

## ENJEUX ET DÉFIS DE L'ADMINISTRATION FRANÇAISE

L'administration française est le produit de siècles d'histoire qui l'ont installée comme un élément inhérent à l'idée même d'État, à la fois dans la réalité et dans nos représentations. La Révolution elle-même, ainsi que l'a analysée Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution*, quelque radicale qu'elle ait été, « a moins innové qu'on ne le suppose généralement », effaçant les traces de la féodalité, la société ordinaire et les privilèges qui lui étaient liés, mais conservant beaucoup d'acquis, notamment une administration organisée, centralisée et forte. Ainsi, patiemment, le système administratif français s'est-il formé, parallèlement au développement de l'État, selon des règles qui ont longtemps paru immuables et qui conservent encore, pour beaucoup d'entre elles, leur pertinence autour des notions de recrutement et de carrière fondés sur le mérite, de subordination hiérarchique et, plus largement, autour des principes de neutralité, d'égalité, de continuité et d'adaptation des services publics.

Notre histoire est aussi celle d'une Nation où l'État occupe une place à part : l'État, écrivait le général De Gaulle dans ses *Mémoires d'Espoir*, « qui répond de la France, [est] en charge, à la fois, de son héritage d'hier, de ses intérêts d'aujourd'hui et de ses espoirs de demain ». L'État, dont la tâche consiste « non pas à faire entrer de force la Nation dans un carcan » continue De Gaulle, mais à « conduire son évolution », ce qui implique « une impulsion, une harmonisation, des règles qui ne sauraient procéder que [de lui] ». Tocqueville, comme De Gaulle, avaient certes des attentes, des exigences, des griefs à formuler envers l'administration, mais ils avaient saisi son rôle déterminant, comme composante centrale de l'État en France, garante de sa continuité, par-delà les péripéties, aussi douloureuses fussent-elles, de l'histoire ; comme composante essentielle d'un État responsable de la vie de la Nation, État et Nation étant, dans notre histoire, consubstantiellement liés, le premier ayant largement engendré ou forgé la seconde. Voilà d'où nous venons. Gardons-nous de l'oublier.

**« État et Nation sont, dans notre histoire, consubstantiellement liés. »**

L'administration est toutefois, aujourd'hui plus encore qu'hier, critiquée, remise en cause, accablée de nombreux maux, voire vilipendée. Il faut sans doute y voir – bien au-delà de ses défaillances et de ses insuffisances – un symptôme d'une crise plus profonde qui trouve sa source dans les questions relatives à la place de l'État lui-même dans la société française. C'est donc avec une remarquable constance que l'organisation de l'administration et les processus administratifs ont été réformés, remaniés, transformés depuis une quarantaine d'années, réformes qui se sont traduites par une multiplication des réflexions sur l'avenir de l'État ainsi que par de nombreux mots d'ordre ou thèmes fédérateurs et mobilisateurs : « réforme administrative », « modernisation de l'État », « renouveau du service public » (« circulaire Rocard » du 23 février 1989), « réforme de l'État » ou encore « État stratège ». Le constat qui interpelle au premier abord est celui d'un mal-être, plus que d'un malaise, de l'administration, soumise à de nombreuses contraintes et de multiples réformes. Si ces réformes ont conduit à des reconfigurations et des rationalisations, elles ont entraîné, conjuguées aux conditions d'exercice des fonctions d'administrateur, un réel

désenchantement, contre lequel il convient de lutter.

## **Reconfigurations et rationalisations de l'administration**

L'idée de réforme de l'administration a pris une place importante et croissante dans le discours politique et les ordres du jour gouvernementaux depuis une quarantaine d'années. Cette tendance s'observe dans la plupart des pays occidentaux, où les thèses du New Public Management, notamment, ont conquis une audience considérable. Qu'il faille maîtriser les dépenses de l'État et tendre vers l'équilibre des comptes publics est une évidence. Mais que la gestion publique soit par principe regardée comme dispendieuse et inefficace et la dépense publique, improductive, ne peut être acceptée sans discussion, ni contradiction. Un tel parti-pris caricatural est erroné.

