'évolution des missions de l'État, sous le double effet de la mondialisation et de la décentralisation, et la politique de maîtrise des dépenses publiques. Afin de rendre pertinente la régulation des priorités de créations/suppression d'emplois publics selon les secteurs, une politique de recrutement, de mobilité et de carrière des

269 *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, La Documentation française, 2012

270 DGAFP : O. Dorothée et E. Baradji, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012 », *Statistiques et recherches sur la fonction publique*, Point stat n°15, DGAFP, juillet 2014.

271 Projet de loi de finances pour 2015, exposé général des motifs.

272 *Ibid.*

personnels de l'État doit nécessairement accompagner ces redéploiements. Elle sera d'autant mieux conduite qu'elle disposera d'outils appropriés de gestion des ressources humaines (GRH).

II. Passer d'une fonction publique de l'État cloisonnée et peu personnalisée à une fonction publique plus attractive et plus performante

Les critiques des observateurs et des praticiens de la fonction publique se sont principalement concentrées sur les régimes de gestion de la fonction publique de l'État. Il est significatif que le cadre de gestion de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ait été davantage épargné par les attaques contre le système de la carrière dans la fonction publique. La raison en est que la gestion des agents territoriaux et hospitaliers est, par nature, exercée dans le cadre d'unités de gestion disposant d'une réelle autonomie (collectivités locales, hôpital). En revanche, les régimes de gestion de la fonction publique de l'État restent encore largement centralisés alors même que les gouvernements successifs se sont efforcés de favoriser la déconcentration de la gestion des corps de fonctionnaires afin d'accroître l'implication des responsables de service. En moins de vingt ans, pas moins de trois avis demandés au Conseil d'État par le Gouvernement²⁷³ ont permis de définir les voies de la déconcentration de la gestion des corps des agents de l'État au regard du principe d'égalité de traitement des agents appartenant à un même corps. Le mouvement est particulièrement lent. La mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a eu, à cet égard, un effet centralisateur notable. Si, depuis le début des années 2000, de réels progrès ont été faits en matière de réduction du nombre de corps et de responsabilisation des chefs de service, le système de gestion de la fonction publique de l'État reste encore largement insatisfaisant.

1. Le statu quo n'est pas possible

Le rapport public de 2003 du Conseil d'État²⁷⁴ a fonctionné comme une sorte de révélateur des difficultés grandissantes de la fonction publique à partir des années 1970. Celles-ci ont été progressivement identifiées par les praticiens. L'analyse globale n'était pas évidente car si la construction du cadre statutaire d'une fonction publique unitaire et nationale, entre 1983 et 1986, a eu, dans un contexte de décentralisation, des effets très positifs, elle a occulté la faiblesse de la dimension GRH de la fonction publique de l'État au moment où celle-ci allait être concernée par de profondes mutations.

On ne peut s'empêcher de se demander pourquoi les nombreux réformateurs²⁷⁵ qui, depuis la fin des années 1980, se sont attelés à la réforme de la gestion dans la fonction publique et plus particulièrement à celle des agents de l'État, n'ont pu aboutir à ce que soit mis un terme au décalage entre la gestion statutaire des carrières et la gestion des ressources humaines.

²⁷³ Avis du 7 juin 1990 ; avis du 30 mai 1996 et, en dernier lieu, avis des 28 et 29 mai 2009.

²⁷⁴ Rapport public 2003, « Perspectives pour la fonction publique » La Documentation française.

²⁷⁵ On pense à Dominique Le Vert, Serge Vallemont, Bernard Pêcheur, Marcel Pochard, Gilbert Santel, Jean-Ludovic Silicani, Jean-Pierre Weiss, et tant d'autres.



Le rapport du Conseil d'État de 2003 proposait déjà des éléments de diagnostic :

- une organisation centralisée et étroitement ministérielle (quand ce n'est pas « directionnelle ») du pouvoir de gestion diluant les responsabilités ;
- une pratique coutumière éloignée des textes qui reposent pourtant sur la claire et efficace distinction du grade et de l'emploi ;
- l'existence d'un trop grand nombre de corps aux missions étroitement circonscrites, même si, sur la dernière période, un gros effort de réduction a été fait²⁷⁶.

Aujourd'hui, le constat est fait que « le *statu quo* n'est pas possible » – ainsi que l'écrit Bernard Pêcheur²⁷⁷ dans son rapport de 2013. Si le rapport a conforté la pertinence d'une fonction publique de carrière, il rappelle, avec sévérité, que la gestion des fonctionnaires de l'État reste marquée par des « *insuffisances structurelles (centralisation et gestion trop uniforme)* ».

2. La stratégie des « *petits pas* » plutôt que celle du « *grand soir* »

Si la période 2007-2012 n'a pas vu le « grand soir » de la refonte complète du statut général un moment annoncée²⁷⁸ et préparée par le « *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* »²⁷⁹, les nombreuses retouches de la loi du 13 juillet 1983²⁸⁰ portant droits et obligations des fonctionnaires, vont bien dans le sens de la reconnaissance de la dimension GRH dans la gestion des agents de l'État. Les trois dernières lois modifiant la loi du 13 juillet 1983, celle du 3 août 2009, celle du 5 juillet 2010 et celle du 12 mars 2012 illustrent cette « stratégie des petits pas » consistant à modifier par petites touches le statut général.

Deux lois portent sur des dispositions statutaires, la troisième concerne le dialogue social.

La loi du 3 août 2009²⁸¹ consiste en une adaptation du statut général pour favoriser les restructurations profondes des administrations centrales, services déconcentrés et agences régionales de santé en favorisant la mobilité, qu'elle soit choisie ou subie, en développant le recours aux agents contractuels ainsi que le recours à l'intérim.

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, et à la lutte contre les discriminations, assure une stabilisation de l'emploi des agents contractuels et prévoit d'importantes mesures de lutte contre les discriminations femme-homme.

276 Plus de 1 000 corps étaient dénombrés au début des années 2000 ; on en compte actuellement 342 (source : rapport Pêcheur, octobre 2013, page 30).

277 Rapport sur l'avenir de la fonction publique remis par Bernard Pêcheur au Premier ministre le 4 novembre 2013, p. 3, La Documentation française.

278 Discours du Président de la République à l'Institut régional d'administration de Nantes du 19 septembre 2007.

279 Jean-Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, avril 2008, La Documentation française.

280 Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi Le Pors.

281 Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

La loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la **fonction publique**²⁸² a eu une autre ambition. La loi marque la fin du paritarisme et a renforcé la légitimité des acteurs du dialogue social en instituant des cycles électoraux harmonisés dans les trois versants de la fonction publique. Elle assure une meilleure représentativité et légitimité des organisations syndicales dans la fonction publique. En outre, elle encourage de nouvelles pratiques de dialogue à travers l'extension de la négociation à des sujets tels que la modernisation de la gestion des ressources humaines, le déroulement des carrières, la formation professionnelle et continue, l'action sociale et la protection sociale complémentaire, l'hygiène, la sécurité et la santé au travail, l'insertion professionnelle des personnes handicapées ou l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

Au plan réglementaire, il convient de noter la prise d'un décret en apparence anodin qui revêt une portée considérable. Il s'agit du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'État, qui a élargi au sein de la fonction publique de l'État les possibilités d'affectation des membres d'un corps, indépendamment du périmètre d'emploi des autres ministères et établissements publics, dès lors que les fonctions exercées correspondent aux missions que le statut leur donne vocation à accomplir. Ce décret permet donc une mobilité sans que le recours au détachement soit nécessaire. Attaqué au contentieux, ce décret a été validé par le Conseil d'État²⁸³.

Cette disposition est très représentative de cette stratégie des petits pas qui n'a pas été remise en cause au cours des dernières années.

3. Le débat sur la fonction publique de métiers

À ce stade, il est utile d'évoquer la notion de fonction publique de métiers et d'aborder le débat qu'elle suscite. Il doit être précisé que ce débat ne recouvre pas l'opposition classique en droit de la fonction publique entre la fonction publique de carrière et la fonction publique d'emploi.

Absente des grands textes de la fonction publique, la notion de métier a été progressivement introduite dans les réflexions sur les pratiques de gestion. Il est intéressant de comprendre les raisons du décalage observé entre la quasi-absence du concept de métier dans les textes majeurs qui structurent le droit de la fonction publique et, au contraire, sa présence de plus en plus marquée non seulement dans la réflexion prospective sur la fonction publique mais aussi dans les pratiques de gestion.

Si la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ont précocement reconnu la nécessité de mettre en évidence la notion de métier, c'est que leurs statuts prennent en compte les spécificités des collectivités territoriales ou des établissements de soins, et que les agents, par conséquent, exercent leurs missions dans le cadre de filières professionnelles très marquées par leur environnement et leur finalité.

282 Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Elle met en œuvre ce qu'il a été convenu d'appeler les accords de Bercy du 2 juin 2008.

283 CE, Ass, 28 décembre 2009, *Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation (SYNTEF-CFDT)*, n° 316 479.



Pour ce qui concerne la fonction publique de l'État, la démarche est plus complexe en raison du poids de l'histoire et du caractère souvent moins directement opérationnel des missions, notamment en administration centrale. La réflexion est aussi, comme on l'a vu, plus récente. Pourtant, c'est sans doute dans ce périmètre que se joue la crédibilité de la compatibilité entre métier et statut. L'enjeu est de taille car l'introduction du métier dans la fonction publique, notamment dans la fonction publique de l'État, est certainement la voie la plus féconde pour donner toute sa force à la nécessaire distinction entre le grade et l'emploi clairement affirmée à l'article 12 de la loi du 13 juillet 1983²⁸⁴, véritable pierre angulaire du bon fonctionnement du système de fonction publique fondé sur la carrière. En effet, le corps et le grade renvoient à des notions juridiques et à un collectif d'appartenance essentiellement statutaires ; l'emploi, quant à lui, correspond aux fonctions effectivement assurées dans un contexte d'organisation du travail. Le métier permet, dès lors, de donner une dimension professionnelle à ces notions juridiques. Le terme « emploi », si polysémique, peut trouver, grâce au métier dont la définition et la réalité sont beaucoup plus ancrées dans le quotidien des tâches professionnelles, le contour et le contenu qui lui manquent souvent et que la « fonction » a bien du mal à lui donner.

La notion de métier revêt un autre avantage considérable. Elle permet de mieux rationaliser les nécessaires fusions des corps. Le trop grand nombre de corps nuit à la bonne distinction du grade et de l'emploi. Le diagnostic est largement partagé ; l'action à conduire est plus délicate à établir, mais c'est certainement du côté du métier et de la notion de filière professionnelle qui l'accompagne et dans laquelle il s'insère, qu'il convient de chercher les solutions, d'autant que cette approche a déjà profondément renouvelé la réflexion pour élargir la notion de corps à celle, plus ample, de « cadre statutaire » ou « cadre de fonctions ». La fonction publique territoriale, avec ses 59 cadres d'emploi répartis sur 8 filières, a déjà montré la voie dans une certaine mesure.

D'ores et déjà, trois domaines illustrent cette pénétration de la notion de métier dans le champ du droit de la fonction publique :

- la formation professionnelle secteur dans lequel l'exigence de professionnalisation et d'adaptation est naturellement à l'œuvre²⁸⁵, comme en témoignent les progrès dans l'ingénierie de formation, la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) ;

284 « Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. Toutefois, le présent alinéa ne fait pas obstacle à la promotion interne d'agents qui, placés dans la position statutaire prévue à cette fin, consacrent la totalité de leur service à l'exercice d'un mandat syndical. En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient. »

285 V. la loi n° 2007- 148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique et notamment son chapitre 1er : formation professionnelle des agents publics tout au long de la vie.

- la mobilité des fonctionnaires et la définition des itinéraires professionnels²⁸⁶ sont grandement facilitées par la mise au point des outils partagés que sont les répertoires des métiers. Pour les directeurs des ressources humaines (DRH) comme pour les agents et les organisations syndicales qui les représentent, la grille des métiers permet d'objectiver le débat et les tensions sur les parcours professionnels, en prenant acte de la variété des postes ;

- les répertoires de métiers donnent une plus grande densité à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) en favorisant la connaissance des mutations des missions de service public, en identifiant les métiers sensibles, ceux qui sont en fort développement comme ceux qui sont en voie d'obsolescence.

On le voit, avec l'émergence de la notion de métier, avec la diffusion des référentiels ou répertoires, il y a tout autre chose qu'un effet de mode. Il s'agit de reconnaître que les fonctionnaires et agents publics exercent une activité professionnelle qui mobilise des savoirs et des savoir-faire précis, évolutifs, donnant lieu à apprentissage, sans qu'il soit question de renier la fonction publique de carrière.

III. Les missions des agents de l'État et les valeurs de service public font-elles des agents de l'État des salariés pas comme les autres ?

Tenter de répondre à la question « Où va l'État ? » en s'interrogeant sur les missions des agents de l'État et sur les valeurs qui les animent, conduit à revisiter ces valeurs, à en mesurer l'actualité, les évolutions. Il convient d'emblée de noter que ces valeurs ne sont pas spécifiques aux agents de l'État, qu'il s'agit le plus souvent de valeurs de service public qui concernent les agents des trois fonctions publiques et de leurs établissements. Certaines valeurs ou principes concernent aussi les délégataires de service publics.

1 Des valeurs traditionnelles trop souvent perdues de vue, qu'il faut revivifier

Les valeurs traditionnelles du service public ont une portée et une signification différentes de celles que leur attribuent l'histoire administrative et le droit. Les principes juridiques traditionnels dégagés par le droit public constituent naturellement des valeurs mais inversement, toutes les valeurs ne procèdent pas nécessairement de principes juridiques.

Les valeurs républicaines, proclamées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, constituent le fondement de l'action du service public et de la fonction publique. Les agents publics ont pour mission de les faire vivre, de les diffuser et de les défendre dans leur activité quotidienne. Il n'est pas inutile de les rappeler.

La liberté est au cœur du contrat social conclu entre la nation, le peuple et ses gouvernants. Cette valeur s'applique aux rapports entre les pouvoirs publics et les fonctionnaires, ces derniers ne devant pas être arbitrairement écartés de leurs fonctions en raison de leur appartenance politique. La liberté d'opinion,

²⁸⁶ Voir la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.



d'expression, le droit syndical et le droit de grève manifestent l'exercice de la liberté des fonctionnaires. Le respect des libertés est également au cœur du pacte implicite entre les fonctionnaires et les citoyens. Parce qu'il agit au nom de l'intérêt général, le fonctionnaire est amené à prendre des mesures concernant l'exercice de la liberté individuelle du citoyen dans le respect de la loi. L'actualité récente a montré combien la liberté restait le fondement du lien démocratique.

L'égalité est une valeur essentielle pour le service public et la fonction publique. Elle s'applique tout d'abord aux fonctionnaires eux-mêmes et notamment à leur mode de recrutement en fonction exclusivement de leur talent et de leur mérite. Durant leur carrière, les fonctionnaires doivent, de plus, bénéficier d'un traitement égal de la part de l'administration dès lors qu'ils sont placés dans des situations identiques. L'égalité doit aussi permettre aux usagers de disposer d'un droit d'accès effectif au service public quel que soit leur lieu de résidence. Cette valeur est fondamentale pour guider l'action de l'État régulateur.

Deux valeurs constituent des corollaires de l'égalité. D'une part, l'impartialité ou la neutralité qui impose aux agents publics de ne pas faire intervenir leurs choix politiques, philosophiques ou moraux dans la relation avec l'utilisateur. D'autre part, la laïcité, au cœur de l'actualité, impose aux fonctionnaires de respecter les croyances des usagers tout en préservant l'exécution du service public de toute influence religieuse.

La fraternité, habituellement moins mise en avant que la liberté et l'égalité, correspond au rôle de garant de la cohésion sociale que joue le service public dans la société. C'est en effet, notamment, de la fraternité, que découle le principe de non-discrimination.

2 Des valeurs émergentes à mieux faire partager

a. Les valeurs professionnelles : efficacité, continuité, adaptabilité, continuité, probité, exemplarité, dans un contexte marqué par des attentes croissantes des citoyens

L'efficacité a, pendant longtemps, suscité une certaine défiance parmi les agents publics et les organisations syndicales. Ce malentendu semble aujourd'hui dépassé et il est admis que l'efficacité, loin de s'opposer aux autres valeurs de service public et de la fonction publique, les complète opportunément. Sur le plan des relations entre l'agent public et l'administration, l'efficacité implique que cette dernière puisse exiger du premier un comportement professionnel performant. En retour, le fonctionnaire est en droit d'attendre de l'administration qu'elle lui donne accès à la formation ou à des conditions de travail lui permettant d'améliorer ses performances. De plus, l'efficacité restera une notion abstraite si elle n'est pas complétée par une évaluation des agents et des services en fonction de critères clairement définis. L'efficacité est enfin une exigence légitime des citoyens vis-à-vis des services publics et de la fonction publique.

La responsabilité. Il s'agit là d'un principe fondamental et classique de la fonction publique. Règle de droit abondamment illustrée par la jurisprudence administrative comme judiciaire, elle constitue aussi, en tant que valeur, une



obligation qui impose à tout fonctionnaire de s'acquitter de son engagement au service de l'intérêt général. Elle implique donc de rendre compte de son action tant à l'autorité politique qu'aux citoyens.

La transparence compte au nombre des valeurs nouvelles qui correspondent au haut degré d'exigence démocratique d'une société évoluée. Elle a cependant posé longtemps de délicats problèmes de conciliation avec le devoir de secret professionnel qui s'impose également aux agents publics. Les grandes lois ayant instauré la transparence administrative en France²⁸⁷ ont désormais largement diffusé cette nouvelle culture.

L'adaptabilité, dans la fonction publique, revêt une signification précise en termes de droit administratif. En tant que valeur, elle a une dimension plus large. Ni les usagers, ni les agents publics ne peuvent disposer d'un droit au maintien d'un service public dans une forme pérenne car les autorités politiques peuvent modifier le périmètre et l'organisation des services publics. L'adaptabilité passe par l'anticipation et l'innovation dont l'administration doit faire preuve afin de tenir compte des évolutions institutionnelles, technologiques et sociales.

La continuité est un principe des plus classiques du service public. Ses implications justifient que les agents soient soumis à des sujétions particulières parfois dérogeant aux règles du droit commun permettant leur mobilisation, voire leur réquisition, lorsque l'intérêt général l'exige. Elle est aussi la conséquence de la garantie de cohésion générale des services publics qui incombe aux pouvoirs publics.

La probité est la contrepartie des prérogatives exorbitantes du droit commun dont peuvent disposer les agents publics. Le degré de corruption de l'administration publique est, dans un pays, l'un des indicateurs les plus pertinents de la santé de la démocratie. L'exigence d'intégrité de la part des citoyens à l'égard des fonctionnaires ne peut donc souffrir aucun compromis. En la matière, aucune situation n'est jamais définitivement acquise.

L'exemplarité s'impose d'abord et avant tout à ceux qui dirigent et encadrent l'administration. On ne peut demander aux personnels chargés de mettre en œuvre des missions de service public de faire preuve de professionnalisme si l'exemple ne vient pas d'en haut. C'est la condition pour assurer la confiance entre les citoyens et les agents publics.

b. Des valeurs humaines : le respect, l'engagement, le sens de la solidarité

Le cadre juridique très prononcé de notre service public et de notre fonction publique a toujours entraîné une certaine défiance vis-à-vis de valeurs qui ne correspondent pas à des catégories abstraites du droit et qui renvoient au comportement concret

²⁸⁷ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal ; loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ; loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ; loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.



de chaque agent. Or, dans un contexte de responsabilisation plus grande de l'administration, ces valeurs humaines fondées sur la responsabilité personnelle de chaque agent doivent prendre une place accrue.

L'engagement traduit la volonté des agents de se mettre au service de la collectivité. On attend désormais que ceux-ci déploient une implication particulièrement forte dans leur activité professionnelle. Aussi est-il de la responsabilité des employeurs publics de valoriser l'engagement des fonctionnaires dès lors qu'il dépasse le simple exercice formel des missions.

Le respect doit présider aux relations qui s'établissent entre les agents et les usagers mais aussi, entre eux, au sein de la communauté professionnelle. Le traditionnel principe d'obéissance hiérarchique qui s'applique à l'ensemble des fonctionnaires doit être concilié avec la prise en compte par le supérieur de la situation spécifique du subordonné. L'individualisation de la gestion des agents passe par l'établissement de relations humaines qui ne se limitent pas à la relation de donneur d'ordres à exécutant.

Le sens de la solidarité est l'expression renouvelée de la valeur républicaine de la fraternité et renvoie au principe de non-discrimination et de traitement équitable qui caractérise une société moderne et évoluée. Le fonctionnaire doit aussi être solidaire des personnes confrontées à la détresse. Cette approche peut aller à l'encontre d'une certaine tradition imposant aux fonctionnaires d'être distanciés par rapport à la dimension affective des situations qu'ils ont à connaître au nom de l'égalité et de l'impartialité.

Ces considérations sur les valeurs qui habitent les agents publics montrent que ces derniers ne sont pas des salariés comme les autres. Même s'ils n'en ont pas le monopole, l'exercice combiné des trois grandes catégories que sont les valeurs républicaines, professionnelles et personnelles les placent dans une situation qui en fait des serviteurs du bien public et permet d'avoir une réponse, si ce n'est à la question « Où va l'État ? », au moins à celle « À quoi sert l'État ? ».

Pour autant, la présentation des valeurs qui caractérisent les agents publics et, plus particulièrement, les agents de l'État, montre combien les frontières sont brouillées. Si les valeurs républicaines gardent des caractéristiques bien établies, les valeurs professionnelles, humaines et personnelles, peuvent être reconnues aussi bien aux agents de droit public qu'aux salariés de droit privé.

3. Les agents de l'État : quelles valeurs spécifiques? L'application du droit du travail aux agents publics : une convergence en marche ?

Comme on le sait, le fonctionnaire, placé dans une situation statutaire et réglementaire, est assujéti à un ensemble de droits et d'obligations très différents de ceux du salarié de droit privé. Toutefois, les principes constitutionnels, issus notamment du Préambule de la Constitution de 1946, et les principes généraux du droit, s'appliquent aussi bien au droit de la fonction publique qu'au droit du travail. Ils sont une source de convergence très significative.



Les principes constitutionnels sont bien connus. Le droit au travail : chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ; l'égalité devant le travail : nul ne peut être lésé dans son travail ou dans son emploi en raison de ses origines, de ses opinions ou de ses croyances ; la liberté syndicale : le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ; le droit de participer par l'intermédiaire de délégués à la détermination collective des conditions de travail.

Ces prescriptions du Préambule définissent un cadre constitutionnel commun au droit de la fonction publique et au droit du travail. Ainsi, les principaux droits sociaux accordés aux salariés de droit privé ont progressivement pénétré le droit de la fonction publique. Le législateur a renforcé ces convergences, par exemple par la loi du 5 juillet 2010, déjà mentionnée, sur la rénovation du dialogue social : les accords issus de la négociation se voient reconnaître une place dans le droit de la fonction publique. La même remarque peut être faite à propos des lois successives en matière de pensions de retraite qui ont rapproché les règles concernant les fonctionnaires de celles des salariés de droit privé.

Les principes généraux du droit, quant à eux, permettent d'appliquer aux agents publics des règles du droit du travail qu'aucun texte ne leur étend expressément : ainsi l'interdiction de licencier une femme en état de grossesse²⁸⁸, l'obligation d'assurer à tout salarié une rémunération au moins égale au SMIC²⁸⁹, l'obligation de chercher à reclasser un agent devenu inapte avant de le licencier²⁹⁰, l'obligation de reclasser un agent contractuel à durée indéterminée qui occupait un emploi repris par un fonctionnaire titulaire²⁹¹. On le voit, la capacité des principes généraux du droit à articuler droit du travail et droit de la fonction publique garde une vitalité très actuelle.

À bien des égards, le droit du travail est plus protecteur pour les agents de l'État que le droit de la fonction publique : les domaines de l'hygiène, de la sécurité, des conditions de travail, de l'action sociale en fournissent de nombreux exemples. Les transferts de services, aussi bien dans le sens « public-privé », que « privé-public », avec les nombreux et inévitables contentieux liés à la modification de la situation des agents, le montrent abondamment.

L'incorporation d'un certain nombre d'éléments du droit du travail dans l'environnement professionnel des agents publics ne peut plus être vue comme une « privatisation », sous-entendue comme une précarisation du statut des fonctionnaires et plus largement des agents publics. Les choses sont devenues plus complexes, moins manichéennes. Les apports du droit du travail et l'articulation que les juges, judiciaires comme administratifs, ont établie entre droit du travail et droit de la fonction publique, ont au total permis de renforcer les droits des agents publics.

* * *

288 CE, Ass, 8 juin 1973, *Dame Peynet*.

289 CE, Sect, 23 avril 1982, *Ville de Toulouse c. Mme Aragnou*.

290 Conseil d'État, 7 / 5 SSR, 2 octobre 2002, n°227868, *Chambre de commerce et d'industrie de Meurthe-et-Moselle*.

291 CE, Sect, 25 septembre 2013, *Mme SADLON*.



Le danger majeur, pour les agents de l'État, c'est l'immobilisme, la non-réforme, quand le reste du monde est en constant mouvement. Le *statu quo* est très insatisfaisant et risque de se traduire par un délitement progressif, une perte de sens et une marginalisation de l'action de l'État. D'où l'importance des réponses aux questions « Où va l'État ? » et « À quoi sert l'État? ».

