

LES NOTES DE L'INSTITUT

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#1 - Restaurer la responsabilité
des décideurs publics

Sous la direction
d'Augustin de ROMANET



Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est un think tank indépendant de tout mandat syndical ou politique. Association à but non lucratif, l'Institut de l'entreprise a une triple vocation : être un centre de réflexion, un lieu de rencontre et un pôle de formation. Profondément ancré dans la réalité économique, il concentre ses activités sur la relation entre l'entreprise et son environnement. L'Institut de l'entreprise réunit plus de 120 adhérents (grandes entreprises privées et publiques, fédérations professionnelles et organismes consulaires, institutions académiques, associations, etc.). Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 2 % du budget annuel.

THINK TANK

- La réflexion de l'Institut de l'entreprise s'organise autour de 5 thématiques prioritaires : compétitivité et innovation, emploi et prospective sociale, management, finances publiques et réforme de l'action publique.
- Dans cette réflexion, la vision de l'entreprise – conçue à la fois comme organisation, acteur du monde économique et acteur de la société – tient une place prépondérante. Pour réaliser ses études et élaborer ses propositions, l'Institut de l'entreprise met à contribution un vaste réseau d'experts (universitaires, hauts fonctionnaires, économistes, politologues, dirigeants d'entreprise, *think tank* partenaires étrangers etc.). La diffusion de ses idées s'appuie sur la parution régulière de rapports et de notes et sur la publication d'une revue annuelle, *Sociétal*.
- Le *Blog*, intégré au site internet de l'Institut de l'entreprise. Résolument tourné vers l'international et partenaire fondateur du Réseau International des Think Tank Economiques (www.isbtt.com), l'Institut de l'entreprise intègre systématiquement dans sa réflexion l'analyse de modèles étrangers susceptibles d'inspirer les politiques publiques françaises.

RENCONTRES

Ouvertes à un large public ou réservées aux adhérents, les manifestations organisées par l'Institut de l'entreprise ont pour objectif d'animer le débat public et de stimuler la réflexion sur des sujets d'intérêt collectif, liés à l'entreprise. Dirigeants d'entreprise, personnalités politiques, experts issus de l'entreprise ou du monde universitaire sont invités à s'exprimer à l'occasion de déjeuners, de conférences et de débats.

FORMATION

L'Institut de l'entreprise propose des programmes pédagogiques visant à sensibiliser les publics appartenant à l'écosystème de l'entreprise aux enjeux économiques et sociaux. Dans ce cadre, l'Institut s'adresse prioritairement aux enseignants de Sciences économiques et sociales (SES), avec le Programme Enseignants-Entreprises ; aux jeunes « hauts potentiels », avec l'Institut des Hautes Études de l'Entreprise (IHEE), le Mentoring et le Cercle ; aux représentants politiques avec le programme Elus & Entreprises.

Pour en savoir plus : www.institut-entreprise.fr

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #1

RESTAURER LA RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS PUBLICS

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE

RÉFORMER LE RÉFORMATEUR #1

RESTAURER LA RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS PUBLICS

Sous la direction
d'Augustin de ROMANET

LES NOTES DE L'INSTITUT

Septembre 2016

SOUMI RHE

8-12 INTRODUCTION

14-27 RESTAURER LA RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS PUBLICS

16 - ENTRE POLITIQUE ET ADMINISTRATION : POUR UNE CLARIFICATION DE LA CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS

23 - RENFORCER LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DES DÉCIDEURS PUBLICS ET LA PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE

28 CONCLUSION



INTRODUCTION

La France s'engage dans une année électorale décisive. Une seule chose est sûre quant à son issue : dès le jour de son entrée en fonction, le prochain président de la République sera happé par la gestion des crises, dans un contexte où les risques géopolitiques et sécuritaires reviennent en force. Au-delà, les Français attendront de lui qu'il mette en place les mesures résolues qu'appelle la situation économique et sociale, notamment le niveau élevé et persistant de chômage.

Néanmoins, l'expérience politique nous a enseigné la prudence quant à la capacité d'un seul homme ou d'une seule femme – même président(e) de la V^{ème} République – à initier les changements dont la France a besoin. Il est de plus en plus clair que la réforme ne doit pas seulement concerner les structures de l'économie française et les services publics, mais aussi nos institutions et le système politico-administratif, de manière que ce dernier soit facteur de mouvement et non de blocage.

L'enjeu est d'évoluer vers une gouvernance plus rationnelle, plus transparente et plus efficace, qui assure la mobilisation des énergies et des compétences de tous ceux, élus et hauts fonctionnaires, qui ont en charge de concevoir et de mettre en œuvre le changement pour assurer un redressement durable de la nation. C'est à cette réflexion sur « la réforme du réformateur » que s'est essayé l'Institut de l'entreprise.

LE RISQUE DU DÉCLASSEMENT S'INTENSIFIE

Dans un contexte macroéconomique durablement perturbé par la crise financière de 2008 et la crise des dettes souveraines de 2012, la France souffre d'un véritable marasme économique. Le haut niveau de chômage structurel perdure, ce qui constitue un formidable gâchis de ressources humaines et contribue à la désintégration de la société, notamment pour l'insertion des jeunes. Malgré les réformes visant à réduire le coût du travail, les performances à l'exportation de la France demeurent médiocres, preuve que la compétitivité du tissu productif français reste à redresser. Au regard du montant des ressources que la nation leur consacre, la qualité des services publics est insatisfaisante, notamment en matière de politique d'emploi et de logement, avec un niveau de dette publique qui est une source réelle de fragilité en cas de nouveau choc économique. Ces difficultés ont des conséquences politiques : la voix de la France, en Europe et dans le monde, s'amenuise à proportion de son déclin économique. Si rien n'est fait, et malgré de très nombreux atouts humains et économiques, le risque est réel d'assister à un déclassement de la France sur la scène mondiale et européenne.