***« Un mal-être, plus qu'un malaise, de l'administration, soumise à de multiples contraintes et réformes. »***

Quoi qu'il en soit, si l'idée de réforme de l'État nous apparaît comme le cours normal des choses, il faut souligner qu'elle ne va pas de soi. Elle traduit – pour reprendre un terme attribué à Michel Foucault à propos de ses analyses sur la raison d'État – un « souci de soi de l'État », c'est-à-dire un rapport de l'État à lui-même, un regard réflexif sur ses institutions et ses pratiques administratives. L'État se confronte, en d'autres termes, à son propre gouvernement. Une telle démarche n'est pas aisée à penser et à mettre en œuvre. De manière plus générale, il faut prendre garde à son caractère doublement équivoque. D'une part, parce que si les réformes posent des questions de fond sur la place de l'État, ce questionnement est souvent obéré, occulté même, par les enjeux techniques des mesures proposées. D'autre part, parce que l'État doit présenter une grande cohérence et une certaine stabilité : s'il devient un enjeu politique et idéologique, les réformes prennent le risque de sa déstabilisation.

***« L'État est à la fois dépassé, re-territorialisé et fragmenté. »***

Les changements apparaissent toutefois inévitables, ne serait-ce que parce que les cadres d'exercice de l'administration évoluent. Trois évolutions me paraissent à cet égard devoir être soulignées. Tout d'abord, l'État est à la fois dépassé, re-territorialisé et fragmenté. Il est dépassé par l'existence d'un niveau européen de définition, d'impulsion ou de coordination d'un nombre croissant de politiques publiques – en disant cela, je ne prends pas le risque d'être démenti par l'actualité. L'État est re-territorialisé par les effets de la déconcentration ainsi que de la décentralisation d'un nombre croissant de politiques publiques. Mais il est aussi fragmenté compte tenu de l'autonomie accordée à certaines structures remplissant des missions fonctionnelles. Ensuite, une tension palpable existe entre la logique de l'intérêt général et la logique rationnelle et comptable, surtout en temps de crise. Il ne faut pas s'y résigner et, par suite, renoncer à la réforme ou à l'intérêt général. Il nous faut assumer cette tension. Enfin, l'État, qui a trop souvent été qualifié de lointain et inaccessible, doit nécessairement repenser sa relation avec ses publics, notamment les usagers, pour leur apporter un meilleur service. **Ces facteurs ont pesé de tout leur poids dans les réformes entreprises durant les dix dernières années. Les temps forts peuvent se résumer en**

**trois sigles devenus autant de mots-clés dans la novlangue administrative.**

**« Si l'État devient un enjeu politique et idéologique, les réformes prennent le risque de sa déstabilisation. »**

- La LOLF, loi organique relative aux lois de finances, tout d'abord, a permis de rénover en profondeur les règles budgétaires et comptables remontant à l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 en favorisant la lisibilité du budget, au travers de la présentation des dépenses non par nature mais par politiques publiques, en rénovant la gestion publique, même celle des juridictions avec l'émergence d'un management de la justice, et en instaurant une culture du résultat au travers, notamment, des objectifs et des indicateurs, des programmes et des rapports annuels de performance.
- Lancée en deux phases, en juillet 2007 et en juin 2010, la RGPP, révision générale des politiques publiques apparaît, pour sa part, autant comme poursuivant des objectifs propres, notamment d'ordre budgétaire, que comme une méthode de la réforme : elle a cherché à rendre les institutions étatiques plus rationnelles et plus efficaces et à favoriser une meilleure allocation des moyens en concentrant ceux-ci sur les tâches stratégiques.
- Enfin, la RéATE, réforme de l'administration territoriale de l'État, a poursuivi, autour des préfets de région, l'objectif d'un renforcement de l'unité d'action de l'État au niveau déconcentré en surmontant les cloisonnements d'administrations affaiblies face aux collectivités territoriales.