Il faut repenser lien entre d'une part les missions aujourd'hui renouvelées de l'État et, d'autre part, la fonction publique telle qu'elle a été conçue en 1946²⁹² et en 1983. Une piste est tentante : celle d'un resserrement du statut général autour des seules fonctions régaliennes (défense, diplomatie, sécurité, impôt, justice). Elle doit cependant être résolument écartée car la définition des fonctions régaliennes est difficile à fixer et réductrice. L'action de l'État régulateur ne se limite pas à ces fonctions. L'État doit aussi réguler les tensions inhérentes à la cohésion sociale et à la cohésion des territoires. L'action économique des personnes publique relève aussi de la légitime régulation de l'État.

Alors, où est la ligne de partage ? C'est un sujet sur lequel le Parlement pourrait légitimement avoir un rôle moteur comme ce fut le cas pour la réforme organique sur les lois de finances. On objectera que si la LOLF a été votée à l'unanimité par les deux assemblées parlementaires, c'est que le Parlement trouvait son intérêt propre à la réforme. On répondra que le Parlement peut trouver son intérêt à remettre à plat un écheveau de dispositions législatives. Le rapport Pêcheur ne rappelle-t-il pas que les quatre lois de 1983-1986 comptent pas moins de 212 modifications ?

Fondamentalement, les garanties données aux fonctionnaires relèvent en effet du domaine de la loi et se trouvent au cœur du pacte social. Le débat sur le partage entre le code du travail et le droit de la fonction publique gagnerait à s'exprimer de la manière la plus démocratique qui soit, dans l'enceinte de la représentation nationale.

292 Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.



Biographies des intervenants

Les fonctions mentionnées sont celles exercées à la date de la conférence

Le modérateur

Jacky Richard,

rapporteur général,

président adjoint de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Ancien élève de l'École normale supérieure (Saint-Cloud) et de l'ENA, agrégé de géographie, Jacky Richard a fait une grande partie de sa carrière au ministère de l'éducation nationale où il fut chef de bureau à la direction des affaires financières, secrétaire général de l'académie de Toulouse, directeur de l'administration générale et des personnels, et chef du corps de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR). De mai 2001 à septembre 2005 il fut directeur général de l'administration de la fonction publique (DGAFP) et, parallèlement, jusqu'en février 2003, délégué interministériel à la réforme de l'État. En 2005, il est nommé conseiller d'État et affecté à la section du contentieux puis, parallèlement, membre de la section de l'administration. Depuis mai 2010, il est rapporteur général et président adjoint de la section du rapport et des études (SRE) du Conseil d'État. Par ailleurs, il a présidé de 2007 à 2014 le conseil d'administration du Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpital, ainsi que, de 2008 à 2014, le comité de déontologie du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. Depuis 2010, il préside le conseil d'administration de l'École nationale supérieure de la police (ENSP).

Les intervenants

Jean-Marc Canon,

secrétaire général de l'Union général des fédérations de fonctionnaires - CGT

Jean-Marc Canon a commencé sa carrière dans la fonction publique en 1975 au ministère de la culture. Il est ensuite devenu responsable du syndicat CGT de la direction des archives de France. Il a été élu au comité technique paritaire ministériel du ministère de la culture de 1988 à 2004 et en commission administrative paritaire de 1988 à 2001. De 1992 à 2004, Jean-Marc Canon a été le secrétaire général de la CGT-culture, avant de devenir, en 2005, secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires CGT. Il est également représentant titulaire au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et au Conseil commun de la fonction publique.

Marie-Anne Lévêque,

directrice générale de l'administration et de la fonction publique

Diplômée de Sciences Po, ancienne élève de l'ENA, Marie-Anne Lévêque commence sa carrière au secrétariat général du Gouvernement. Elle devient cheffe du bureau du statut général à la DGAFP en 1995. En 1997 elle intègre la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Après avoir été conseillère technique au cabinet du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation (1999-2000), puis conseillère « fonction publique » au cabinet du Premier ministre, elle est nommée en 2002 cheffe de service, adjointe au directeur des affaires financières du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. De 2007 à 2011, elle exerce les fonctions de cheffe de service, adjointe au directeur général à la DGAFP, avant d'être nommée cheffe de la mission « gestion des ressources humaines et audit salarial du secteur public » au contrôle général économique et financier du ministère de l'économie et des finances. De 2012 à 2013, Marie-Anne Lévêque a été conseillère chargée de la fonction publique et de la réforme de l'État au cabinet du Premier ministre. Elle est la directrice générale de l'administration et de la fonction publique depuis septembre 2013.

Emmanuelle Marc,

professeur de droit public à l'université Montpellier I, en détachement. Premier conseiller au tribunal administratif de Versailles

Professeur agrégé de droit public depuis le 1^{er} septembre 2004 à l'université de Montpellier I, Emmanuelle Marc a auparavant enseigné à la faculté de droit de Grenoble. Spécialisée en droit de la fonction publique et en droit des contrats administratifs, elle est l'auteur de nombreuses publications, parmi lesquelles le chapitre sur les agents publics du *Traité de droit administratif* (P. Gonod, F. Melleray, P. Yolka, Dalloz, 2011) ou des articles dont les plus récents, sur les agents publics, comprennent « La loi du 12 mars 2012, entre résorption et stabilisation de l'emploi précaire dans la fonction publique » (RLCT 2012, n°78, pp. 23-27), « Le dialogue social dans la fonction publique : une identification entre discours et pratiques » (Cahiers de la fonction publique, janvier 2012, pp. 5-11) et « Les statuts d'emplois » (AJDA 2011, pp. 2411-2416). Actuellement en position de détachement dans le corps des conseillers de tribunaux administratifs et cours administratives d'appel, elle exerce les fonctions de premier conseiller au tribunal administratif de Versailles.



Actes – Les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs

Jacky Richard

*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
modérateur de la conférence*

Je suis heureux de vous accueillir ici, au Palais Royal, pour cette douzième et avant dernière conférence du cycle « Où va l'État ? » qui s'intitule « les agents de l'État : missions, valeurs, effectifs ». Elle vient à son heure après des conférences dédiées à des thèmes transversaux tels que « l'État : expression de la Nation », « l'État de droit », « l'État et la mondialisation », « l'État dans l'Europe des États », « l'État et la société civile », puis des séries de conférences conçues pour une analyse plus verticale, plus spécifique, comme « l'État et les entreprises », « l'État et les territoires », « l'État et ses coûts ».

Il était donc à la fois naturel et indispensable que nous abordions le sujet des agents qui assurent au quotidien les missions de l'État. Cette thématique est vaste et complexe et ne se résume pas à la simple question de « cours » consacrée à la fonction publique, même limitée à celle de l'État : nous devons dépasser ces simples considérations de droit de la fonction publique, même si cette Maison a quelques raisons de bien connaître le sujet.

De grandes décisions ont véritablement structuré le droit de la fonction publique, comme l'arrêt *Dehaene* du 7 juillet 1950²⁹³ consacré au droit de grève dans la fonction publique ou l'arrêt *Barel* de 1964 sur l'égal accès à la fonction publique. Plus récemment, l'an dernier, la section du contentieux a indiqué que le contrôle fait sur les sanctions disciplinaires n'était plus un contrôle simple mais un contrôle complet, montrant ainsi que le Conseil d'État est très attentif aux évolutions de ce droit. Le Conseil d'État, dans sa fonction consultative, a aussi pu donner des avis extrêmement importants sur l'évolution de la fonction publique comme celui sur la déconcentration, pour lequel les délibérations ont duré deux jours tant la matière était importante ; la section du rapport et des études a également consacré plusieurs études, notamment l'étude annuelle de 2003, sur les perspectives de la fonction publique.

L'objet de la conférence dans son intitulé même, « missions, valeurs, effectifs », va nous conduire à illustrer les permanences et les évolutions de l'État dont ce cycle de conférences s'efforce de rendre compte. Comment évoluent les missions de l'État ? Et comment évoluent celles des fonctionnaires et, plus largement, des agents de l'État ?

²⁹³ En 1950 aucune loi ne distinguait expressément les fonctionnaires des salariés en matière de droit de grève, néanmoins celui-ci était jugé incompatible avec les nécessités du service public la sauvegarde de l'ordre public et de l'autorité de l'État (cf. CE, 7 août 1909, *Winkell*, n°373317). Par l'arrêt *Dehaene*, le Conseil d'État juge qu'en l'absence de loi applicable au droit de grève des fonctionnaires, il appartient aux chefs de service de réglementer les modalités de celles-ci.

En effet, le sujet ne se limite pas aux fonctionnaires : il embrasse aussi la question des agents contractuels, dont le nombre est pour l'État moins important que dans la fonction publique territoriale. Sur les 2 300 000 agents de l'État, 14,5% d'agents sont non-titulaires. Cette importance peut s'expliquer par les missions confiées aux opérateurs publics, marquées à la fois par des permanences, des facteurs de continuité, mais aussi des lignes de ruptures ou des facteurs d'évolution. De ce point de vue, la décentralisation a caractérisé l'une de ces ruptures.

En réalité, deux phénomènes sont venus percuter les missions de l'État : le premier, *la décentralisation*, entamée depuis le début des années 1980, a modifié de façon évidente le périmètre d'intervention des agents de l'État ; le second, la construction européenne, a eu des effets plus indirects, d'aucuns diraient plus sournois : alors que la fonction publique, aux termes des traités, n'est pas une matière communautaire, elle se trouve clairement insérée dans le champ du droit européen en raison du principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'espace communautaire. Les missions de l'État et de ses agents se sont donc trouvées impactées, même si demeurent des « noyaux durs » d'une intervention légitime de l'État. Ces deux phénomènes de temporalité différente n'ont pas provoqué les mêmes conséquences. Ils ont eu, *in fine*, un effet que je n'hésite pas à qualifier de bénéfique : obliger l'État à recentrer ses missions, redéfinir ses objectifs et repenser le format de ses interventions, et donc le format de ses effectifs, jusque dans ses missions régaliennes classiques. Je n'insisterai pas sur les mutations bien connues de l'État opérateur vers un État régulateur, mais je ne peux m'empêcher de citer le rapport de Jean Pic de 1994²⁹⁴ ni passer sous silence la multiplication des autorités administratives indépendantes et des opérateurs spécialisés de l'État, forme de démembrement des administrations centrales. J'appelle aussi votre attention sur le fait qu'alors que les effectifs de la fonction publique de l'État diminuent faiblement, ceux des établissements publics, sur la période 2002-2012, augmentent de 8% par an.

L'autre évolution importante qui se déroule sous nos yeux est *la réorganisation des services déconcentrés* qui questionne la présence de l'État sur le territoire, avec les difficultés que cela peut poser : la contraction du secteur public, d'une manière générale, et le recours à l'externalisation, très poussé pour les missions d'exécution qui ne sont pas au cœur des missions de l'État. La construction d'une fonction publique territoriale et d'une fonction publique hospitalière a également eu des conséquences considérables pour la fonction publique : cela ne relève pas du thème de notre conférence aujourd'hui mais doit être mentionné compte tenu des déplacements de missions qui ont été opérés. Le sujet des agents de l'État ne peut se traiter sans cet arrière-plan de la fonction publique territoriale et hospitalière.

Par ailleurs, la décentralisation a nécessité *la construction d'une fonction publique statutaire et unitaire* – je remercie Anicet Le Pors de sa fidèle présence dans l'auditoire de ces conférences sur l'État ; en effet il s'agit de son œuvre. Cette réforme du début des années 1980 a eu des effets positifs en confortant la fonction publique de carrière, notamment là où il y avait une fonction publique

294 Rapport rendu au Premier ministre par Jean Picq « *L'État en France : servir une Nation ouverte sur le monde* ».



de l'emploi extrêmement mal définie. Cependant, cette construction statutaire a sans doute occulté une question, dont la directrice générale de l'administration et de la fonction publique aura certainement à cœur de parler, celle de la gestion des ressources humaines face à une construction statutaire très articulée.

À ce stade de mon exposé, je ne peux qu'observer que les agents de l'État sont en termes d'effectif massivement des enseignants, et une conférence entière pourrait traiter de cette question qui est une spécificité française. Le conseiller d'État Marcel Pochard a d'ailleurs consacré un livre vert sur la fonction publique enseignante²⁹⁵.

L'analyse globale que je souhaiterais mettre en débat ce soir tourne autour de cinq questions.

1- Le danger majeur pour les agents de l'État aujourd'hui est l'immobilisme, c'est-à-dire l'absence d'évolution. Je ne dis pas que tel est le cas, mais par rapport aux grandes intentions de bouleverser l'organisation générale de la fonction publique, j'observe qu'on est plutôt dans une stratégie « des petits pas » plutôt que dans une stratégie « des grands soirs ». Cela dit, il faut se méfier de ces grands mouvements « héroïques ». En tout cas, l'un des enjeux de la conférence est de qualifier le sens de cette politique des petits pas qui est à l'œuvre depuis une dizaine d'années.

2- Les fortes évolutions des missions de la fonction publique questionnent le « bon niveau » quantitatif et qualitatif de l'emploi public en s'intéressant plus particulièrement à celui des agents de l'État. La question des effectifs est aujourd'hui essentiellement appréhendée par les autorités budgétaires et la loi de finances annuelle : ce n'est sans doute pas la meilleure forme de réponse possible.

3- S'agissant de la gestion de la ressource, des femmes et des hommes qui font la fonction publique : la gestion de la carrière est-elle antinomique de la gestion des personnes ? Beaucoup de choses ont été écrites sur cette question. Le rapport du Conseil d'État de 2003 a fait des propositions très précises, d'autres ont été apportées par le rapport de Jean-Ludovic Silicani²⁹⁶ d'avril 2008 ou celui de Bernard Pêcheur²⁹⁷ d'octobre 2013. L'articulation des propositions autour des notions de métiers est à l'œuvre, nous y reviendrons.

4- La question des valeurs mériterait aussi d'être examinée : elles gagneraient sans doute à être revivifiées et à être mises à l'épreuve de l'exercice des métiers. Ces valeurs républicaines, nous les connaissons : l'impartialité, la neutralité, la laïcité, l'égalité ; d'autres sont émergentes, professionnelles ou humaines. À l'aulne du quotidien et de l'actualité, ce sujet pourrait également être largement développé.

295 *Livre vert sur l'évolution du métier d'enseignant*, remis en février 2008 au Gouvernement par la commission sur la condition enseignante, présidée par Marcel Pochard, chargée de la mission de « dresser un diagnostic de l'état de la condition enseignante » et de « tracer les contours des évolutions de la fonction et du métier d'enseignant dans les décennies à venir ».

296 Le livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, *Faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France* remis par Jean-Ludovic Silicani au gouvernement Fillon en avril 2008.

297 Le rapport du conseiller d'État Bernard Pêcheur sur l'avenir de la fonction publique a été remis au Premier ministre le lundi 4 novembre 2013.



5- Enfin, le droit de la fonction publique est-il vraiment le seul à concerner les agents de l'État ? Comment le droit commun, le droit du travail, s'invite-t-il dans ce débat ? Par bien des aspects, le droit du travail apparaît comme plus protecteur que le droit de la fonction publique, et c'est naturellement quelque chose qui interroge. Cette question, qui était souvent perçue comme provocante destinée à préparer les chemins de la privatisation des agents publics, est plus complexe et moins manichéenne qu'il n'y paraît, et les convergences qui existent entre ces deux droits méritent d'être abordées.

Je vais à présent présenter les différents intervenants qui vont débattre avec nous de ces questions.

Marie-Anne Lévêque est directrice générale de l'administration et de la fonction publique. Elle a une expérience de la fonction publique extrêmement diversifiée puisqu'elle a occupé des postes importants à la direction du budget et au ministère de l'éducation nationale et qu'elle a été responsable d'une mission au contrôle général économique et financier (CGFI). Elle a donc une vue très complète de la fonction publique avec une carrière marquée par une présence à deux reprises à dix ans d'intervalle au cabinet du Premier ministre où elle était chargée des questions de fonction publique.

Emmanuelle Marc est professeur d'université à Montpellier. Elle a beaucoup travaillé ces questions de fonction publique de manière originale et inventive et a écrit dans des ouvrages de droit très renommés. Elle allie la question de l'étude universitaire à la pratique, puisqu'elle est actuellement détachée dans le grade de premier conseiller au tribunal administratif de Versailles.

Enfin, Jean-Marc Canon, le secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF)-CGT, est entré au ministère de la culture en 1975. Il a pris rapidement des responsabilités syndicales à la direction des archives de France et, en 2005, est devenu secrétaire général de l'UGFF de la CGT. Il est un vieux complice, si je puis me permettre cette familiarité, puisque lorsque j'étais directeur général de la fonction publique, nous assistions ensemble, chacun dans notre domaine de responsabilité, aux négociations sur le dialogue social dont il va nous parler.

Tous trois vont vous livrer leur expérience.

Marie-Anne Lévêque

Directrice générale de l'administration et de la fonction publique

Je voulais d'abord remercier les organisateurs du cycle de conférences consacrées à l'État de m'avoir invitée à participer à ces travaux, qui m'intéressent évidemment à titre professionnel puisque les réflexions auxquelles nous allons nous consacrer ce soir sont au cœur des chantiers, ou sous-tendent en tout cas l'ensemble des chantiers, que mène la direction générale dont j'ai la responsabilité. Ils m'intéressent à titre personnel puisque tout mon parcours est marqué par une dominante, celle de l'intérêt que je porte aux questions de gestion publique dans leur ensemble, aussi bien en termes de ressources humaines, de réforme de l'État que de politique budgétaire.



Je voulais aussi préciser de façon liminaire que je ne vais pas m'exprimer de façon institutionnelle et vous présenter l'ensemble des chantiers menés par la direction générale pour moderniser la gestion des ressources humaines publique. Je vais plutôt me livrer, de façon assez libre, à un témoignage éclairé par mon parcours qui m'a permis d'observer notre système de fonction publique sous divers angles : les politiques RH qui peuvent être menées dans les grandes entreprises publiques, le budget, l'approche politique du dossier de la fonction publique... Cette approche relativement personnelle sera davantage le mélange de convictions et d'expériences que le produit d'une réflexion théorique ou juridique à laquelle je n'oserais me livrer en ce lieu.

Je trouve particulièrement intéressant que l'on se consacre à la fonction publique de l'État. Au cours des dernières années, on a beaucoup parlé des trois versants de la fonction publique – hospitalière, territoriale et de l'État –, au risque de prendre insuffisamment en compte les spécificités propres à la gestion des ressources humaines de l'État et de vouloir systématiquement chercher des convergences et des rapprochements entre trois systèmes qui n'ont pas les mêmes déterminants en termes de production de services et qui ne sont pas comparables en termes de modes de gestion. Plusieurs réflexions critiques, au sens positif du terme, ont également déjà été menées sur notre système de fonction publique et notamment sur la fonction publique de l'État – on peut citer en particulier le rapport de 2003 du Conseil d'État ainsi que celui de Bernard Pêcheur qui a été remis au Premier ministre à l'automne 2013.

Je vais pour ma part tenter, sans revenir sur tous ces éléments de constat et d'analyse, de répondre à la question posée : le cadre statutaire est-il compatible avec une gestion efficace et performante des ressources humaines dans l'État ?

Je vous propose tout d'abord de nous arrêter un instant pour préciser ce qu'est aujourd'hui la fonction publique de l'État.

La fonction publique de l'État rassemble 2,2 millions d'agents, essentiellement regroupés dans trois grands ensembles de missions dont certaines relèvent de l'exercice de fonctions régaliennes :

- un premier ensemble regroupant 40% de l'effectif total, est composé d'enseignants, d'enseignants-chercheurs et de chercheurs : c'est la sphère des ministères de l'enseignement au sens large, c'est-à-dire l'éducation, l'enseignement supérieur et la recherche.

- le deuxième grand ensemble, marqué de fortes spécificités, regroupe les 630 000 agents des métiers de la sécurité au sens large, c'est-à-dire la défense, la police, la gendarmerie, l'administration pénitentiaire, les douanes... Ils exercent des missions régaliennes, et le plus souvent ce sont des personnels « en tenue », dotés de statuts spéciaux avec parfois des restrictions à un certain nombre de libertés individuelles ou sociales (je pense notamment au droit de grève ou au droit syndical pour les militaires). Ces personnels sont également soumis à des sujétions très spécifiques en termes d'organisation du travail et de disponibilité.



- la troisième catégorie regroupe environ 250 000 emplois dans des métiers également très régalien : prélèvement et contrôle des prélèvements obligatoires, contrôle et gestion de la dépense publique, inspection du travail, sécurité sanitaire et alimentaire, d'inspection du travail, contrôle de la concurrence et répression des fraudes...

S'ajoutent à ces trois ensembles, qui représentent plus de 80% de la fonction publique de l'État au sens large, des fonctions administratives plus classiques mais qui, en termes de volume, demeurent relativement limitées par rapport aux effectifs globaux.

Il faut également avoir en tête que la situation qui prévalait jusqu'en 1982²⁹⁸, date de mise en place du cadre statutaire qui est aujourd'hui le nôtre, est très éloignée de la situation actuelle. Pour vous donner un ordre d'idées, la fonction publique de 1982 comptait 70% d'agents de l'État de catégorie C et D ; aujourd'hui, on dénombre à peine 33% d'agents de catégorie C. Cela signifie donc qu'en 1982 la fonction publique était encore une fonction de production avec des métiers d'exécution – pensons par exemple aux agents de la poste et des télécommunications, des routes, aux « bataillons » de catégorie C et D administratifs... –. Toutes ces missions ont aujourd'hui disparu en raison soit du progrès technologique, soit de l'évolution de certaines missions, soit du transfert de certaines missions à des opérateurs ou aux collectivités territoriales. Notre système s'est construit sur une culture administrative et syndicale de gestion de masse de personnels d'exécution, et cette culture est encore très présente dans le modèle statutaire. Par ailleurs, il faut également savoir qu'à peine 57 000 agents – c'est-à-dire moins de 3% des 2 millions et quelques dont je parlais – sont aujourd'hui affectés en administration centrale, c'est-à-dire dans les ministères : le poids des administrations centrales parisiennes est ainsi très relatif si l'on doit s'intéresser à ces sujets. Il ne faut pas s'interdire d'aller voir comment les choses se passent dans les services déconcentrés parce que c'est là en réalité que sont employés les agents et que se fait en grande partie leur gestion : sur les territoires.

Je rappelle quelques chiffres :

- la *masse salariale*, au sens large, de la fonction publique occupe 50% du budget de l'État.

- En baisse de 1% en moyenne de 2002 jusqu'à 2012, les *effectifs* sont aujourd'hui marqués par une stabilisation voulue par le Président de la République. Durant la même période, dans la fonction publique territoriale, les effectifs ont augmenté de 3,3% par an et, dans la fonction publique hospitalière de 1,5% par an. On voit donc qu'il y a une évolution très sensible et très différenciée de la fonction publique de l'État par rapport aux deux autres versants.

- Les *rémunérations* se trouvent dans une situation historique puisque la valeur du « point de la fonction publique », « symbole » de la politique de rémunération,

298 Période précédant les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 (loi Le Pors, principes communs aux trois versants) n° 84-16 du 11 janvier 1984 (fonction publique d'État) n° 84-53 du 26 janvier 1984 (fonction publique territoriale) n° 86-33 du 9 janvier 1986 (fonction publique hospitalière) qui aboutissent à une refonte totale du statut général des fonctionnaires.

est gelée depuis juillet 2010. Aujourd'hui, la progression de la rémunération des agents – tous éléments pris en compte, c'est-à-dire compte tenu des effets des avancements à l'ancienneté ou de grade comme des promotions par concours ou de la rémunération des heures supplémentaires – ne maintient pas leur pouvoir d'achat, c'est-à-dire que tous les avancements permettent tout juste de suivre l'évolution de l'indice des prix hors-tabac. On assiste donc à un phénomène de « carrières plates » : les agents, malgré leurs efforts de promotion, ne progressent plus en termes de pouvoir d'achat.

Les systèmes de rémunération de la fonction publique sont aussi perçus comme lourds et complexes. Cela s'observe notamment en matière de règles de paye, puisque l'on en décompte à peu près 5 000 différentes, ce qui explique en large partie l'échec du projet ONP²⁹⁹ qui avait pourtant pour ambition la refonte du système de rémunération des agents. Les systèmes de rémunération sont également marqués par *l'opacité et l'inégalité*. En moyenne, dans la fonction publique de l'État, la rémunération est constituée de 28% de taux de prime. Cette moyenne recouvre, on le sait, de très importantes disparités dont certaines ne sont pas justifiées par les conditions d'exercice des fonctions, le niveau de recrutement ou de responsabilité : certains agents ont ainsi des taux de prime supérieurs à 100% à comparer par exemple à un taux d'à peine plus de 2% pour les enseignants du premier degré, pourtant recrutés au niveau du master. Il est clair qu'avec un paysage indemnitaire aussi peu lisible, opaque et souvent inéquitable, l'on ne peut mener une politique de rémunération efficace et dynamique : il faut au préalable simplifier le système, œuvrer à sa transparence et réduire les disparités injustifiées.