L'Institut de l'entreprise, avec d'autres institutions publiques et privées, a fait de nombreuses propositions de réformes qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie française, du marché du travail et des services publics et, *in fine* de valoriser ses atouts. En dépit des engagements des gouvernements successifs et d'avancées ponctuelles, le constat d'un blocage persistant s'impose. Bien que l'opinion publique constate chaque jour les méfaits du *statu quo*, nombre de tentatives de réforme se trouvent confrontées à une opposition résolue de la part de certains partenaires sociaux et/ou des représentants sectoriels, quand elle n'est pas simplement autocensurée par un appareil politico-administratif soucieux de préserver une illusoire paix sociale. Ainsi, même lorsqu'elles bénéficient à moyen terme à l'ensemble de la société et que des systèmes de compensation peuvent être établis, les réformes exigent un engagement résolu des autorités publiques pour avoir une chance d'aboutir.

Acceptons d'aller plus loin dans l'analyse : le blocage français ne se résume pas à la seule résistance de groupes d'intérêt. Ses causes sont plus profondes.

Il faut d'abord prendre acte des divisions de l'opinion publique : contrairement à d'autres pays, comme l'Allemagne, il n'existe pas, aujourd'hui en France, de consensus trans-partisan sur le fait que la compétitivité des entreprises dans un environnement mondialisé constitue l'objectif premier de la politique économique – car elle est le prérequis du plein-emploi, du financement des dépenses publiques et de la soutenabilité de la dette publique. Au contraire, le débat public français se caractérise par la persistance d'options impliquant une rupture avec notre environnement et nos partenaires, comme la « démondialisation », la sortie de la monnaie unique, ou la remise en cause de l'économie de marché. Si l'impact de la mondialisation sur les inégalités ou la politique macroéconomique de la zone euro sont des objets légitimes de discussion, le débat public français les aborde de manière idéologique et en considérant des options radicales et donc irréalistes, ce qui n'empêche pas les gouvernements en place de mener des politiques centristes, avec pour effet la déception systématique des électeurs qui auront cru aux discours maximalistes.

Le constat fait par Raymond Aron est d'actualité : *« une démocratie ne peut fonctionner que dans la mesure où l'on ne discute pas trop d'idées abstraites, car, sur les idées abstraites, on ne s'entend jamais. Or, les Français n'aiment, dans la politique, que les idées qui sont le moins possible souillées par les considérations vulgaires qui touchent au monde réel. Naturellement, cela va de pair, dans la politique réelle, avec un très grand souci des intérêts particuliers ou des intérêts collectifs, mais, dans l'ordre de la discussion, on se croirait dégradé si l'on faisait allusion à l'efficacité politique des idées qu'on développe. Il en résulte un mélange de discussions abstraites, fanatiques, ne correspondant en général*

à rien, et d'un goût assez cynique du compromis, qui fait que l'exacte mesure d'idées et d'intérêts qui définit la démocratie harmonieuse fait défaut »¹.

Au-delà de ces permanences historiques, la France traverse aujourd'hui une crise politique d'ampleur. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques atteint un niveau historique, dont témoigne la forte probabilité que l'extrême-droite soit présente au second tour des élections présidentielles de 2017. Cette crise porte d'abord sur la légitimité du personnel politique : lassés par les promesses intenable et non tenues, par l'épuisement d'un discours politique dévoré par la communication et le court-terme et par le sentiment d'un impossible renouvellement des hommes et des pratiques, les citoyens votent par opposition et non par adhésion. Cette crise de légitimité affecte la capacité des responsables politiques à initier et accomplir les réformes dont la France a besoin. Elle se dédouble d'une crise d'efficacité : la remise en cause générale porte sur la capacité du système politico-administratif à diriger efficacement les administrations, pour assurer leur modernisation et leur bonne gestion, et à obtenir des résultats concrets pour la vie des Français et des entreprises.

L'HEURE DES DÉCISIONS

Ce constat ne doit pas conduire à l'abattement, mais à la lucidité et à l'action raisonnée. La France n'a pas besoin d'une nouvelle « révolution » ou d'une remise à plat de ses institutions, mais d'une analyse apaisée, approfondie et partagée par le plus grand nombre de ses réussites et de ses échecs. L'enjeu aujourd'hui est d'identifier les structures, les mécanismes et les incitations qui, s'ils ont pu avoir leur justification à une époque, sont aujourd'hui facteur d'immobilisme – en isolant le monde politique des capacités créatives de la société civile ; en privant le secteur public des innovations les plus récentes et des meilleures pratiques qui émergent dans le secteur privé, pour ne prendre que quelques exemples.

Il ne s'agit donc pas de s'abandonner à un discours défaitiste, car la France – quelle que soit la gravité de la situation – dispose de nombreux avantages. Son principal atout, souvent rappelé et fortement ressenti, est la qualité de son capital humain, c'est-à-dire le haut niveau de formation de ses travailleurs et la capacité d'initiative dont fait preuve sa jeunesse. Le second atout de la France, décisif et paradoxal, est qu'une grande partie de ses difficultés lui sont propres : il ne revient qu'aux Français de se mettre d'accord entre eux pour définir et initier les réformes dont dépend le redressement de la nation. Vaste programme, dira-t-on !

¹ Raymond Aron, *Introduction à la philosophie politique – Démocratie et Révolution*, Livre de Poche, p. 112 (discours prononcé à l'ENA en 1952).

Aussi, face à l'apparente impossibilité de la réforme, l'Institut de l'entreprise a la conviction que « la réforme du réformateur » peut être une des clés pour résoudre les difficultés du pays. Il ne s'agit pas ici de rouvrir le « rubik's cube » institutionnel et d'alimenter le débat sur une VIV^{ème} République. De manière très concrète, sur la base d'une analyse des pratiques actuelles, à la lumière des exemples étrangers et en prenant en compte les évolutions majeures que connaît notre société, ce travail a pour ambition d'identifier quelques réformes clés, pragmatiques et pouvant être facilement déployées, susceptibles de changer la donne.

