

Réformes de l'État

Un nouveau cycle pour la puissance publique

Mai 2011

Vers un État efficace, anticipateur, innovant, garant de la justice sociale et de l'égalité

L'action publique, notamment de l'État et des collectivités territoriales, est **fondamentalement constitutive de la France** en tant que République et que Nation. C'est un aspect original de notre pays, hérité de l'histoire, de la géographie et de choix politiques. Les Français y sont attachés quand elle est porteuse de **cohésion sociale, de justice, de protection et de progrès**. Les «**chocs**» contemporains - de la crise financière, économique et sociale aux défis environnementaux en passant par l'allongement de la durée de la vie - **renforcent sa légitimité tout en exigeant sa transformation éclairée**.

Depuis 2007, **la droite conduit un vaste chantier de délégitimation de l'État**, de déconstruction de ses structures (et de son expertise) et de dévalorisation de ses agents. La Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en 2007 aura réussi le tour de force de **désorganiser et diminuer l'État et les services publics** dans quasiment tous les domaines, **sans améliorer le service rendu aux usagers ni assainir les finances publiques**. A cette vaste offensive, il faut ajouter les **arrangements avec l'impartialité de l'État** qui se sont multipliés jusqu'à en faire un mode de gouvernement basé sur le copinage, la confusion des intérêts privés et de l'intérêt général voire l'utilisation de l'argent public à des fins privées.

La gauche porte une autre vision de la puissance publique et, donc, des réformes à conduire.

Dans un contexte marqué par le risque de déclin de la France et de déclassement des Français, générateur d'une grande détresse collective et individuelle, il s'agit de **renouer avec un État qui protège, prévoit, organise et produit**, en partenariat avec le reste de la société. En ce début de XXI^{ème} siècle, **de nouveaux défis** (chocs environnementaux, usage des technologies numériques, émergence de nouvelles puissances économiques et stratégiques, etc.) viennent s'ajouter à des enjeux du siècle dernier (chômage de masse, désordres du monde, allongement de la durée de la

vie, etc.) qui n'ont pas trouvé de réponse définitive. Aussi, sans aucun doute, **c'est une conception dynamique et ouverte de l'État** que porte la gauche, qui implique **une capacité permanente de réformes et une reconstruction rapide de l'expertise publique** dans tous les domaines où il est illusoire/dangereux de confier à des intérêts privés le contrôle de volets entiers de la vie des Français (santé, alimentation, énergie, équipement, etc.).

Ce **mouvement permanent vers un État efficace, anticipateur, innovant, garant de la justice sociale et de l'égalité**, ne saurait se passer des agents publics. Souvent excellents connaisseurs des réponses aux besoins des usagers, ces professionnels souffrent des **procès permanents en illégitimité** menés par la droite, de la négation de leur apport à la vie de la Nation, de **l'absence d'une réelle politique de ressources humaines** (carrière, formation, etc.) et d'une **organisation parfois inadaptée** laissant peu de place à **l'initiative, à l'innovation et à la personnalisation** des services rendus aux usagers. Au plus haut niveau de l'État, il faut ajouter les dysfonctionnements issus de la conception très politique qu'a la droite de la haute fonction publique. Au contraire de la RGPP, qui a été construite contre les fonctionnaires et sans les usagers, **un futur gouvernement de gauche construira les réformes en impliquant pleinement tous ceux qu'elles concernent**: c'est une condition pour les mener à bien et pour s'assurer de leur inscription effective dans le temps. Il sera indispensable de **réhabiliter l'exigence de transparence des nominations et de neutralité de la fonction publique**.

Enfin, la gauche devra affronter en 2012 **une situation financière calamiteuse, conséquence de 10 ans de gestion du pays par la droite**. Afin de concilier l'exigence d'assainissement des finances publiques avec **notre ambition de transformation sociale, l'innovation devra occuper une place centrale** dans notre programme de réformes.

10 propositions clés

- 1. Renforcer l'efficacité et la qualité des services publics** (qualité des prestations, exactitude des renseignements et des décisions, tarifications de solidarité, ponctualité, explications-intelligibilité, diversification des prestations, accueil, souplesse des horaires). L'efficacité est un objectif et la personne publique se donne les moyens de le mettre en œuvre au service de la «cohésion sociale et territoriale» au sens européen du terme.
- 2.** Pour que l'universalité des services publics locaux soit réelle, **défendre un maillage territorial équilibré** y compris dans les zones rurales, périurbaines et les quartiers sensibles, qui constituera un «bouclier territorial» au service des Français et des acteurs des territoires.
- 3.** Améliorer l'organisation territoriale avec un Acte III de la décentralisation qui l'élargisse et l'approfondisse **au service des citoyens et des territoires. Cette réforme sera guidée par les principes de justice sociale, d'efficacité de l'action publique, et d'exigence démocratique.**
- 4. Personnaliser et diversifier les services publics dans le cadre de garanties collectives et universelles**, pour renforcer la pertinence et la qualité des services publics en fonction des besoins et du niveau d'autonomie de chaque personne, en fonction de la géographie et des caractéristiques de chaque territoire.
En contre partie de cette amélioration du service public, **mener une lutte sans merci contre la fraude** financière et **fiscale, contre les indus en matière de politique sociale** (RSA, APL, allocations familiales, chômage, etc.) et contre les gaspillages. **Européaniser certaines dépenses.**
- 5.** Pour réformer, **substituer le contrat et le pacte à l'arrêté et aux circulaires** du Premier ministre, associer les citoyens, les élus, les usagers, les fonctionnaires et impliquer tous les niveaux de décision politique, de l'État aux collectivités territoriales.
- 6.** En mettant de nouvelles règles d'éthique au cœur d'un processus progressiste de réformes de l'État, **protéger l'indépendance intellectuelle et technique des agents à tous les niveaux**, mieux encadrer les nominations sensibles, revoir les statuts, proscrire les conflits d'intérêt et, au-delà de nos frontières, reprendre pied dans le débat international sur la «bonne administration».
- 7. Affirmer les services qui sont essentiels à la Nation** (grandes infrastructures, sécurité sociale, forces de sécurité, etc.) en refusant leur privatisation, directe ou cachée derrière le masque de la délégation non contrôlée. Doter la puissance publique des moyens humains et matériels indispensables à l'exercice d'un contrôle réel des délégations, et prendre systématiquement en compte l'ensemble des coûts d'une externalisation.
- 8. Mettre en place une véritable politique de ressources humaines**, transparente et fondée sur le dialogue social, pour les agents des trois fonctions publiques, afin de redonner des perspectives de carrière (formation, mobilité, etc.) aux fonctionnaires et de leur rendre la maîtrise de leur destin professionnel.
- 9. Regagner la confiance des usagers, des contribuables et des citoyens** en fournissant régulièrement des statistiques fiables, indépendantes et lisibles, en systématisant les contrôles fiables de la qualité et de la légalité des services publics, en augmentant la participation des citoyens à la conception des services publics, en construisant des indicateurs de performance utiles, à partir de l'expérience des administrations gestionnaires.
- 10. Pour faciliter cette reconquête, faire le choix d'engager l'État dans un processus d'open data** (mise à disposition du public de données de l'administration), qui renforcera le contrôle démocratique et ouvrira de nombreuses possibilités en matière d'innovation de services pour des acteurs à but lucratif et non lucratif.