- Le *formalisme du dialogue social et la faible place de la négociation* constituent un autre constat partagé, en dépit de l'existence de près de 8 000 instances représentatives au sein de la fonction publique de l'État qui ont notamment été renouvelées en décembre dernier. Ce chiffre représente une instance pour 275 agents, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas d'instances de concertation ! En revanche, il est indubitable que la négociation à proprement parler a une place encore très limitée au sein de la fonction publique de l'État.

- Enfin, dernier constat : celui d'une gestion qui demeure encore très administrative, une gestion de personnel qui laisse peu de place à la gestion des ressources humaines et qui dégage très peu de leviers managériaux au service des responsables opérationnels.

Les enjeux auxquels le système doit répondre, Jacky Richard les a évoqués, j'en citerai quatre aujourd'hui.

1- *L'enjeu de l'attractivité* : malgré la stabilisation des effectifs, on recrute 25 000 personnes par an, pour 80% des enseignants. Le recrutement des enseignants s'opère au niveau du master et cette exigence commence à poser des difficultés pour certaines disciplines d'enseignement, pas seulement pour une question de

299 L'Opérateur National de Paye (ONP) était un « super calculateur » devant gérer dès 2017 les rémunérations de 2,5 millions d'agents publics en remplaçant les 3 800 fonctionnaires chargés de cette tâche. Les économies étaient estimées à 190 millions d'euros, mais de nombreux retards et l'augmentation des coûts ont conduit à l'abandon du projet en mars 2014.



rémunération, mais aussi pour une question d'appétence pour les carrières que nous proposons en comparaison des perspectives hors la fonction publique.

2- *L'allongement des carrières*, forte spécificité de la fonction publique, résulte, d'une part, d'un recrutement plus tardif dû au niveau de diplôme exigé à l'entrée et, d'autre part, de l'allongement de la vie professionnelle lié à la réforme des retraites. La fonction publique étant fondée sur le système de carrière, on se trouve en situation d'avoir à traiter de problèmes très importants d'emplois des seniors, de maintien de l'employabilité des agents, et d'adaptation des fins de carrière. Cet enjeu nouveau et important se pose différemment dans le secteur privé qui a d'autres ressources et moyens pour gérer les troisièmes parties de carrière.

3- Le maintien du rôle de *la fonction publique comme ascenseur et intégrateur social* auquel il faut répondre plus que jamais aujourd'hui. Cela devient compliqué puisque l'on recrute de moins en moins d'agents de catégorie C, c'est-à-dire de personnes le cas échéant sans diplôme ou éloignées de l'emploi. Cependant, il faut malgré tout trouver les voies et moyens de favoriser l'accès de personnes défavorisées à l'emploi public, d'ouvrir la fonction publique à plus de diversité, puisqu'elle représente une part significative de la population active.

4- *L'accompagnement et l'anticipation de la transformation numérique*. Ce phénomène s'accélère, rendant l'enjeu de plus en plus important avec des impacts de plus en plus marqués sur l'organisation du travail, la relation à l'utilisateur, la relation hiérarchique, la gestion des compétences et la prospective sur les métiers de la fonction publique dans 10 ou 20 ans. On recrute pour 42 ans alors qu'il est très difficile de savoir ce que sera, par exemple, le métier enseignant dans 20 ans. Il faut donc aussi travailler sur cette prospective de l'emploi public à moyen et long terme pour faire vivre le système.

Les réponses à ces enjeux devront être apportées, même si le contexte actuel n'est pas des plus faciles en raison de la contrainte budgétaire, ce qui signifie que l'on ne dispose pas de « ticket d'entrée » pour mener des réformes, les ministères ayant pour cible principale le respect des schémas d'emploi qui sous-tendent la trajectoire budgétaire et le redressement des comptes publics.

Par ailleurs, j'insiste sur la contrainte médiatique que l'on sous-estime aussi lorsque l'on traite des questions de fonction publique. Il y a en effet une relation ambivalente des citoyens vis-à-vis des fonctionnaires, à la fois très critiques et demandeurs de services publics. À chaque fois que l'on s'intéresse à la fonction publique et qu'on essaie de modifier un certain nombre de lignes, la dimension médiatique, et donc politique, du dossier est très importante et rétroagit sur ce qu'on peut faire.

La question qui est posée est comment, au vu de ce constat, de ces enjeux multiples, et avec quels leviers, peut-on essayer d'améliorer le système ? Elle appelle plusieurs éléments en réponse.

- Elle concerne tout d'abord le *statut général tel qu'on le connaît et la possibilité de le remettre en cause* pour répondre à ces défis. Mais un *Big Bang* du système de la fonction publique est-il nécessaire ? Si le *Big Bang* n'est pas envisageable,



quelles actions peut-on mobiliser pour faire évoluer le système ? Ma réponse sera celle d'une praticienne, éclairée par l'expérience des sujets « fonction publique », des échanges avec le privé et des comparaisons internationales. Cette approche, purement pragmatique et apportée sous l'angle des ressources humaines, me porte à croire qu'il y a des choses plus utiles et urgentes à faire que de « casser » le statut général. D'abord parce que ce statut traduit un certain nombre de principes à valeur constitutionnelle qui, en toute hypothèse, devront être respectés quelle que soit la manière de le faire : l'égal accès traité via des modes de recrutement spécifiques, la neutralité qui est traitée aujourd'hui par le système de carrière, l'adaptabilité et la continuité du service public à travers par exemple la séparation du grade et de l'emploi... Ce n'est pas parce qu'on aura supprimé le statut général qu'on pourra se soustraire à l'obligation de respecter ces principes qui continueront de régir les recrutements et la gestion des carrières, toutes choses égales par ailleurs.

- Mon deuxième élément de réponse est que *le statut spécifique des agents publics et les droits et obligations qui s'y attachent constituent un système de référence et de valeurs* précieux pour les agents publics – les sondages réalisés auprès d'eux le montrent –. Cela se vérifie tout particulièrement dans la période de restriction budgétaire que nous vivons : ces valeurs constituent le principal facteur de l'investissement et de la motivation des agents. De ce point de vue, les sondages sont très intéressants : alors que tout se dégrade dans la fonction publique, notamment avec des situations d'intensification du travail et les risques qui s'y rapportent, il reste une adhésion très forte des agents aux valeurs du service public. Je crois que c'est l'outil qui les motive, beaucoup plus que la rémunération. Ce n'est pas aujourd'hui, au moment où l'on demande à nos services publics de concourir, plus que jamais, à la cohésion sociale au sens large, qu'il faut casser ce référentiel et cette identité professionnelle. Je rappelle que dans toutes les entreprises, il existe également une identité professionnelle, mais qu'il coûte en général très cher de la faire naître.

- Troisièmement, l'idée de refonder tout ou partie de la fonction publique de l'État sur le code du travail et de *créer une fonction publique d'emploi relève parfois d'une vision un peu caricaturale des différences entre secteur privé et fonction publique* : la fonction publique n'est pas comparable à une PME mais plutôt aux grandes entreprises à réseau de type banques ou assurances. Il faudra mettre en place un ensemble de conventions collectives et la norme sera, comme nous y oblige le droit communautaire, le contrat à durée indéterminée. Je rappelle également qu'il existe dans le code du travail des obligations qui pèsent sur l'employeur privé, lourdes et parfois même plus contraignantes que celles qui pèsent sur l'employeur public – par exemple dans le domaine des conditions de travail avec notamment le droit d'expertise des comités d'hygiène de sécurité et des conditions de travail. D'ailleurs, les employeurs publics appliquant le code du travail en la matière se sont rendu compte qu'ils étaient pour certains loin de la norme qui prévaut dans le privé. Enfin, l'exemple de l'Italie, pays ayant adopté un système de conventions collectives au prix d'une revalorisation très importante des salaires et dont le système antérieur était proche de notre modèle, a un bilan qui, je crois, n'est pas extrêmement convaincant.



Une fois écartées ces perspectives qui relèvent de mon point de vue d'une approche plus théorique et politique que pratique, quels sont les axes d'action ? Je ne veux pas revenir sur toutes les mesures et politiques de modernisation entreprises au cours des dernières années, mais je souhaite rappeler qu'il n'y a guère de sens à s'intéresser à la fonction publique sans se poser la question du modèle de service public que l'on veut promouvoir. La fonction publique n'est pas en apesanteur, c'est un système de gestion des ressources humaines qui doit s'adapter à un mode d'organisation du service public qui doit être défini. On peut sur ce point formuler plusieurs observations.

- Aujourd'hui, je crois qu'il est incontestable que le modèle qui prévaut est un modèle vertical, c'est-à-dire un modèle d'organisation ministérielle, voir directionnelle, même si la contrainte budgétaire et l'évolution des modes de travail poussent à plus de transversalité, de mutualisation, d'interministérialité. Force est toutefois de constater que le choix entre organisation verticale et interministérialité, entre centralisation et déconcentration, n'a jamais été fait de façon très claire. Tant qu'il n'est pas fait, nous ne pourrons pas réellement adapter les modes de gestion de la fonction publique. J'espère que la réforme territoriale en cours et que la démarche de revue de missions qui a été engagée clarifieront ces questions, car la fonction publique doit s'adapter à un modèle de réalisation du service public de façon dynamique et ouverte.

-- Je crois également qu'il faut *revisiter la dimension managériale de notre mode d'organisation*, et pas seulement sous l'angle du *new public management*, c'est-à-dire du pilotage par objectifs quantifiés, mais sous l'angle du *real management*, c'est-à-dire de la relation travail entre un supérieur hiérarchique et ses collaborateurs. Cela signifie que la gestion des ressources humaines n'est pas uniquement l'apanage du directeur des ressources humaines : elle est avant tout l'affaire de l'ensemble des cadres – au premier rang desquels les ministres et les directeurs d'administration centrale – et, de façon plus générale, de tous les encadrants. Tant que les cadres qui sont au contact direct des équipes considéreront que la gestion des ressources humaines est l'affaire du DRH, le système ne pourra pas fonctionner de manière satisfaisante.

D'où la priorité attachée par le Gouvernement à la gestion de l'encadrement dirigeant et supérieur, mais aussi à l'encadrement de proximité qu'il faut doter des moyens via la formation, pour s'investir dans le management d'équipe. Condition *sine qua non* de la responsabilisation des encadrants : la nécessité de leur déléguer des leviers de gestion pour leur permettre d'être force de propositions sur les principaux actes de la carrière de leurs agents. Cela peut passer par exemple par un avis sur l'affectation. Aujourd'hui, un chef de service déconcentré est souvent amené à accueillir un nouveau collaborateur dont il n'a jamais vu le CV, qu'il n'a jamais rencontré, et qui lui est affecté par l'administration centrale : ce sont des choses qui ne sont plus possibles, mais qui, malheureusement, existent. C'est complètement incompatible avec une responsabilisation managériale sur l'affectation, l'avancement, la discipline ou encore la modulation des primes. Un décret rénovant la charte de déconcentration de 1992 a récemment été examiné par la Haute Assemblée ; il a été très difficile de faire accepter aux organisations



syndicales, et surtout aux ministères, le principe que le supérieur hiérarchique devait donner un simple avis sur ces catégories d'actes. La déconcentration juridique qui devrait être rendue beaucoup plus facile que par le passé par les systèmes d'information (qui permettent de dématérialiser la prise des actes et de centraliser l'expertise juridique) a régressé au cours des dix dernières années.

- Enfin, *l'exploitation des marges du cadre statutaire* devrait permettre de poursuivre les réformes engagées en affectant, évaluant, recrutant et valorisant mieux les agents dont les capacités sont avérées. C'est également avoir comme objectif permanent de simplifier encore et toujours le cadre juridique, statutaire et indemnitaire, ce qui est une exigence absolue pour se rapprocher d'un modèle inspiré de la fonction publique territoriale, où la RH n'est pas une fonction statutaire mais une vraie gestion des ressources humaines. C'est aussi ne pas céder sur la séparation entre le grade et l'emploi, notamment pour affecter les agents, et c'est la contrepartie de la carrière, aux endroits du territoire où l'on en a besoin – on pense par exemple à l'éducation prioritaire. C'est enfin ne pas s'interdire de revisiter les champs respectifs du droit statutaire qui s'est beaucoup élargi, du pouvoir d'organisation du chef de service et de la norme issue de la négociation sociale.

Il faut enfin avoir en tête que la réforme de la fonction publique, quels que soient le cadre et les axes qu'on privilégie, ne sera jamais définitive au vu de la taille du système, qui rend inévitable la tentation de la fragmentation pour prendre en compte des particularismes ministériels et régler des conflits, la tendance à la complexification des normes et les risques permanents de centralisation et d'automatisation de la gestion auxquels poussent la contrainte budgétaire et les systèmes d'information. Vigilance et obstination sont donc indispensables...

Même si j'estime qu'il ne faut pas détruire le cadre statutaire, il ne faut pas s'interdire de le revisiter. C'est ce que propose de faire le Gouvernement dans le cadre des négociations en cours sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations.

Jacky Richard

*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
modérateur de la conférence*

Merci pour cet exposé à la fois complet et très dynamique. J'aimerais à présent avoir une réaction immédiate de Jean-Marc Canon à ce que vient de dire la directrice générale.

Jean-Marc Canon,

*Secrétaire général
de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT*

Au risque de surprendre, il y a beaucoup d'éléments que je partage avec Mme Lévêque – et que je crois aussi partagés par la CGT –. Je vais tout de même alimenter la contradiction pour que l'on ne croie pas qu'il y ait des choses définitivement liées entre nous.



Pour la CGT, la valeur du point n'est pas un symbole : c'est une réalité concrète et déterminée.

Je voudrais aussi nuancer la position de Mme Lévêque sur l'approche comparée de la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale. Je pense qu'il existe un versant de la fonction publique effectivement distinct tourné vers la protection sociale, avec des métiers particuliers comme dans le domaine de la santé, et que ce versant n'est pas le même que d'autres axés sur l'impôt par exemple. C'est pour cela que je reste convaincu qu'il existe des complémentarités absolues, comme entre l'État central et les collectivités territoriales.

Notre sentiment est qu'il faut rechercher davantage de passerelles et de synergies entre ces deux versants. Cela ne veut pas dire aller vers l'uniformité – car en leur sein, les collectivités territoriales par exemple fonctionnent différemment. Au contraire, aller dans le sens de la complémentarité entre le versant de l'État et le versant territorial permet véritablement de « penser » les réformes. D'ailleurs, je ne crois pas qu'on puisse parler de déconcentration et de décentralisation en les scindant entre elles : il y a un véritable enjeu à poser les diagnostics de manière parallèle. Si les réformes en cours, telles que la fusion des territoires ou la déconcentration, ne se pensent pas conjointement, elles ne rempliront pas ce dont les citoyens ont besoin en termes de missions publiques et de gestion des personnes.

Marie-Anne Lévêque a également souligné l'évolution des catégories C, B, A et D qui ont aujourd'hui disparu. Je souhaitais ajouter que l'on a transféré à l'occasion des vagues de décentralisation un grand nombre d'emplois à la territoriale, la dernière en date datant des lois Raffarin qui se sont échelonnées de 2004 à 2008, à l'origine du transfert de 130 000 emplois de l'État à la territoriale. Sur ces 130 000 emplois transférés, 80% sont de catégorie C et la fonction publique territoriale compte aujourd'hui de 70 à 75% d'emplois de catégorie C. On peut donc parfaitement avoir dans la fonction publique un mode opérationnel pour corréliser les évolutions conjointes de l'État et la territoriale, y compris lorsque l'on opère des transferts de compétences simultanément à des transferts d'emploi comme c'est d'ailleurs aujourd'hui le cas pour des missions publiques telles que l'entretien des routes dévolu à des agents qui appartiennent soit à l'État central, soit aux collectivités, réunis dans les mêmes unités de service public.

Tout cela illustre un enjeu fondamental : celui de penser ensemble.

Jacky Richard,
*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,*
modérateur de la conférence

Merci beaucoup. Marie-Anne Lévêque, souhaitez-vous réagir à cette intervention ?



Marie-Anne Lévêque

Directrice générale de l'administration et de la fonction publique

Je partage tout à fait l'analyse des adhérences très fortes qui existent entre l'État et la fonction publique territoriale. Néanmoins, il est également important de s'arrêter sur les spécificités du fonctionnement de l'État dans le cadre de la réflexion sur le rapprochement État-territoriale, ce qui est l'une des propositions du rapport Pêcheur. Nous proposons, dans la négociation que nous menons, et qui n'est pas encore close, de créer des cadres communs entre l'État et la territoriale sur des métiers communs. Ce peut être le cas pour la culture – les conservateurs ou les bibliothécaires ont déjà des parcours alternés entre les deux versants – et les ingénieurs, y compris ceux issus de Polytechnique, pour lesquels il est désormais difficile de concevoir des parcours professionnels sans des allées et venues entre l'État et la territoriale, au sein de laquelle se trouvent nombre de missions opérationnelles.

Jacky Richard

*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
modérateur de la conférence*

Merci. Jean-Marc Canon, dans quelle mesure un dialogue social bien mené permet-il d'approfondir la réflexion, les évolutions en termes de missions et d'effectifs ? Quel est votre point de vue sur ces évolutions à l'œuvre ?

Jean-Marc Canon

Secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT

Je souhaite également rappeler quelques éléments chiffrés pour éviter quelques approximations qui, à mon goût, sont reprises de manière un peu rapide dans les médias ou les débats de hautes instances. De plus, les chiffres me semblent apporter des informations intéressantes qui portent à la réflexion.

-- Aujourd'hui, nous avons tous une Bible. Pour la CGT, ce n'est plus *Le Capital* De Karl Marx, c'est le rapport annuel DGAFP³⁰⁰ qui sert, depuis 1982, à mesurer les choses. Je rappelle donc comme l'a souligné Mme Lévêque que l'on a aujourd'hui 5 300 000 agents répertoriés dans les trois versants de la fonction publique. Cela représente environ 20% de l'emploi total en France, mais également une proportion d'environ 80 agents de la fonction publique pour 1000 habitants. Ce ratio, que l'on appelle *le taux d'administration*, est souvent utilisé dans les comparaisons internationales. Ceci étant, le taux agrège souvent les agents de certaines entreprises publiques comme la SNCF ou les agents de la Poste. Il y a 20 ans, on dénombrait 4 300 000 agents soit 19,6% de la population active et 75 agents pour 1000 habitants. Ces données montrent une légère progression : mais on est loin des caricatures que l'on nous présente, celle d'une explosion qu'on ne pourrait plus contenir. Par ailleurs, de nombreuses instances comme le Conseil d'analyse stratégique ont rappelé à de

300 Chaque année, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publie son rapport annuel concernant l'état de la fonction publique.



multiples reprises que le taux d'administration était dans la moyenne des pays de l'OCDE³⁰¹, certes la moyenne haute, mais la moyenne tout de même.

-- On relève aujourd'hui *un véritable dynamisme de l'emploi territorial*, notamment grâce à l'intercommunalité qui a créé en 20 ans quelque 200 000 emplois supplémentaires, dynamisme qu'on ne retrouve pas dans la fonction publique de l'État. En effet, il y a 20 ans, les emplois de l'État représentaient 54% de l'ensemble des emplois des trois fonctions publiques : ils ne sont plus que 47% aujourd'hui. Dans le même temps, la part des agents de la fonction publique territoriale passait de 27 à 35%, et celle de la fonction publique hospitalière de 18,5% à environ 20%. On voit donc bien qu'il y a dans la répartition des emplois entre les 3 fonctions publiques une évolution nette. Ces éléments doivent être regardés dans ce qu'ils signifient en termes de dynamisme des perspectives et des missions.

-- En 20 ans, *la part des emplois au sein des établissements publics* de la fonction publique d'État est passée de 6 à 20% et, Mme Lévêque l'a rappelé, cela représente des masses de personnel impressionnantes. Cela pose un certain nombre de questions sur l'autonomie des établissements publics dont le choix de création, ou de transfert à leur bénéfice de ce qui relevait auparavant des services concentrés ou extérieurs de l'État, atteste de leur dynamique qu'on ne retrouve pas dans les départements ministériels. La masse de ce transfert montre qu'il y a probablement un débat à avoir sur ce que sous-tendent ces évolutions. Par ailleurs, je voulais signaler que, depuis quelque temps, on appelle les établissements publics « opérateurs », ce qui ne me convient pas, ce terme comportant selon moi une visée idéologique que je ne partage pas, et que je considère nocive pour l'exercice de la puissance publique.

-- *Les agents non-titulaires de la fonction publique sont un sujet majeur*. Le premier plan de titularisation des agents de la fonction publique est arrivé de manière concomitante au statut de 1983³⁰². Le plan Sauvadet de 2012³⁰³ constitue le quatrième plan pluriannuel de résorption de la précarité et de titularisation dans la fonction publique, après le plan Le Pors, le plan Perben³⁰⁴ et le plan Sapin³⁰⁵. Ces plans ont tous été pluriannuels et, étant devenu fonctionnaire en 1975, j'ai connu plus d'années de plans de résorption de la précarité et de titularisation que d'années où il n'y en avait pas. En 1984, les agents non-titulaires représentaient 14%, de même en 1992, et ils sont 17% aujourd'hui : à l'issue des plans, il y a donc toujours plus de non-titulaires qu'avant. À la CGT, nous reconnaissons la nécessité d'agents non-titulaires – je viens du ministère de la culture et suis donc bien placé

301 Le taux d'administration des trois fonctions publiques est de 72 agents pour 1 000 habitants selon l'Insee.

302 Il s'agit de la loi dite « Le Pors » n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant sur le droit et les obligations des fonctionnaires.

303 Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 portant sur l'accès à l'emploi titulaire et l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels.

304 Il s'agit d'un plan de construction de prisons, lancé par le ministre de la justice Dominique Perben le 21 novembre 2002.

305 Le « plan Sapin », présenté en septembre 2012, prévoyait de restructurer l'Inspection du travail pour « *augmenter sa capacité à connaître et à analyser les évolutions du monde du travail, à percevoir les dérives, à apporter des réponses qui ne soient pas seulement d'ordre individuel* ».



pour le savoir –, mais nous pensons que 17% – 25% dans la fonction territoriale – est un chiffre bien trop élevé et que cela représente un contournement du statut général. Ce dont nous avons besoin, c'est d'un plan de titularisation mais, surtout, de mesures contraignantes qui permettent de fermer le tonneau des Danaïdes que représente le recrutement d'agents titulaires par les responsables politiques. Je pense qu'un certain nombre d'éléments que je viens de rappeler sont de nature à susciter le débat et à l'approfondir.

-- La CGT considère que *le vrai débat porte sur les missions que la société souhaite confier à la fonction publique dans ses trois versants*. C'est à partir de là, et non de constats macroéconomiques, que l'on doit considérer la fonction publique. J'ai trop souvent l'impression que, ces dernières années, le fonctionnaire est devenu une variable d'ajustement macroéconomique. Ce débat est essentiel et je pense très clairement qu'il n'a pas été mené. Je ne revendique pas, de par mon appartenance à la CGT, une quelconque prérogative sur ce débat qui, je le crois, doit interpeller tous les citoyens. S'agissant de la fonction publique hospitalière, la CGT estime que l'hôpital public est en situation de sous-emploi criant. La question de la santé publique est fréquemment abordée dans le débat public et ma conviction sur ce sujet est que l'on ne pourra pas faire à l'hôpital public l'économie d'un personnel suffisant, sauf à opérer des transferts vers le privé, ce qui pose question. Savoir si nous avons les moyens de nos ambitions est évidemment la grande question. On dira peut-être que je suis un doux rêveur, mais je crois que ce n'est qu'une affaire de choix politiques.

-- Derniers chiffres : pendant de nombreuses années, l'ensemble des *rémunérations* versées aux agents de la fonction publique représentaient selon l'Insee entre 13 et 13,5% du PIB ; elle est ramenée aujourd'hui à 12,5%, et cela en dépit de la crise qui nous frappe depuis 2008. Je tiens à signaler que cet écart de 0,5-1% peut paraître très faible, mais le PIB français représentant 2 000 milliards d'euros, par conséquent 0,1% en représentent 2 milliards d'euros. Or, 2 milliards correspondent à une fourchette de 50 000 à 70 000 emplois dans la fonction publique.

Je ne souhaite pas conclure mon propos par des déclarations péremptoires, car ce sujet est déjà trop propice à des discours formatés et à l'affirmation de vérités absolues. La fonction publique a évidemment besoin de réformes auxquelles la CGT apporte son soutien. Mme Lévêque a d'ailleurs rappelé que l'une des forces de la fonction publique était son adaptabilité. Certaines choses évoluent, et la puissance publique doit bien évidemment s'adapter, j'en veux pour preuves les noms de nombreux ministères disparus qui ornent cette salle.