Nous sommes convaincus que la mère de toutes les réformes est, tout simplement, celle du réformateur. Nous ne pourrions collectivement résoudre les difficultés auxquelles nous sommes confrontés avec le logiciel qui les a provoquées, au moins en partie. L'enjeu est aujourd'hui, moins de changer que de reconfigurer ce logiciel. Il s'agit de mettre en capacité d'agir celles et ceux qui ont en charge la définition et la gestion des affaires publiques, au niveau politique ou administratif.

Parce que nous sommes conscients du rôle civique des entreprises, parce que leurs dirigeants sont profondément attachés à la France², parce que les entreprises – qui sont les moteurs économiques du pays – ont besoin de prendre appui sur une action publique efficace et des services publics performants, nous souhaitons faire de la « réforme du réformateur » un sujet central du débat public. En matière de gestion du changement et de management des hommes, l'entreprise a un temps d'avance sur l'État. Elle peut, sans arrogance, mettre en perspective les principes managériaux qui lui permettent de se transformer en permanence pour rester compétitive, c'est-à-dire orientée vers le long terme pour assurer la pertinence et l'efficacité de son action.

C'est dans une perspective résolument constructive, avec espoir et enthousiasme, que nous signons trois courtes notes qui ont vocation à nourrir le débat et dont l'ambition est de soumettre aux candidats, aux élus et aux citoyens des éléments de réflexion pour réformer le réformateur.

2 « Les grandes entreprises en France », « Je t'aime, moi non plus », Note de l'Institut de l'entreprise, septembre 2015.



RESTAURER LA
RESPONSABILITÉ
DES DÉCIDEURS
PUBLICS

L'approche des grandes échéances politiques du pays est un moment privilégié pour dresser un inventaire de l'action des responsables politiques. Cet inventaire s'inscrit dans un contexte où le niveau d'insatisfaction des Français à l'égard du fonctionnement des institutions publiques atteint un niveau élevé. Au-delà de la définition d'un agenda de mesures, la « mère des réformes » est celle du système décisionnel public. Ce système doit être en mesure de présenter clairement à l'opinion les contraintes comme les opportunités et ses acteurs doivent effectivement pouvoir assumer jusqu'au bout leurs responsabilités.

La « responsabilité est le passif qui vient équilibrer l'actif de tout pouvoir ». Cette définition d'Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer renvoie à l'ensemble des règles procédurales et dispositifs organisationnels permettant d'identifier les personnes qui prennent les décisions et qui doivent être comptables des résultats obtenus. Un système efficace de responsabilité est un préalable nécessaire à la réussite du changement car il détermine tant la bonne définition des réformes que les incitations pour y parvenir. Il doit intégrer une réflexion portant sur la responsabilité des décideurs de l'heure vis-à-vis des générations futures pour s'extirper de la « myopie naturelle de nos démocraties » envers le temps long. Au niveau plus technique, la responsabilité des gestionnaires publics s'apprécie lorsqu'un cap est donné, et lorsqu'une vision structurée de l'intérêt général est affirmée.

Les difficultés de la sphère politico-administrative à mener des réformes structurelles, pourtant objets d'un large consensus, trouvent une de leurs sources dans un environnement trop peu propice à l'exercice entier des responsabilités. Ainsi, l'incapacité chronique du pouvoir exécutif à agir avec efficacité et en responsabilité et ce, en dépit des puissants outils donnés par la V^e République, révèle une situation de tétanie : les leviers de légitimation des décideurs apparaissent grippés, ou *a minima* insuffisants pour décider, mettre en œuvre et rendre des comptes (élection du Président au suffrage universel direct ; responsabilité devant le Parlement ; canal du référendum).

En réponse, deux voies ont été poursuivies. D'une part, s'est accéléré le développement d'un archipel d'entités autonomes, à la responsabilité mal établie, avec l'émergence des autorités administratives indépendantes et des opérateurs parapublics dont la tutelle apparaît souvent insatisfaisante. D'autre part, à la figure du décideur en surplomb, dont le ministre gaullien et le grand commis de l'État furent un temps les archétypes, s'est substituée une vaste galerie de personnages, avatars de la société civile et de la sphère des experts, tous détenteurs concurrents d'une fraction de responsabilité. Si un certain dirigisme d'État a pu écraser par sa verticalité une forme de pluralité d'opinions et d'avis, le caractère foisonnant de l'espace de délibération et de décision ne conduit pas nécessairement à des résultats plus satisfaisants.

Le système de responsabilité français souffre de deux défauts majeurs :

- *Ex ante*, la multiplication des acteurs conduit à une dilution des responsabilités en matière de prise de décision : entre le cabinet du ministre, le directeur d'administration centrale, l'autorité de contrôle indépendante, et le dirigeant d'opérateur/établissement public, la chaîne des responsabilités est trop imprécise.
- *Ex post*, la mesure et l'appréciation des résultats demeurent très perfectibles, ainsi que les mécanismes sanctionnant la performance (prime, progression de carrière).

Face à ce constat, il s'agit de promouvoir un écosystème de responsabilité, innovant et proportionné, renouvelant les ressorts d'une véritable éthique de l'action publique, compatible avec une gestion déculpabilisante de l'échec.

La responsabilité respective de chaque maillon de la chaîne de décision et de mise en œuvre doit être (i) clairement et précisément définie, (ii) puis évaluée sans esquive ni complaisance, c'est-à-dire en étant prioritairement tournée vers la recherche de résultats sans nourrir la « résurgence sociale de l'accusation » dont Paul Ricoeur avait bien perçu la dynamique. Si la peur de l'échec et la crainte de la sanction tétanisaient le décideur et le manager publics, l'État pourrait perdre son rôle historique d'impulsion de la transformation de la société française.

La note s'attachera à proposer des pistes pour orienter le régime de responsabilité des managers publics vers la performance et l'exemplarité. Ce régime doit assumer une prise de risque raisonnée et concertée, en tant que composante du progrès, au bénéfice des collectivités et des différents opérateurs sociaux et économiques.