Sommaire

Table des matières	4
I- L'ambition d'un État juste, fort et responsable, capable de relever les défis du 21^{ème} siècle	8
a/Réformer au service de la justice sociale et du service public pour tous	8
1) Viser l'égalité réelle	
2) Assumer la spécificité de l'action publique	
b/ De l'audace... et de l'efficacité	10
c/ Des réformes responsables...	11
1) ... cohérentes et porteuses de sens	
2) ... dynamiques et visionnaires	
3) ... impartiales au service d'un État neutre et transparent	
4) L'exigence de parité au cœur de la réforme de l'État	
II- À nouveaux besoins, nouvelles missions: moderniser, redéfinir, redéployer	15
a/ Redéfinir les missions de la puissance publique autour du triptyque « protection, organisation, production »	15
b/ Améliorer l'organisation territoriale avec un « Acte III » de la décentralisation	16
c/ Mieux évaluer des besoins sociaux qui évoluent en permanence: vers des services publics universels et personnalisés	17
d/ Respecter le « cadre financier » sans en faire un carcan	19
e/ Un État clair: rétablir des exigences inconditionnelles de service public	20
1) Adaptabilité et diversité	
2) Continuité	
3) Maîtrise du rapport à la libre concurrence	
III- La production de l'action publique, une affaire collective	23
a/ Réorganiser l'action publique selon un principe « coopératif » entre État et collectivités territoriales	23
b/ Rendre aux fonctionnaires la maîtrise de leur destin professionnel	24
c/ Oser l'innovation en bousculant les schémas traditionnels	26
IV- Une refonte méthodique, concertée et permanente de l'État	27
a/ Inscrire la politique de réforme de l'État dans la durée	27
b/ Accroître les capacités d'expertise de l'État	27
c/ Inventer l'après-RGPP, après bilan de la LOLF	28
d/ Réinventer la proximité pour retrouver la confiance des usagers et des citoyens	29
Conclusion	30

Introduction

2012: la Gauche arrive au pouvoir et, avec elle, une affirmation juste de l'action publique, à tous les niveaux politiques. Elle recrée les conditions d'un État fort, qui a exactement évalué ses objectifs et ses propres capacités à les réaliser.

Dès la campagne électorale, la gauche devra être capable de dire quelles seront ses actions des trois premiers mois. Nous devons être fermes sur les principes qui guideront ces actions: respect retrouvé de l'autorité de l'État et de l'arbitrage débattu, solidarité exigeante, encouragement individuel et collectif de l'innovation, principe de proximité dans le service public, reconstruction d'un minimum d'expertise technique et scientifique des collectivités publiques, principe de responsabilité¹.

Nous aurons lu les émules français² des Tea Parties, pour mieux nous en distinguer tant leur vision manichéenne du « moins d'État » / « plus d'État » est surannée. Plus utile, nous aurons lu *Le démantèlement de l'État démocratique* d'Ezra Suleiman³ ou *L'État démantel*⁴.

Les exigences d'efficacité, de transparence, d'impartialité et d'honnêteté de l'État, sont plus actuelles que jamais. Changer l'action publique - donc l'État, les collectivités territoriales et les autres opérateurs de service public - est un impératif permanent. Mais les finalités de la réforme et les modalités de sa mise en œuvre opposent diamétralement la droite et la gauche.

La « RGPP », la révision générale des politiques publiques, est l'avatar de droite de la transformation de l'État. Ambition abstraite, absence de vision, réelle brutalité, pas de prise en compte des besoins des usagers, résultats faibles, mépris pour les agents publics: l'héritage sera lourd en 2012. La

seule réduction des dépenses publiques ne vaut pas réforme de l'État. La « modernisation » a pris le visage des regroupements technocratiques, des fusions hasardeuses, du patrimoine public dilapidé (au point que le Conseil constitutionnel est obligé de rappeler gouvernement et Parlement à l'ordre⁵), des fonctionnaires stigmatisés et humiliés.

La gauche porte une autre vision de la puissance publique et donc des réformes de l'État à conduire. Elle ne sous-estime ni la nécessité ni l'urgence d'une modernisation sérieuse, efficace et concertée de l'État - ne serait-ce que pour pallier les dysfonctionnements créés dans la période 2002-2012. Il ne s'agit pas de revenir à un statu quo ante. Il s'agit de créer les conditions d'un nouveau cycle pour la puissance publique, ambitieux, innovant et lisible. La gauche fera preuve de l'autorité, de la volonté politique, de l'énergie et de l'intransigeance nécessaires. En sortant de l'ornière d'une logique d'opposition entre l'État et le reste des forces vives de la Nation, la gauche invitera les citoyens à s'approprier cette réforme et veillera à en faire une affaire collective sous le sceau de la coproduction et de la coopération.

L'ambition d'un État juste, solidaire, fort et responsable, capable de relever les défis du 21^{ème} siècle (I), guidera l'impulsion de ce nouveau cycle. Prendre en compte les évolutions, et s'adapter aux changements sont également deux objectifs cardinaux: de nouveaux besoins sont nés, lesquels exigent de nouvelles missions, de nouveaux agents, de nouveaux services. La gauche au pouvoir lancera un nouveau cycle de l'action publique autour d'un triptyque: moderniser, redéfinir, redéployer (II). La modernisation de l'État, pour absconse qu'elle puisse paraître, est l'affaire de tous: citoyens, fonctionnaires, usagers. Elle

concerne tous les niveaux de la prise de décision politique: l'État et ses organismes déconcentrés comme les collectivités territoriales. La gauche devra redonner aux citoyens, aux agents, aux collectivités la maîtrise de leur destin. Il faudra pour cela innover (III). Enfin, pour qu'il s'agisse bien d'un « cycle » et pas seulement d'un « coup », les réformes de l'État devront se donner les moyens de leur pérennité, qu'il s'agisse de méthode, d'expertise, de concertation et d'innovation permanente (IV).