Ceci étant, ces réformes doivent faire sens : il faut réformer pour avoir une direction où aller et que l'agent public se sente utile. Je suis de ceux qui pensent que l'agent public doit se sentir acteur de la réforme pour que celle-ci réussisse. De ce point de vue, je crois qu'aujourd'hui nous n'avons pas pris la mesure des accords de Bercy signés en 2008. C'était la première fois que tous les agents étaient appelés aux urnes pour voter, non-titulaires comme titulaires, ce qui n'a pas été une mince affaire pour la CGT. Tout un ensemble d'éléments ont été posés dans les accords



de Bercy³⁰⁶ : c'était notamment la première fois qu'on déclarait que seuls étaient valides les accords majoritaires, ce qui pose bien sûr la question de la légitimité de l'accord dans la fonction publique, au-delà de leur signification. On a supprimé par exemple le paritarisme numérique dans les CTP³⁰⁷, mesure que Jacky Richard affectionnait particulièrement en nous disant qu'il n'était pas nécessaire qu'il y ait face aux organisations syndicales autant de représentants de l'administration qui, il est vrai, ne portaient pas toujours à la chose le plus grand intérêt. On s'attendait donc à plus de dynamisme, à l'arrivée d'experts qui auraient vraiment responsabilisé les différents acteurs... Or, je ne crois pas que les CTP devenus CT aient été à ce point dynamisés. L'employeur public a donc une responsabilité, pas forcément positive, dans ce qu'il se passe aujourd'hui.

J'insiste également sur le besoin d'un dialogue social renouvelé. Nous devons également poser la question de savoir comment se déclinent certains accords dans les établissements de la fonction publique, qu'ils soient hospitaliers ou administratifs. La CGT est extrêmement mécontente du dernier accord qu'elle a signé sur le non-titulariat, non appliqué par un certain nombre d'employeurs publics.

Pour résumer la position de la CGT : le point que nous souhaitons mettre en exergue est qu'il y a une incompréhension totale, une illisibilité des réformes en cours. Personne ne comprend rien à ce qu'il se passe, les textes changent constamment et, à propos des conditions des réformes, il n'y a pas et il n'y avait pas déjà au moment de la RGPP³⁰⁸ – dont la CGT n'était pas une farouche défenseuse – de possibilité de rendre l'agent public acteur des réformes, ce qui est pourtant pour nous un vecteur fondamental. Nous appelons de nos vœux, à la CGT mais aussi dans l'ensemble du monde syndical, que je vois représenté dans la salle, l'organisation de débats contradictoires et de fond que mérite la fonction publique, plus amples et plus larges que ceux que nous connaissons actuellement.

Jacky Richard

*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
modérateur de la conférence*

Merci Jean-Marc Canon pour votre liberté de parole et pour les propos extrêmement toniques que vous avez tenus, je n'en attendais pas moins de vous. Je ne suis d'ailleurs pas en désaccord avec beaucoup de choses que vous avez mentionnées. Avant de prendre des questions dans la salle, je crois qu'Emmanuelle Marc voulait poser une question à Jean-Marc Canon ?

306 Les accords de Bercy, signés par six syndicats le 2 juin 2008, prévoient de renforcer le dialogue social dans la fonction publique.

307 Comité technique paritaire (CTP) : structure paritaire consultative devant laquelle devaient être présentées toutes les modifications apportées à l'organisation d'une administration. Ils ont été remplacés en 2010 par les comités techniques (CT).

308 Lancée en 2007, la Révision générale des politiques publiques est un programme qui inventorie et examine les actions de l'État et des collectivités territoriales, instauré principalement pour réduire les coûts et les dépenses et pour faciliter la mise en œuvre de la réforme de l'État.



Emmanuelle Marc

Professeur de droit public à l'Université Montpellier I

J'aurais souhaité recueillir votre sentiment sur l'application de la loi du 5 juillet 2010³⁰⁹ : après 4 ans d'application, porte-t-elle selon vous la spécificité du dialogue social dans la fonction publique, ou se rapproche-t-elle d'une application similaire à celle du secteur privé ?

Jean-Marc Canon

Secrétaire général de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires-CGT

Tout d'abord, l'idée n'est pas forcément de copier ce qu'il se passe dans le privé : l'entreprise et le service public ont chacun leurs spécificités. Pour ce qui est de l'accord, la CGT l'a signé parce qu'elle y voyait les germes d'une petite révolution culturelle. Avant la réforme, le seul moment où la négociation était rendue incontournable par les statuts était les négociations salariales. Or il n'y en a plus depuis 1998.

Le potentiel réformateur m'apparaissait également dans les accords de Bercy dont je continue à dire qu'ils n'ont pas aujourd'hui produit l'effet attendu. Je m'empresse de préciser que ce n'est pas uniquement la faute des opérateurs, mais nous voyions cela comme une manière de rendre les salariés acteurs du dialogue social. À titre illustratif, il va bientôt y avoir de grandes négociations sur le parcours professionnel, la carrière et la rémunération des agents. La ministre l'annonce comme un projet ambitieux, avec une révision dans un plan pluriannuel des corps, des catégories et des concours, à partir des préconisations du rapport Pêcheur. Notre priorité a alors été non pas simplement de donner notre avis personnel sur la question, mais aussi d'obtenir l'avis de tous les corps militants. Nous avons ainsi réussi à faire remonter 12 800 procès-verbaux issus de réunions militantes, donnant leur avis sur le protocole d'accord des non-titulaires en exposant leurs arguments, afin que l'agent public se sente acteur des institutions dans lesquelles il est employé, ce qui est fondamental.

[NdA : Les témoignages et échanges avec la salle, intervenus à ce moment du débat, sont retranscrits à la fin des interventions].

309 Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique. Ce texte constitue la première étape de la mise en œuvre des accords de Bercy conclus le 2 juin 2008 entre le ministre de la fonction publique et six des huit organisations syndicales représentatives de la fonction publique (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires, CGC). Il modifie les conditions de représentativité et d'accès aux élections des organisations syndicales dans les différentes fonctions publiques et élargit le champ de la négociation (*source* : vie-publique).



Jacky Richard
*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
modérateur de la conférence*

Il est temps d'entamer la troisième partie de notre conférence, avec l'intervention d'Emmanuelle Marc sur la question des valeurs et les convergences possibles entre la fonction publique statutaire et le droit du travail.

Emmanuelle Marc
*Professeure de droit public
à l'université de Montpellier I*

Je vous remercie M. le président de m'avoir conviée à ce débat. J'aimerais dans un premier temps vous soumettre quelques observations liminaires et transversales sur la spécificité des valeurs de la fonction publique et du droit du travail.

1. La première est qu'en préparant cette conférence, je me suis demandé pourquoi nous éprouvions à nouveau le besoin de nous poser la question de la relation du statut avec le droit du travail. Contrairement à il y a une dizaine d'années, il me semble que la ligne est visible sur la question, et ce sont les mots du président Pêcheur, du « *Big Bang* au *statu quo* ». Un schéma se dessine très clairement : un rééquilibrage de la fonction publique dans un sens qui prend plus en compte les exigences de l'emploi, un développement de l'interministérialité assorti de la réduction d'un certain nombre de corps, et enfin la succession de lois – celles des 2 février 2007³¹⁰, 3 août 2009³¹¹, 5 juillet 2010³¹² ainsi que le décret CHSCT³¹³ – qui nous montrent que ce qui a été fait est une forme d'articulation entre les différentes spécificités de la fonction et du service publics. De plus, un certain nombre de règles ont été importées du droit du travail. La mécanique commence donc à fonctionner tout en poursuivant un objectif : l'assouplissement de la gestion.

De fait, pourquoi le débat est-il aujourd'hui renouvelé ? Car l'analyse du temps long et de l'Histoire montre que nous nous trouvons dans une situation quasi-inédite. En effet, tous les moments qui ont ponctué l'émergence et les évolutions du statut portaient des questions propres, qui ne sont plus les nôtres aujourd'hui.

Quand la question du statut se pose pour la première fois au milieu du XIX^e siècle, c'est dans une volonté d'isoler la haute fonction publique, et non pas l'ensemble des agents, de l'arbitraire de la volonté politique. C'est cette volonté de situation juridiquement protégée au sens de Jhering³¹⁴ qui représente l'objectif de ce que devait être le statut.

310 Loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

311 Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

312 Loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

313 Décret n° 2015-161 du 11 février 2015 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

314 Rudolf von Jhering (1818-1892), juriste allemand, s'est livré à une approche philosophique du droit notamment explicité dans *Der Kampf ums Recht*, considéré comme l'un des ouvrages fondateurs de l'approche sociologique et historique du droit.

Durant toute la première moitié du XX^e siècle, les débats sur la question connaissent une oscillation entre la volonté de singulariser – Clémenceau disait que « *l'assimilation ne serait pas légitime, mais surtout pas raisonnable* » – ou de rapprocher l'agent public du salarié, ce qui l'expose potentiellement à l'arbitraire du pouvoir patronal. Cette oscillation entre les deux mouvements va donner naissance à la loi du 19 octobre 1946³¹⁵ dans le contexte particulier de la sortie de la deuxième guerre mondiale.

Dans les années 1970, le statut connaît ses premières critiques, si je puis dire par « effet de mode » : c'est le début de la sociologie des organisations qui cherche à ne pas distinguer organisations publiques et organisations privées. Ceci se traduira notamment dans le rapport Longuet de 1979, avec la volonté de faire basculer toute une partie de la fonction publique sous l'empire du code du travail.

En 1983, pour la première fois, la classe politique parvient à théoriser la légitimité sociale de la fonction publique. Je cite alors les propos tenus par Anicet Le Pors le 3 mai 1983 à l'Assemblée nationale : « *servir l'État n'est pas un métier comme un autre, c'est une fonction sociale qui s'applique aussi bien à la magistrature au sens de l'ancienne Rome qu'au service public moderne.* »

Qu'est-ce qui est différent aujourd'hui ? C'est l'aiguillon de la crise, sociale et économique, que nous traversons mais que les juristes ont beaucoup de mal à intégrer, analyser, et traduire en termes de conséquences. Cette crise entraîne la modification de perception de l'État, puisque le périmètre des questions publiques lui-même se modifie. On observe donc une mutation des besoins du public qui, par exigence de qualité, fait passer la nature concrète du service rendu avant le statut juridique de la personne morale qui le rend. Autrement dit, les citoyens s'intéressent moins à la manière qu'au résultat, à ce qui est effectivement produit. Le paramètre économique est bien évidemment important : chercher à faire aussi bien voire mieux avec moins de moyens, chercher à pouvoir licencier. Nous assistons également à un renversement de la hiérarchie des valeurs sous l'influence de la législation communautaire.

Le processus d'eupéanisation de notre droit fait que la lecture du rapport État/société se joue essentiellement par le biais de l'entreprise : la question qui se pose alors est quelle doit être la norme sociale de référence des relations professionnelles. Le discours juridique pourrait apporter une réponse à cette question.

2. Deuxième observation : on peut se poser la question de la pertinence de la norme. Il existe en effet une certaine distance entre droit et pratiques sociales que les juristes, publicistes mais aussi travaillistes, ont beaucoup de mal à insérer dans leur analyse. Je pense notamment au critère de la puissance économique du salarié dans l'entreprise. On peut donc légitimement se demander de quel côté est la souplesse juridique. On a souvent tendance à dire que le statut est un édifice extrêmement rigide, mais il suffit d'avoir à l'esprit la fronde contre le CDI pour voir que le contrat de travail est lui-même vécu comme un système extrêmement rigide.

315 Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires, permettant entre autres le droit d'adhérer à un syndicat, et distinguant le grade et l'emploi.



3. La troisième observation est qu'il faut cesser de penser les relations entre droit du travail et statut de la fonction publique uniquement en termes d'opposition idéologique. C'est une erreur, j'en veux pour preuve un point de convergence fondamental qui ne saurait être idéologique : la protection de la personne humaine en situation de travail. La question de la souffrance au travail et l'approche par des risques professionnels transcendent la frontière public/privé pour deux raisons.

D'une part, le statut ne protège évidemment pas, par exemple, contre l'exposition à des nuisances sources de pathologies. D'autre part, le droit communautaire lui-même, et c'est ce que nous indique la directive du 12 juin 1999³¹⁶, ne reconnaît que le terme de « travailleur », peu importe sa situation juridique.

Ensuite, de quoi parle-t-on lorsque l'on parle de droit du travail ? C'est avant tout de la régulation juridique de rapports de forces économiques. D'un point de vue ontologique, le statut des fonctionnaires n'a pas cette philosophie-là. Mais le droit du travail oscille lui-même entre statut et contrat, j'en veux pour preuve la notion d'ordre public social qui induit non seulement une hiérarchie des normes du droit du travail, mais qui s'étend aussi à de très nombreux aspects de la relation de travail elle-même.

Enfin, il ne faut pas oublier que, depuis le début des années 1980, le droit du travail a fait l'objet d'un phénomène majeur d'objectivisation ou, si vous préférez, de publicisation. Il suffit de se référer à ce logiciel de pensée qui est celui de la juridiction administrative dans le contrôle des mesures de police – sont-elles proportionnées, justifiées ? – et que la jurisprudence sociale s'applique. Il ne faut donc pas voir le mouvement des interactions comme étant à sens unique, le droit de la fonction publique qui se rapprocherait inexorablement du droit privé, car le droit du travail connaît lui aussi un fort mouvement de publicisation.

Le résultat est que toute la vertu de la relation entre les deux ordres juridiques est la recherche de la bonne articulation : avoir conscience que nous sommes en face, de part et d'autre, de travailleurs avec leurs droits fondamentaux. Il faut tenter de réduire les écarts à chaque fois que cela n'est pas justifié.

Deuxième temps : la question des valeurs particulières à la fonction publique. Vous m'avez posé la question de savoir si les valeurs du service public étaient irrémédiablement attachées à son statut réglementaire. Or il y a deux volets à cette question.

1. Le premier est celui de savoir si les missions de service public nécessitent l'association permanente de fonctionnaires. La réponse est évidemment non, il suffit de se reporter à l'existence des services publics industriels et commerciaux. Mais il y a dans cette question un second volet, beaucoup plus intéressant : les valeurs du service public sont-elles compatibles avec le code du travail ? La réponse a priori est non, mais on constate qu'aujourd'hui elles peuvent tout à fait se greffer sur le contrat de travail. La jurisprudence est intéressante, car cette articulation et cette greffe ont d'abord été développées dans le cas des entreprises dites à

³¹⁶ Directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail.



« statut », c'est notamment la décision d'assemblée Berton³¹⁷ sur l'immutabilité du contrat de travail puis de son articulation avec les dispositions statutaires particulières à la SNCF.

2. Qu'en est-il de cette question dans un cadre plus général ? Il faut d'abord avoir conscience que les incompatibilités sont majeures : la première est celle des modes de sélection. On peut trouver des points de convergence entre le principe d'égale admissibilité à la fonction publique et le principe de non-discrimination à l'embauche, de même que l'ensemble des discriminations prohibées forment un socle commun. En revanche, la liberté d'entreprendre du chef d'entreprise le rend libre de recruter un membre de sa famille par exemple, alors que dans la fonction publique, le concours garantit l'institutionnalisation d'une impartialité structurelle.

À cette première incompatibilité s'ajoute celle entre le principe de mutabilité, qui détermine le cadre juridique des relations individuelles dans la fonction publique, et l'intangibilité de certains éléments de la relation de travail – ce que l'on désigne sous le label de « socle contractuel » qui ne peut être modifié qu'avec l'accord du salarié.

3. Troisième exemple, qui a donné lieu à une actualité assez nourrie et très intéressante, la question de la neutralité. Cette question crée une franche opposition entre ce qu'elle représente dans l'entreprise et ce qu'elle représente dans la fonction publique. Dans cette dernière, le port de signes religieux crée par nature un trouble puisqu'il contredit le principe de laïcité et de neutralité. En revanche, le juge judiciaire va constamment rechercher sur le fondement de l'article L. 1121-1 du code³¹⁸ si la restriction à cette liberté est justifiée par la nature de la tâche et proportionnée au but recherché. Nous avons néanmoins cet arrêt extrêmement intéressant de la chambre sociale CPAM de Saint-Denis³¹⁹, que je trouve saisissant, notamment avec cette incise : « *peu importe que la salariée soit directement en contact avec le public* ». La clé est là ! Il peut évidemment y avoir contrat de travail, mais à partir du moment où il y a contrariété avec les lois de Rolland³²⁰, c'est-à-dire les objectifs fondamentaux du service public, ce sont eux qui prévalent. À la question de savoir s'il y a incompatibilité entre le code du travail et les obligations de service public, la réponse est donc oui, mais l'on arrive très bien à articuler les deux aujourd'hui.

La dernière thématique est celle du particularisme des valeurs, et la particularité de l'éthique de l'exercice des missions du service public. Comme le disait en substance Marcel Pochard³²¹, ce sera à l'avenir le marqueur guidant l'action publique et c'est ainsi qu'elle se distinguera.

317 CE, 29 juin 2001, Berton, n° 222600.

318 « Nul ne peut apporter aux droits des personnes et aux libertés individuelles et collectives de restrictions qui ne seraient pas justifiées par la nature de la tâche à accomplir ni proportionnées au but recherché ».

319 CCass, Ch. Sociale, n° 537 du 19 mars 2013 (12-11.690).

320 Ces lois datant de 1938 définissent les valeurs et principes du service public, à savoir la mutabilité, la continuité et le fonctionnement correct, ainsi que l'égalité (entraînant de fait la neutralité et la laïcité).

321 Marcel Pochard préside le Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière depuis 2012.



Je voudrais avant d'examiner ce que peuvent être ces valeurs indiquer deux éléments.

1. Tout d'abord rappeler que même pour les travaillistes, la question des valeurs générées par le statut présente une spécificité irréductible. Je voudrais me référer en ce sens aux propos du professeur Supiot dans l'introduction de l'ouvrage *Servir l'intérêt général* publié aux éditions des PUF : « *le socle statutaire par définition induit un rapport différent au pouvoir, un rapport différent à l'argent et un rapport différent au temps. Il induit une dignité dans le rapport au pouvoir, une sérénité dans le rapport à l'argent et une continuité dans le rapport au temps.* » Il est essentiel de souligner que ces trois éléments ne se retrouvent pas dans le cadre contractuel des relations privées de travail.

Il me semble qu'à propos des valeurs, il y a par ailleurs deux questions à se poser, celle de la forme et celle du fond.

2. Sur la question de la forme, je trouve extrêmement significative la multiplication actuelle des codes de déontologies. La déontologie, contrairement à la discipline, a une dimension profondément ostentatoire : elle porte la publicisation d'un discours par un corps. Cette différence avec la discipline est très importante car la discipline est un mécanisme d'autorégulation interne. La déontologie est au contraire un mouvement de « porter à connaissance » et, dans le contexte de crise que l'on évoquait, la question de savoir comment pérenniser la confiance, la multiplication des chartes de déontologie est évidemment un élément fondamental.

3. Concernant la question du fond : la première partie du rapport de Jean-Ludovic Silicani est d'une extrême richesse sur les valeurs qui sont aujourd'hui celles des fonctionnaires. Elle identifie trois séries de valeurs, notamment les valeurs républicaines qui sont par définition celles des fonctionnaires, mais également l'exemplarité, la probité, l'engagement et le sens de la solidarité. Pour conclure j'aimerais donc souligner que le sens de la solidarité est un très bel écho à la définition première de notre droit administratif, celle que Duguit nous a livré il y a plus d'un siècle.



Témoignages et échanges avec la salle

Question – Ma question porte sur ce que l'on constate dans les services déconcentrés de l'État issus de la RéaTE³²². Ces services, qu'ils soient les DDT³²³ ou autres, sont confrontés à certaines difficultés particulières bien connues, à savoir des gestions ministérielles très compliquées puisque la RéaTE a conduit à regrouper des agents du ministère de l'agriculture, des mines, de l'écologie juste au moment où les emplois supports ont été fortement diminués. Il y a donc des attentes très fortes de la fonction publique pour une plus grande homogénéité des gestions, des évaluations professionnelles, des promotions, des avancements. Je voulais donc avoir l'opinion de Mme la directrice sur les avancements déjà pratiqués, mais surtout sur les voies pour les accélérer ?

Marie-Anne Lévêque,

C'est une question intéressante. Je répondrai sur la façon dont on tente de prolonger cette réforme de simplification qui date de 2009. Des directions départementales interministérielles ont été créées, liant écologie et agriculture, agriculture et répressions des fraudes, et bien d'autres secteurs encore, faisant ainsi travailler ensemble des agents qui ont des statuts, des modes de gestion complètement différents, tous plus ou moins centralisés. Au niveau régional, nous n'en avons pas tiré les conséquences, même s'il existe une direction interministérielle, la Direccte³²⁴, qui regroupe les services du travail et de l'emploi d'un côté, de l'économie et de la répression des fraudes de l'autre. Nous travaillons évidemment sur l'harmonisation des conditions de travail de ces personnels au niveau des modes de gestion, des calendriers, des formulaires d'évaluation, pour qu'il y ait un minimum de déconcentration et une déconcentration homogène, par exemple pour la délivrance des cartes professionnelles.

Il est vrai que l'on a fait avancer le chantier de la convergence indemnitaire entre les différents ministères – un attaché de l'agriculture recevra la même rémunération qu'un attaché de l'économie. Néanmoins, il faut bien se rendre compte que ce n'est pas forcément une excellente solution, car ces agents qui ont eu une augmentation de leur rémunération grâce à la convergence ne verront plus leurs salaires augmenter. On a ainsi créé une sorte de trappe à mobilité au niveau ministériel.

Cela se rapporte à ce que je disais à propos de la nécessité de faire un certain nombre de choix quant à la gestion des agents dans l'administration. Privilégie-t-on comme l'ont fait les auteurs de la réforme de 2008-2009 une action transversale sur le territoire avec des agents dans des directions interministérielles ? Cela est légitime, mais il faut en tirer des conséquences

322 La Réforme des administrations territoriales.

323 Direction départementale des territoires.

324 La Direccte, créée en 2010, a pour but d'améliorer la qualité des services publics, réduire les dépenses de l'État et faciliter et moderniser l'organisation des services.

plus structurantes que celles faites jusqu'à maintenant. Le modèle n'est pas durablement viable si l'on ne clarifie pas certains éléments. C'est d'autant plus vrai qu'on a rompu le lien métier très fort qui existait entre la centrale et certains services, et que l'on constate aujourd'hui que certains ministères, sous la contrainte de la pression des effectifs, vident le niveau départemental, alors que c'est le niveau de proximité d'exercice des missions.

Question – *Une réforme importante est intervenue il y a quinze ans, la LOLF³²⁵, qui a tenté de mettre en place une gestion des finances publiques par la performance, avec la définition d'un certain nombre d'objectifs, le choix d'un certain nombre d'indicateurs... Ma question s'adresse donc autant à Mme Lévêque qu'à M. Canon : quels impacts ont eu ces dispositions dans le fonctionnement quotidien des services et dans l'intérêt que les agents peuvent ou non porter à leur fonction ? Y a-t-il eu davantage d'information, de concertations, une appropriation des objectifs ? Cherche-t-on à réaliser les objectifs, ou tout cela reste-t-il de l'ordre de l'habillage ?*

Marie-Anne Lévêque

Je vais répondre à la question, même s'il me semble que la conférence précédente menait ce débat avec des intervenants beaucoup plus qualifiés que moi pour en parler. Il faut se rendre à l'évidence : la LOLF devrait être assez profondément revisitée car ses résultats sont, pour beaucoup de raisons, extrêmement éloignés de ses ambitions initiales. On peut dire que la partie de « pilotage » de la performance, de la restitution des résultats à l'opinion publique, aux parlementaires, n'a pas vraiment abouti. Les rapports annuels de performance qui justifient de la satisfaction des objectifs, ne sont, permettez-moi d'être très claire, jamais lus par personne. Par ailleurs, la LOLF avait un certain nombre d'objectifs que l'on peut dire perdus de vue : la responsabilisation du gestionnaire, du chef de service, sur une enveloppe budgétaire fongible dans certaines limites. J'ai l'impression que, sans doute du fait de la conjoncture de crise et de la disette budgétaire qui s'ensuit, nous sommes revenus à une approche plus centralisée avec plus de contrôles a priori, alors que la LOLF préconisait plutôt une responsabilisation a posteriori sur la base d'indicateurs.

Je tiens à dire, et cela répondra peut-être à Jean-Marc Canon sur la question des non-titulaires, qu'il faut verrouiller le dispositif. Mais il faut aussi se demander pourquoi les ministères recrutent des non-titulaires, et c'est en partie à cause de la LOLF et de ses règles budgétaires, notamment le décompte des plafonds d'emplois et des contributions pensions. Un établissement public va, en général, privilégier le recrutement d'un non-titulaire pour lequel les contributions sociales sont moins élevées que pour un fonctionnaire. D'autre part, si l'établissement dispose de ressources propres, le cadre budgétaire actuel oblige à recourir à un CDD. Quand on s'intéresse à l'emploi non titulaire, il faut donc aussi s'intéresser au cadre budgétaire et notamment à ce que la LOLF a apporté dans ce domaine.

325 La loi organique relative aux lois de finances, adoptée le 1^{er} août 2001 à l'initiative de Didier Migaud et Alain Lambert, a pour but de responsabiliser les ministères en leur fixant des objectifs précis. Elle introduit une logique de performances dans les finances publiques.