**« La lassitude de nombreux fonctionnaires est perceptible, y compris au plus haut niveau. »**

Ces réformes emblématiques, que vous connaissez bien et sur lesquelles il n'est pas utile de revenir, ont été précédées ou suivies par d'autres mesures structurantes : la création des secrétariats généraux des ministères entre 2000 et 2006 qui ont contribué à « lester » et « stabiliser » notre organisation administrative dans le contexte des changements réguliers des périmètres ministériels et à professionnaliser les fonctions dites de « soutien » ou de « support » ; la création en 2005 de la DGME, direction générale de la modernisation de l'État, structure transversale du pilotage général de la réforme de l'État (remplacée en novembre 2012 par le SGMAP, secrétariat général pour la modernisation de l'action publique. *NDLR*) ; ou encore la définition et la mise en œuvre d'une nouvelle politique immobilière de l'État. Mon propos n'est pas de détailler ces réformes, mais de souligner que celles-ci tendent à poursuivre des objectifs similaires : une reconfiguration de l'administration étatique dans un but de rationalisation des structures et des processus, avec comme toile de fond la volonté de réduire les coûts de l'action administrative et de promouvoir un meilleur service à l'utilisateur. Ces différentes réformes sont-elles parvenues à des résultats satisfaisants ? La réponse me paraît positive en ce qui concerne les principaux aspects de la LOLF. Il est également indéniable que la RGPP a connu quelques succès non négligeables, qu'il s'agisse de réorganisations institutionnelles, telles que la création de la direction générale des finances publiques par la fusion de la direction générale des impôts et du Trésor public, ou d'actions plus pratiques, comme l'accent mis sur le développement du site [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr). La RéATE a également permis, par exemple, la suppression de certains « doublons », en

regroupant les services existants au sein de directions renforcées, que ce soit au niveau départemental ou régional. Les réformes mentionnées se sont donc traduites par des résultats tangibles. Toutefois, conjuguées aux conditions actuelles d'exercice des fonctions d'administrateur, elles ont également conduit à un certain désenchantement.

## **Réformes et désenchantement**

Ce désenchantement se traduit par des pratiques professionnelles dépourvues de caractère mobilisateur, je n'ose dire enthousiasmant, et teintées de manque d'espérance, voire d'une certaine amertume. Il a des causes multiples. **La lassitude de nombreux fonctionnaires est tout d'abord perceptible, y compris au plus haut niveau, celui des directions d'administration centrale.** Les directeurs, ainsi que leurs plus proches collaborateurs, évoluent en effet dans un contexte difficile, car les tendances à l'œuvre depuis des décennies n'ont cessé de se renforcer ces dernières années. Les directions ont perdu en responsabilités et en marges de manœuvre. Leurs chefs ne sont pas assez consultés, écoutés et respectés. Ils vivent de plus en plus sous la pression quotidienne des commandes des cabinets ministériels qui sont certes pleinement légitimes à inspirer et contrôler les instructions des ministres, mais ne peuvent, par leur effectif et leurs pouvoirs, interférer constamment avec l'activité des services et constituer un écran trop souvent infranchissable entre les ministres et leurs directions. Dans quel pays européen, un directeur qui a participé à des groupes de travail de l'Union sur des enjeux importants ne peut-il habituellement rendre compte en personne à son ministre des résultats de ses négociations et solliciter des instructions ou des orientations pour la suite de ses travaux ? C'est malheureusement trop souvent ainsi que les choses se passent chez nous. En tirons-nous un surcroît d'efficacité collective ? Rien n'est moins sûr. Bien au contraire. Car l'allongement des chaînes hiérarchiques conduit à des retards et des pertes en ligne : trop éloignées des membres du Gouvernement, trop dépendantes des instructions des cabinets, les directions peuvent du coup manquer de réactivité, de capacité d'anticipation ou de pertinence dans leurs propositions. Au total, trop absorbées par des enjeux de court terme, mobilisées par les contraintes certes légitimes du dialogue social et les comptes-rendus de gestion pour satisfaire aux exigences de la RGPP, les directions, ou au moins certaines d'entre elles, tendent à perdre la maîtrise des politiques publiques alors qu'elles devraient, sous l'autorité des ministres, être des lieux essentiels de conception, d'élaboration et de mise en œuvre ordonnée de ces politiques. Tout simplement, il s'avère qu'elles n'ont plus le temps de prendre du recul et de réfléchir à des perspectives stratégiques. À d'autres niveaux, un malaise analogue, peut-être plus profond, se ressent : l'« effet anxiogène » produit par les réformes de structures s'accompagne ainsi souvent d'un sentiment de « perte d'identité » dans les administrations déconcentrées. Le sentiment d'une dégradation du service rendu et des conditions de fonctionnement des administrations tend par ailleurs à s'étendre.