¹ Principe de responsabilité qui implique, par exemple, de ne pas rendre les météorologues coupables du climat et de considérer que le déneigement mis en œuvre localement est aussi une affaire stratégique centralisée.

² Entre autres: Robert Colonna d'Istria, *État le grand naufrage* (Robert Laffont, 2010); Nicolas Lecaussin, *Cet État qui tue la France* (Plon, 2005); Charles Gave, *L'État est mort, vive l'État* (Bourin, 2010), etc. Et, dans la presse, les campagnes récurrentes du *Figaro* (par exemple 20 avril 2010: « plus l'État est présent, moins il est fort »).

³ Ezra Suleiman, *Le démantèlement de l'État démocratique*, Seuil, 2005

⁴ Willy Pelletier et Laurent Bonelli (dir.), *L'État démantelé*, La Découverte, 2010. Plusieurs contributions stimulantes.

⁵ *Conseil constitutionnel 17 décembre 2010 région centre n°2010-67/86 QPC*: le gouvernement ne pouvait transférer à titre gratuit à l'AFPA, qu'il a largement privé de ses missions de service public, des biens appartenant à l'État.

Avant-propos : les mots

« Les mots peuvent ressembler aux rayons X : si l'on s'en sert convenablement, ils transpercent n'importe quoi. On lit et l'on est transpercé. » Manifestement, Nicolas Sarkozy est un fervent admirateur d'Aldous Huxley : le champ lexical qu'il utilise véhicule une idéologie profonde, rampante, qui imprègne insidieusement les esprits des citoyens. La réduction, et au-delà, la négation même, de la sphère publique, mère de toutes les réformes du gouvernement en place, s'organise lexicalement autour du choix de mots clés, parfois dénués de sens : modernisation synonyme de privatisation, réforme rimant avec casse. Le caractère péjoratif associé à certains mots s'inscrit également dans cette démarche. Ainsi les « fonctionnaires » sont-ils systématiquement associés à des mots dévalorisants, tels suppression ou non-remplacement : des fonctionnaires « malgré tout »⁶ tolérés mais non estimés pour leurs fonctions⁷.

La gauche ne doit pas tomber dans le piège du mimétisme lexical : la philosophie et l'idéologie qui fondent le combat de gauche ne peuvent s'embarasser d'expressions symboliquement très attachées à la droite : la RGPP *n'est pas* la modernisation de l'État. La RGPP n'est qu'une politique de réduction budgétaire conduite par un gouvernement libéral et inconséquent : refusons lui le qualificatif de « réforme ». Nous ne proposons pas une « RGPP de gauche », nous proposons une véritable réforme de l'État, juste, égalitaire, audacieuse et efficace. De même, le mot « réforme », terme fondateur de la social-démocratie, est détourné comme une provocation par le gouvernement pour désigner toute mesure, notamment de démembrement. Nous ne devons pas la reprendre, et surtout pas au singulier : « la » réforme (des retraites, de la fiscalité, de la justice, de la sécurité) laisse en effet penser qu'en un coup de baguette magique, tel projet hésitant, insuffisant

peut se targuer d'avoir écarté les périls pour l'éternité. La gauche doit revenir à « des » réformes progressives et progressistes, donc étalées dans le temps mais tenant le cap sans les à-coups qui auront caractérisé ces dernières années.

La gauche s'incarne dans des symboles, y compris lexicaux, qu'elle doit défendre, utiliser et réhabiliter. La gauche, résolument tournée vers l'avenir, doit faire preuve de créativité linguistique et politique.

⁶ Il ya quelques années, les libéraux osaient encore *L'État, quand même* de Raymond-François Le Bris (Odile Jacob, 2005)

⁷ La dernière sortie de Christian Jacob, président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, sur « l'emploi à vie des fonctionnaires » (Acteurs Publics, 07/01/2011) est emblématique.

I - L'ambition d'un État juste, fort et responsable, capable de relever les défis du 21^{ème} siècle

a/ Réformer au service de la justice sociale et du service public pour tous

1) Viser l'égalité réelle

Les agents de service public sont sensibles au principe d'égalité et connaissent les exigences de l'égalité réelle, celle qui sait, depuis l'impôt progressif sur le revenu, différencier le traitement de situations hétérogènes pour mieux réduire la distance entre les services publics et les personnes, en fonction de leur niveau d'autonomie ou d'autres paramètres (revenus, patrimoine, santé, âge, solitude...).

Cet engagement quotidien et permanent au service d'une certaine solidarité perd de son sens aux yeux de tous quand les finalités de l'action publique s'inversent. C'est le cas quand on démantèle la CMU et qu'on transfère aux mutuelles le coût de la solidarité, anciennement prise en charge par la sécurité sociale, quand on s'efforce de multiplier les tarifs de l'électricité ou du transport ferroviaire pour maquiller des augmentations lourdes, quand on utilise sans précaution la notion communautaire de « service universel » au sens de service minimal, de service réduit, de « service à deux vitesses », quand on ne sait plus faire arriver les trains à l'heure ou quand Aéroports de Paris ne sait plus faire décoller les avions⁸.

Les exemples d'entorses récentes et graves à ce principe d'égalité abondent: la Cour des comptes critique le principe et les modalités de privatisation des sociétés d'autoroute⁹ au moment où la nation commençait à toucher les dividendes de ses investissements, « l'allègement » de la carte scolaire favorise la re-création des ghettos¹⁰, les agents de Pole emploi sont découragés par la nature des missions qui leur sont assignées et par « l'abattage » qu'on leur demande, etc. Pas dupes, les agents du service public sont aux

premières loges pour repérer les dispositifs et montages qui n'ont d'autres finalités que de faire porter aux plus faibles le poids des services publics - dont on ne rappellera jamais assez le rôle central qu'ils jouent en France.

L'égalité réelle doit redevenir le cap de l'action publique. A cette aune, la frustration actuelle des agents publics - tout autant que celle des usagers - est un puissant ferment de changement, pour peu que la gauche sache lui donner du sens. Des réformes de l'État dignes de ce nom doivent favoriser une plus grande justice et une solidarité renforcée, par l'organisation, les tarifs, les horaires et les services eux-mêmes fournis par la puissance publique.

2) Assumer la spécificité de l'action publique

L'action publique est plus légitime que jamais. S'il en fallait la preuve, le rôle des États dans la gestion de la crise de ces dernières années doit démontrer aux plus idéologues l'importance de la régulation, de la protection, de la projection.