Jean-Marc Canon

J'ajoute très rapidement que, de manière générale, je ne suis pas du tout convaincu par la LOLF. Je sais qu'elle avait fait à l'époque une forme de consensus, mais je ne crois pas que la gestion de la fonction publique doive répondre à des objectifs toujours quantifiables et aux performances définies. La LOLF portait en elle des choses qui ne me paraissent pas en accord avec l'idée que je me fais des fonctions de la puissance publique. Les enquêtes montrent d'ailleurs que l'agent public dans l'exercice de ses fonctions est parfois incité à atteindre des objectifs quantifiables au détriment d'autres missions de service public qui, elles, ne le sont pas. Pour moi, le débat sur ces questions mérite encore d'être posé.

Question – Une question à Jean-Marc Canon et Anne-Marie Lévêque : quels sont les enjeux liés à la durée du travail dans la fonction publique de l'État ? Est-ce un levier permettant de trouver une marge de manœuvre en cette période de gel des effectifs et des rémunérations ?

Marie-Anne Lévêque

Objectivons un peu les choses : une mission à l'Assemblée nationale m'a permis de faire le point sur les comparaisons public-privé. Les choses ne sont pas si caricaturales que l'on pense, et si l'on compare les structures privées aux structures publiques, on observe en moyenne le même temps de travail sauf quelques exceptions. Néanmoins, il existe des situations qui légalement peuvent amener les agents à travailler en dessous des 1 607 heures annuelles – je pense notamment aux accords conclus dans les collectivités locales avant l'intervention du cadrage dans la fonction publique de la durée du temps de travail. La mise en place des 35 heures, quoi que l'on en pense, a souvent été un exercice de régularisation de situations d'agents effectuant un service très en dessous de 35 heures. Depuis les années 2000-2002, de l'eau a coulé sous les ponts, il y a eu des accords, parfois des facilités, et s'il est malvenu d'attaquer frontalement en disant qu'il faut faire travailler les fonctionnaires plus que les salariés, il est très important d'être transparent sur la durée effective du temps de travail. C'est une mission de salubrité publique, à la fois pour dépassionner les débats et mettre fin aux situations d'abus comme pour permettre aux directeurs des structures où il est compliqué de faire appliquer la durée légale de temps de travail de redresser la barre. Je crois d'ailleurs qu'une mission va bientôt être confiée à un élu ce qui, je l'espère, fera bouger les choses.

Jean-Marc Canon

La situation dans la fonction publique en matière de temps de travail est extraordinairement hétérogène, certaines situations particulières sont d'une extrême complexité, mais il me semble logique que la situation de la police nationale ou de l'hôpital public ne soit pas la même que dans telle ou telle DDI³²⁶ et de prendre la mesure de la réalité.

326 Direction départementale interministérielle.

Au ministère de la culture, la mise en place du décret Sapin³²⁷ a donné lieu à un certain nombre de difficultés. Pour rebondir sur les propos de Mme Lévêque, on nous répète que le fonctionnaire est plus malade que le salarié – à l'aide d'études très biaisées. Si ce débat doit être posé, il devra être plus spécifique, notamment en ce qui concerne les conditions de travail et de pénibilité. Mais peut-être la question était-elle de s'intéresser au passage aux 32 heures ?

327 Décret n° 2015-153 du 10 février 2015 modifiant les modalités de recrutement des fonctionnaires du ministère de la culture et de la communication.

Conclusion de la conférence

Jacky Richard

*Président adjoint et rapporteur général
de la section du rapport et des études du Conseil d'État,
modérateur de la conférence*

Merci beaucoup de vos analyses très fines sur tous les sujets qui ont été abordés. Je pense qu'il était utile que nous ayons cette ouverture qui va au-delà du droit de la fonction publique. S'il ne reste pas de questions dans la salle, permettez-moi de conclure rapidement.

Je retiendrai des échanges qui ont eu lieu trois ou quatre idées fortes qui me semblent pouvoir être le ferment d'une réflexion future sur des questions qui doivent être prolongées et approfondies.

La fonction publique de l'État est à la fois sujet et objet politique, comme nous l'a rappelé la directrice générale. C'est un avantage puisque cela permet de mobiliser les leaders d'opinion et de susciter des débats citoyens sur la question essentielle du modèle de services publics que nous voulons. Cependant, cela peut être aussi un inconvénient car cela cristallise un certain nombre d'oppositions dans un débat public toujours très médiatisé.

S'agissant de la question de la séparation du grade et de l'emploi, nous n'avons pas beaucoup employé cette expression de technique juridique qui repose sur l'article 12 de la loi de juillet 1983³²⁸, mais nous avons, sans qu'il n'y paraisse, évoqué à plusieurs reprises, les marges de manœuvre permises par la distinction du grade et de l'emploi. C'est sur la tension qu'il y a entre le grade et l'emploi que nous devons réfléchir pour trouver les marges de manœuvre dont des pistes ont été évoquées par la directrice générale, notamment en ce qui concerne la déconcentration, la responsabilisation des chefs de service de proximité afin qu'ils puissent jouer leur rôle d'employeur tout en s'assurant du respect des garanties afférant au grade.

Troisième point qui ressort de nos débats, celui de la place des opérateurs. Un déplacement se fait actuellement sous nos yeux au sein de la fonction publique de l'État : il concerne à la fois les missions et les moyens, des administrations centrales vers les opérateurs. J'ai mentionné les chiffres tout à l'heure, d'autres éléments d'appréciation ont été donnés. Ce sujet n'a d'ailleurs pas échappé à l'attention du

328 « Le grade est distinct de l'emploi. Le grade est le titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent. Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle. Toutefois, le présent alinéa ne fait pas obstacle à la promotion interne d'agents qui, placés dans la position statutaire prévue à cette fin, consacrent la totalité de leur service à l'exercice d'un mandat syndical. En cas de suppression d'emploi, le fonctionnaire est affecté dans un nouvel emploi dans les conditions prévues par les dispositions statutaires régissant la fonction publique à laquelle il appartient. »



Conseil d'État qui avait réalisé, il y a deux ans une étude sur les agences. Cette « agencification » de notre administration a de bons côtés, notamment celui de recourir à ce type d'organisation pour être plus efficace, mais certains l'ont fait pour de mauvaises raisons, je pense particulièrement aux raisons tenant aux rigidités supposées ou réelles de la fonction publique. Tout ceci a été analysé dans l'étude du Conseil d'État, étude qui a été suivie d'un certain nombre d'effets puisque le Premier ministre a rappelé par circulaire aux ministres et aux opérateurs le mode d'emploi optimal de cette nouvelle organisation administrative qui prend des formes juridiques variées : celle de l'établissement public ou celle du service à compétence nationale, par exemple.

Quatrième remarque, concernant les rémunérations. On ne peut pas maintenir durablement une grille de rémunérations totalement déformée. Je rappelle l'exemple cité par la directrice générale sur la différence entre les salaires de début de carrière des agents des impôts et des professeurs certifiés. La part des régimes indemnitaires, les débuts de carrières, les modalités d'entrée dans le service sont des questions qui ne peuvent pas être éludées plus longtemps.

Je remercie à nouveau nos intervenants de nous avoir fait part de leurs expériences et réflexions et l'auditoire pour la qualité de son écoute.



L'État : démantèlement ou réforme?

Sommaire de la conférence

Présentation du thème de la conférence	221
Biographies des intervenants.....	225
Actes – L'État et les entrepreneurs.....	227
Témoignages et échanges avec la salle	242



Présentation du thème de la conférence

La treizième et dernière conférence du cycle « Ou va l'État ? » a pour thème « Démantèlement ou réforme ? ». Il s'agit d'une problématique très large qui porte à la fois sur le fond – quel est le degré nécessaire de transformation de l'État ? – et sur la méthode à suivre qui dépend évidemment de la radicalité de la transformation. Ces deux dimensions, indissociablement liées, seront donc abordées.

I. Dans les sociétés contemporaines développées, l'action publique prend différentes formes correspondant aux quatre grandes catégories de missions suivantes.

1) Des missions de puissance publique qui se traduisent par des actes d'autorité, c'est-à-dire des décisions unilatérales (édiction de règles impératives ou souples et de décisions individuelles : autorisations, interdictions, sanctions, obligations) ou par des services d'autorité (police, justice, défense), qualifiées parfois de violence légitime ; ces missions ne se limitent pas aux seuls secteurs dits régaliens, étudiés lors de 6^e conférence du cycle, mais concernent aussi beaucoup d'autres secteurs où l'État intervient sous une forme unilatérale : par exemple en matière d'environnement ou de droit du travail.

2) Des missions de prestations de services publics : il s'agit de produire et délivrer des services, souvent de masse, qui ne relèvent pas d'une activité de puissance publique, tels que l'éducation ou les soins hospitaliers ; on peut y rattacher la réalisation directe d'équipements qui sont souvent le support de ces services.

3) Des missions de financement, de transferts et de redistribution (allocations et subventions), notamment en matière sociale, économique ou culturelle.

4) Enfin des missions d'information ou d'influence (collecte, traitement, diffusion) à des fins pratiques ou stratégiques que certains appellent le *soft power*.

Il convient aussi de rappeler que si les dépenses publiques représentent, en France, depuis ces dernières années, environ 57% du PIB, l'essentiel (35 % du PIB) est consacré à la troisième catégorie de missions (transferts), notamment via la Sécurité sociale et la couverture des risques sociaux ; 19 % du PIB est consacré au fonctionnement et à l'équipement des administrations publiques civiles et militaires (masse salariale relative aux 5 300 000 agents publics, autres dépenses de fonctionnement, investissements) ; enfin, le solde (3%) correspond aux intérêts de la dette.

La répartition du total des dépenses publiques, selon les acteurs en cause, est la suivante (en pourcentage du PIB) :

- État : 20%
- collectivités territoriales : 12%
- sécurité sociale : 25%.



Ainsi, pour répondre à la question de notre conférence « L'État : démantèlement ou réforme ? », il sera nécessaire de bien préciser si les analyses et préconisations concernent l'État au sens strict ou la sphère publique dans son ensemble, y compris l'État-providence qui a été traité lors de la 7^e conférence du cycle. Compte tenu des multiples liens financiers, juridiques et fonctionnels existant entre les différentes catégories, nationale, territoriale et socio-sanitaire, d'acteurs publics, il est proposé de traiter l'ensemble mais en se focalisant sur l'État proprement dit.

II. Pendant les 30 glorieuses, un consensus s'est fait sur un rôle croissant de l'action publique, notamment de l'État providence, avec une augmentation régulière des dépenses et recettes publiques, en particulier en Europe, ce mouvement étant facilité par une forte croissance économique. Mais, comme on le sait, et cela a été souligné lors de plusieurs des conférences du cycle, depuis les années soixante-dix, des recherches, des débats et des politiques publiques se sont développées sur le thème de la réforme de l'État, que ce concept soit pris au sens strict ou au sens large. Pour résumer, il en ressort trois « écoles » qui ont chacune donné corps à des actions menées par les pouvoirs publics.

- La première, illustrée par la France, est celle dite de la modernisation. L'État modernisé conserve, en théorie, son périmètre exhaustif, tout en transférant des compétences croissantes aux collectivités territoriales, et la sécurité sociale se modernise tout en étendant sa couverture à de nouveaux risques. Les réformes ne portent donc pratiquement pas sur le périmètre de la sphère publique mais un peu sur la répartition entre les acteurs et surtout sur des réorganisations visant à améliorer l'efficacité de chaque acteur. Le régime juridique des agents publics n'est pas modifié et les effectifs ont continué à augmenter.

- La deuxième, illustrée par les pays anglo-saxons, notamment les États-Unis et le Royaume-Uni, correspond, à l'origine en tout cas, avec les réformes initiées par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, à ce que certains ont appelé l'État minimal où l'objectif affiché est le moins d'intervention publique possible, cette rétraction touchant principalement, via les privatisations et externalisations, les 2^e et 3^e catégories de missions inventoriées ci-dessus, mais parfois aussi les fonctions régaliennes, comme la régulation des infrastructures (énergie) et celle des activités bancaires, ou encore le contrôle de la navigation aérienne, dans un mouvement dit de déréglementation accélérée. Mais, aux États-Unis, c'est l'État fédéral qui a été principalement réduit (*small government*), alors qu'au Royaume-Uni, un fort mouvement inverse de recentralisation a été opéré dans un but d'économie, par la réduction massive des autorités locales et la création d'agences nationales spécialisées, ayant ou pas la personnalité morale ; vision idéologique dans un cas, plus pragmatique dans l'autre. Par rapport aux réformes initiales, de fortes corrections sont intervenues sous la présidence Clinton ou le gouvernement Blair, avec notamment d'importantes créations d'emplois ou une augmentation des crédits de fonctionnement.

- La troisième, illustrée par les pays scandinaves, notamment la Suède, est celle de l'État stratège et régulateur : si le périmètre de la sphère publique est réduit, il reste cependant substantiel. C'est surtout sur la spécialisation des acteurs publics



que porte l'essentiel des réformes : l'État national se réduit à l'État central, c'est-à-dire aux ministères qui sont eux-mêmes ramenés à des effectifs restreints mais de cadres de haut niveau et de profils variés ; ils se spécialisent sur les missions de veille, de stratégie, de conception, de législation et d'évaluation. L'État n'est donc plus opérateur : la mise en œuvre des politiques publiques définies par le gouvernement et le parlement est confiée à des agences spécialisées, ayant des objectifs précis à atteindre sur lesquels elles sont évaluées, ou à des autorités indépendantes dans les domaines qui le justifient. D'autres missions sont transférées aux collectivités territoriales. C'est dans ce cadre, où chaque organe est spécialisé et où chaque mission ne relève que d'un type d'acteur, qu'est mise en œuvre une politique visant à améliorer la productivité et l'efficacité des services publics et donc à réduire les coûts. Le Canada a mené des réformes intermédiaires entre celles des États-Unis et celles de la Suède.

Chacun pourra qualifier ces quelques exemples de démantèlement, de réforme ou d'aucun de ces deux substantifs.

Les interventions et le débat permettront de mettre en lumière les avantages et les inconvénients de ces trois « modèles », en fonction des objectifs politiques que se fixe notre pays, et compte tenu de notre environnement européen et mondial, en ce qui concerne :

- le périmètre de la sphère publique ;
- le degré de spécialisation des acteurs en son sein, avec notamment le rôle particulier assigné à l'État : en dehors des missions de puissance publique, l'État doit-il, dans tous les domaines, outre ses fonctions de stratégie et d'organisation, être encore un opérateur direct, par exemple en matière d'enseignement? L'État doit-il par ailleurs assurer une péréquation financière et fiscale entre les territoires ? ;
- enfin, à périmètre redéfini, les gains d'efficacité attendus et leur utilisation (réduire la dépense publique ou la maintenir en produisant plus de services?).

III. Les interventions et le débat porteront aussi sur la méthode pour concevoir, décider et mettre en œuvre la réforme.

- Faut-il essayer de partir d'un diagnostic aussi partagé que possible sur l'étendue des services publics rendus, leur qualité et leurs coûts, avec des éléments de comparaison internationale? Si oui comment l'établir, par qui et dans quel délai? Ou estime-t-on que ce diagnostic a déjà été fait par des structures publiques ou privées et qu'il faut désormais passer du diagnostic à la détermination et l'engagement des réformes elles-mêmes?
- Recherche-t-on, pour décider et voter ces réformes, une majorité large, dépassant les clivages politiques habituels? Associe-t-on la société civile à ces choix? Si oui sous quelle forme?
- Est-on prêt à dégager les moyens humains et techniques nécessaires pour mettre en œuvre ces réformes?



- Procède-t-on à des expérimentations territoriales ou sectorielles? À quel rythme réforme-t-on (en 100 jours par ordonnances ou sur une législature)?
- Comment suivre le résultat des réformes et, le moment venu les évaluer et les corriger s'il y a lieu?



Biographies des intervenants

Le modérateur

Jean-Ludovis Silicani,

Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,

Ingénieur civil des mines, titulaire d'un DEA de sciences économiques, ancien élève de l'IEP de Paris et de l'ENA, Jean-Ludovic Silicani commence sa carrière au Conseil d'État en 1980. Il est directeur à l'agence nationale de valorisation de la recherche de 1984 à 1986, avant de rejoindre le ministère de la culture et de la communication comme directeur de l'administration générale de 1986 à 1992. Il est alors nommé directeur général de la bibliothèque de France. En 1993, il devient directeur du cabinet de Simone Veil, ministre d'État, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville. En 1994, il est rapporteur général de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, puis, de 1995 à 1998, commissaire à la réforme de l'État. Réintégré au Conseil d'État en 1998, il préside la quatrième sous-section du contentieux de 2003 à 2009. En avril 2004, il rédige pour le Premier ministre un rapport sur la rémunération des directeurs d'administration centrale. D'octobre 2007 à avril 2008, il est chargé de la rédaction du *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, et en 2009, il est membre de la commission présidée par Édouard Balladur sur la réforme des collectivités locales. Il préside l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) de 2009 à 2015. Depuis janvier 2015, il a réintégré le Conseil d'État, comme membre de la section des finances.

Les intervenants

Anicet Le Pors,

Ancien ministre, conseiller d'État honoraire

Anicet Le Pors a été successivement ingénieur à la Météorologie nationale, économiste au ministère de l'économie et des finances, sénateur et conseiller général des Hauts-de-Seine, ministre de la fonction publique et des réformes administratives (1981-1984), conseiller d'État et président de formation de jugement à la Cour nationale du droit d'asile. Il a parallèlement exercé des responsabilités associatives, syndicales et politiques. Membre, à sa création, du Haut conseil à l'intégration, il a également été membre de la Commission d'accès aux documents administratifs, du groupe d'experts sur la continuité du service public des transports, administrateur de l'Agence nationale des fréquences, vice-président du Conseil national du tourisme, chargé de mission sur les emplois-jeunes, la dé cristallisation des pensions des anciens combattants d'outre-mer, la situation des travailleurs saisonniers. Il a présidé le comité de pilotage pour l'égal accès des femmes et des hommes aux emplois supérieurs des fonctions publiques. Il est l'auteur de nombreux rapports officiels et d'ouvrages. Il a notamment publié deux « Que sais-je ? » sur *La citoyenneté* et *Le droit d'asile* et, avec Gérard Aschieri en 2015, *La fonction publique du XXI^e siècle*.



Hervé Gaymard,

Ancien ministre, député et président du conseil départemental de Savoie

Hervé Gaymard est député et président du conseil départemental de la Savoie, membre de la Commission des affaires étrangères et de la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale. Il a exercé différentes responsabilités ministérielles : économie, finances et industrie ; santé et sécurité sociale ; agriculture, pêche, alimentation et affaires rurales.

Il a également été président du Conseil d'administration de l'Office national des forêts entre janvier 2010 et mars 2013.

Hervé Gaymard est l'auteur de plusieurs livres : essais littéraires (*Pour Malraux, Pour le livre, Avec Mario Rigoni Stern*), politiques (*La route des Chapieux, Nation et engagement*) et géopolitiques (*Un nouvel usage du monde*).

De nombreux rapports et articles témoignent de son engagement sur les questions sociales, l'agriculture et la forêt, pour le développement et l'Afrique, ainsi que de son implication sur les réflexions concernant les échanges internationaux et la mondialisation.

Éric Le Boucher,

Éditorialiste aux Échos

Diplômé de l'Institut de statistique de l'université de Paris, titulaire d'un DEA de gestion et d'un doctorat d'économie de l'université Paris Dauphine, Éric Le Boucher a commencé sa carrière comme économiste à l'Institut de recherche en information économique et sociale de l'université Paris Dauphine. Il a intégré la rédaction de l'Usine nouvelle puis du Matin de Paris en 1982, avant de devenir, en 1983, journaliste économique au Monde. Il a également exercé les fonctions de correspondant de ce journal à Francfort, puis rédacteur en chef et éditorialiste. En 2008, il a intégré la rédaction du journal Les Échos. Il a été directeur de la rédaction d'Enjeux Les Échos et il est l'un des cofondateurs du magazine en ligne Slate.fr. Par ailleurs, il a été membre de la Commission pour la libération de la croissance française qui a remis son rapport en janvier 2008, et président au Conseil pour la diffusion de la culture économique créé en 2006. Aujourd'hui éditorialiste aux Échos, il est membre du conseil du Centre d'études prospectives et d'informations internationales.



Actes – L'État : démantèlement ou réforme?

Jean-Ludovic Silicani

*Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence*

Je remercie tout d'abord la section du rapport et des études de m'avoir confié le soin d'animer la dernière conférence de ce cycle « Où va l'État ? », ainsi que les intervenants présents aujourd'hui pour débattre du sujet *L'État : démantèlement ou réforme ?* »

Ce thème n'est pas spécifique à telle ou telle mission publique, contrairement à la plupart des précédents thèmes déjà abordés lors du cycle. Il renvoie à un champ beaucoup plus large et ce à plusieurs titres.

En effet, compte tenu de l'intrication extrême des différents acteurs publics (État, collectivités territoriales, organismes de sécurité sociale), par des biais juridiques ou financiers, le terme « État » peut être compris au sens large comme au sens strict du terme puisque le concept de « démantèlement » ou de « réforme » renvoie à une appréciation portant autant sur les transformations plus ou moins radicales des politiques menées que sur la méthode par laquelle ces transformations sont réalisées. Il est donc selon moi essentiel de traiter brièvement des questions ayant souvent fait achopper des réformes, même unanimement jugées comme pertinentes, car elles furent mal expliquées, mal mises en œuvre et insuffisamment analysées quant à leurs modalités d'application. Une réforme ne réussit pas uniquement par sa justesse et son bien-fondé, mais également par la capacité des membres du Gouvernement à convaincre le Parlement de la voter. Néanmoins, lorsqu'un consensus ne parvient pas à être trouvé, les politiques ont malgré tout le devoir de la faire connaître à la population et aux acteurs, et de préparer les administrations qui devront la mettre en œuvre. Nous avons par le passé déjà assisté à l'abandon de réformes, du fait d'une mauvaise information et coordination des services censés la mettre en œuvre. Même si le « fond » sera évidemment abordé pendant la conférence, la « méthode » occupera aussi une place importante.

Il me semble nécessaire, en premier lieu, de rappeler les trois, ou quatre, grandes catégories de missions des acteurs publics.

-- Les missions de puissance publique, pour lesquelles les acteurs interviennent de façon unilatérale en édictant des règles ou en prenant des décisions qui s'imposent (interdictions, obligations, sanctions). Ces actes unilatéraux ne pourraient pas être pris par une entreprise ou un particulier. Les fonctions régaliennes que sont la justice ou la police font également parties des missions de puissance publique. Là encore, les acteurs publics appliquent le principe de « violence légitime », admis en démocratie. Au-delà des secteurs régaliens au sens strict déjà évoqués lors de

nos conférences, des pouvoirs généraux de police administrative, générale ou spéciale, sont détenus par quantités d'autorités publiques, relevant de l'État ou des collectivités locales, qui sont placées en situation unilatérale et imposent, pour des raisons d'intérêt général, des règles aux entreprises ou aux particuliers.

-- La production et la délivrance de grands services publics de masse, les deux plus importants étant l'éducation et les soins hospitaliers. Ces secteurs occupent la moitié de la fonction publique, avec deux millions et demi d'agents de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux. Ces services de masse n'exercent pas de prérogatives de puissance publique puisqu'il s'agit d'enseigner et de soigner, choses pratiquées tout autant par le privé.

-- Les transferts financiers : en France environ 35% du PIB est collecté puis transféré à des acteurs identiques ou différents de ceux qui ont initialement cotisé. Depuis 60 ans, notre système n'a cessé de se complexifier pour retraiter plus d'un tiers du PIB afin d'assurer une bonne répartition des revenus entre les personnes ou entre les territoires. Faut-il mobiliser une telle masse financière pour atteindre ces objectifs ?

-- Ces trois grandes missions correspondent à la grande majorité des missions publiques. Cela dit, on peut identifier une quatrième mission, qui mobilise peu de moyens publics, celle que les Anglo-Saxons appellent le *soft power*³²⁹, c'est-à-dire une mission de collecte, de traitement et de diffusion (ou pas, selon des raisons pratiques ou stratégiques) d'informations. Le réseau diplomatique exerce notamment cette mission.

En complément de cette présentation par grandes missions, rappelons que sur les 57% du PIB correspondant à la dépense publique, 35% (donc près des deux tiers) sont des transferts financiers, 19% (près d'un quart) assurent le fonctionnement et l'équipement de toutes les administrations publiques, les 3 derniers % correspondant aux intérêts de la dette.

À quel niveau et avec quels moyens peut-on traiter efficacement des questions comme l'emploi, l'intégration ou l'avenir des territoires ? Que peut faire l'État-Nation sur des sujets dépassant les frontières ? Est-il suffisamment armé pour faire face aux enjeux environnementaux qui touchent tous les pays ?

Nous poserons la question du bon « outillage » des acteurs publics et de l'État pour relever ces défis, c'est-à-dire pour anticiper les problèmes, concevoir des politiques publiques et s'assurer qu'elles sont efficaces et traitées par les bons acteurs publics au bon niveau : autorités supranationales, nationales ou locales.

Pour finir, je souhaite présenter les trois principaux « modèles » de réformes de l'État qui ont vu le jour après les Trente Glorieuses, période, à un moment où, la croissance se ralentissant, on a commencé à questionner l'efficacité et l'avenir des acteurs publics.

