

La réforme de l'Etat en France

Propositions du Cercle de la réforme

Des réflexions menées au sein du Cercle se dégagent les conclusions principales suivantes :

1. L'urgence d'une réforme globale, cohérente et conduite avec force et continuité

L'inquiétante situation financière de l'Etat, malgré un taux d'imposition élevé ; sa contribution insuffisamment efficace à la croissance économique et à la cohésion sociale, et ce en dépit du nombre et de la qualité de ses agents; le sentiment de frustration et de découragement que nombre de ceux-ci éprouvent quotidiennement, malgré l'autorité et le respect dont l'Etat continue de jouir dans notre pays : ce sont là autant de signes de la nécessité et de l'urgence de la réforme, à l'instar de ce qu'ont accompli au cours des vingt dernières années nombre de pays comparables.

Non pas que, durant cette période, les tentatives de réforme n'aient été nombreuses également chez nous. Mais leur résultat est globalement décevant, faute de cohérence, de continuité et d'engagement suffisants : trois conditions essentielles de réussite, qu'il est désormais urgent de réunir.

2. Au cœur de la réforme : mettre en place, dans tous les services de l'Etat, et à tous les niveaux de la hiérarchie, un management moderne, fondé sur une confiance raisonnée.

Il n'y a pas de meilleur fil directeur pour la réforme. Par « management moderne », il faut entendre un mode de relation entre responsables et agents publics de tout niveau, qui fasse pleinement sa part à leur capacité individuelle et collective d'écoute, de jugement, d'innovation et de responsabilité. Alors qu'ils sont aujourd'hui accablés de contraintes

procédurales et d'injonctions contradictoires, qui les paralysent, les démotivent et les détournent de coopérer efficacement. En résulte notamment un défaut réciproque de confiance entre le pouvoir politique (quelle que soit sa couleur) et l'administration ainsi qu'entre nombre de services, ou encore entre l'administration et ses partenaires. C'est avec cela qu'il faut en finir. L'Etat doit s'émanciper de pratiques bureaucratiques et tayloriennes qui ont fait leur temps.

Tous y seront gagnants : les usagers, qui seront mieux entendus ; les contribuables, dont l'argent sera mieux utilisé, ou quand c'est possible épargné ; les citoyens, et les politiques qui les représentent, dont les finalités seront mieux servies par une gestion plus efficace. Et les agents publics eux-mêmes, qui auront la satisfaction d'être davantage maîtres de leurs moyens, car dotés de vrais pouvoirs de gestion, mieux reconnus et mieux traités.

Mais cette « révolution managériale » n'est elle-même possible que si l'ensemble du « *système Etat* » est révisé en conséquence. C'est donc bien d'une réforme globale qu'il doit s'agir, fondée sur une vision systémique. Ce sont ces conditions d'une réforme réussie qui sont résumées ci-après.

3. Des relations de gouvernance revues en profondeur

Par « gouvernance », on entend ici les relations de pouvoir et de responsabilité entre les principales structures de l'Exécutif, - tant politiques qu'administratives.

3.1 En ce qui concerne la gouvernance politique elle-même, elle doit à la fois être clarifiée et mise en conformité avec les exigences de cohérence et de stabilité du gouvernement.

(a) À cette fin, une Charte gouvernementale doit préciser la répartition des rôles entre le Président et le Premier ministre, ainsi que les missions de leurs cabinets. (b) D'autre part, le Premier ministre doit avoir une autorité renforcée sur des ministres moins nombreux - quinze au maximum, plus stables, et rendus plus solidaires entre eux par un recours plus difficile à l'arbitrage. (c) Et il doit disposer d'un pouvoir d'impulsion accru, grâce au rattachement direct d'un ministre en charge à la fois du budget, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

L'action gouvernementale sera ainsi rendue plus cohérente, ce qui est une condition majeure de l'efficacité de l'Etat.

3.2 Parallèlement, il faut réviser la relation entre les ministres et leurs administrations, de façon à la rendre plus confiante et plus productive.

Dans ce but, le fonctionnement des cabinets ministériels doit être profondément revu, dans le cadre de la Charte gouvernementale : (a) leur mission doit être limitée à une activité de conseil, alors qu'ils sont devenus une administration bis, privant les directions centrales de leurs responsabilités et leur rendant souvent la tâche impossible ; (b) Leurs effectifs doivent donc être massivement réduits, leur recrutement modifié et le passage en cabinet ne doit plus pouvoir être une voie privilégiée de promotion administrative.