Quand la « note de veille » du « Centre d'analyse stratégique » de juillet 2009 intitulée *L'externalisation des services publics: un moyen efficace pour réduire les dépenses de fonctionnement ?* choisit la forme interrogative, d'autres sont moins prudents: ainsi le titre définitif de l'Expansion de mai 2009, « L'État choisit l'externalisation¹¹ ».

⁸ Jacqueline Grapin *Honte à l'aéroport de Roissy ! une pagaille absurde y règne* le Monde 5 janvier 2011. Le naufrage de Roissy illustre la prolétarianisation flagrante de certains de nos services publics depuis 2002.

⁹ Rapport 2008 de la Cour des Comptes « L'État actionnaire: apports et limites de l'Agence des participations de l'État »
¹⁰ Selon un rapport de deux inspecteurs généraux Le Monde du 18 juin 2008.

¹¹ Il est vrai que le titre de l'article se poursuit: « les établissements publics externalisent de plus en plus de fonctions ne relevant pas de leur cœur de métier. Une décision économiquement pertinente mais risquée ».

La France ne doit pas suivre les tendances internationales qui font des Amériques - au sud comme au nord - le champ privilégié d'expériences de privatisation de la police, du « mercenariat » de défense, ou de l'état-civil privé¹², qui font de l'Italie le paradis de la privatisation de la délivrance des permis de construire ou de l'Allemagne l'eldorado de la privatisation de l'énergie avec les tarifs les plus élevés d'Europe.

Il y a des services qui sont essentiels à la Nation.

Ce sont les grandes infrastructures, la sécurité sociale, ou les forces de sécurité - entre autres. Il faut lister ces services, tenir cette liste à jour, et en refuser la privatisation, y compris si elle avance dissimulée derrière le masque de la délégation non contrôlée. A cet égard, la privatisation de la « compagnie nationale du Rhône » au profit de SUEZ (déjà propriétaire de 49 % du capital de la compagnie) à l'occasion de la loi NOME sur l'électricité est un exemple paradigmatique de la cession de connivence des joyaux du patrimoine public aux grands groupes privés qui les convoitaient depuis des années.

Cela ne signifie pas que les délégations doivent être systématiquement évitées. Si la puissance publique conserve les **moyens humains et matériels nécessaire à l'exercice d'un contrôle réel** et qu'elle prend en compte l'ensemble des coûts de l'externalisation (sans oublier comme ce fut le cas récemment le poids de la TVA...) et des paramètres de qualité de service pour faire ses choix, les délégations-associations ont toute leur place.

Cela signifie qu'il faudra remettre de l'ordre dans les délégations directes comme le contrat de partenariat, inventé en 2004, qui remet aux grandes entreprises la totalité du cycle de l'équipement public depuis la définition du besoin et la conception du projet jusqu'à sa gestion pendant de longues années. Le montant des loyers consentis amène dès aujourd'hui nombre de collectivités à s'interroger sur le bien fondé d'une telle délégation maximale. La lecture du rapport parlementaire n°2437 des députés UMP François Cornut-Gentille (UMP) et Bernard Cazeneuve (PS) d'avril 2010 sur « l'externalisation » au ministère de

la Défense dénonce les coûts de la réorganisation du ministère, largement basée sur un recours accru au privé, et les risques opérationnels, sans trouver de réels bénéfices qui justifieraient ces lourds inconvénients.

Il faudra également remettre de l'ordre dans les délégations indirectes qui dépouillent les services publics en subordonnant tout aux lois du marché et de la concurrence dans des secteurs qui devraient en être partiellement ou totalement soustraits. L'exemple de la politique de santé montre qu'une application intense de la tarification à l'activité (T2A) et la loi « HPST » conduisent à favoriser les cliniques privées des grands groupes sanitaires qui se spécialisent sur les interventions à répétition, peu coûteuses, peu risquées, à l'ombre protectrice des hôpitaux publics qui accueillent les pathologies lourdes ou les malades chroniques¹³. Alors qu'il semblait acquis depuis un siècle qu'elle était par essence une activité qui ne se délègue pas, même la police connaît à travers les dispositions de la LOPSI 2 des délégations croissantes à des partenaires privés. De même, la suppression de la police de proximité (pour y revenir dix ans après) a conduit les maires à devoir assurer la sécurité publique, mission pourtant par essence régaliennne: de la création de polices municipales au recours à des sociétés de gardiennage et de protection privées, les palliatifs au désengagement de l'État, nombreux, ont créé de nouvelles inégalités territoriales.

Il est fondamental que la puissance publique conserve et, dans bien des domaines, reconstruise sa capacité d'expertise. Dans un rapport d'information du Sénat daté du 15 juin 2010, la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation s'alarme de la remise en cause de l'ingénierie publique¹⁴. Dans l'introduction, le sénateur Yves Daudigny, rapporteur, écrit: « [ce rapport] aurait pu s'intituler « chronique d'une mort annoncée de l'ingénierie publique d'État ». L'État comme les

¹² *Le Figaro* 22 octobre 2008.

¹³ Cf Panorama du médecin 25 mars 2008: « Cliniques: faut-il avoir peur des fonds d'investissement ? ». Même la presse « professionnelle » voit le danger.

¹⁴ « Sur l'ingénierie publique »: rapport n°557 du Sénat du 15 juin 2010

collectivités territoriales doivent rechercher et reconstruire leur propre maîtrise d'ouvrage. Intégrer l'expérience positive de l'entreprise est nécessaire et indispensable, particulièrement quand il s'agit de production de services et de contacts directs avec les usagers. Mais pour accueillir les expériences d'entreprises, il faut disposer des moyens humains et techniques pour bien choisir et contrôler les délégataires auxquels on a remis l'exécution du service public. Cette capacité de pilotage par la collectivité publique est un des grands enjeux des années futures au moment où de réforme idéologique en réforme précipitée, le secteur public renonce progressivement à préserver sa propre capacité scientifique d'expertise.

b/ De l'audace... et de l'efficacité

Face à la machine à diffuser l'idéologie libérale mise en place par la droite, via notamment des groupes comme *l'Institut Montaigne* ou *la Fondation pour l'innovation politique*, la capacité de la gauche à imposer ses propres termes du débat doit se renforcer.

En matière de transformation de l'État, la gauche est forte d'une tradition d'idées novatrices.

Pensons aux périodes où la gauche a su apporter des idées : l'ensemble des réformes de 1945 (portées par le Conseil National de la Résistance) auxquelles s'attaque systématiquement le droite actuelle (sécurité sociale, droit des étrangers, justice des mineurs etc.), les grandes lois de décentralisation de 1982, la loi sur la « sécurité intérieure » de 1985, la réforme de l'État de 1989 par le gouvernement de Michel Rocard, le RMI, la CMU... les exemples sont nombreux !