329 Le *soft power* (ou « influence culturelle » ou « puissance douce »), a été érigé en concept dans les années 90 pour désigner l'emprise de la culture américaine sur le monde. Il désigne par métaphore l'influence géopolitique que peut avoir un État à travers la culture.



-- Le modèle anglo-saxon, mis en œuvre par Ronald Reagan aux États-Unis et par Margaret Thatcher en Grande-Bretagne, développe l'idée selon laquelle moins l'État intervient dans la sphère opérationnelle comme dans la sphère de la puissance publique, mieux le pays se porte. Ce modèle fut corrigé par la suite par leurs rivaux politiques respectifs, Bill Clinton et Tony Blair.

-- Le modèle scandinave consiste à faire intervenir l'État, qui demeure fort et actif, mais uniquement sur des fonctions précises de stratégie et de régulation au sens large. C'est un modèle de spécialisation de l'État, celui-ci déléguant aux autres acteurs publics – collectivités territoriales, agences – ou privés le soin de mettre en œuvre les politiques publiques.

-- L'expérience française. Sous les différents Gouvernements qui se sont succédé depuis une trentaine d'années, l'État est resté fidèle au modèle mis en place après la Libération, avec des ajustements et une plus grande place laissés aux collectivités locales et aux organismes de sécurité sociale. Il s'est agi de moderniser et d'optimiser le système mais sans modifier profondément le périmètre de l'action publique, lequel non seulement ne s'est pas réduit, mais s'est même accru puisque le taux de la dépense publique a atteint 57% du PIB.

Je vais maintenant donner la parole à Anicet Le Pors, économiste de formation, ancien ministre, ancien parlementaire, et qui est dorénavant un citoyen engagé. Les problématiques posées pourront être abordées aussi largement que possible. Estimez-vous que le modèle d'État, actif, et de sphère publique, large, mis en place en France après la seconde guerre mondiale, sont toujours pertinents aujourd'hui, dans un contexte de mondialisation et d'intégration européenne ?

Anicet Le Pors

Ancien ministre, conseiller d'État honoraire

Merci M. le président. Je vais m'efforcer de répondre à votre question, que je vous remercie d'avoir placée dans un cadre aussi large que possible. Vous avez évoqué les grands défis de notre temps, et je suis persuadé que le contexte de crise historique dans lequel nous nous trouvons pose problème pour répondre à la question « Où va l'État ? ».

Préalablement, vous avez cité différents modèles d'action publique dont je crains, compte tenu du contexte actuel, qu'ils ne soient largement obsolètes. Peut-on caractériser la France aujourd'hui comme étant le pays d'un État modernisé ? J'en discuterai et vous donnerai ma réponse.

Je veux évoquer tout d'abord ce contexte et le moment où nous sommes. Le grand intellectuel catholique René Rémond, dans son livre *Regards sur le XX^e siècle*, a considéré ce siècle comme siècle « prométhéen », car l'homme a cru qu'il pouvait à la fois contrôler la nature et forger de toutes pièces son destin. Tout cela s'est effondré dans le fracas d'appareils d'État pourtant très structurés et dans un affaiblissement général des grandes idéologies à la fin du XX^e siècle. Cette évolution nous laisse dans ce qu'on appelle aujourd'hui une perte de repères. Pour prendre les choses autrement, et vous l'avez abordé M. le président, on peut considérer



qu'après la seconde guerre mondiale se sont succédé une trentaine d'années d'inspiration keynésiennes, teintées d'un peu de marxisme au départ, puis un cycle d'une trentaine d'années d'ultralibéralisme débouchant sur une crise financière profonde qui tend à se généraliser en crise de civilisation.

Dans cette crise, la France a eu la chance de disposer d'un secteur public étendu, qui a constitué un « amortisseur social » puissant. Certains ont même évoqué « un retour de l'État ». Mais de quel État s'agit-il, pour la période dans laquelle nous sommes, qui est caractérisée par Edgar Morin comme une période de « métamorphoses » ? Et quelle configuration sera la sienne au-delà de la métamorphose ?

Je voudrais aussi évoquer au préalable une question que je me suis posée tout au long de ce cycle. Je me suis étonné qu'on n'aborde pas, s'agissant de l'État, la question institutionnelle, puisque l'État c'est d'abord des institutions. Je comprends fort bien que le Conseil d'État n'ait pas voulu s'engager sur ce terrain, néanmoins ce thème a son importance dans un cycle comme celui-ci. Personnellement, je veux en dire un mot. Je considère que la souveraineté nationale n'est pas négociable ; je suis pour un régime parlementaire, pour la suppression de l'élection du Président de la République au suffrage universel, pour une assemblée élue sur un mode de scrutin proportionnel, pour que le Gouvernement détermine et conduise effectivement la politique de la Nation en disposant de l'administration et de la force armée, pour la dualité des juridictions, pour la libre administration des collectivités territoriales, pour un effort important en matière de formation à la citoyenneté.

Je vais à présent me placer sur le terrain plus classique, qui a été celui des conférences précédentes, illustrer ma réflexion sur le rôle de l'État par trois affirmations : un État rationnel, un État responsable et un État universaliste.

-- Un État rationnel : l'État doit diriger la démarche scientifique dans un pays comme la France. Nous avons à cet égard connu la période du Commissariat général du plan, qui s'est doublé chemin faisant d'un Conseil d'analyse économique, puis a été remplacé par le Centre d'analyse stratégique pour donner lieu, en avril 2013, au Commissariat général à la stratégie et à la prospective, rebaptisé « France Stratégie ». Si on suit l'évolution de cet appareil, on ne peut conclure autre chose qu'à sa marginalisation. Si l'on envisage la question sous l'angle des politiques économiques, j'ai eu la chance comme acteur à la direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances de participer, dans les années 1960-1970, à la rationalisation des choix budgétaires (RCB). Ce qui la caractérisait essentiellement, c'était la volonté de concevoir la décision publique sur une réflexion scientifique aussi large que possible, sur une analyse de système complétée de dizaines d'études analytiques qui avaient été listées, de fonder sur cette base la décision publique. J'ai cru reconnaître dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) la RCB, sauf qu'il n'y avait pas de grandes préoccupations scientifiques et que la règle de fongibilité asymétrique dénaturait largement la réflexion. Puis, il y a eu la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui, sans aucun souci de bases scientifiques dans son élaboration, a recouru aux cabinets privés : on a inventorié des centaines de mesures qui avaient un double objectif, celui de légitimer la

suppression d'un emploi de fonctionnaire sur deux partant à la retraite, et celui de supprimer ce que j'ai appelé l'administration rationalisante, par exemple le Conseil national d'évaluation. Il résulte de tout cela qu'à mon avis, il faut restaurer l'État dans sa capacité d'intervention volontaire, lui donner des moyens d'expertise dont il ne dispose plus, engager non pas une planification à la française dans sa conception ancienne mais des formes de programmation, qui tiennent compte d'un monde très aléatoire, puis restaurer des concepts abandonnés comme celui de l'efficacité sociale. Une intervenante, lors d'une récente conférence, a souligné que les critères de gestion de l'État se situent à des niveaux beaucoup plus exigeants que ceux qui sont requis dans l'entreprise privée. Or, nous sommes aujourd'hui en pleine idéologie managériale et considérons qu'en quelque sorte, l'entreprise est le paradigme de l'ensemble de la société ; ce n'est pas possible. Voilà donc mon premier propos sur l'État rationnel.

-- L'État responsable : pour qu'il soit responsable, il faut un État cohérent et identifiable. Or je considère qu'on a assisté, notamment au cours des deux dernières décennies, à un démembrement de l'État, du fait de la multiplication des autorités administratives indépendantes, du développement des autorités de régulation en tous genres, des privatisations massives, avec des délégations de service public sous des formes très variées. Ce qui a sous-tendu ces transformations que j'appelle démembrements, c'est que l'on a pensé que l'on pouvait distinguer service public et secteur public, c'est-à-dire la gestion de la base matérielle. C'est une question que l'on peut discuter. Je pense effectivement, et le Conseil d'État l'a reconnu dans sa jurisprudence dès le début du XX^e siècle, que d'un point de vue ponctuel, local, microéconomique, on peut envisager cette dissociation. La délégation de service public en est un exemple assez probant. Ce que je conteste, c'est qu'on puisse généraliser cette pratique à l'ensemble de la société, car je considère qu'il est nécessaire pour l'État de conserver une base d'appropriation sociale suffisante pour mener les actions volontaires qui relèvent de sa compétence et de sa mission. Or, on a fait comme si le service public pouvait exister en quelque sorte hors-sol, indépendamment d'une base matérielle. Je ne reviendrai pas sur le *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité* parmi les hommes de Jean-Jacques Rousseau, qui a posé que la propriété était le premier acte politique pratiqué dans des sociétés organisées. Il y a 40 ans, il y avait une phrase très usitée qui proclamait : « *là où est la propriété, là est le pouvoir* ». Aujourd'hui, on ne la cite plus, sauf peut-être aux Échos – journal que connaît bien M. Le Boucher – qui considère que la propriété est bien une question importante, et qui s'y réfèrent largement en évoquant les changements de propriété entre entreprises, montrant ainsi que les entrepreneurs accordent, eux aussi, une grande importance à la propriété comme instrument de pouvoir. Mais, paradoxalement, l'État ne semble pas prendre cela en compte, et c'est pourquoi je pense qu'il faudrait restaurer l'appropriation sociale. Sans insister sur les nationalisations de 1982, mais en tirant les enseignements de celles-ci, je considère que l'appropriation sociale aujourd'hui pourrait se caractériser par trois volets. Premièrement, identifier ce que notre collègue Jacques Fournier appelle, dans son livre *L'Économie des besoins*, les biens et services fondamentaux que l'on souhaite faire produire, diriger ou réglementer par la puissance publique. Ensuite, un transfert de propriété, pouvant



paraître à contre-courant aujourd'hui, mais qui me semble indispensable. Enfin, l'intervention des acteurs eux-mêmes dans le cadre de cette appropriation, ce qui a généralement manqué dans les dernières expériences de ce genre.

-- L'État universaliste. Ce qui caractérise notre époque, selon moi, c'est un grand moment dans l'Histoire du genre humain, c'est une bipolarisation entre individuation et mondialisation. L'individuation, de prime abord, conduit souvent à considérer que les gens sont de plus en plus égoïstes et repliés sur eux-mêmes, mais c'est aussi le fait qu'ils ne puissent plus se rattacher à de grandes idéologies, c'est-à-dire inscrire leurs actions sous un idéal et au sein d'appareils politiques parfaitement structurés auxquels ils adhèrent en responsabilité en se constituant citoyens. Bien entendu, l'inspiration peut être à la fois française, où l'acquis social est important, mais également provenir de l'étranger, où des phénomènes de ce genre se développent notamment dans les pays qui nous entourent. On peut regretter en la matière la faible contribution de l'Union Européenne, en dépit de l'article 20 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, qui dispose qu'« est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre ». Cette définition est indéfendable d'un point de vue juridique et elle est, si on s'en rapporte au texte, d'une extrême pauvreté en ce qui concerne les moyens qui lui sont associés. Quant à la mondialisation, c'est le terrain aujourd'hui le plus fécond pour apporter des idées nouvelles et faire progresser notre réflexion. Au fond, c'est le moment de l'émergence et de l'affirmation, croissante mais ô combien contradictoire, de valeurs universelles. C'est le lieu également où se manifeste la nécessité de la protection du patrimoine commun de l'humanité, l'affirmation, comme on le trouve dans les travaux de Vatican II, de biens à destination universelle. Telle est la caractéristique de notre temps, et nous devons accorder à ces concepts la plus grande attention.

Dans ce cadre, quelle est la place dévolue à l'État ? Pour ma part, je considère que la Nation est et demeure le niveau le plus pertinent d'articulation du particulier et du général et que, partant de là, l'État-Nation est en quelque sorte l'opérateur qui anime la dialectique entre le sujet de droit « quel citoyen ? » et l'autre sujet de droit « quel genre humain dans le cadre de la mondialisation ? ». Adopter cette perspective serait une chance pour la France, qui a une longue expérience dans ce domaine, et pourrait encore apporter une contribution en matière de services publics comme en ce qui concerne le droit du sol, le droit d'asile, la laïcité, la culture juridique et institutionnelle – elle a connu quinze constitutions en deux siècles –... Tout cela est aujourd'hui déstabilisé ; néanmoins demeurent des apports.

En conclusion, à la question qui a été posée « démantèlement ou réforme ? », je dirai que le processus de démantèlement est largement entamé et, quant à la réforme, je pense qu'elle devrait prendre la forme d'une transformation qualitative d'envergure permettant enfin à la « main visible » d'en imposer à la « main invisible ».



Jean-Ludovic Silicani
Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence

Merci de ce témoignage. Je demande à Hervé Gaymard et à Éric Le Boucher s'ils souhaitent réagir à l'intervention d'Anicet Le Pors. Je voulais au préalable préciser à Anicet Le Pors que, lorsque j'ai indiqué les différentes expériences de réformes de l'État, j'ai repris des termes normalisés qui ne sont pas les miens, et notamment en me référant à la « modernisation de l'État ». C'est un terme qui préexiste à ma propre existence...

Anicet Le Pors
Ancien ministre, conseiller d'État honoraire

Je reconnais vous avoir trahi sciemment !

Jean-Ludovic Silicani
Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence

L'essentiel, c'est que ce soit sciemment. Je donne maintenant la parole à Hervé Gaymard, ancien ministre, actuellement député et président du conseil départemental de Savoie, auteur de quelques essais littéraires, même si ce n'est pas sur les sujets de notre table ronde aujourd'hui. Faut-il, pour citer des responsables politiques, changer complètement le « logiciel de l'action publique », notamment de l'État, et procéder à un « *Big Bang* » sur le rôle de l'État – ce sont des citations ?

Hervé Gaymard
Ancien ministre,
député et président du conseil départemental de Savoie

Je crois qu'il faut toujours se méfier des Big Bang et des expressions médiatiques. Je ne vais pas non plus développer un propos théorique sur l'État, même si je l'ai servi avec passion et que je continue à le servir en tant qu'élu de la République.

Je me contenterai de quelques remarques pragmatiques tirées de mes expériences multiples et variées.

La perception de l'État peut s'incarner à travers une remarque que l'on me fit un jour : « *il n'y a que deux élus dont je comprends le rôle : le maire et le Président de la République* ». C'est une réflexion qui va très loin : notre organisation institutionnelle est extrêmement complexe : les services de l'État, l'assurance maladie, les agences de l'eau, les collectivités territoriales... Pour le citoyen face au pouvoir, il y a une sorte de vérité immanente qui se retrouve caricaturalement dans la scission du nous – les citoyens – et eux – les différentes institutions qui surplombent leurs vies, les institutions ne désignant pas seulement l'État. C'est pourquoi il est difficile pour un citoyen de ne parler que de l'État au sens strict du terme sans évoquer l'ensemble des institutions qui interviennent dans la vie collective.

Quelle est la situation de l'État aujourd'hui et comment est-elle perçue ? Pour ma part, je pense qu'elle est perçue de façon tout à fait paradoxale. On peut dire que



les contribuables, pour l'essentiel, trouvent que l'État n'est pas assez efficient et qu'ils n'en n'ont pas « pour leur argent » pour parler de façon triviale ; les citoyens estiment que l'administration est souvent lointaine et broyeuse dans sa logique technocratique ; les usagers sont souvent mécontents du service rendu ; les fonctionnaires ne sont pas davantage satisfaits puisqu'ils estiment qu'ils n'ont plus vraiment de cap clairement assigné, compte tenu notamment des différents cycles de réformes intervenus depuis une trentaine d'années sans qu'on y ait toujours vu une ligne directrice. Ce qui est paradoxal c'est que, en dépit de ce constat que je fais sur le terrain tous les jours, il y a une très forte demande d'État dans notre pays, au meilleur sens du terme, ce qui n'est peut-être pas le cas dans tous les pays européens. Je pense que c'est à cette demande d'État renouvelé et renforcé que nous devons prêter attention.

Je ne reviendrai par sur la question institutionnelle évoquée par Anicet le Pors, étant en désaccord avec à peu près tous les axes d'une nouvelle Constitution qu'il a dressés devant nous. Néanmoins je considère comme lui que pour qu'il y ait une réforme efficace de l'État, plusieurs critères doivent être réunis.

-- En premier lieu, il faut l'implication réelle du pouvoir politique, qui fait défaut aux tentatives de « réforme de l'État » depuis une trentaine d'années. Nous ne sommes plus à l'époque du Fonds de développement économique et social (FDES), dans les années 1950 ou 1960, lorsque le ministre des Finances décidait sectoriellement des investissements. Nous mesurons en période contemporaine et très récente le coût de la non-vision stratégique de l'État dans certains sujets. Pour citer un exemple concret, la couverture haut débit numérique du territoire national n'a pas été pensée. Il eut fallu désigner des autorités organisatrices et de vision stratégique de l'État. Nous avons donc pris beaucoup de retard sur ce dossier.

-- Se pose ensuite la question de la responsabilisation. Lorsque des fonctionnaires, de tous niveaux, se confient à moi, je suis très frappé par le fait qu'ils ont le sentiment de ne pas être réellement dirigés et responsabilisés. D'ailleurs, au sein de la fonction publique, la gestion des ressources humaines est déficiente et c'est très dommageable à la qualité des actions publiques. Le personnel militaire de l'État constitue peut-être une exception. Je pense que l'armée, au fil des décennies, malgré ou peut-être en raison de ses très nombreuses réformes que les administrations civiles n'ont pas effectuées à la même mesure, a su bien se renouveler y compris dans le domaine des ressources humaines. La sphère civile, qui n'est pas tout à fait comparable, pourrait s'inspirer utilement de ce retour d'expérience sur une quarantaine d'années, en termes d'objectifs impartis aux réformes et de responsabilisation qui est donc très importante.

-- Se pose enfin la question de l'économie des moyens. Il n'est pas possible, durablement, d'avoir une sphère publique qui pèse 57% de la richesse nationale. Comme l'a expliqué Jean-Ludovic Silicani dans son propos liminaire, j'entends bien qu'une grande partie de ces dépenses sont des dépenses de transfert, et que le train de vie de l'État ne concerne qu'une petite partie des dépenses publiques. Il n'empêche que l'on ne peut pas rester les bras ballants en se contentant d'attendre que les choses se passent car une sphère publique d'une telle ampleur n'est pas viable.



Pour conclure, d'autres sujets mériteraient d'être abordés, tels celui des administrations centrales et des administrations déconcentrées, qui ne peuvent rester étrangères aux mouvements de réforme. Sur la question posée par le débat, « réforme ou démantèlement de l'État », j'estime que nous avons besoin en France d'un État fort, parce qu'il sera recentré, et de réformes, ô combien indispensables.

Jean-Ludovic Silicani

*Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence*

Est-ce que Anicet Le Pors et Éric Le Boucher souhaitent réagir à ces réflexions ?

Anicet Le Pors

Ancien ministre, conseiller d'État honoraire

Je voudrais profiter de la présence du président d'un conseil départemental pour lui demander ce qu'il pense de l'avenir des départements, par référence à un article du géographe Hervé Le Bras paru il y a quelques jours dans *Le Monde*, dans lequel il prend la défense du département, et va jusqu'à dire, selon ses propres paroles, que « supprimer le département, ce serait idiot ». Il ajoute aussitôt que la création de métropoles va bouleverser la donne, alors que le département a joué un rôle important dans l'agencement des territoires en créant des chefs-lieux où se concentraient la matière grise et la compétence. Il souligne également le fait que l'État se défaisse sur les départements de dépenses qu'ils doivent effectuer au nom du principe d'égalité. Il aboutit enfin à la conclusion que ce sont les départements à la périphérie des métropoles, souvent des départements pauvres, qui sont appelés à aider les populations les plus pauvres. Dans cet embrouillamini, que pensez-vous de l'avenir du département ?

Hervé Gaymard

*Ancien ministre,
député et président du conseil départemental de Savoie*

C'est une question effectivement très importante. Étant président du conseil départemental de Savoie, je vais parler en connaissance de cause, mon département étant très singulier puisqu'il est chargé d'histoire, devenu français en 1860, lors de la partition de la province de Savoie en deux départements : la petite Savoie et la Haute-Savoie. Les départements comme les nôtres ont une histoire symbolique, puisqu'ils ne sont pas le résultat d'un découpage artificiel fait sous la Convention, même si la Savoie a été française entre 1792 et 1815 avec le département du Mont-Blanc. Le Conseil général hier et le Conseil départemental aujourd'hui revêtent une *affectio societatis* importante. On est prisonnier, en quelque sorte, de son territoire d'origine et de son lieu de naissance. Braudel³³⁰ disait que le paysage en France changeait tous les trente kilomètres ; quand on parle de la France et des territoires, on ne parle pas d'une abstraction, on parle de territoires de manière extrêmement concrète et enracinée.

330 Fernand Braudel (1902-1985) est un historien et géographe français qui s'est, entre autres travaux, intéressé à la géographie française dans *L'identité de la France*, Arthaud-Flammarion, Paris 1986, 368 p.

Pour essayer de vous répondre, je pense que dans les territoires où il y a une métropole, soit à peu près une quinzaine en France, il est évident que la superposition d'un Conseil départemental et d'une métropole n'est pas souhaitable. Je pense dès lors que ce qui a été fait dans le Rhône avec le Grand Lyon, qui a absorbé une partie du conseil général du Rhône, me semble inévitable, parce qu'à l'échelon d'une métropole, on ne connaît pas bien son conseiller départemental, d'autant que les limites des cantons sont très arbitraires et entraînent plutôt une superposition de compétences. Dans le reste du territoire, c'est-à-dire sa majorité, demeure un paradoxe de la réforme que nous sommes en train de terminer de voter, puisqu'après le colloque je retournerai à l'Assemblée pour une séance de nuit sur la deuxième partie du projet de loi NOTRe³³¹. En effet, de grandes régions supposent le maintien d'un échelon départemental.

On aurait pu envisager une suppression des départements si on avait gardé des régions à taille humaine, mais pour beaucoup, elles sont très grandes et sans aucun *affectio societatis* puisqu'elles ne correspondent à rien sur le plan historique et ethnologique, et même sur le plan économique. Vous parliez tout à l'heure des travaux d'Hervé Le Bras, mais il existe aussi des cartes de l'INED et de la DATAR, qui montrent quelle est la France réelle : on oublie les circonscriptions administratives, on oublie les collectivités territoriales, on regarde ce qu'est la vie des gens, la vie des ménages, les réseaux de transports, les déplacements des flux économiques. C'est un exercice extrêmement intéressant. Par exemple, on voit qu'entre l'Alsace et la Lorraine, et encore davantage avec la Champagne-Ardenne, il y a très peu de relations, et que les relations de l'Alsace se font surtout au Nord, à l'Est et au Sud-est. Dans ma région Rhône-Alpes, la Savoie et l'Auvergne communiquent avec Genève et Grenoble, mais très peu avec Lyon, et Lyon absorbe en réalité la moitié du département de l'Ain et une partie de la Loire. De même, il n'y a aucune liaison entre Toulouse et Montpellier. Il existe donc une France réelle, économique, dont les relations effectives ne correspondent ni aux circonscriptions d'hier, ni au nouveau découpage régional.

Sur un autre aspect, puisque les régions sont grandes, la pertinence d'un territoire départemental pour assurer la solidarité, notamment territoriale et sociale, me semble inévitable. Face aux faits urbains et métropolitains que vous évoquez, il y a deux catégories de départements : ceux dont le chef-lieu concentre beaucoup de richesses économiques et de population, et ceux où c'est l'inverse. Dans mon département par exemple, 30% du PIB est concentré sur l'agglomération Chambéry-Annecy, qui est la plus peuplée. Mais 70% de la richesse économique est dans la montagne, dans les barrages EDF, les usines et les stations de ski. Dans d'autres, l'essentiel du développement économique se fait autour du chef-lieu. Selon la répartition des activités économiques, il est évident que la question ne se pose pas de la même façon.