***« Outre l'interrogation lancinante relative aux moyens, se pose de manière plus générale la question des fins poursuivies. »***

**Le malaise de l'administration tient également à la forte tension existant entre les objectifs assignés et les moyens mis à la disposition de celle-ci.** La RGPP, qui avait été bien accueillie initialement, a ainsi suscité la réserve, voire une ambiance de défiance, dans

certaines services dont les moyens ont été amputés, alors que leurs missions n'étaient pas recentrées. Elle n'a en outre pas été porteuse des économies escomptées, ainsi que le souligne le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques remis le 2 juillet 2012 au Premier ministre. La politique immobilière de l'État, symbolisée par des cessions importantes de patrimoine ainsi que des résiliations de baux lorsque des objectifs de prix au m<sup>2</sup> et de surface par agent sont dépassés, est un autre exemple de contrainte appliquée de manière parfois aveugle et mécanique, sans professionnalisation suffisante, ni attention sérieuse aux économies réellement générées par des choix alternatifs. La réduction inéluctable des moyens dont dispose l'État conduira à des difficultés dans la conduite et la mise en œuvre des politiques poursuivies, aussi longtemps qu'une réflexion sur la nature des services que l'État doit rendre et une réelle redéfinition de ses missions n'auront pas préalablement été menées à bien.

**« Les administrations centrales de l'État ne sont plus à l'initiative d'une vision stratégique sur les grands axes des politiques publiques ; la place est progressivement prise par différentes autorités, agences ou opérateurs publics. »**

Outre l'interrogation lancinante relative aux moyens, se pose de manière plus générale la question des fins poursuivies. À cet égard, il est particulièrement préoccupant de constater que les dispositions de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et de la charte de la déconcentration (décret du 1er juillet 1992) n'ont été respectées ni dans leur lettre, ni dans leur esprit. Les administrations centrales de l'État restent surchargées de tâches qui devraient être assumées par les services déconcentrés de l'État. En revanche, apparaît inquiétante la perte progressive de capacité de conception et de réflexion stratégique de l'État aux niveaux ministériel et interministériel. La planification était, selon le Général De Gaulle (*Mémoires d'Espoir*), une « ardente obligation », qui « embrasse l'ensemble, fixe les objectifs, établit une hiérarchie des urgences et des importances, introduit parmi les responsables et même dans l'esprit public le sens de ce qui est global, ordonné et continu ». Cette fonction de réflexion stratégique est essentielle à la conduite de l'État, en ce qu'elle lui permet d'orienter son action selon une vision globale et qu'elle l'arme contre la dictature de l'instant. L'État ne peut ainsi être, selon la formule d'Alain Etchegoyen (Commissariat général du plan, *Regards prospectifs sur l'État stratège*, 2004), ni « indifférent », ni « différenciant », c'est-à-dire « différenciant sans cesse des décisions dont la nécessité n'est ignorée d'aucun responsable politique » ; il doit au contraire être stratège. La disparition du Commissariat général du Plan, qui était un lieu de réflexion transversale, mais aussi de concertation et de délibération entre l'État et les acteurs économiques et sociaux, a tiré les conséquences de cette perte de vision stratégique qui avait commencé bien auparavant. Et elle a contribué à la renforcer. Car il n'est pas sûr que le Centre d'analyse stratégique, créé par un décret du 6 mars 2006, dont je n'entends pas mettre en cause la qualité, ni le volume des travaux, ait réellement pris la relève au regard de la carence générale que je déplore.

**« Les cabinets ministériels, un écran trop souvent infranchissable entre les ministres et leurs directions. »**

Cette carence me semble particulièrement claire en ce qui concerne, par exemple, non pas la