La politique actuelle, structurellement hostile aux fonctionnaires et à travers eux aux fonctions collectives qu'ils assument, relève d'une planification du *démantèlement de l'État républicain* (E.Suleiman, précité) avec son lot de déqualification, de politisation de la haute fonction publique¹⁵, une lutte contre tous les contre-pouvoirs¹⁶, contre toutes les indépendances, une mise à pied des institutions administratives avant les autres institutions constitutionnelles. On ne peut que constater le

systématisme de la politique actuelle dans sa lutte contre les garanties statutaires, contre les écoles de fonctionnaires (perçues et présentées comme des centres de corporatisme alors que celui-ci bien maîtrisé peut concourir à une forme primaire d'indépendance intellectuelle dont l'État ne saurait se passer), contre, même, les écoles de formation des maîtres (ainsi en témoigne la suppression des IUFM sans dispositif de substitution), contre l'autonomie des collectivités locales, contre les autorités administratives indépendantes comme la HALDE, la CNIL, la commission nationale de déontologie de la sécurité, le CSA dont les compétences et les moyens sont systématiquement rognés alors qu'elles répondent à un véritable besoin et correspondent à de réels progrès démocratiques. Plus largement, la politique du gouvernement actuel relève du nettoyage par le vide. La destruction de services de l'État au niveau local (DDE, DASS) ou de pratiques (interministérialité du préfet, contrôle de légalité) mène au vide.

Qui le comblera ? Aucune des 4 hypothèses suivantes n'est convaincante :

- **Personne ?** la qualité du service régressera, certains services seront abandonnés et la performance économique du pays comme son attractivité s'en ressentiront.
- **Les collectivités territoriales seules ?** elles seront rapidement asphyxiées sur le plan financier et organisationnel.
- **L'État seul ?** de missions d'urgence en « commandos » de reconstruction, c'est de « l'administration spectacle » sans suite.
- **L'entreprise ?** la commercialisation du service public peut être utile pour des services marchands mais non sans avoir préparé ce choix en connaissance de cause, et mesuré ses conséquences financières pour les usagers et les deniers publics.

¹⁵ Qui rappelle le *spoils system* états-unien

¹⁶ *Check and balances* anglo-saxons

La gauche peut proposer un autre chemin: **l'association des compétences**, diversifiée et adaptée selon les territoires.

Pour être constructives, les réformes de l'État doivent **substituer le contrat et le pacte à l'arrêté et aux circulaires du Premier ministre. Elles doivent réaffirmer la centralité de l'expertise publique** sans s'en remettre, dans des conditions économiques et juridiques contestables, à la floraison des «consultants», et retisser les liens entre l'Université et les institutions indépendantes (Parlement, juridictions, centres d'études publiques: prospective, Institut des hautes études...), irriguant ces institutions de « fonctionnaires extraordinaires » issus de l'université française et internationale.

Surtout, pour être créatrice et constructive, les réformes de l'État et la modernisation des politiques publiques doivent être politiquement conduites, dans chaque ministère, sous forme d'un **partenariat volontaire et fermement piloté**.

c/ Des réformes responsables...

1) ... cohérentes et porteuses de sens

La réforme de l'État, comprise comme un processus permanent d'amélioration et d'adaptation, ne saurait se passer d'une vision construite démocratiquement, coopérative et partagée par l'ensemble des acteurs - élus, fonctionnaires, citoyens, usagers, contribuables, administrations centrales et déconcentrées, collectivités territoriales, opérateurs. Avant de donner des objectifs comptables et techniques, il s'agit de donner un sens politique qui garantisse la cohérence dans le temps d'un état d'esprit commun.

Plutôt que les grandes déclarations et la communication externe forcenée, les réformateurs de demain s'appuieront sur des références modestes, veilleront à l'appropriation des réformes par ceux qui les porteront, se montreront sensibles aux longues durées et exigeants sur la transparence de la méthode¹⁷.

La RGPP est déjà dépassée pour la plupart des cadres et observateurs du secteur public. Construite en catimini par les cabinets de l'Élysée et de Matignon, placée sous la responsabilité d'un

«comité de suivi» présidé par deux membres de cabinets, elle aura manqué d'une vision politique. Le seul sens commun aux 374 mesures de la RGPP est le non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux (exprimé en «ETP»). Censée générer 860 millions d'euros d'économies par an, cette mesure n'en fait économiser en réalité que 200 millions, déduction faite des revalorisations. Une misère, en regard de son impact tragique pour les services publics ! Le bilan comptable de la RGPP tiendra en deux phrases: la droite aura procédé à des coupes sombres dans tous les postes de dépenses, mais n'aura pas assaini les finances publiques.

Pour la gauche, il s'agira au contraire d'enclencher **un mouvement de transformation à la fois global et très déconcentré**, qui s'auto-alimente grâce à la « mise à bord » de tous les acteurs publics. Une telle politique doit afficher une ambition motivée par des principes structurants de l'action de l'État. La préparation du futur doit évidemment en être au cœur. Cela implique de mieux armer l'État pour assurer la «cohésion sociale et territoriale» (vocabulaire *européen* absent du champ lexical du gouvernement actuel), d'innover pour favoriser le réemploi à tout âge après une période de chômage, de renforcer les capacités d'expertise et de prospective publiques, de personnaliser les services publics pour davantage d'égalité.

Nous devons veiller à ne pas tomber dans le piège du réformisme compulsif dont Nicolas Sarkozy s'est fait l'illustre représentant. La transformation en profondeur du système de santé, ou la ré-humanisation des villes sont des projets de long cours, pour lesquels un mandat ne pourra suffire. Nous devons avoir le courage de présenter à nos concitoyens nos ambitions de court terme (la réponse à l'urgence sociale notamment), et les projets de plus longue haleine, réclamant des années de changement, et pour lesquels les résultats ne pourront être immédiatement visibles ou ressentis.

¹⁷ Cf Bernard Brunhes Les risques de la méthode in *La Jaune et la rouge* août 2009 ou Serge Vallemont *Réintroduire du professionnalisme chez les gestionnaires du changement et de l'humain au cœur de la gestion des fonctionnaires* in *Les cahiers de la fonction publique* avril 2010. L'expérience réussie contre la prétention destructrice.

2) ...dynamiques et visionnaires

La prétendue « réforme de l'État » telle qu'elle est menée depuis 2007 revient à déployer à tous les secteurs de la puissance publique un dispositif comparable à l'ONDAM (objectif national des dépenses de l'assurance maladie), c'est-à-dire à faire de la réduction de la dépense publique l'alpha et l'omega de l'évaluation et du pilotage de l'action publique, au moment même, d'ailleurs où l'ONDAM fait l'objet de propositions visant à le rendre plus contraignant pour les dépenses d'hôpital¹⁸.