Simultanément, des relations de confiance doivent être renforcées entre les ministres et leurs directeurs. Pour cela, il convient (a) que les ministres choisissent eux-mêmes leurs directeurs, à l'issue d'une présélection conduite dans des conditions qui en garantissent la qualité (ce qui aura aussi pour effet de rendre le passage en cabinet moins attractif); (b) que ces directeurs (à tout le moins ceux d'entre eux dont les responsabilités sont principalement de gestion) soient nommés pour une durée de quatre ou cinq ans, qui ne serait abrégée qu'en cas de désaccord important ; (c) qu'ils bénéficient de très substantielles libertés de gestion ; (d) et qu'en contrepartie leur lettre de mission, conçue comme un contrat d'objectifs et de moyens, leur fixe notamment des objectifs pluriannuels sur lesquels ils aient une vraie responsabilité.

Enfin, le secrétaire général de chaque ministère doit être clairement en charge d'assurer la cohérence de la gestion du ministère (alors que l'intrusion permanente des cabinets produit aujourd'hui l'effet contraire).

3.3 A l'intérieur même de l'administration, les modes de gouvernance doivent être profondément réformés dans une logique de confiance raisonnée :

- *La pratique des « contrats de performance pluriannuels », par nature gagnants/gagnants tant pour les usagers que pour les contribuables et pour les agents publics, doit être systématiquement développée*

- *A chaque échelon hiérarchique, le responsable doit disposer d'une vraie marge de manœuvre*, notamment sur la capacité de choisir ses collaborateurs et son mode d'organisation et de prendre des risques dans un cadre de liberté de gestion explicite, donc de disposer d'un « droit à l'erreur ». En contrepartie, il doit être évalué et reconnu sur la qualité de sa contribution aux résultats obtenus.

- *Dans ce cadre, il est particulièrement important de mettre les services opérationnels de terrain à la fois en responsabilité et en pouvoirs*, à travers de réelles délégations de moyens, tandis que les administrations centrales, dûment allégées, se concentreront sur des tâches stratégiques de pilotage, de conseil et d'appui.

- *De même, à l'intérieur de chaque service, les chaînes hiérarchiques doivent être délibérément raccourcies et allégées* et, dans une logique de « pyramide inversée », les agents publics de tout niveau doivent se voir reconnaître des responsabilités et des moyens cohérents et aussi larges que possible: marges réelles d'initiative, facilités pour contracter, autonomie d'organisation, etc. Un principe de subsidiarité doit prévaloir, selon lequel en principe (sauf exception justifiée) toute décision se prend au niveau du service en charge des résultats .

- *Les charges bureaucratiques doivent être systématiquement allégées*. Ainsi, les attestations administratives devraient être remplacées par des déclarations sur l'honneur et, dans nombre de cas, une demande laissée sans réponse pendant deux mois devrait valoir autorisation administrative ;

- *Enfin, les pratiques de contrôle appellent une révision profonde*. En particulier, la grande majorité des contrôles a priori doivent être supprimés. Et les contrôles ex post doivent être conçus et conduits de façon à remplir en même temps une fonction constructive d' aide et de conseil

4. Une gestion moderne des ressources humaines :

4.1 Tant la GRH que le dialogue social doivent être fortement déconcentrés, de façon qu'ils puissent être rendus cohérents avec le fonctionnement des organisations auxquels ils s'appliquent. Cela vaut

sur le plan vertical, et aussi entre les ministères : un minimum de « ministérialisation » de la GRH est nécessaire.

4.2 Les parcours de carrière doivent être organisés, à tous les échelons, sur la base d'une vraie évaluation des expériences et des compétences

4.3 Un nouveau contrat social doit être progressivement mis en place, assurant aux agents publics, en contrepartie d'une efficacité accrue, des satisfactions plus importantes

4.4 Les conditions d'une plus grande mobilité géographique et professionnelle doivent être mises en place, pour mieux équilibrer les ressources et les besoins

5. Une prise en compte effective, dans les modes de fonctionnement de l'Etat, des profonds changements intervenus dans la vie sociale et dans l'organisation publique. Notamment par :

- la recherche de modes de coopération efficaces tant avec l'Union européenne qu'avec les collectivités territoriales, au lieu des redondances actuelles ;

- à la fois une meilleure écoute des attentes de la société et une responsabilisation accrue des forces sociales organisées ;

- et les transformations d'organisation interne de l'Etat nécessaires pour qu'il puisse gérer ses relations externes avec une efficacité fortement accrue . Notamment une simplification systématique de ses structures

6. Une meilleure maîtrise du temps, pour remédier aussi bien aux tentations politiques du court-termisme qu'aux tentations administratives de l'immobilité. En particulier :

6.1 Une stabilisation effective des ministres

6.2 La nomination des responsables administratifs de tout niveau pour une durée suffisante (normalement de quatre ou cinq ans), afin de pouvoir les responsabiliser sur de vrais résultats.