conduite à court et moyen terme, mais le pilotage à long terme de la politique européenne. De la directive « services » à la libre circulation des personnes en Europe, les exemples abondent de situations dans lesquelles une approche trop technicienne et « court-termiste » a débouché sur des difficultés ou des mécomptes sérieux. Un surplus d'anticipation, de projection et de délibération sur de pareils enjeux ne serait pas superfétatoire. C'est l'affaire de l'autorité politique. Mais c'est aussi l'affaire de l'administration. Or, les administrations centrales de l'État, bien qu'elles se soient parfois dotées d'outils de prospective, constituant ainsi d'heureuses exceptions, trop fragmentées cependant, comme le Conseil d'orientation des retraites, ne sont pas ou ne sont plus à l'initiative d'une vision stratégique sur les grands axes des politiques publiques, alors qu'il me semble que ce rôle devrait leur échoir. C'est, faut-il le rappeler, dans le creuset des ministères que se sont élaborées quelques grandes politiques, sur plusieurs décennies, comme celles de l'énergie ou des télécommunications. **Parmi d'autres facteurs, ce manque de vision stratégique a notamment une cause et une conséquence : la place progressivement prise par différentes autorités, agences ou opérateurs publics, en lieu et place de l'État, dans la conception des politiques publiques.** Les autorités de régulation, par exemple, ont souvent, lors de leur mise en place, prélevé sur les services centraux des ministères des ressources humaines hautement qualifiées qui ont été mises au service d'objectifs d'intérêt général, comme l'ouverture à la concurrence, mais qui ne participent plus à la conception et la promotion d'une vision stratégique et d'une cohérence globale des politiques publiques : c'est particulièrement le cas dans les domaines de l'énergie, des transports ou des communications électroniques. De grandes agences ou de grands opérateurs publics, notamment dans les domaines de l'environnement, des transports, de l'énergie, de la santé, de la culture, se sont aussi dotés, alors même que leur mission s'inscrivait dans le cadre d'une mise en œuvre plus efficiente des politiques publiques, d'une capacité d'expertise et de projection stratégique venant compenser certaines faiblesses et insuffisances de l'État dans la conception de ces politiques, mais conduisant au paradoxe que des structures d'application soient mieux dotées que celles en charge de l'orientation. Qu'on ne se méprenne pas sur mon propos : ces nouveaux acteurs sont bien entendu le plus souvent légitimes et leur montée en puissance a répondu à un besoin identifié. Mais ils ont contribué à la fragmentation de l'espace administratif et, par contrecoup, à une moindre vision stratégique de l'État qui peine parfois à en assurer le pilotage. L'autorité des administrations centrales en est diminuée, celles-ci apparaissant souvent affaiblies face aux régulateurs ou à certains opérateurs qui bénéficient de moyens et de marges d'action dont l'État lui-même est cruellement dépourvu.

***« L'administration souffre dans notre société d'un manque de considération qui nuit plus qu'à son moral, à son efficacité collective. »***

Ces différents constats – lassitude, anémie des moyens, vision stratégique insuffisante, fragmentation de l'État – illustrent le désenchantement qui atteint les cadres supérieurs de l'État et, au-delà, des secteurs importants de l'administration. Les postes de direction au sein des administrations centrales deviennent d'ailleurs – je le crains – de moins en moins attractifs pour ces cadres, au contraire des fonctions-clés exercées au sein des autorités de régulation ou des opérateurs. Plus largement, l'administration souffre dans notre société d'un manque de considération qui nuit plus qu'à son moral, à son efficacité collective. Pourtant, les voies d'un relèvement sont à notre portée.

## **Revalorisation de l'administration : vision stratégique transversale et subsidiarité**

La fonction publique, et notamment ses cadres, sont compétents et loyaux, légitimement fiers d'exercer un métier au service de l'intérêt général et de servir le bien commun. La revalorisation de la place et du rôle de l'administration, qui n'est pas une fin en soi, mais une ambition au service d'un projet collectif, n'apparaît pas comme un objectif hors d'atteinte, dès lors qu'elle s'appuie sur une fonction publique de qualité. Sur ce socle, diverses réformes devraient être envisagées et entreprises.

***« Éviter que l'administration ne se recroqueville sur ses corporatismes, miser sur l'esprit d'initiative et de responsabilité des fonctionnaires. »***

Il apparaît tout d'abord essentiel de restaurer la confiance au plus haut niveau de l'État. L'administration n'est pas source d'immobilisme et de conservatisme, mais bien une force de proposition et un acteur déterminant de la mise en œuvre des politiques publiques. Il faut savoir, au meilleur niveau de l'État, rappeler cette identité et en tirer les conséquences. A cette fin, il importe de faire vivre le principe, sinon de subsidiarité, du moins de responsabilité en rétablissant de véritables délégations, qui reposent sur le principe de confiance mais doivent aussi se mériter, et en replaçant les directeurs et les directions au cœur de l'action publique. L'autorité politique doit, pour travailler plus efficacement, prendre effectivement appui sur l'administration en écartant les écrans et les doublons : cela implique notamment de repenser le rôle et maîtriser l'effectif des cabinets ministériels, en évitant de dupliquer les structures d'administration centrale par des personnes appartenant aux mêmes corps et ayant les mêmes qualifications que les fonctionnaires des services.