Cette approche fait **l'impasse sur le contenu de la dépense publique** - l'État n'investit pas assez - et sur une politique de *recettes*, sans laquelle il est impossible de concilier le traitement du défi des finances publiques et le renforcement de la puissance publique.

3) ... impartiale au service d'un État neutre et transparent

La remise en ordre de l'État n'est pas uniquement synonyme d'assainissement des finances publiques : elle doit d'abord et avant tout être guidée par une soif d'éthique. Aujourd'hui colonisé par le copinage, menacé d'opacité, **l'État doit recouvrer sa neutralité, garante de l'égalité et de la sécurité des citoyens.**

Pour mettre fin au sectarisme tribal d'un sarkozysme replié sur ses seuls fidèles, la réforme de gauche montrera qu'elle sait que l'État dans toutes ses composantes a un urgent besoin de techniciens serviteurs de la loi et fidèles à la vérité, ce qui implique non seulement une reconnaissance mais aussi une recherche de la liberté intellectuelle de l'administrateur. Les responsables politiques ont besoin de cette liberté pour prendre librement et pleinement les décisions qui leur incombent dans le cadre des instructions légales qu'ils reçoivent.

Les entorses à l'impartialité de l'État continuent de s'accumuler : cumul des fonctions de ministre du Budget et de trésorier de l'UMP pour Eric Woerth, absence d'inéligibilité de Charles Pasqua condamné, valse des préfets, recteurs, directeurs,

mise à l'écart des hauts fonctionnaires qui ne prêtent pas allégeance au sarkozysme, utilisation du Service d'information du gouvernement (SIG) à des fins politiques, nomination présidentielle des responsables de l'audiovisuel public, voyages de François Fillon en Egypte et de Michèle Alliot-Marie en Tunisie, etc. La Droite qui nous gouverne n'est plus celle qui, dans la ligne de la loi Sapin de 1993 et sous la présidence de Philippe Seguin était capable de publier un rapport de référence sur « *politique et argent*¹⁹ ». Aujourd'hui *le Président des riches*²⁰ organise les bonnes relations de la politique et de l'argent.

Il a osé, par exemple, aller se faire applaudir par le cercle des généreux donateurs de l'UMP le jour même de la remise d'un rapport sur la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique. Ce rapport, remis au président de la République le 25 janvier par les trois personnalités juridictionnelles qui l'ont rédigé, édicte des recommandations intéressantes pour la prévention et la sanction des conflits d'intérêt, conformes aux propositions du Parti socialiste portées par Elisabeth Guigou lors de son audition.

Les principales préconisations de ce rapport s'articulent autour :

- **d'un effort de prévention des conflits d'intérêts** (avec l'inscription de la notion de conflit d'intérêt, précisément définie, dans le droit ; la mise en place de chartes et des codes de déontologie au sein de chaque structure administrative afin de mettre en œuvre les principes fixés par la loi)
- **du renforcement des obligations** (l'obligation pour les ministres et leurs proches, les hauts fonctionnaires et les responsables publics de se soumettre à une déclaration d'intérêt)
- **du renforcement des incompatibilités** (l'interdiction pour les ministres de cumuler leur fonction avec un mandat exécutif)

¹⁸ Rapport BRIET mai 2010.

¹⁹ Assemblée Nationale Groupe de travail « *politique et argent* » 1994

²⁰ Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot *Le président des riches, enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy* Zones 2010.

local ou avec une fonction de direction ou d'administration dans un parti politique ou une association bénéficiant de subventions publiques)

- **de l'encadrement du contrôle** (la création d'une autorité de déontologie de la vie publique (fusion des actuelles commissions de déontologie et de transparence de la vie financière), dotée d'un pouvoir d'avis, de recommandation et d'autorisation et, le cas échéant, de mise en demeure et d'injonction; l'institution d'un «déontologue» nommé par le Premier Ministre)

Ce rapport ne fait pas l'unanimité au sein de la majorité. Le Premier Ministre juge en effet «juste contraire à la démocratie» d'interdire le cumul de la fonction de ministre avec celle de dirigeant ou administrateur d'un parti politique. Bernard Accoyer, président de l'Assemblée Nationale, a pour sa part mis en garde contre une «politique inquisitoriale». La communication élyséenne suivant le rapport s'est drapée dans de grandes valeurs telles que la probité et la neutralité de l'État, sans précisément référencer les mesures qui seraient suivies d'effet.

Par ailleurs, le rapport présente quelques lacunes dommageables :

- les parlementaires ne sont pas concernés par les recommandations du rapport. Or il faut également les soumettre, à l'instar des ministres, à une déclaration de patrimoine ainsi qu'à une déclaration d'intérêts, qui seront effectivement sanctionnées (et ce, en dépit des réticences manifestées par le groupe majoritaire à l'Assemblée Nationale en décembre 2010).
- Le rétablissement de la transparence suppose la mise en ligne ou au moins la publicité de ces déclarations.
- La lutte contre le pantouflage, enfin, reste beaucoup trop modeste: trop de récents exemples ont illustré les risques de cette pratique encore trop tentante. Il faut d'abord interdire aux fonctionnaires, d'exercer une activité dans le secteur privé (alors que, depuis 2007, une telle activité a été facilitée²¹) et ensuite accroître les délais

de viduité afin de limiter la perméabilité entre des secteurs stratégiques publics et des intérêts privés.

- L'affectation de moyens à l'autorité de contrôle est une condition de son efficacité.

Aussi, plus que jamais, **de nouvelles règles d'éthique devront être au cœur d'un processus progressiste de réformes de l'État**. A tous les niveaux de l'appareil d'État, l'indépendance intellectuelle et technique des agents doit être mieux protégée.

Cela implique de **mieux encadrer les nominations sensibles**, de revoir les statuts, de proscrire les conflits d'intérêt et, au-delà de nos frontières, de reprendre pied dans le débat international sur la «bonne administration». La rénovation de la vie politique, dans laquelle s'est engagé le Parti socialiste avec la limitation du cumul des mandats, doit être accompagnée de la réaffirmation du caractère spécifique du statut de fonctionnaire. Nous instaurerons des chartes de déontologie dans la fonction publique pour prévenir les conflits d'intérêt potentiels.