ENTRE POLITIQUE ET ADMINISTRATION : POUR UNE CLARIFICATION DE LA CHAÎNE DE RESPONSABILITÉS

UN SYSTÈME AUJOURD'HUI ILLISIBLE ET DÉRESPONSABILISANT

Pour beaucoup de nos concitoyens, les circuits de prise de décision sont très compliqués, à l'origine de ce que Pierre Rosanvallon a appelé la crise de l'imputation. Les responsabilités des parties prenantes ne sont pas toujours clairement distribuées, peuvent se chevaucher, et demeurent insuffisamment identifiées entre décideurs politiques et « maîtres d'œuvre » administratifs. L'intrication entre les niveaux locaux, nationaux et européens renforce

cette impression d'opacité par une dilatation des circuits de décision. Plus généralement, l'idée politique de gouvernement tend à se confondre avec celle, plus procédurale, de gouvernance. Cela risque d'entraîner la fragmentation de l'image même de la « décision » dans l'espace et dans le temps. D'une part, la décision, ou plus souvent un faisceau d'arbitrages, s'inscrit dans un espace peu cohérent de procédures de consultation, de négociation et d'arrangements délibératifs « mous » entre différents opérateurs d'une politique donnée. D'autre part, elle est gouvernée par des calendriers techniques relativement détachés du temps politique, c'est-à-dire de la scansion démocratique ternaire « délibération ex-ante/décision/évaluation ex-post ». Cela crée un sentiment de décalage des décideurs et gestionnaires dont l'action, en particulier projetée aux échelles macroscopiques (niveaux national, européen et international), paraît à l'abri des grandes orientations décidées par le peuple à l'occasion des élections.

REPLACER LE DÉCIDEUR POLITIQUE AU CENTRE DE LA DÉFINITION DE LA STRATÉGIE

Ce constat appelle une nécessaire clarification de la chaîne de responsabilité aussi bien pour assurer le contrôle par le citoyen que l'efficacité de l'action publique. Or, si la responsabilité du Président de la République et du Premier ministre est bien établie dans notre système décisionnel très centralisé, il en va différemment de celle des ministres pourtant chargés de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques et placés à la tête d'administrations dont ils peuvent librement nommer les directeurs.

Nommés et révoqués de manière discrétionnaire par le Président de la République sur proposition du Premier ministre³, les ministres peuvent voir leur responsabilité engagée devant les juridictions financières. Toutefois, ils n'ont pas de responsabilité politique directe devant le Parlement et leur responsabilité aux yeux de l'opinion est incertaine par la difficulté à identifier l'origine des décisions. Ils sont pourtant, par définition et avec l'appui de l'administration, les premiers décideurs d'une politique publique, les premiers responsables de son application et, in fine, les principaux comptables des résultats qu'elle produit.

Une étude sur la responsabilité des managers publics ne peut donc faire l'économie d'une analyse de l'exercice de leur responsabilité.

³ Article 8 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Un ministre gestionnaire des affaires courantes, une administration sans ligne directrice

Insuffisante préparation lors d'alternances politiques, fréquents remaniements gouvernementaux, multiplication des découpages ministériels et extrême centralisation de la décision politique à l'Élysée et à Matignon ont tendu, dans la période récente, à mettre en cause la fonction de ministre comme responsable d'une politique publique bien définie.

L'absence d'expertise sectorielle spécifique des ministres s'accorde en effet mal avec le degré de complexité de l'environnement dans lequel ils doivent évoluer. La décision résulte presque toujours d'un jeu d'acteurs complexe entre échelons (européen, national ou local) et entre ministères. De fait, une insuffisante préparation du décideur politique tend à réduire son rôle à celui de gestionnaire des affaires courantes en obérant sa capacité à s'extraire de débats techniques pour impulser une stratégie. Et ce d'autant plus que le ministre est souvent incité à agir rapidement après son entrée en fonction, s'il veut que ses réformes ne soient pas vouées à l'échec.

Pour un renforcement du rôle d'impulsion du ministre

Il semble ainsi nécessaire de renforcer la responsabilité du ministre comme acteur central de la politique publique dont il a la responsabilité. Dans cette perspective, les nominations aux principaux portefeuilles ministériels devraient se fonder de manière plus évidente sur l'expertise sectorielle préalable des candidats afin d'éviter que la responsabilité ne soit diluée ou appauvrie par les débats techniques.

Les candidats pourraient utilement développer cette expertise en amont de leur possible nomination grâce à l'installation de « gouvernements fantômes » sur le modèle britannique⁴. Si le système parlementaire et partisan français paraît peu favorable à une institutionnalisation aussi forte d'une telle pratique, qui ne peut prospérer que dans un face-à-face bipartisan, son développement a minima dès le stade de la campagne électorale serait fort utile. Cela renforcerait le degré de préparation des candidats et, partant, leur capacité d'énonciation politique dès leur entrée en fonction pour déterminer quelle stratégie mener, vers quels objectifs, avec quels instruments et selon quel calendrier. Bien entendu, la participation à un « gouvernement fantôme » ne saurait

⁴ Le *shadow* cabinet occupe dans le système bipartisan de Westminster une place tout à fait centrale dans le débat démocratique outre-Manche et les membres de ce « gouvernement d'opposition » se voient confier, par la pratique constitutionnelle britannique, des fonctions de contrôle importantes ainsi qu'un rôle symbolique de poids dans le face-à-face ritualisé à la Chambre des communes.

constituer une condition nécessaire à une nomination au gouvernement, d'une part pour préserver la compétence souveraine du Président de la République en la matière et, d'autre part, pour ne pas se priver de l'expertise de talents issus du secteur privé à qui l'on ne peut légitimement imposer de s'exposer politiquement préalablement à une éventuelle nomination au Gouvernement. Ces instances constitueraient simplement un vivier naturel, comme dans le modèle britannique.