***« Conjuguer une mission d'exploration de l'avenir et une fonction de délibération avec la société civile. »***

L'engagement de toutes les composantes de l'État est en effet un impératif, si l'on veut faire face, dans les meilleures conditions et avec la plus grande efficacité, à la crise grave que notre pays et notre État traversent après des décennies d'insouciance et même de frivolité. Il convient dans ce contexte que l'administration prenne toutes ses responsabilités pour remédier à un certain nombre de carences et de blocages dont le traitement relève d'abord d'elle-même et non d'un pouvoir extérieur : il faut en particulier éviter qu'elle ne se recroqueville sur ses corporatismes ou qu'elle ne persiste dans ses insuffisances, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Elle doit savoir porter sur elle un regard critique. Il lui faut aussi miser, dans le respect du principe hiérarchique, sur l'esprit d'initiative et de responsabilité des fonctionnaires. Les difficultés inhérentes au cadre dans lequel elle opère ne sauraient être un prétexte ou un alibi à l'inaction ou la passivité.

***« Les services déconcentrés laboratoires de la réforme de l'État »***

Des attitudes de coopération doivent aussi être développées entre administrations : il convient de combattre la tentation, si forte surtout en temps de crise, du repli sur soi et des stratégies non coopératives. Le temps est venu, tout au contraire, de faire place, sans

irénisme ni naïveté, à une plus grande solidarité. Notre Constitution a jeté les bases de la solidarité gouvernementale. Il doit aussi y avoir une solidarité de l'administration au service d'un même État. **Redonner confiance, c'est également replacer les administrations au centre d'une vision stratégique de l'État qui privilégie les analyses de long terme face au primat du court terme.** Pour cela, il convient en premier lieu de mettre en œuvre les principes de base d'organisation de l'État déconcentré, qui demeurent méconnus : la RÉATE ne devrait pas avoir d'autre finalité que de permettre d'exercer avec pertinence et efficacité au plan local des attributions qui ne devraient pas remonter au niveau central de l'État.

**« Un approfondissement plus collectif, voire participatif, de la réforme de l'État. »**

Il convient en deuxième lieu de développer, pas seulement au plan local, les synergies interministérielles, en évitant que la spécialisation ministérielle n'érige des barrières, voire des murailles, entre les administrations. Au cœur d'un tel pilotage de l'État, un Gouvernement puissant est nécessaire, qui fixe des objectifs clairs en termes de politiques interministérielles et d'optimisation des moyens de la gestion publique : en particulier en matière de finances, de ressources humaines, de propriétés publiques, de systèmes d'information et de communication, d'administration et de présence territoriales de l'État, de services à l'utilisateur ou de procédure administrative... Le Gouvernement doit toutefois s'appuyer sur l'administration comme force de proposition et de mise en œuvre de ses politiques dans tous ces domaines : les secrétaires généraux des ministères, réunis chaque fois que nécessaire en comité autour du secrétaire général du Gouvernement, doivent jouer à cet égard un rôle éminent au plan central, tout comme les préfets de région au niveau territorial. Le « groupe des 40 », qui réunit les secrétaires généraux des ministères, les préfets de région et quelques grands acteurs de l'État central, tels que le directeur du budget, le directeur général de la fonction publique et celui de la modernisation de l'État, a aussi vocation à faire vivre cette dimension d'interministérialité et devrait donner force, cohérence et élan à la politique d'amélioration de la gestion publique. Comme le comité des secrétaires généraux, il doit être un lieu de proposition, de relais d'action, de délibération et de prévention des blocages. Il peut servir de point d'appui efficace à une relance et à un approfondissement plus collectifs, voire participatifs, de la réforme de l'État.

**« L'autorité politique doit, pour travailler plus efficacement, prendre effectivement appui sur l'administration en écartant les écrans et les doublons. »**

La création de services interministériels est également un objectif qui doit être poursuivi de manière continue : ainsi, la création récente de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication, par un décret du 21 février 2011, doit permettre de favoriser le décloisonnement des systèmes d'information de l'État. De même, une véritable gestion de l'encadrement supérieur et de l'État doit être mise en place à partir des services du Premier ministre, ce qui a été justement engagé. Autre exemple, la réforme des services déconcentrés apparaît comme un véritable « laboratoire de la réforme de l'État » (F. Séners, AJDA, 2010) : en privilégiant de manière très nette la dimension interministérielle au sein des organes déconcentrés, des processus de convergence importants sont en marche. **Il est en outre primordial de prendre acte des difficultés actuellement rencontrées par l'État pour développer une vision de long terme : il lui faut repenser ou penser les**