En matière sociale, je pense que les départements ont de bonnes relations avec les agences régionales de santé (ARS) puisqu'un certain nombre de politiques sont copilotées, notamment pour les personnes âgées dépendantes et pour les personnes handicapées. Par ailleurs, ce copilotage peut également s'exercer avec

331 Loi sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.



l'État et la préfecture s'agissant des politiques de lutte contre la pauvreté et la précarité. Aujourd'hui, il me semble néanmoins qu'il existe un équilibre assez instable et insatisfaisant, avec un brouillage des rôles respectifs de l'État, des caisses d'allocations familiales et du département. Il faudrait qu'il n'y ait qu'un seul pilote dans l'avion, qu'il soit l'État ou le département. Autre motif d'insatisfaction : ce qui concerne le handicap au travail, car les Esat³³² restent dans le domaine de l'État alors que le département est compétent conjointement avec l'ARS sur les autres formes de handicap. Un projet de loi, déposé par l'actuel Gouvernement quelques semaines avant les annonces sur la suppression des départements, prévoyait d'ailleurs de renforcer la compétence du département sur le handicap au travail, pour disposer d'un bloc de compétences cohérent. La responsabilité solidaire revêt enfin un fort enjeu financier, car les départements versent des prestations universelles de solidarité, notamment l'allocation d'indépendance et la prestation compensatrice du handicap, qu'ils cofinancent avec l'État. Cela induit de grandes inégalités : non pas que les prestations soient d'un niveau différent pour les citoyens en fonction de la richesse des départements – puisque des commissions indépendantes médicales attribuent les allocations en fonction de la situation objective des personnes concernées –, mais car l'inégalité est indirecte. En Savoie par exemple, lorsque toutes ces prestations sont acquittées par le département, en dépit de leur multiplication par trois en dix ans, nous pouvions encore subventionner la construction d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ce qui diminue le reste à charge des résidents. Dans le Cantal, en revanche, ce n'est plus possible, parce que lorsque le département a pu satisfaire toutes les dépenses obligatoires de prestations sociales universelles, il ne peut plus investir. C'est pourquoi, depuis de nombreuses années, je suis favorable à la renationalisation du financement des prestations sociales universelles, parce que je considère que le système qui prévaut aujourd'hui a des effets pervers : pas directement sur les assurés sociaux mais indirectement sur la moindre capacité d'intervention des collectivités départementales. On dit toujours en France qu'on est dans le pays de Descartes avec des jardins à la française ; en réalité, sur ce sujet, on est face à un véritable jardin à l'anglaise dans lequel il est très difficile de se retrouver. Je pense donc qu'on gagnerait aussi à clarifier les choses, à la fois pour le citoyen, mais aussi pour l'efficacité de l'action publique.

Jean-Ludovic Silicani

*Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence*

Je voudrais poser une question à Hervé Gaymard. Finalement, on s'aperçoit, malgré ou à cause de cette énorme machine qui redistribue 35% du PIB, que l'on ne parvient pas à atteindre une réduction suffisante des inégalités et même, qu'à l'inverse, celles-ci se sont accrues depuis 10 ou 15 ans³³³. On n'arrive pas non plus

332 L'Établissement et services d'aide par le travail (Esat) est un établissement médico-social de travail protégé dans lequel les personnes handicapées ont accès à des activités professionnelles et peuvent bénéficier d'un soutien médico-social et éducatif.

333 Le coefficient de Gini mesure les inégalités et permet les comparaisons ; depuis les années 1990, il a augmenté, indiquant que les inégalités se sont accrues. De même, le rapport entre le revenu des 10% les plus riches et les 10% les plus pauvres a augmenté depuis 2012.

à apporter les financements nécessaires au bon niveau, notamment au niveau territorial pour les politiques publiques en matière sociale. C'est quelque chose qui me paraît central dans toutes les réformes de l'État, passées, présentes et surtout à venir : la question de l'inefficacité des mécanismes de redistribution et de péréquation.

Hervé Gaymard a fait deux constats, et les enquêtes d'opinion le confirment. D'une part la relative insatisfaction des citoyens, entreprises et particuliers, et la complexité de mise en œuvre de certains services publics, même si globalement l'opinion des Français en ce qui les concerne est relativement bonne ; d'autre part une forte demande d'État. Ma question est donc la suivante : n'est-ce pas plutôt une demande de services publics ?

Hervé Gaymard

Ancien ministre,

député et président du conseil départemental de Savoie

En réalité, il s'agit d'une double demande ; vous avez raison de distinguer les deux notions, qui ne sont pas totalement substituables.

Il y a, à l'évidence, un besoin de service public en zone rurale comme en zone urbaine, comme c'est le cas par exemple dans mon département pour la SNCF en matière de trajets domicile/travail. *A contrario*, j'entends moins de critiques sur La Poste, l'histoire des bureaux de Poste ayant enflammé les élus mais pas les citoyens, actuellement satisfaits dans ce domaine.

Il y a aussi effectivement un besoin d'État régalien sur les questions de sécurité et justice. Mais on a également besoin d'un préfet qui incarne et qui décide au niveau local, puisqu'il y a un véritable problème de recrutement du corps sous-préfectoral dans les arrondissements. En effet, on a l'impression que l'envahissement normatif et le côté titillant de l'administration tiennent non pas aux fonctionnaires mais à la mise en œuvre d'une réglementation foisonnante qui a conduit les élus locaux et les citoyens à avoir le sentiment d'une absence de direction de l'État. L'une des causes de ce sentiment tient à la déstabilisation des services extérieurs de l'État dans les départements, dans le prolongement de certaines réformes mal mises en œuvre. À titre illustratif, mon département est assez particulier car c'est l'un des derniers de France où le préfet assiste aux sessions du conseil général de bout en bout et où nous faisons ensemble des réunions dans les cantons ouvertes au public. Nous questionnons ainsi les citoyens quant à leurs problèmes quotidiens et, souvent, nous vient la réponse d'une lassitude des institutions qui n'assument pas leurs responsabilités et d'un besoin d'autorité de l'État par la prise de décision.

Jean-Ludovic Silicani

Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence

Ce besoin d'autorité et de cohérence est avant tout censé être porté par l'État sur le territoire. Après ces interventions, la salle a-t-elle des questions ?

[NdA : *Les témoignages et échanges avec la salle, intervenus à ce moment du débat, sont retranscrits à la fin des interventions.*]



Jean-Ludovic Silicani
Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence

Je donne maintenant la parole à Éric le Boucher, dernier intervenant, économiste de formation, ancien directeur d'*Enjeux Les Échos*, éditorialiste actuellement aux *Échos*. La question que je lui pose, qui bien sûr n'est pas limitative, est la suivante : en tant qu'observateur affûté de notre économie, pensez-vous que les particuliers et les entreprises françaises attendent de profondes réformes concernant l'État et, plus généralement, la sphère publique, et qu'ils sont prêts à en accepter les conséquences si ces réformes conduisent à mettre fin aux réglementations protectrices diverses qui les concernent ?

Éric le Boucher
Éditorialiste aux Échos

Les grandes entreprises ne parlent que d'une chose : c'est de se faire « ubériser ». Elles sont toutes terrifiées à l'idée de disparaître, toutes sans exception. Au fond, est-ce que l'État lui aussi ne pourrait pas se faire ubériser, comme une forme d'organisation dépassée relevant des millénaires précédents, pour être remplacé par une organisation via Internet et des formes d'intervention sociales souples, immédiates et beaucoup plus efficaces. Il ne faut surtout pas penser que c'est impossible, car cela ne l'est pas, et la façon de tenir le fil est de se dire qu'il y a eu énormément de changements en France depuis 1995, et que ce phénomène s'accélère depuis ces dernières années avec encore plus de lois, des milliers, qui ont prétendu faire des changements. Chaque président, ministre ou sous-ministre, s'est attaché à faire des lois, sinon ce n'était pas un bon ministre ! Mais je ne pense pas qu'il y ait eu véritablement de réformes, au sens premier du terme : celui de « reformer » l'État pour ce monde ubérisant qui nous attend.

Je pense qu'il y a une sous-estimation de ce qui se passe actuellement.

Vous parliez des métropoles : la métropolisation du monde est fulgurante, même si en France nos quinze métropoles ne nous permettent que d'en voir une toute petite part. Pourquoi cette métropolisation ? Parce que l'économie s'organise de façon agrégative. Un emploi appelle l'emploi, comme en Californie avec une mobilité très forte des travailleurs. Et toute l'économie, une économie de la connaissance, se bâtit progressivement sur ce style : il y a métropolisation car il y a agrégation des emplois. Les départements, comme les petites villes de cinquante mille habitants, non raccordés à une métropole n'auront aucun avenir et vont vivre le drame de la désertification, évidente et inéluctable.

Selon moi, le problème des réformes en France est que l'on a fait beaucoup de réformes uniquement pour des raisons budgétaires, pour tenir un peu les comptes. Par conséquent, dans l'esprit des Français, les réformes c'est du « moins » – moins de prestations, moins de maternités... –. Nous sommes aveugles du monde du XXI^e siècle, dans lequel nous vivons pourtant depuis 15 ans déjà et que l'on voit parfaitement venir : un monde brutal, un monde qui change sans cesse. J'emploierais une formule mathématique pour le décrire, celle de la dérivée d'une



fonction : on dérive et l'on ne s'arrêtera plus, notre trajectoire est une dérivée permanente alors que ce n'est plus à de nouvelles situations qu'il convient de s'adapter, mais au changement lui-même. Ce n'est pas facile j'en conviens, pour un État comme la France qui tentait de retrouver ses marques après-guerre avec une économie stable, fordienne, avec de grandes usines... Aujourd'hui, nous sommes entrés dans une ère schumpétérienne de destruction et de création permanentes, qui marque une grande transformation du monde.

La deuxième transformation que nous évoquons tous, c'est l'individualisme. Une question dans la salle avait trait à la manière d'encourager les gens à participer et c'est effectivement la question. Une chose que l'État français ne sait pas faire, c'est démassifier, sortir de la logique des services publics de masse pour proposer des solutions individualisées aux gens. Une autre institution³³⁴ vient de rendre un rapport sur Pôle Emploi qui ne sait pas individualiser ses réponses. Parmi ceux qui retrouvent du travail, seuls 12,6 % le font grâce à Pôle Emploi. Quel échec ! La seule raison des réformes était donc budgétaire, on ne s'adapte décidément pas à la vision schumpétériste du monde.

De fait je crois au radicalisme des réformes. Hervé Gaymard citait tout à l'heure l'armée comme un exemple d'adaptation. Certes, mais regardez l'armée, dont le but était de pouvoir se projeter à l'étranger, qui fait aujourd'hui face au terrorisme et doit pouvoir nous protéger dans nos propres villes. Une reterritorialisation considérable est en cours, elle est nécessaire car aujourd'hui la mission de l'armée est de défendre les citoyens en France et non en Irak ou en Afghanistan. Prenez un autre exemple, l'école. L'école française forme très bien des élites – et je ne dis pas qu'elle ne doit pas continuer à le faire –, mais elle néglige toujours le problème des 150 000 personnes qui quittent le système scolaire sans aucun diplôme. Or, 150 000 gamins qui sortent de l'école sans diplôme est le problème, un problème lourd, un problème social de pauvreté et d'inégalité des chances. Il est donc nécessaire que l'école s'adapte sans pour autant qu'elle abandonne la formation des élites.

Dans ce monde brutal en changement permanent, que peut-on attendre de la réforme ?

Contrairement à ce que disent les hommes politiques, je crois que les Français se sont très bien adaptés au XXI^e siècle. Ainsi, au lieu de dire aux citoyens qu'on va les protéger face à ce monde effroyable qui arrive, il faut leur dire qu'on va les y préparer : cela doit passer d'un État qui protège à un État qui équipe, et je renvoie aux théories d'Amartya Sen³³⁵ notamment. On peut faire de la France un État modèle du XXI^e siècle si l'on prend conscience de cette nouveauté du changement permanent et si l'on retrouve, comme vous l'avez tous très bien dit, une forme de fonction universaliste. La France, à condition d'avoir l'Europe avec elle, peut représenter une force qui civilise la mondialisation. Nous avons en France des valeurs dont nous pouvons être fiers et que nous pouvons mettre en avant, mais à condition de les reformuler au risque de défendre un modèle ancien qui s'écroule. La France est donc très adaptée au XX^e siècle à condition de réformer.

334 Cour des comptes, *Rapport thématique consacré à Pôle emploi*, juin 2015.

335 Économiste et philosophe indien, prix Nobel de sciences économiques en 1998, Amartya Sen a notamment analysé les inégalités et les théories philosophiques de la justice.



Concrètement qu'est-ce que cela signifie ? D'abord, des évaluations de toutes les actions publiques. Hervé Gaymard l'a très bien dit, ces évaluations devraient être extrêmement détaillées. Il y a pourtant dans tous les services publics une sorte de réticence à faire de l'évaluation qui doit être combattue fermement. Il faut tout évaluer sans cesse, y compris les gens. La deuxième chose importante à mon sens est l'empirisme. Si nous n'avons plus nos grandes idéologies messianiques, au moins soyons empiristes. C'est assez ignoré en France, mais il existe une nouvelle science sociale basée sur les données, extrêmement féconde, qui nous apprend énormément de choses. On sait en tirer de très bonnes évaluations et les modifications qui s'ensuivent. Sur ce point, je crois que les Anglais nous donnent beaucoup de leçons.

La question au début de la conférence était de savoir quel modèle – français, scandinave, anglo-saxon – choisir : et bien je crois que le modèle français « 45 et ajusté » est celui qui va mener au démantèlement car il répond encore aux misères de 1945, c'est-à-dire le salariat. C'est un modèle qui protège les salariés alors que l'on n'embauche plus que des CDD ou des intérimaires et c'est donc à ces misères-là que l'État se doit de répondre.

La formation permanente doit également être remise en avant : il faut investir 35 milliards sur la formation des chômeurs qui ont perdu leur emploi. Ça ne veut pas dire qu'il faut le faire brutalement, mais au contraire avec beaucoup de doigté et d'humilité.

En ce qui concerne ce sujet ainsi que le *smart government* et le *digital government*, je crois que les Anglais sont très en avance. Beaucoup de *think tanks* français comme anglais travaillent sur ce sujet mais ne sont pas du tout écoutés. Il y a comme une coupure du monde de la connaissance et du monde des décideurs. Et s'il n'y avait qu'une seule chose à faire ce serait de rétablir ce lien.



Témoignages et échanges avec la salle

Marie-Aimée Latournerie

Présidente de section au Conseil d'État (h)

Une remarque que m'inspire l'intervention d'Hervé Gaymard : la dernière grande réforme de décentralisation que vous avez évoquée, celle de 1981-1982, a peut-être eu beaucoup d'effets positifs, mais je me demande si on n'est pas dans une phase de retournement, dans le sens où les citoyens estiment qu'ils votent trop souvent et qu'il n'y a pas besoin d'avoir autant d'élus. Historiquement, les réformes de 1981-1982 se comprennent, mais est-ce que sous le prétexte d'une plus grande démocratisation des institutions, on n'a pas lancé un mouvement qui aboutit aujourd'hui à des complexités qu'on a beaucoup de mal à résoudre, avec des effets négatifs en retour. Il y a deux ans, tout le monde disait qu'il ne fallait plus de départements, puis lorsque l'on commence à faire de grandes régions, on s'aperçoit qu'il faut les conserver.

Question générale – *Je voulais réagir à l'approche institutionnelle exposée par Anicet Le Pors. Je voulais rapprocher la clôture de ce cycle d'une jurisprudence du tribunal des conflits, qui le 9 mars dernier, a enterré l'un des très grands arrêts du Conseil d'État, à savoir jurisprudence Peyrot³³⁶ qui avait théorisé l'existence de travaux qui appartenaient par nature à l'État, ce qui n'est plus le cas. Je rapproche cette question au thème de la conférence « L'État : démantèlement ou réforme ? » : est-on en train de démanteler un État déjà réformé, ce qui serait sans doute naïf, ou est-on en train de réformer un État déjà démantelé, ce qui serait sans doute pessimiste ?*

Question générale – *Par le biais de la question « Où va l'État ? », vous avez évoqué le besoin crucial de la prise de décision, le decision making, notamment dans les multiples dimensions qui prévalent à son élaboration : le dialogue avec les différentes parties prenantes, les modalités d'association des acteurs et des usagers, les citoyens, les producteurs de services publics que sont les fonctionnaires. La question de la direction et de la méthode en amont semble effectivement fondamentale. Pourquoi est-elle négligée ?*

Question générale – *Dans vos interventions respectives, vous avez, d'une certaine façon, attesté du démantèlement de l'État, M. Le Pors disant que le processus était déjà très avancé et M. Gaymard soulignant le besoin d'État. Vous avez également rappelé, ce que nous savons tous depuis très longtemps, que l'échelon politique au plus haut niveau du projet politique ne se concentre pas suffisamment sur le rôle de l'État. On l'a bien vu dans les différentes réformes successives des phases de décentralisation qui ont tenté d'analyser la pertinence de confier telle ou telle compétence à tel ou tel échelon territorial, mais qui*

³³⁶ La construction d'autoroute relève de la mission de l'État. Selon le Tribunal des conflits (8 juillet 1963), si elle est prise en charge par un concessionnaire, alors ce dernier travaillera pour le compte de l'État, sera qualifié de contrat administratif et soumis au droit public.

ne se sont pas concentrées de prime abord sur l'équilibre État/collectivités territoriales. Quel est le déclic, s'il y en a un, qui peut pousser aujourd'hui un pouvoir politique à se réinvestir dans la notion d'État ?

Jean-Ludovic Silicani

La première question revient à se demander s'il n'y a pas eu un excès de décentralisation et s'il ne faut pas rééquilibrer le balancier.

Anicet Le Pors

Selon moi la répartition des compétences, du plus petit village jusqu'au Conseil de sécurité de l'ONU, appelle l'application du principe de subsidiarité. C'est aussi vrai en France, où la question est aussi de savoir quel est le niveau qui correspond le mieux à chaque compétence, et ce point est évidemment sujet à changements. Néanmoins, je ne considère pas pour ma part qu'il y ait réellement en France un « millefeuille » comme on le dit souvent, ni même un « quatre-quarts » pour reprendre les termes de Marylise Lebranchu³³⁷

En ce qui me concerne – et sans avoir trouvé un gâteau qui y corresponde – je pense qu'il n'y a que six niveaux significatifs : la commune, l'intercommunalité, le département, la région, la Nation et l'Europe. Sur ces six niveaux, trois sont à dominante politique – la commune, le département et la Nation – et trois à dominante économique – l'intercommunalité, la région et l'Europe –. Or, dans une démocratie, qui doit l'emporter : le politique sur l'économique ou l'économique sur le politique ? Ma position est que c'est le politique qui doit l'emporter, ce qui ne veut pas dire qu'il faille négliger les autres niveaux. Il faut un ordre face au désordre auquel on aboutit. Il ne me semble pas que ce soit la voie choisie aujourd'hui.

Hervé Gaymard

Sur cette question, il me semble que, globalement, la décentralisation a été un progrès. Je souhaiterais faire néanmoins quelques remarques complémentaires. Ainsi, d'un point de vue personnel, j'estime que cela a été une erreur en 1982 de faire de la région une collectivité territoriale. Faire une collectivité territoriale avec la clause générale de compétences³³⁸ a abouti à beaucoup de dépenses redondantes sur les compétences non obligatoires entre les départements et les régions. Il eut mieux fallu à mon sens soit laisser la région sous forme d'établissement public régional, avec des compétences renforcées et donc un principe de spécialité comme tous les établissements publics, soit supprimer les départements et faire de la région la seule collectivité en exercice. La première solution a ma préférence.

337 « Selon la ministre déléguée à la décentralisation, Anne-Marie Escoffier, au terme de la réforme, il n'y aura plus de mille-feuille territorial, seulement un « quatre-quarts » qu'elle cuisine avec Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État. « Les ingrédients sont l'État, les régions, les départements et le bloc communal... » Le Monde 22 février 2013.

338 Étendue en 1982 aux collectivités territoriales, la clause générale de compétences accorde une capacité d'intervention générale sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions selon le principe de subsidiarité. Elle s'oppose ainsi au principe de spécialité.

Deuxième remarque : il est évident qu'un élu résiste moins qu'un préfet aux attentes de ses compatriotes, ce dernier pouvant dire « non » sans risquer d'être battu aux élections. D'autre part, il y a deux manières de voir les choses : soit on considère que la qualité des services rendus a été grandement améliorée, soit on estime que la décentralisation a coûté très cher. C'est d'autant plus vrai que nous avons connu, en parallèle de la décentralisation, les Trente Glorieuses des collectivités locales où notre pays a été fabuleusement équipé, des années 1982 jusqu'en 2008-2009, alors qu'aujourd'hui, sans entrer dans le débat, la baisse des dotations constitue une franche dégradation de la situation. Il suffit de traverser l'Europe en voiture pour s'en rendre compte : là où les collectivités ont repris des compétences de l'État, par exemple pour les bâtiments publics que constituent collèges et lycées, il y a eu une métamorphose qui n'aurait sans doute pas existé si leurs murs étaient restés de la responsabilité des rectorats.

Troisième remarque, concernant le couple infernal région/département : je pense que la création du conseiller territorial, qui aurait divisé le nombre d'élus locaux par deux et qui aurait permis de mieux répartir les compétences au bon niveau entre l'échelon régional et l'échelon départemental, était une bonne réforme. Elle était certes imparfaite mais n'a pas non plus été portée politiquement au niveau auquel il aurait été souhaitable qu'elle le soit. Nous avons manqué l'occasion d'améliorer cette loi après l'alternance, ce qui nous mène au mi-chemin où nous sommes encore aujourd'hui avec les grandes régions et le maintien des départements.

Jean-Ludovic Silicani

Je précise que le Conseil Constitutionnel estime qu'une collectivité locale n'a pas à avoir absolument une compétence générale, on peut donc parfaitement supprimer (ce qui est d'ailleurs le projet de loi actuel³³⁹) la compétence générale du département et de la région et les spécialiser pour éviter justement les redondances. Par ailleurs, en réponse à une question posée, je rappelle qu'en 1995, la réforme de l'État était l'un des thèmes majeurs de la campagne de Jacques Chirac ; elle est restée très prégnante, encore un peu après l'élection, avant de retomber. Ainsi, même quand un sujet est porté comme un thème majeur par le candidat élu à la Présidence de la République, ce n'est pas une condition suffisante pour que l'on aille jusqu'au bout.

Hervé Gaymard

Une remarque très ponctuelle à ce sujet : pour conduire la réforme de l'État, il faut bien sûr que le Président de la République ou le Premier ministre s'engage durablement sur ce sujet, mais il faut aussi que tout le monde – à tous les échelons – s'engage. Cela passe par les ministres, chacun dans son ministère, et cela demande un engagement personnel : il n'est pas possible de le laisser faire par d'autres, aussi compétents soient-ils, cela ne peut pas fonctionner sans implication personnelle des autorités concernées.

339 Article 1^{er} du projet de loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) qui prévoit la suppression de la clause générale de compétences, adopté le 18 février par l'Assemblée Nationale et en cours de discussion en Sénat au moment de la conférence.

*C'est une opinion que je partage : il me semble que les ministres, ceux d'aujourd'hui comme ceux d'hier, sont trop occupés par des tâches de communication, par une présence au Parlement, dans les instances communautaires, et ne passent pas assez de temps à s'occuper du fonctionnement des administrations qu'ils dirigent. On entend alors les politiques dire « les fonctionnaires prennent le pouvoir » mais le pouvoir étant laissé vacant, il tend en effet à être occupé par des technocrates. Il doit donc y avoir, indépendamment de la couleur politique, une reprise en main par les ministres de l'entreprise publique que représente leur ministère. Au niveau local, le ministre doit passer du temps sur des sujets parfois austères mais c'est la condition de la réussite des réformes de fond qu'il mène. Il y avait deux autres questions je crois, à propos de l'arrêt **Peyrot** ?*

Anicet Le Pors

Je ne connais pas particulièrement cet arrêt mais j'ai bien entendu la question. J'utilise souvent l'expression « de nature à » mais je me méfie beaucoup de l'expression « par nature » ce qui semble supposer qu'il y a une sorte de transcendance qui définirait l'intérêt général, qui essentialiserait la compétence de l'État et sa mission dans tel ou tel domaine.

Or, le Conseil d'État dans sa sagesse s'est toujours refusé à définir ce qu'était l'intérêt général, même s'il a su le reconnaître dans des activités qu'il a caractérisées comme étant des activités d'intérêt général. D'ailleurs, cela évolue : la première séance d'instruction contentieuse à laquelle il m'a été donné de participer a considéré que l'enseignement de la musique aux enfants ne relevait pas de l'intérêt général³⁴⁰ avant qu'un changement s'opère, douze ans plus tard, en prenant une décision contraire³⁴¹. Les choses ne sont donc pas figées, il n'y a pas de « nature » dans ce domaine et il est donc bon que, à la fois dans les objectifs et dans les compétences des différentes instances qui sont chargées de mettre en œuvre des missions dites d'intérêt général, il y ait de la souplesse pour tenir compte de l'évolution du contexte, ce que l'on appelle parfois la « respiration du service public ». À la section des travaux publics à laquelle j'ai participé et dans laquelle j'ai beaucoup de grands souvenirs, j'ai vu beaucoup de projets de décrets qui faisaient évoluer les services administratifs en établissements publics administratifs, les établissements publics administratifs en établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), les EPIC en sociétés d'économie mixte voire en sociétés anonymes privées chargées de missions de services publics... J'ai vu beaucoup de dossiers qui suivaient cette filière, je n'en ai pas vu un seul qui allait dans l'autre sens. C'est dire que la respiration en fait ressemble beaucoup à une expiration...

Jean-Ludovic Silicani

Ce n'est pas seulement un jeu de mots : c'est également une idée très intéressante. Une dernière question très importante a été posée : comment décider des réformes ? Quel rôle pour les usagers, les parties prenantes, les

³⁴⁰ CE 26 avril 1985 Ville de Tarbes

³⁴¹ CE 29 décembre 1997 Ville de Gennevilliers

citoyens, les agents publics ? Il y a actuellement beaucoup de groupes de travail en place sur des sujets particuliers notamment en matière d'environnement et d'urbanisme, sur la manière d'associer les acteurs locaux, les usagers, aux décisions publiques en matière d'infrastructures, d'aménagement... C'est une question extrêmement large que nous n'allons pas traiter ce soir mais qui, en tout cas, est complètement renouvelée par le développement du numérique. En effet, il y a aujourd'hui des manières simples, rapides et rigoureuses de traiter l'information. La consultation par voie électronique en est un aspect, sans doute pas suffisant en lui-même, mais elle constitue une voie intéressante d'associer les parties prenantes aux politiques publiques comme aux grands projets d'aménagement.