Enfin, l'établissement d'une responsabilité ministérielle souffre de la tendance récente à faire du maintien ou de la création de portefeuilles ministériels très spécialisés un marqueur des priorités politiques. Cette pratique est en effet source de querelles institutionnelles qui nuisent à l'efficacité de la prise de décision comme à l'identification des responsables. Pour que le périmètre d'action de chaque ministre et des administrations dont il a la tutelle soit aisément identifiable par les parties prenantes comme par les citoyens, il semble indispensable de réduire le nombre de portefeuilles ministériels et de stabiliser les périmètres ministériels, éventuellement via une loi organique. Le vote d'une telle loi représenterait une occasion précieuse d'ouvrir un débat sur le périmètre de l'action publique et de concrétiser finalement le vœu – trop souvent pieux – de resserrer l'équipe gouvernementale autour de quelques ministres aux compétences larges. Ainsi, un gouvernement stabilisé autour de 15 ministres de plein exercice semble à même de couvrir l'ensemble du champ d'intervention de la sphère publique comme la pratique de la V^{ème} République l'a démontré. Un tel étiage serait par ailleurs conforme aux pratiques de nos voisins allemands (15 ministres) ou italiens (16 ministres).

RECOMMANDATIONS

- 1) Mettre en place des « gouvernements fantômes », au moins durant les campagnes électorales.*
- 2) Réduire le nombre des portefeuilles ministériels à 15 maximum et stabiliser leur périmètre.*

RESTAURER LA CONFIANCE ENTRE LES DÉCIDEURS POLITIQUES ET LEUR ADMINISTRATION

Des cabinets ministériels irresponsables et déresponsabilisants

Les cabinets ministériels se sont développés dans la pratique du pouvoir de la V^{ème} République en dehors de tout cadre juridique, comme courroie de transmission entre la décision politique et le domaine technique de l'analyse et de la mise en œuvre dévolu à l'administration. Ils apparaissent comme la réponse française au principe de neutralité politique qui irrigue l'administration jusqu'à ses cadres dirigeants et place fréquemment les ministres dans un rapport de méfiance face à des hauts fonctionnaires souvent nommés par leurs prédécesseurs. Recruté librement par le ministre, son cabinet est constitué d'« hommes de confiance » expérimentés, de conseillers « spéciaux », de professionnels de la communication politique, d'agents chargés des fonctions support, mais aussi de nombreux conseillers « techniques », issus de l'administration.

Nombreux (jusqu'à une vingtaine) dans les grands ministères, dotés de compétences techniques identiques à l'administration et de portefeuilles relativement restreints, la seule justification à l'existence de ces conseillers réside en effet dans la confiance que le ministre place en eux. Du fait de leur recrutement sur le fondement de leurs sensibilités politiques et de leur rattachement direct à sa personne via des contrats *ad hoc*, ils permettent de rassurer le décideur quant à la qualité de l'information qu'il reçoit et assurent un rôle d'interface entre le ministre et l'administration. Dans les faits toutefois, ce système apparaît inefficace à de nombreux égards et les cabinets apparaissent comme un facteur d'embolie du système.

Tout d'abord, les effectifs de conseillers techniques sont pléthoriques, en dépit des déclarations d'intention, et doublonnent largement l'administration ; cette situation contraste avec la légèreté des entourages directs des chefs d'entreprise, qui font appel aux ressources de leur comité exécutif. Tandis que les interventions du ministre devraient se cantonner aux questions stratégiques, ses conseillers interviennent dans la gestion courante des ministères en donnant des orientations nombreuses à l'administration au gré de l'actualité politique. Cette activité a le double effet de faire peser exagérément le rythme politico-médiatique sur le travail administratif et de déresponsabiliser les cadres de l'administration dont l'autonomie de décision est rognée alors même que le lien avec leur ministre est rompu par un échelon intermédiaire. La bonne qualité générale de la formation et de l'engagement professionnel des cadres de l'administration fait de ce système un formidable gâchis de compétences.

En outre, les membres du cabinet sont dépourvus d'existence juridique dans la chaîne hiérarchique, leurs décisions n'engageant aucunement leur responsabilité personnelle qu'elle soit pénale ou financière. Les conseillers techniques ne disposent par exemple

d'aucune délégation de signature contrairement aux directeurs et sous-directeurs d'administration à qui ils imposent souvent des orientations. Les cabinets entretiennent ainsi l'idée que le pouvoir est masqué à la vue des citoyens, dans l'« ombre de la République ». Cette idée est d'ailleurs renforcée par le rôle d'accélérateur de carrière des cabinets, allié à des rémunérations supérieures à leurs homologues de l'administration. Globalement, le processus décisionnel est rendu inintelligible pour le citoyen et difficilement traçable par l'expert, ce qui nuit à un régime de responsabilité efficace.

Recruter les directeurs d'administration centrale sur des contrats d'objectifs avec leur ministre : plus de confiance pour plus de responsabilité

Pour que les responsabilités soient mieux établies et pour plus d'efficacité, le système doit restaurer la confiance entre le ministre et son administration.

Le fondement de cette nouvelle relation de confiance se trouvera dans la capacité confiée au ministre de recruter ses directeurs d'administration centrale, lors de son entrée en fonction, sur des contrats renouvelables de trois ans⁵. Ces contrats « de projet » devront reposer sur une feuille de route stratégique donnant un cap clair à suivre pour l'administration jusqu'à l'échéance du contrat. Ouverts aux fonctionnaires comme aux non-fonctionnaires, ils devront offrir des rémunérations attractives afin de prendre en compte aussi bien le niveau de responsabilité et d'exigence des postes concernés que leur précarité. Ces rémunérations devront intégrer des éléments variables attribués suivant des critères d'évaluation de la performance en lien avec la feuille de route. Enfin, le recrutement des personnes susceptibles d'être nommées dans les fonctions de secrétaire général d'un ministère, de directeur général ou de directeur d'administration centrale après auditions par un comité consultatif sur le modèle introduit par le décret du 25 mai 2016, et expérimenté avec un certain succès lors du recrutement en juin dernier de la directrice générale du Trésor, mériterait d'être amplifié.