**conditions d'exercice de ses fonctions stratégiques et d'expertise.** Seul un État doté d'une telle vision pourra à terme garantir la cohésion sociale et territoriale, la primauté de l'intérêt général ainsi que la qualité et la pérennité de ses interventions. Une solution pourrait être, à cet égard, de dissocier les entités responsables du court terme de celles responsables du long terme, comme cela était le cas à l'origine avec le Commissariat général du Plan. Il conviendrait en outre que l'organe gouvernemental chargé de la prospective assume un rôle clair de coordination ou de tête de réseau des différentes structures ou missions ministérielles compétentes en la matière. Il doit conjuguer une mission d'exploration de scénarios d'avenir et une fonction de délibération avec la société civile. C'est ainsi que procèdent nos grands partenaires d'Europe et de l'OCDE. Une approche de droit comparé montre l'existence des deux systèmes de dissociation et de regroupement des fonctions (*Quelle place pour la prospective : État stratège, État visionnaire ?*, Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques in *quelles missions et quelle organisation dans les territoires ?*, Conseil économique, social et environnemental, 2011). **Revaloriser l'administration suppose également de rechercher un équilibre dans les structures et la répartition des compétences.** Il faut redéfinir et mieux encadrer la place des organismes – autorités publiques indépendantes, opérateurs, agences – qui ont essaimé et se sont multipliés ces dernières décennies à la périphérie de l'État et, en tout cas, il convient de ne pas affaiblir la tutelle et, plus largement, la capacité d'orientation de l'État sur les opérateurs et les agences au point qu'elles soient nettement moins puissantes que celles des organismes contrôlés. Les opérateurs doivent être pilotés pour des raisons d'efficacité des politiques conduites et de maîtrise des coûts. La prochaine étude annuelle du Conseil d'État portera sur le sujet des agences et présentera des propositions concrètes.

**« Trouver le juste point d'équilibre entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales. »**

Il faut également gommer, autant que possible, les aspérités de la RéATE, notamment en renforçant la mutualisation des « fonctions support ». Mais, en cette matière, les ajustements doivent être effectués à la marge, car il convient, avant d'engager de nouvelles réformes d'ampleur, de permettre à celles qui ont été décidées d'être pleinement mises en œuvre, afin que les synergies attendues se développent. Il faut en outre trouver le juste point d'équilibre entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales. Sur de nombreux sujets, cette répartition manque de clarté, la logique des blocs de compétence ayant fait place à des partages complexes, dans lesquels les responsabilités sont *in fine* toujours partagées, co-pilotées ou pas nettement identifiées. La formation professionnelle fait certainement partie de ces compétences qui conduisent ensuite à des risques de dilution ou de confusion des responsabilités, à des concurrences et à un gaspillage des ressources publiques. En 2009, la Cour des Comptes (*La conduite par l'État de la décentralisation*) a ainsi pu qualifier le processus de réforme de l'administration déconcentrée de « précautionneux et hésitant ».

**« Restaurer chez les fonctionnaires la fierté de servir la collectivité et l'intérêt général pour renforcer la capacité du Gouvernement et de l'État. »**

**Les enjeux en termes de gestion des ressources humaines sont également considérables pour une fonction publique qui ne s'est engagée que tardivement dans**

**cette voie.** Les changements profonds résultant des réformes récemment entreprises constituent un facteur de « stress » pour de nombreux agents, qu'il convient de prendre au sérieux et de traiter avec doigté. Ils questionnent aussi l'actuelle structure par corps de la fonction publique. Or la capacité des personnels à s'adapter, dans le cadre d'une gestion des ressources humaines renouvelée, constitue un facteur-clé de la réussite du changement. Le morcellement de notre fonction publique en un trop grand nombre de corps représente un obstacle aux regroupements et aux rapprochements d'administrations. A ce morcellement sont en outre associées des cultures différentes qui constituent autant de freins à des synergies ultérieures. Il est vrai que certains rapprochements sont assez hétérogènes : comment, par exemple, associer au sein d'une même administration des vétérinaires et des conseillers du service de la jeunesse et des sports ? Quoi qu'il en soit, au plan juridique, cette question de principe pourrait trouver une réponse dans la fusion de certains corps engagée depuis deux décennies ou, comme cela a été entrepris plus récemment avec le décret du 17 octobre 2011, dans la création de corps interministériels à gestion ministérielle. Quant à la dimension culturelle, il faut, pour que les structures interministérielles récemment créées puissent être pérennes, que les synergies et les coopérations l'emportent sur les concurrences. Des stratégies de conduite du changement et d'accompagnement des agents doivent impérativement être mises en œuvre à cette fin. L'œuvre du temps passé en commun contribuera également à terme à gommer les différences.