S'ils peuvent avoir des vertus, les allers-retours des cadres entre public et privé ne doivent pas conduire à «manager» l'État comme une entreprise. Le «pantouflage» et l'arrivée des managers privés dans les organisations publiques (cf. Agences régionales de santé, directeurs d'hôpitaux) doivent donc être également mieux encadrés. La question du pantouflage et des délais de viduité concerne les conseillers de cabinets ministériels, mais également beaucoup d'agents civils ou militaires de l'État et même des magistrats. La question du délai, essentielle, devra être tranchée, afin d'éviter que des situations aussi choquantes que celles dont nous avons été récemment témoins (conseiller technique présidentiel «santé» embauché immédiatement après sa cessation de fonctions par un grand laboratoire pharmaceutique) se reproduisent.

Très concrètement, nous rendrons la déclaration d'intérêts obligatoire, pour tous les ministres, élus, fonctionnaires et agents de l'État, des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière,

y compris les magistrats. Pour les parlementaires comme pour les ministres, une déclaration de patrimoine viendra compléter cette première déclaration, effectivement sanctionnée en dépit des réticences manifestées par le groupe majoritaire à l'Assemblée Nationale en décembre 2010. Ces déclarations devront être publiques.

Les incompatibilités devront aussi être renforcées. Pour les fonctionnaires, il sera interdit d'exercer une activité dans le secteur privé; pour les ministres, il sera proscrit de cumuler leur fonction avec des fonctions dirigeantes dans un parti politique ou dans toute association bénéficiaire de financements publics. Pour les détenteurs de plusieurs mandats dans des entreprises publiques, il sera interdit de cumuler deux rémunérations.

Un effort comparable devra être fait en matière de transparence pour l'ensemble des opérations de privatisation, de délégations de service ou de choix des cabinets de conseil - quand il s'avère nécessaire et utile d'y recourir. Comme la souligné Elisabeth Guigou, entendue au titre du Parti socialiste par la commission de lutte contre les conflits d'intérêts²², ce n'est pas le moment d'alléger ou même démanteler le droit pénal du favoritisme ou de la prise illégale d'intérêts - tentation récurrente de la Droite depuis 2002.

4) L'exigence de parité au cœur de la réforme de l'État

La gauche a mené, sous le gouvernement Jospin, un combat en faveur du progressisme et de l'égalité des sexes, par l'inscription dans le marbre constitutionnel de l'objectif de parité. En considérant la parité comme un levier de modernisation politique, la gauche a ouvert la voie à la ré-oxygénation de la vie publique, et a contribué à combler le déficit démocratique né de l'exclusion des femmes.

Le Parti Socialiste a pris des engagements clairs en faveur de la parité: le prochain gouvernement de gauche sera paritaire dans ses ministres et ses secrétaires d'État. En outre, pour les élections au scrutin uninominal à deux tours, les partis qui ne respecteront pas l'objectif paritaire dans le cadre

des investitures verront leur dotation publique supprimée.

Nous devons **poursuivre cet effort en faveur de la parité**, en étendant son champ d'application aux instances administratives et économiques, tant qu'aux grandes institutions de la République. Substituer la coercition à l'incitation en matière d'égalité des sexes paraît inévitable, dans un contexte où «la progression s'est arrêtée là où commence le vrai pouvoir». Une démarche contraignante en faveur de la parité sera donc établie pour les nominations aux institutions de la République. L'obligation légale faite aux organisations membres du Conseil Economique et Social et Environnemental de présenter des listes paritaires est un premier pas.

Nous devons également imposer que les nominations au Conseil Supérieur de la Magistrature, au Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, et aux autres hautes institutions publiques soient également marquées du sceau de la parité. Nous réfléchissons également au cas particulier du Conseil Constitutionnel, dont les membres sont nommés tous les trois ans par le Président de la République, le président du Sénat et le président de l'Assemblée Nationale: en attendant de revoir entièrement leur mode de désignation, on ne saurait admettre des nominations par la seule majorité. Nous envisagerons une désignation «alternée», qui obligerait toute désignation masculine à être suivie, à l'échéance suivante, d'une désignation féminine. Les associations d'utilité publique comme les organismes publics tels les EPCI pourraient également être concernés par cet élargissement.

Enfin, les conseils d'administration, de surveillance, des entreprises de plus de 250 salariés, et de plus de 50 millions d'euros de chiffres d'affaires annuel, des entreprises et établissements publics de l'État (dont les universités, grandes écoles, musées appartenant à l'État) seront soumis à l'obligation de parité. Le cumul des mandats au sein des conseils d'administration sera strictement limité à 2 mandats, contre les 5 aujourd'hui en vigueur.

²¹ Encore récemment par un décret de 2011.

²² Cf <http://www.conflits-interets.fr/>

II - À nouveaux besoins, nouvelles missions : moderniser, redéfinir, redéployer

a/ Redéfinir les missions de la puissance publique autour du triptyque « protection, organisation, production »

Préalablement à une réforme de l'État efficace, cohérente et réfléchie, s'impose une *définition précise du rôle et des missions prioritaires de l'État*. L'État n'a pas vocation à tout faire et d'ailleurs nul ne lui demande. Mais ce qu'il a décidé de faire directement ou de faire faire sous son contrôle effectif, il doit le bien le faire. Ce principe vaut pour l'État au sens strict comme pour les collectivités territoriales.

Les champs d'intervention de l'État sont traditionnellement résumés dans un triptyque : « le régalien, la stratégie et la solidarité ». Ces trois grands concepts ne s'inscrivent plus aujourd'hui dans le cadre d'une réforme dynamique, d'une modernisation offensive, d'une déclinaison exhaustive des missions de l'État.

À cette définition trop classique, nous proposons de substituer un *nouveau triptyque « protection, organisation, production »* : la protection, avec l'assurance par l'État « des sécurités » réclamées par les citoyens (sécurité publique, mais aussi alimentaire, environnementale...); l'organisation, qui devra reprendre toute sa place, l'État devant intervenir fermement dans les domaines économiques et sociaux où son autorité et sa capacité d'anticipation doivent se faire sentir; la production, notamment de biens, dans les domaines où l'État décide et choisit d'intervenir (culture, réseaux de transports, biens de santé).

Chacun de ces trois grands secteurs mérite une approche particulière :

- **la protection est la première mission de l'État** qui n'oublie pas que la Déclaration

des droits de l'homme et du citoyen de 1789 prévoit la nécessité d'une force publique pour la défense des droits de l'homme. Il faut penser une politique de sécurité offensive au service de la liberté et non plier la liberté à l'obsession de la sécurité. Au-delà la justice et de la police protégeant le faible et garantissant la liberté de tous, la protection par solidarité sociale doit être exactement évaluée pour ne pas se substituer au nécessaire effort individuel mais le compléter quand il est légitimement défaillant du fait de la santé ou des conditions économiques et sociales.