Titulaires de la confiance du ministre et d'une direction claire, les plus hauts cadres de l'administration pourraient ainsi donner une plus grande autonomie au quotidien à leurs managers, avec une vraie évaluation au cours (avec des jalons) et au terme du contrat triennal.

En outre, un tel contrat est de nature à donner au ministre les garanties nécessaires quant à la relation de confiance, de loyauté et de proximité, qu'il peut nouer avec son administration. Une réduction du nombre de conseillers devient alors possible – un par direction d'administration centrale par exemple dont le rôle sera de fournir au

⁵ Contrairement au « système des dépouilles » ou *spoil system* en vigueur aux États-Unis notamment, ces contrats n'auraient pas pour effet de remettre en cause le principe juridique français de neutralité de la fonction publique. Seuls des postes ciblés de niveau de directeur d'administration centrale seraient concernés.

ministre une seconde opinion technique d'appoint sur les sujets d'importance majeure – pour recentrer l'équipe proche du ministre autour des fonctions politiques et de communication.

Une pratique transposable dans le reste de la sphère publique

Des contrats similaires pourraient être étendus au-delà de la seule sphère étatique afin d'ouvrir plus largement le recrutement aux postes de direction et d'assurer aux dirigeants la capacité de disposer de cadres en accord avec leur vision stratégique.

Ainsi, dans les collectivités territoriales, un système similaire serait mis en œuvre avec d'une part, la création de contrats à durée déterminée pour les principaux directeurs d'administration incluant une clause permettant d'y mettre fin en cas d'alternance politique et d'autre part, une réduction importante de la taille des cabinets des élus locaux.

Dans une moindre mesure, au sein des établissements publics ou des autorités administratives indépendantes dont les présidents sont déjà nommés pour des périodes déterminées et où leurs cabinets sont moins fournis, les principaux directeurs membres du comité de direction pourraient se voir appliquer le même type de contrat incluant une clause permettant d'y mettre fin en cas de changement de président.

Les mesures envisagées ici doivent se comprendre comme un tout cohérent, avec un ministre qui a élaboré une stratégie claire, des directeurs d'administration disposant d'une feuille de route et d'objectifs, et un cabinet réduit au strict minimum. L'adhésion explicite du directeur d'administration à la mission fixée par le ministre doit suffire, en toute logique, à exclure son remplacement.

RECOMMANDATIONS

3) Confier au ministre la capacité de recruter ses directeurs d'administration centrale sur des contrats de 3 ans renouvelables accompagnés d'une lettre de mission.

4) Réduire le nombre de conseillers techniques dans les cabinets ministériels pour accroître la responsabilité des administrations.

RENFORCER LA CAPACITÉ D'INITIATIVE DES DÉCIDEURS PUBLICS ET LA PRISE EN COMPTE DE LA PERFORMANCE

ENCOURAGER LA PRISE D'INITIATIVE INNOVANTE POUR FAIRE DU DÉCIDEUR PUBLIC UN ACTEUR ENGAGÉ DU CHANGEMENT

L'urgence de déverrouiller une fonction publique de grande qualité, mais qui reste prisonnière de logiques corporatistes

Si les serviteurs de l'État et des collectivités territoriales souffrent, souvent injustement, de tenaces préjugés d'incompétence, le constat objectif est au contraire celui d'une fonction publique de qualité, bien formée, et attachée à la défense de l'intérêt général et des valeurs du service public. Il s'agit d'un atout essentiel dont le pays doit pouvoir mieux se servir.

Toutefois, des blocages et des résistances aux changements subsistent au sein de ce corps social particulier dont les pesanteurs statutaires et les rentes de situation constituent des freins sérieux. Les stratégies de carrière sont souvent articulées autour de prudentes logiques valorisant la répétition mimétique de parcours trop normés, dont les filières fermées des grands corps constituent le centre. Fondées sur des soubassements culturels très forts, les tactiques individuelles des décideurs publics, enchâssées dans les comportements corporatistes de sécurisation des prés carrés, valorisent davantage la prudence du *statu quo* que l'irruption du risque dans l'activité administrative – le simple écoulement du temps offrant la plus sûre garantie d'un avancement hiérarchique quand la prise d'initiative demeure, elle, insuffisamment valorisée.

Pour changer les choses en profondeur, nous pensons indispensable de desserrer l'accès aux postes de responsabilité, en particulier en assumant une véritable ouverture du recrutement aux postes de direction et de management au sein de la fonction publique. Outre l'avantage d'apporter des compétences et des visions nouvelles, cette contestation de la rente statutaire des titulaires historiques pourrait, par une émulation maîtrisée, dynamiser les structures⁶.

⁶ Voir la note « Quels talents pour la haute fonction publique » in « Réformer le réformateur », note de l'Institut de l'entreprise, 2016.

Restaurer la dimension positive du risque et de l'innovation dans l'action publique

Au-delà, un autre levier d'action doit passer par la modernisation du rapport au risque chez les fonctionnaires soumis, de fait, à des injonctions contradictoires émanant de plusieurs supérieurs, et amenés à la fois à décliner un principe de précaution ou à obéir au cliché de l'agent garant de la bonne application des procédures, tétanisé par toute prise de risque.

En somme, il s'agit de redonner de la noblesse à la figure du « responsable », qui se confond aujourd'hui trop souvent avec celle de l'incapable voire du coupable en puissance. Cela pourrait passer par une revalorisation des rémunérations modulées en fonction de critères de performance calibrés pour récompenser la capacité à déployer des solutions innovantes, disruptives et agiles.