***« Redéfinir la place de l'État en partant des fins et non des moyens, des services à rendre à la collectivité et aux citoyens. »***

**Enfin, notre État millénaire, qui a été, je l'ai dit, la matrice de la Nation et qui demeure le support d'une puissance économique, doit s'interroger sur ses missions, son rôle et ses compétences.** Cela est particulièrement nécessaire dans le contexte de la réduction des moyens. Désormais, la ponction sur ceux-ci doit aller de pair avec un réexamen des missions : il faut sortir de l'écart grandissant entre le volontarisme politique et la capacité opérationnelle des services centraux et locaux de l'État. Plus généralement, il convient de s'attacher à redéfinir la place de l'État dans la société, ses finalités, ses objectifs et ses priorités : que doit-il faire avec les moyens dont il peut raisonnablement disposer ? C'est en partant des fins et non des moyens, des services à rendre à la collectivité et aux citoyens, qu'il faut procéder. L'État-providence construit au sortir de la seconde guerre mondiale, comme l'État libéral, présentent chacun des signes d'obsolescence et ils doivent être repensés. L'idée selon laquelle l'État, s'il est le principal promoteur et garant de l'intérêt général, n'en est toutefois pas le seul, est dorénavant généralement admise. Dans ce cadre, quelles sont les missions précises et concrètes qui doivent, par grand domaine de politique publique, être exercées par l'État, par les collectivités territoriales, par les autres personnes publiques et par les acteurs privés ? Ce partage découle, bien entendu, d'une vision stratégique de l'État sur le long terme, ce qui rend d'autant plus problématique la perte de cette vision que j'ai soulignée et déplorée. Ce qui est en jeu dans cette affaire est primordial, car c'est notre idée même de l'État et de son rôle qu'il faut redéfinir, non pour l'affaiblir, bien entendu, mais pour lui rendre force, cohérence et efficacité.

***« Quelles sont les missions précises et concrètes qui doivent être exercées par l'État, par les collectivités territoriales, par les autres personnes publiques et par les acteurs »***

***privés ? »***

Si l'administration souffre de maux qu'il convient d'identifier et de reconnaître, elle s'appuie sur une histoire qui l'a installée comme moteur de l'État, sur une fonction publique loyale et de qualité et sur des structures éprouvées qui peuvent lui permettre de se réinventer. Elle peut et doit mieux se prendre en charge et contribuer plus activement à sa propre réforme en refusant l'excuse de la passivité que risqueraient de nourrir diverses critiques sur le fonctionnement de l'État. Elle doit aussi rompre avec une perspective uniquement gestionnaire et purement réactive, qui la conduirait à se satisfaire de « feux verts » hiérarchiques ou de mesures de réduction des coûts, évidemment nécessaires, comme autant de cases qu'il conviendrait de cocher pour récolter quelques bons points.

***« C'est notre idée même de l'État et de son rôle qu'il faut redéfinir pour lui rendre force, cohérence et efficacité. »***

Une vision stratégique, une vision politique même, au sens d'indispensable au bon fonctionnement de la Cité, apparaît comme un impératif essentiel à l'efficacité, la « performance » de l'administration et, plus généralement, de l'État. Il faut, en d'autres termes, après avoir déploré son désenchantement, explorer les voies du ré-enchantement de l'administration pour permettre à l'État, comme aux autres personnes publiques, d'être fortifiés dans leur rôle de garant de la cohésion sociale et territoriale et, plus largement, de l'intérêt général. Il faut aussi restaurer, chez les fonctionnaires, la fierté de servir la collectivité et l'intérêt général. C'est la condition nécessaire pour renforcer la capacité du Gouvernement et de l'État de mettre en œuvre des actions pertinentes à court, moyen et long terme. De cela, notre pays a, aujourd'hui plus que jamais, un impérieux besoin.

*\* Ce texte, écrit en collaboration avec Olivier Fuchs, conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, est issu d'une intervention du 3 juillet 2012 dans le cadre des Rencontres des Acteurs Publics au Conseil économique, social et environnemental. Avec l'aimable autorisation de la RFAP, Revue française d'administration publique (ENA).*

**JEAN-MARC SAUVÉ**

Vice-président du Conseil d'État\*  
Publié le 11 Mar 2013 dans la revue *Parole publique*