Une question a aussi été posée hors séance : est-ce qu'une réforme de l'État doit nécessairement passer par une réforme de la fonction publique ? En un mot : non. Une réforme de l'État n'implique pas forcément une réforme du statut de la fonction publique, mais je crois savoir que c'est un sujet que le vice-président abordera lors du discours de clôture.

Témoignage – Je travaille au ministère de l'emploi mais ma question est plutôt celle d'une citoyenne. Comment protéger l'État des stratégies d'influence des partis politiques ? Car si pour le simple citoyen l'État est très abstrait, l'influence des partis politiques est extrêmement présente. On savait bien il y a quelque temps qu'il fallait avoir la carte du bon parti pour accéder à un logement ou à une place en crèche. Or, pour moi, la décentralisation donne plus de pouvoirs aux partis politiques, pas aux collectivités territoriales. Comment peut-on protéger le citoyen ?

Jean-Ludovic Silicani

Je vais proposer à Hervé Gaymard et Anicet Le Pors de répondre à cette question : aujourd'hui est-il nécessaire d'avoir la carte d'un parti politique pour accéder à des services publics de proximité, est-ce que le principe de neutralité est aussi bien respecté au sein des collectivités locales qu'il l'est au sein de l'État ?

Hervé Gaymard

On ne peut dans ces cas-là stipuler pour autrui. Dans le cadre de mon action locale, je n'ai jamais subordonné ni subventions ni prestations à ma couleur politique. Néanmoins, je sais que cela existe et c'est évidemment regrettable. Deuxième point, ce que vous dites est intéressant car nous avons en France des partis politiques squelettiques comparés à ceux des autres grandes démocraties, mais il peut arriver que dans l'action locale il y ait du clientélisme.

Anicet Le Pors

Selon la Constitution, les partis doivent concourir à l'expression du suffrage. C'est une caractéristique sacrée, qui doit être respectée mais qui ne définit pas les partis. Quand on ne qualifiait pas un parti, il y a quelque temps, quand on disait simplement « le Parti », chacun savait de quel parti il s'agissait. C'était le plus

Parti des partis en quelque sorte par ses structures, sa rigueur, jusqu'à l'erreur et la faute – je m'empresse de le préciser pour qu'on ne m'en fasse pas la remarque ultérieurement. Georges Lavau³⁴² avait caractérisé le parti communiste par deux fonctions : la fonction consulaire et la fonction tribunicienne à laquelle j'avais ajouté une troisième fonction, la fonction théoricienne. Et je crois que ces trois fonctions pourraient en réalité caractériser non seulement le PCF mais aussi tous les partis.

Qu'en est-il aujourd'hui ? Sans entrer dans les détails – je l'ai fait pour celui qui me concerne –, les partis sont en dégénérescence complète. Ce qui fait que si l'on doit défendre les partis, car ils restent, dans le contexte actuel, des piliers de la démocratie, il ne faut pas se voiler la face : il y a dégénérescence des partis et cela en appelle à d'autres formes politiques. Ce que vous avez appelé « parti » dans votre question, Madame, ne correspond pas du tout à sa conception, qu'elle soit constitutionnelle ou qu'il s'agisse de celle de Georges Lavau ! Ce sont des réseaux d'influence, des écuries pour élections présidentielles, mais ce ne sont pas des partis au sens qui a prévalu jusque-là. Notre responsabilité dans ce XXI^e siècle c'est d'inventer de nouvelles formes de représentation qui allient à la fois la spontanéité du citoyen et l'efficacité de l'organisation sociale.

Hervé Gaymard

À ce titre, quand Anicet Le Pors parle du parti par excellence, le PCF, je voudrais citer une anecdote. Au collège dans mon petit village de Savoie, j'étais passionné d'histoire. L'Humanité avait édité ses « Unes historiques » et j'avais donc demandé à mes parents de m'offrir pour mon anniversaire un coffret avec les unes historiques de l'Humanité. Ma mère était un peu étonnée, mais elle accepte de me signer le chèque que j'envoie au siège de l'Humanité, rue du Faubourg Poissonnière à Paris. Une semaine plus tard, un de mes copains d'école me dit que son père aimerait que je passe à la maison après les cours. Son père était instituteur, je ne savais pas du tout pourquoi il voulait me voir. Et c'est là que je me suis rendu compte que le parti par excellence avait sa Poste parallèle ! Le père de mon copain, qui était à la tête de la cellule communiste du village, avait reçu un appel de Paris pour qu'on me donne les Unes historiques, que je n'avais donc pas reçues par la Poste mais par le réseau du parti. Vous voyez donc que ça marchait bien à l'époque !

Question générale – Il y a une demande de réforme de l'État de la part des citoyens mais aussi une demande de plus de participation et d'écoute de la part de l'État. Aussi pensez-vous qu'on puisse faire la réforme de l'État avec les citoyens et à quelles conditions ?

Témoignage – Je suis encouragé à faire ma remarque par le propos de M. Le Boucher à propos de la nécessité d'explication qui a manqué pour faire apparaître la réforme. Dans son introduction, Jean-Ludovic Silicani a rappelé trois

342 Georges Lavau (1918-1980) est un juriste et politiste français, professeur à la faculté de Grenoble, directeur de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, puis professeur à Sciences Po Paris de 1988 à 1990. Ses travaux portent en grande majorité sur l'action syndicale et l'étude des partis.

fonctions de l'État – régulateur, protecteur, mobilisateur –, ce qui tend à isoler un peu la quatrième mission qui est une mission d'information et d'influence. C'est une erreur de méthode de portée stratégique que d'isoler le domaine de la communication et de la participation des citoyens, car c'est prendre le risque en l'ignorant qu'il devienne autonome. Or, les missions d'information et de communication doivent être intimement imbriquées dans les trois autres missions de façon à ce que chaque mission de transfert, de prestation de service, trouve son moyen d'expression et sa manière de mobiliser les citoyens. Car le problème numéro 1, c'est bien l'adhésion des corps intermédiaires et l'acceptation sociale, qui sont fortement tributaires de la manière dont on parle de la réforme, dont on communique, et de la capacité à écouter, associer et mobiliser pour faire des réformes qui s'éterniseront.

Jean-Ludovic Silicani

Je me suis sans doute mal exprimé dans ma présentation : évidemment, la mission d'information et d'influence est l'accessoire de toutes les autres missions. Elle prend bien sûr une importance croissante pour l'efficacité de l'action publique – j'y ai fait référence en évoquant la fonction diplomatique et tout ce qu'on appelle le **soft power** dans les pays anglo-saxons. Mais c'est vrai que tous les secteurs de l'action publique impliquent l'utilisation de l'information que je distingue pour ma part de la communication. Le problème est que, très souvent, dans de plus en plus d'administrations et c'est particulièrement vrai des responsables politiques, il y a une confusion entre la fonction d'information et la fonction de communication. Mais les deux sont nécessaires : or les hommes politiques ne savent pas assez bien expliquer les aspects les plus techniques de leur gestion.

Hervé Gaymard

Cette question est effectivement très importante dans l'action publique : quelle relation dialectique instaurer entre la parole politique et la parole technicienne ? Et j'ai bien des exemples.

Il y a des années, dans mon département, on devait construire une « décharge de classe 2 » ce qui s'est avéré impossible car le langage utilisé a été celui des scientifiques. En effet, les déchets concernés étaient appelés déchets « ultimes », ce qui veut dire en langage scientifique qu'ils ne peuvent pas poursuivre leur dégradation et qu'ils sont inoffensifs. Mais, pour le citoyen, « ultime » évoque la plus haute catégorie de déchets c'est-à-dire les déchets nucléaires. Une fois ce mot « ultime » employé dans la communication c'était fini, on n'a jamais pu mettre en place cette décharge, il y avait des manifestations partout contre un risque de pollution par des déchets nucléaires qui en fait n'existaient pas. Deuxième souvenir, quand j'étais secrétaire d'État à la santé. Au moment de la crise de la vache folle en 1996, plusieurs ministres étaient impliqués, celui de la santé, de la recherche scientifique et de l'agriculture. Premièrement, le texte à lire était extrêmement technique, rempli de termes scientifiques que nous comprenions à peine. Deuxièmement, quand nous avons annoncé que nous n'allions pas faire de conférences de presse très régulièrement – car la situation

évoluait très rapidement –, la presse a immédiatement écrit « les ministres se désengagent, ils n'assument pas leurs responsabilités ».

C'est pour cela que ce genre de question est très complexe : soit le pouvoir politique s'en mêle sans avoir la compétence technique des sujets scientifiques, soit on laisse parler les scientifiques en donnant l'impression que le pouvoir politique se défausse. Je ne suis pas sûr que ce problème soit soluble.

Question à Éric le Boucher – Ayant travaillé assez longtemps dans le monde concurrentiel, j'ai été assez surpris de vous voir présenter le modèle Uber comme une tendance à suivre. Est-ce qu'au contraire il n'y a pas un rôle au niveau de l'État comme de la presse pour éclairer des zones d'ombre ? On sait qu'un homme politique, récemment décédé, avait créé de la rareté avec l'émission de plaques de taxis, et avec Uber on se retrouve face au cas typique du passager clandestin – même s'il est vrai que les nouvelles technologies facilitent beaucoup la rencontre de personnes qui sans cela n'auraient jamais su qu'elles partaient du même endroit pour aller à peu près au même endroit.

Éric Le Boucher

En utilisant le terme « ubérisation », je faisais référence au vocabulaire employé dans le débat public pour évoquer un métier qui disparaît remplacé par autre chose. Ce n'était pas du tout pour évoquer la société Uber où la référencer en modèle – même si l'on peut considérer que le covoiturage est un mode de transport indéniablement moderne et très populaire chez les jeunes. Ce que je voulais vraiment souligner, c'est que nous vivons une période de transformations radicales que l'État doit prendre en compte.

Jean-Ludovic Silicani

*Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État,
modérateur de la conférence*

Je remercie les intervenants et notre public.

« L'État, démantèlement ou réforme ? » : on pourrait répondre « transformation radicale », en laissant le choix à chacun de juger si c'est un démantèlement ou une réforme.

Je vais maintenant laisser la parole au vice-président du Conseil d'État qui va conclure le cycle de conférences « Où va l'État ? »





Clôture du cycle de conférences

Intervention de Jean-Marc Sauvé³⁴³,
vice-président du Conseil d'État

Mesdames et Messieurs,

Mes chers collègues,

Pendant près de deux ans, cette tribune a accueilli des élus, des juges, des représentants des administrations, mais aussi des universitaires, des membres de la société civile et des entrepreneurs. Ceux-ci ont échangé leurs expériences et croisé leurs regards sur les transformations contemporaines de l'action publique. Au cours de ce cycle de treize conférences, des diagnostics ont été établis et des bilans ont été dressés, pour répertorier les facteurs d'évolution, mesurer les changements observés et évaluer les marges d'intervention de l'État. À l'ère de la globalisation des échanges, cet examen a mis en lumière les contraintes inédites et les défis nouveaux que doivent prendre en compte et relever les responsables publics dans l'exercice de leurs missions.

Ces missions, pour renouvelées qu'elles soient, donnent à l'État son cap, dans la fidélité à son histoire. Elles l'inscrivent dans la continuité d'une certaine conception française de ses finalités, dont le champ déborde la seule sphère des fonctions régaliennes. Car l'État en France s'est fait le promoteur actif des principes du pacte républicain, il incarne et fait vivre une certaine conception de l'intérêt général et il est, par là même, l'un des maillons les plus solides qui assurent la cohésion entre les citoyens. Mais, s'il n'y a pas eu de changement de cap, les itinéraires se sont diversifiés et les voies d'évolution ont été redéployées. L'État s'appuie désormais sur une architecture polycentrique ; il a redistribué ses pouvoirs au niveau local ; il agit dans le cadre de l'Union européenne, qu'il contribue à façonner et à développer ; il délègue à des autorités indépendantes une part de ses responsabilités qui doit être limitée et contrôlée ; il recourt davantage à la concertation et à la participation directe du public. Parce qu'il est le garant des choix du peuple français et de l'intérêt supérieur de la Nation, l'État s'est transformé et il ne faut pas minorer l'ampleur des mutations réalisées et de celles encore à venir. Mais, de l'État keynésien de l'après-guerre à l'État régulateur qui se construit aujourd'hui, subsiste la continuité des valeurs du service public, qui demeurent pertinentes et restent sa boussole. À ce titre, l'effort d'adaptation de l'État n'appelle aucune dénaturation, ni aucun déni de soi. Il requiert bien plus une actualisation de la confiance qui rassemble depuis des siècles les Français autour de leur État, confiance qui n'a jamais signifié l'immobilisme de ses structures, ni l'immutabilité de son champ d'action.

³⁴³ Texte écrit en collaboration avec Stéphane Eustache, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, chargé de mission auprès du vice-président du Conseil d'État.

L'État doit ainsi tenir la ligne de crête entre la préservation de son « office » social et la nécessaire adaptation de son modèle de fonctionnement. À la question « Où va l'État ? », il n'y a pas qu'une réponse technique sur la modernisation de ses voies et moyens : un réexamen de la place de l'État au sein de notre société s'impose. Car l'action publique ne se nourrit plus de relations seulement verticales, qui faisaient de l'administré un sujet, et des corps intermédiaires des obstacles à la poursuite du bien commun. Si l'État est le garant de l'intérêt général, il ne saurait en revendiquer le monopole. Les responsables publics n'imposent pas davantage d'en haut leurs volontés tutélaires et ils n'agissent pas sur un corps social inerte. Ils s'appuient au contraire sur des dynamiques qui ne procèdent pas que d'eux-mêmes, dynamiques qu'ils peuvent susciter ou orienter, mais qu'ils ne sauraient créer ou inventer de toutes pièces. Le verbe étatique doit ainsi se dépouiller de toute tentation démiurgique. C'est à cette modestie qu'aspirent nos concitoyens : non pas à un désengagement de l'État, mais à une rénovation de sa fonction de régulation sociale.

Cette rénovation, les serviteurs de la chose publique ne peuvent la mener qu'avec l'assurance et la confiance que leur inspire l'éminence de leurs fonctions (I). C'est ainsi qu'ils seront en mesure de faire face aux défis qui se présentent (II) et qu'ils se mettront à la hauteur des devoirs qui sont les leurs (III).

I. Nous devons, en premier lieu, croire en l'État, en l'éminence de sa fonction et aux valeurs de désintéressement et d'efficacité qu'il incarne.

Alors qu'est reprise à l'envi l'antienne désespérante d'une « crise » de l'État, nous risquons de perdre de vue quelles sont ses missions, ses valeurs et ses réalisations. Même fragmenté, même concurrencé, même entravé, l'État en France demeure l'ultime garant de la cohésion sociale, l'instrument d'un projet modernisateur et l'institution dans laquelle s'incarne la Nation souveraine. Car l'État n'est pas seulement une puissance qui commande et qui punit, il est aussi le dépositaire d'une mémoire collective et, par le réseau des services publics qu'il anime, le garant d'une réalisation concrète des promesses du pacte républicain. Alors qu'il avance dans les turbulences de temps mouvementés, sa marche ne saurait s'alourdir du poids d'une mauvaise conscience stérilisante, ni d'une forme de repentance qui serait source d'irresponsabilité et de retrait. Or la crise de confiance qu'il subit n'est pas qu'un mal extérieur, qui ne s'exprimerait que dans la seule sphère de la société civile. Elle érode aussi de l'intérieur, chez les responsables publics, la certitude des repères et l'adhésion en ses capacités d'intervention et d'adaptation. Cette crise se nourrit ainsi d'une inquiétude profonde sur les finalités de son action, d'une lassitude face à l'inexorable réduction de ses marges d'intervention, mais aussi d'une forme de nostalgie d'un âge d'or, où l'État-providence pouvait tout sur tout. Il y a dans ce thrène désespéré, trop souvent entonné par ceux qui le servent, une tentation, sinon déjà un acte, de démission et d'abandon. L'État doit par conséquent réaffirmer quel est son cap et quel est le sens de son action, et assumer pleinement l'éminence de ses missions, sans arrogance, ni naïveté, mais avec force de conviction et sens des responsabilités. En un sens, il faut ré-enchanter l'État, non pas pour s'étourdir d'une mystique du pouvoir, mais pour ranimer nos facultés d'autodétermination collective.



Par conséquent, je recommanderais que l'État retrouve le sens et la fierté de sa mission et ne cède pas aux sirènes de l'autodénigrement et de l'autoflagellation. S'il doit bien sûr se réformer et revoir ses missions, il ne doit pas se laisser intimider par une vulgate ou une doxa anti-étatique qui n'a d'ailleurs pas l'alibi du libéralisme. Car la doctrine libérale sait, elle, penser et respecter l'État. Par ailleurs, la fonction publique et, notamment, les hauts fonctionnaires auxquels je pense spécialement font preuve, en règle très générale, d'une compétence, d'une impartialité et d'une exemplarité remarquables. Leur désintéressement, leur sens de l'intérêt général fixé, faut-il le rappeler, non pas par eux mais par le Parlement et le Gouvernement sous le contrôle du juge, et leur dévouement au bien public sont le plus souvent dignes d'éloges et donnent sens à des vies professionnelles dans lesquelles le niveau du compte bancaire n'est pas et n'a jamais été le seul critère de réussite.

II. Nous devons, en deuxième lieu, faire face à l'ampleur des défis auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés.

Cette ambition exige des responsables publics de faire face à des objectifs d'une ampleur considérable : nous devons aujourd'hui incarner une nouvelle forme d'autorité ; promouvoir les principes républicains de mérite et de fraternité ; perfectionner notre appareil de santé et refondre notre système d'enseignement et de recherche ; restaurer notre compétitivité ; inscrire notre économie dans notre environnement technologique et international ; équilibrer les comptes publics ; simplifier nos procédures et notre droit. Pour opérer ce redressement, l'État doit continuer à se transformer, à revoir son organisation et ses modes de fonctionnement, à questionner la pertinence et l'efficacité de chacune de ses politiques. Il doit aussi remédier à l'inflation et à l'instabilité de la norme, savoir consulter les citoyens et évaluer préalablement ses projets. L'État doit encore, dans sa gestion interne, mieux administrer ses ressources humaines, mieux récompenser le mérite – nous le faisons bien dans cette Maison –, développer la mobilité et la transversalité et instiller plus de transparence et d'évaluation objective des mérites des candidats dans l'accès aux plus hauts emplois publics.

Atteindre ces objectifs de refondation, d'efficacité et de transparence, ce n'est pas satisfaire des lobbies ou répondre à des injonctions extérieures ; c'est, au contraire, affirmer la capacité d'autodétermination de notre peuple et faire vivre notre souveraineté. C'est consolider le cadre de l'État-Nation qui, dans notre monde global, conserve plus que jamais sa pertinence. Car c'est là que bat le cœur de la démocratie et que résident le principe et la légitimité de toute action publique. À condition toutefois que ce cadre ne soit pas le paravent de nos déficiences, ni une muraille qui nous enferme. Nous devons à cet égard être totalement parties prenantes à l'élaboration et à l'application des politiques de l'Union européenne, pour défendre et servir les intérêts nationaux, qui sont imbriqués avec ceux de l'Europe dans son ensemble et des autres nations européennes. Les transferts de compétence consentis à l'Union ne constituent pas une menace, mais un atout pour notre pays. Car aucune ligne Maginot ne saurait nous garder de la globalisation.



III. Nous devons, en troisième lieu, pleinement assumer nos devoirs et cela avec gravité et détermination.

Les défis que je viens de rappeler donnent aux serviteurs de l'État l'occasion d'être à la hauteur de leur histoire et d'assumer pleinement leurs devoirs.

Le premier d'entre eux est un devoir de lucidité et de courage. Nous devons, sans complaisance, ni renoncement, garder les yeux grands ouverts sur nos carences et nos errements. Mais à condition de convertir l'épreuve amère de nos échecs en projets mobilisateurs. Pour y réussir, les responsables publics doivent faire preuve de réalisme et inscrire leurs décisions dans la réalité économique et sociale de notre pays. Ils ont à cet égard à proposer, non pas des solutions parfaites qui seraient inopérantes ou hors de portée, mais des remèdes accessibles et concrets, permettant d'avancer sûrement dans la réalisation de nos objectifs. Ce réalisme ne saurait être l'alibi d'une gestion pusillanime, à courte vue et sans ambition. Il nous faut, au contraire, sans exposer l'autorité publique à des risques déraisonnables, éviter de nous « couvrir » à l'excès par des mises en garde précautionneuses. Assumer nos responsabilités, c'est refuser l'illusoire et néfaste illusion du « risque zéro » et mettre en œuvre une gestion du risque tournée vers l'action et l'innovation.

Notre deuxième devoir est de donner des repères et du sens à l'action publique, de rendre intelligibles les buts et les étapes. Pour cela, nous devons rompre avec l'image distante que donne trop souvent aux administrations le règlement de questions techniques. Nous devons expliquer et faire partager par les usagers et les agents les objectifs et les décisions. L'action publique ne saurait se mener dans le secret des bureaux et dans une langue ésotérique, jargonneuse ou même factice, car alors on ne se comprend plus. Elle se déploie par la pédagogie, la connaissance des réalités concrètes, la clarté et la simplicité d'une langue accessible à tous. Elle impose que notre parole coïncide avec nos actes et les réalités sur lesquelles nous entendons agir. À défaut, nous sommes dans l'incohérence, voire la duplicité.

Pour vaincre le soupçon et le doute, notre troisième devoir est de vivre, de manière plus exigeante, une éthique de l'exemplarité. On demande – et c'est légitime – aux serviteurs de la chose publique plus que la conformité à la Constitution et à la loi, plus que le sens commun et la probité du « bon père de famille ». On attend d'eux des preuves tangibles et continues de désintéressement et de dévouement à l'intérêt général ; plus encore : la dignité inhérente à l'exercice d'une parcelle de la puissance publique. Mais l'exacerbation de ces attentes ne saurait conduire à une suspicion généralisée, voire à certaines formes vindicatives d'inquisition médiatique. À cet égard, il serait paradoxal d'interpréter l'efficacité des dispositifs de prévention des conflits d'intérêts comme un signe de déclin de la moralité publique, alors que ces dispositifs permettent précisément d'éclairer des situations « grises » et de prévenir, plutôt que réprimer, la commission d'infractions. Il ne faut pas se tromper de perspective : les progrès de l'intégrité publique doivent se lire dans les avancées de la transparence.

Sur chacun de ces points, des perspectives ont été tracées et des éléments de



réponse ont été apportés, au cours du cycle de conférences, qui vient se clore. Je tiens à remercier chaleureusement la section du rapport et des études pour l'organisation de ces manifestations et chacun des participants pour leur présence et leur intervention. Nos échanges ont montré l'importance d'une vision stratégique, capable d'inscrire les politiques publiques dans le temps long des mutations qui traversent notre société comme l'ordre international. Il n'y a donc pas de réponse définitive à la question « Où va l'État ? », car c'est cette interrogation qui l'a toujours animé et l'a toujours fait avancer. Mais, aujourd'hui plus qu'hier, alors que s'accroissent les menaces pesant sur le « vivre-ensemble » dans notre pays, alors que s'accroissent les mutations économiques sous l'effet de des technologies de l'information, ce questionnement reste une exigence, presque une « ardente obligation ». Il ne doit pas faire perdre de vue que nous ne vivons pas dans l'impermanence. Car nous savons ce qui nous fonde. Nous savons d'où nous venons et, à moins d'être frappé de cécité, ce que je ne crois pas, nous connaissons le cap qui est le nôtre et qui est assez évident, en dépit de la complexité de nos sociétés et de l'interdépendance de tous les acteurs publics ou privés, internes et internationaux : ce cap, c'est bien de servir le peuple français et, en ce qui nous concerne, nous les fonctionnaires, de le servir avec compétence, volonté, impartialité et exemplarité. Telle est et restera notre boussole.



Comité de rédaction

Responsable de la publication :

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études.

Conception et réalisation :

Jacky Richard, conseiller d'État, rapporteur général, président adjoint de la section du rapport et des études,

Corinne Mathey, secrétaire de la section du rapport et des études.

Secrétaires de rédaction :

Corinne Mathey, secrétaire de la SRE,

Marie Delord, secrétaire adjointe de la SRE.

Coordination du cycle des conférences

Jacky Richard, conseiller d'État, rapporteur général, président adjoint de la SRE,

Henri Plagnol, conseiller d'État, membre de la SRE,

Marie Delord, secrétaire adjointe de la SRE.

Ont contribué à la réalisation des actes : Alban Aubert, Céline Bévillon, Morgan Bunel, Paul Chevalier, Clara Douilhet, Etienne Sèche.

Crédits photos, conseil graphique

Direction de la communication.