D'autres outils gagneraient à être mobilisés, à enveloppe budgétaire constante (avancement au mérite renforcé, différenciation dans les trajectoires de carrière au travers de la systématisation d'un système de « *fast track* » pour les agents dont l'engagement est jugé exceptionnel). L'objectif doit être de redécouvrir une marge d'autonomie et d'encourager les managers les plus actifs et favoriser aussi la réhabilitation de la prise de risque.

Au niveau des sanctions, qui constituent le second bras d'un système d'incitations, le régime actuel est insatisfaisant à plus d'un titre. D'une part, il est apparemment sévère, avec une gamme de sanctions administratives et pénales, mais rarement appliquées dans les faits, ce qui a tendance à nourrir un sentiment d'impunité. D'autre part, il ne sanctionne que très rarement l'inaction dont les conséquences au long cours sont parfois plus dommageables. Un régime de responsabilité performant doit au moins disposer d'une force de rappel pour sanctionner les actes de « mal-administration », notion forgée par William Blackstone, avec une gamme plus large, plus flexible et plus visible de sanctions applicables, y compris aux yeux des citoyens.

Enfin, une réflexion sur la notion de responsabilité publique ne peut se passer d'une interrogation, dont la portée dépasse l'ambition de cette note, sur la juste taille des administrations, au regard des missions actuelles et futures de l'État. Une administration mal dimensionnée est difficilement pilotable, génère des redondances, secrète de la mauvaise gouvernance et accentue *in fine* la dilution des responsabilités.

RECOMMANDATION

5) Réserver un tiers des postes de direction et de management de niveau supérieur à des contrats triennaux de droit public ou privé, accessibles également à des personnes issues du secteur privé, en compétition avec les fonctionnaires sous statut.

PLACER LA RESPONSABILITÉ BUDGÉTAIRE AU CŒUR DU MANAGEMENT PUBLIC

L'insuffisante responsabilité budgétaire des gestionnaires de crédits publics

Le redressement durable des finances publiques apparaît comme l'un des principaux défis de politique publique auxquels notre système de responsabilité n'a pas permis de répondre efficacement. Quarante-deux ans après le vote du dernier budget de l'État à l'équilibre, alors que la dette publique atteint des niveaux qui mettent la France à la merci des variations de taux d'intérêt, la responsabilité budgétaire demeure ignorée des ministères quinze ans après l'adoption d'une nouvelle constitution financière, la LOLF⁷.

Malgré ses promesses, celle-ci a en effet trop peu modifié les jeux d'acteurs et a largement échoué à diffuser une culture de la performance dans la sphère publique. Si les « gestionnaires » ont remplacé les « dépensiers » dans les mots, les incitations à proposer des réformes d'efficience demeurent faibles et la fonction budgétaire reste trop périphérique, la contrainte demeurant largement externalisée au ministère des finances. Or, le redressement durable des finances publiques ne peut passer que par des réformes de structure, que les responsables de chaque politique publique sont les mieux à même de définir, pour échapper à la logique de court terme d'une diminution homothétique des dépenses – le « rabet budgétaire » trop couramment pratiqué.

Outre ces aspects d'ordre culturel, la pratique budgétaire actuelle, aussi bien dans le processus d'élaboration des lois de finances que dans la régulation infra-annuelle des crédits⁸, tend à rogner l'autonomie des responsables de programmes budgétaires. En effet, dans le contexte de contraintes extrêmes sur les finances publiques, le pilotage budgétaire

⁷ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

⁸ Annulation des crédits en gestion, au cours de l'année, hors du débat sur la loi de finances.

centralisé au sein de la direction du budget conduit trop souvent l'État à des mesures techniques de court terme sans considération pour les performances budgétaires des managers. Cette tendance est particulièrement visible lorsque l'État conclut des contrats⁹ avec ses principaux opérateurs visant à les inciter à des réformes de moyen terme afin de dégager des marges pour leur développement. Trop souvent, l'État ne respecte pas ses engagements et remet en cause les incitations à la réforme.

Vers un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité budgétaires

Un développement de la contractualisation pluriannuelle entre la direction du budget et les ministères gestionnaires et grands opérateurs allié à un strict respect du contenu de ces contrats serait capable d'instaurer une responsabilité budgétaire réelle des ministres, des directeurs d'administration et des dirigeants d'établissements publics. L'autonomie de gestion qui en résulterait permettrait notamment de tenir les managers comptables de leurs résultats.

Une seconde piste serait de mettre également un terme à la multiplicité des administrations de tutelles imposées à de trop nombreux opérateurs de l'État. La multiplicité des ministères de tutelle nuit en effet à la mise en œuvre d'une stratégie cohérente pour les établissements publics et déresponsabilise leurs dirigeants soumis à des injonctions contradictoires. Instaurer le principe d'une tutelle « métier » par opérateur pourrait clarifier les relations entre l'État et son opérateur et d'assurer davantage de cohérence stratégique. Un représentant du ministère du budget serait toujours nommé en sus dans les plus grands établissements pour assurer un suivi purement financier. Le ministère assurant la tutelle « métier » serait chargé de la coordination de demandes d'autres ministères sur des sujets précis en préservant la cohérence stratégique.

Enfin, en contrepartie de cette autonomie accrue, il nous semble nécessaire de renforcer les outils de gestion de ressources humaines permettant de distinguer les performances individuelles des dirigeants. La part variable des rémunérations des dirigeants publics doit faire l'objet d'une véritable modulation selon les résultats et, contrairement aux pratiques actuelles, ne pas être versée intégralement de façon systématique, ce qui induit certainement de revoir à la hausse le niveau de certaines rémunérations fixes.

⁹ Les contrats d'objectifs et de moyens (ou COM) conclus avec la majorité des entreprises publiques et établissements publics à caractère industriel et commercial, ainsi que les établissements du domaine médico-social, incluent une trajectoire pluriannuelle des financements de l'État.