6.3 le développement d'une programmation à moyen terme, depuis la loi de finances jusqu'aux stratégies des services. Bien entendu, cette

programmation devra être prudente et laisser un espace suffisant à la gestion des imprévus et au déploiement d'initiatives nouvelles

6.4 mais aussi la remise en question périodique obligatoire de chaque mission, de chaque structure et de leurs moyens (ce que ne peut faire le budget annuel)

7. Une mise en œuvre de la LOLF qui fasse d'elle un levier majeur de la nouvelle logique managériale. Notamment :

- *La LOLF doit être étendue à toutes les structures publiques.*

- *Elle ne doit en aucune manière être le prétexte à des formes de recentralisation, mais au contraire concentrée sur un nombre nettement limité d'objectifs et d'indicateurs. Et combinée avec la reconnaissance de l'autonomie managériale des responsables de structures (directions, services, établissements). Ces derniers devront chacun élaborer une stratégie pluriannuelle, validée par l'autorité supérieure, et cohérente tant avec la LOLF qu'avec l'ensemble des valeurs et des missions de leur organisation.*

- *En contre partie, les pratiques d'évaluation périodique approfondie des politiques publiques devront être systématiquement développées, non pas tant dans un esprit de jugement que d'aide à la préparation de l'avenir.*

8. La mise en œuvre d'une telle réforme doit pouvoir s'appuyer sur le plein engagement des autorités politiques en même temps que sur un dialogue très ouvert avec toutes les parties prenantes et sur la mobilisation des moyens nécessaires.

8.1 Un engagement politique fort

- *Un tel projet, par nature non partisan, doit figurer clairement dans le programme électoral des candidats crédibles lors des élections présidentielles et législatives de 2007.*

- *Le Premier ministre, avec l'appui décisif du Président, devra s'organiser pour suivre personnellement cette réforme et exiger de ses ministres qu'ils l'appuient à fond. Elle doit occuper toute sa place dans le programme qu'il*

présentera au parlement, programme à l'élaboration duquel tous les ministres doivent activement contribuer.

- *Dès le début de la prochaine législature, quelques choix forts doivent marquer l'engagement gouvernemental (notamment en ce qui concerne la structure du gouvernement, la constitution et la mission des cabinets, la charte gouvernementale)*

8.2 Un dialogue très ouvert

Le choix de la confiance raisonnée et de la responsabilité assumée, qui est celui du contenu même de la réforme, doit également inspirer sa méthode de mise en place

Un effort majeur d'explication, d'écoute, de motivation devra être conduit aussi bien vis-à-vis des partenaires extérieurs de l'Etat que de ses propres agents et de leurs représentants, afin notamment d'éviter tout malentendu sur le sens de la réforme. Une réelle capacité d'initiative doit être expressément laissée à chaque service en matière de réforme, sous réserve bien sûr que l'usage qui en est fait ne soit pas en contradiction avec les options retenues par l'autorité supérieure

8.3 Une pleine utilisation des potentialités de la démarche qualité

Si celle-ci n'est pas réduite à des objectifs trop limités, mais au contraire engagée dans toute sa dimension, au sens du référentiel européen, elle conduit directement au type de management préconisé ici et offre à celui-ci des outils de pilotage et d'évaluation, ainsi que de benchmarking, des ressources de motivation, une logique globale pleinement convergente avec celle du présent projet de réforme. Elle doit donc être pleinement mise à profit.

8.4 Des moyens cohérents avec les objectifs

Ces moyens humains et financiers devront être systématiquement dégagés, à la faveur de la révision des missions, y compris bien sûr des dépenses de transfert, et cela à tous les niveaux. Une fraction d'eux devra être organisée au niveau ministériel et interministériel en force d'aide et d'appui à la mise en œuvre de la réforme

9. Une Charte de valeurs, permettant à la fois d' éclairer l'action publique et d'en faire partager le sens par tous ses acteurs et ses destinataires, devra être établie par une procédure appropriée.

- Commune dans son fondement à l'ensemble des organisations publiques, elle devra, dans l'Etat, être déclinable notamment par ministère et par service.

- Cette charte devra faire toute leur place aux valeurs non seulement de légalité, mais aussi de confiance raisonnée (et donc d'innovation et de « droit à l'erreur »), de sincérité, de transparence (et donc d'obligation de rendre compte) et de juste responsabilité, ainsi que de coopération, de solidarité et d'esprit d'équipe.

L'enjeu d'une telle réforme, dont la force est notamment d'être globale et de faire système, est de redonner à l'Etat, en ce qui concerne les progrès de notre pays dans la société et le monde d'aujourd'hui, la place que les Français attendent de lui.