RECOMMANDATIONS

6) *Développer la contractualisation pluriannuelle entre la direction du budget et les directeurs d'administration centrale et dirigeants d'opérateurs publics et assurer le respect de ces contrats.*

7) *Limiter à deux le nombre d'administrations de tutelle des opérateurs (une tutelle « métier » et une tutelle financière).*

MIEUX ÉVALUER POUR MIEUX DÉCIDER

En bout de chaîne, la fonction d'évaluation de l'État, de ses politiques publiques et de ses agents a gagné en qualité, en importance et en audience publique. Mais l'effet utile de ces initiatives, souvent vécues et reçues en interne comme des exercices essentiellement formels, est limité. De fait, les rapports de la Cour des comptes ressassent chaque année quasiment les mêmes recommandations sans que leurs effets ne soient encore bien appréhendés. La question des moyens n'est probablement pas centrale au regard de l'évolution indispensable des ressorts culturels et des pratiques administratives. À ce titre, un recours ciblé à des cabinets de conseil privés s'avérerait utile.

Parallèlement, le renforcement de la mission de contrôle et d'évaluation dévolu au Parlement paraît indispensable. Alors que les textes leur ont ouvert des possibilités de jouer pleinement ce rôle, les parlementaires gagneraient à s'emparer véritablement de ces sujets sur le modèle des meilleures pratiques internationales (Congrès américain, *Bundestag* allemand, Chambre des Communes au Royaume-Uni). La création au sein des services des Assemblées d'un organisme professionnalisé et doté de moyens humains substantiels sur le modèle du *National Audit Office* britannique ou du *Congressional Budgetary Office* américain constitue une piste utile de réflexion.

RECOMMANDATION

8) *Renforcer la fonction de contrôle et d'évaluation de l'action publique par le Parlement en créant un grand organisme dédié au sein de ses services.*

CONCLUSION

La tâche du prochain président de la République sera certes écrasante. Elle sera aussi exaltante ! À lui de déployer les vertus du *Prince* de Machiavel pour entraîner le pays vers l'avenir. S'il sait être alternativement le lion et le renard, faire preuve d'habileté et de capacité à saisir les opportunités pour conduire les réformes que la situation de la France impose, parfois à rebours de ce qu'il aura promis à ses électeurs et de ce que sa majorité parlementaire sera disposée à accepter. Il devra aussi être le *Prince* de Platon car la crise française est structurelle et politique. S'il parvient à faire preuve de sagesse, de courage et de tempérance, il pourra impulser la transformation de nos institutions et de notre culture politique et les rendre capable de mener dans le temps la refondation du secteur public, condition préalable au redressement durable de la nation.

Président***Xavier HUILLARD***

Président-directeur général de Vinci

Conseil d'orientation***Laurent BURELLE***

Président-directeur général de Plastic Omnium *

Philippe CARLI

Administrateur du Groupe Amaury

Dominique CERUTTI

Président-directeur général du groupe Altran

Philippe CROUZET

Président du directoire de Vallourec

Antoine FREROT

Président-directeur général de Veolia

Pierre-Antoine GAILLY

Président du conseil d'administration de Vivarte

Jacques GOUNON

Président-directeur général du Groupe d'Eurotunnel

Henri LACHMANN

Ancien président de Schneider Electric *

Bruno LAFONT

Co-président du Conseil d'administration de LafargeHolcim

Frédéric LEMOINE

Président du directoire de Wendel

Marie-Christine LOMBARD

Présidente du directoire de Geodis

Gérard MESTRALLET

Président non exécutif du Conseil d'administration de Engie *

Christian NIBOUREL

Président d'Accenture France

Henri PROGLIO

Administrateur de Thales

Denis RANQUE

Président du Conseil de surveillance de Technicolor Group

Jacques RICHIER

Président-directeur général d'Allianz France

Augustin de ROMANET de BEAUNE

Président-directeur général du Groupe ADP

Frédéric SAINT-GEOURS

Président du Conseil de surveillance de la SNCF *

Nicolas SEKKAKI

Président d'IBM France

Pierre-Sébastien THILL

Associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

** Membres du Bureau*

Délégué Général

Frédéric MONLOUIS-FÉLICITÉ

La France souffre d'un véritable marasme économique. Le risque de déclassement s'intensifie. La défiance vis-à-vis du personnel et des partis politiques a atteint un niveau historique. L'Institut de l'entreprise, avec d'autres institutions publiques et privées, a fait de nombreuses propositions de réformes qui permettraient d'assurer un meilleur fonctionnement de l'économie française, du marché du travail et des services publics et, in fine de valoriser ses atouts. Pourtant, en dépit de quelques timides avancées, le constat d'un blocage persistant s'impose.

Faut-il en rester là ? L'Institut de l'entreprise refuse de se laisser emporter dans cette spirale mortifère. Face à l'apparente inertie, ses dirigeants ont la conviction que « la réforme du réformateur » est une des clés pour résoudre les difficultés du pays.

En matière de gestion du changement et de management des hommes, l'entreprise a un temps d'avance sur l'État. Elle peut, sans arrogance, mettre en perspective les principes managériaux qui lui permettent de se transformer en permanence. C'est dans une perspective résolument constructive, avec espoir et enthousiasme, que l'Institut de l'entreprise propose une étude, en trois courts volets, dont l'ambition est de soumettre aux candidats, aux élus et aux citoyens des pistes de transformations ciblées, pragmatiques et pouvant être facilement déployées, susceptibles de changer la donne ■

GOUVERNER AU XXI^{ème} SIÈCLE RÉFORMER LE RÉFORMATEUR

#1 - Restaurer la responsabilité des décideurs publics

#2 - Quels talents pour la haute fonction publique ?

#3 - Ouvrir le marché politique



facebook.com/institut.delentreprise



medium.com/institut-de-l-entreprise



twitter.com/inst_entreprise
[@inst_entreprise](https://twitter.com/inst_entreprise)



instagram.com/inst_entreprise



linkedin.com/company/institut-de-l-entreprise



29, rue de Lisbonne - 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
www.institut-entreprise.fr