• l'organisation par l'exercice de l'autorité (de l'État) n'est pas moins nécessaire, elle passe par l'expression de missions que l'État n'entend aucunement abandonner et que chacun redécouvre et réclame lors des crises. **L'autorité pourra veiller à fixer des bornes au marché, à ne pas emporter le droit du travail avec les illusions libérales, à organiser et prévoir l'avenir.** Le moment est venu de tirer les conséquences du rôle nécessaire de l'État que constatait récemment l'économiste Philippe Aghion « après des années de discrédit, la conjoncture a remis en selle la sphère publique comme acteur économique décisif dans la gestion des crises et des déficits »²³. Dans ce diagnostic, la preuve de « discrédit » passé reste à apporter mais l'évidence de la remise en selle donne un brusque coup de vieux au discours libéral. Le terme « organisation » a été préféré à l'inévitable « régulation » trop tourné vers l'exclusive mise en œuvre des règles de concurrence.

²³ *Le Monde* 6 juillet 2010.

- quant à la notion de production, l'interprétation qu'on lui en donne, le périmètre qu'elle recouvre est source de **l'opposition la plus vive entre la droite et la gauche**. La droite, fidèle à une philosophie libérale qui limite considérablement le rôle de l'État, résout une équation basique coûts / avantages, et ne prend en compte que de stricts critères de prix et de rentabilité. Le coût d'un service public est systématiquement convoqué par la droite pour justifier une délégation, voire pire, une privatisation de ce service public. La droite vante tant les vertus de la mise en concurrence en termes de transparence, qu'elle en refoule les vices en termes de manipulation notamment en ne prenant pas en compte les risques de la délégation. Comme l'écrit Luc Rouban²⁴ « on quitte la vision « solidariste » du service public pour celle d'un État prestataire de services ».

En matière de production, le premier choix à opérer porte sur la définition qu'on lui donne, c'est-à-dire sur le niveau, la carte et le tarif du service proposé. Le choix de l'opérateur n'est que second par rapport au choix premier qui relève essentiellement de l'autorité politique.

En effet, la seule volonté politique suffit à légitimer et assumer le maintien ou la réorientation d'un service public: le choix de la qualité, de l'égalité, de la gratuité et du contrôle sont autant de raisons valables pour la gauche d'affirmer le rôle irremplaçable de la puissance publique, « autorité organisatrice » dans le cadre d'un véritable pacte de reconstruction des services publics.

Nous n'accepterons pas que des territoires entiers, en particulier dans les zones rurales, soient laissés à l'abandon, et perdent leurs bureaux de Poste, leurs maternités, leurs tribunaux. Nous prôtons philosophiquement et politiquement **l'universalité des services publics locaux, et défendons un maillage territorial équilibré**. Pour répondre aux calculs présentés comme purement mathématiques de la droite, il est d'ailleurs aisé de mettre en lumière le coût exorbitant en termes humains et financiers, de la fermeture d'un service public en zone rurale:

lorsqu'une maternité ferme dans une petite ville, ce sont plusieurs décès dans l'ambulance de futures mamans qui arrivent trop tard dans la ville moyenne qu'il faut déplorer. Lorsqu'un hôpital ferme, ce sont autant de longs trajets en ambulance que la sécurité sociale doit rembourser aux patients obligés de se déplacer dans l'hôpital le plus proche. Il faut sans doute fermer l'établissement ou le service s'il est dangereux, mais non nécessairement pour la seule raison qu'il est petit.

b/ Améliorer l'organisation territoriale avec un « Acte III » de la décentralisation

Les collectivités territoriales devront, elles aussi, être actrices de la modernisation de l'État: trouver un équilibre dans la décentralisation, en privilégiant l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, garante de leur liberté d'action et de leur capacité d'initiative, tout en instaurant, sous l'égide de l'État, un système de péréquation entre territoires riches et territoires pauvres, est un préalable. Nous accompagnerons cet approfondissement de la décentralisation d'un contrôle draconien. C'est d'un État véritablement stratège, d'un État qui impulse de grands projets, d'un État partenaire des collectivités territoriales, d'un État qui assure la cohésion et l'égalité territoriale dont la France a aujourd'hui besoin.

À l'opposé de la pseudo-réforme territoriale d'un gouvernement qui n'a manifestement ni réfléchi, ni consulté, ni calculé, nous travaillerons **en faveur d'un approfondissement et d'un élargissement de la décentralisation au service des citoyens et des territoires**.

Une ambitieuse réforme fiscale, placée sous le signe de l'équité, est un préalable à la réduction des inégalités territoriales. A cette fin les impôts locaux seront répartis en deux parts égales:

- l'impôt sur les entreprises, qui financera pour moitié les collectivités territoriales: fiscalement nécessaire, afin d'assurer aux collectivités

²⁴ *Le Monde* du 28 septembre 2010.

territoriales des ressources durables et dynamiques, économiquement utile car visant à encourager l'investissement et l'innovation, cet impôt assurera également un lien entre l'activité économique et les collectivités territoriales en donnant aux entreprises un rôle et une responsabilité dans le dessin de l'avenir des territoires.

- quant à l'impôt sur les ménages, il doit être entièrement refondé: injuste en l'état, la taxe d'habitation devra être remaniée sous le sceau de la justice sociale. Non seulement il faut enfin réviser les bases locatives, aujourd'hui surannées, mais il faut également établir un lien direct avec le revenu des habitants.

Pour garantir l'autonomie fiscale et financière des collectivités, il faut assurer à toutes les collectivités territoriales des ressources à la hauteur de leurs compétences, et imposer une forte égalisation des ressources entre collectivités territoriales, afin que chacune ait les mêmes moyens d'agir. Deux systèmes parallèles permettront d'assurer cette solidarité entre territoires; d'abord une péréquation horizontale, réservée à la redistribution entre territoires, organisée autour d'un principe: une part des ressources d'une collectivité riche doit être redistribuée à ses voisins plus pauvres. Un système de péréquation verticale, organisant des dotations de l'État envers les collectivités, complétera cet arsenal en faveur de l'égalisation des ressources. Sur le modèle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ou de la dotation de solidarité urbaine (DSU), l'État remplira, sous l'impulsion de la gauche, son rôle de stratège et de régulateur de la solidarité territoriale. Afin d'assurer un système de péréquation durable, l'État affectera 25 % de ses dotations à la péréquation dans un délai de 10 ans, et renforcera ses dotations de péréquation, en les abondant d'un milliard d'euros supplémentaires. En outre un fonds national de solidarité de 3 milliards d'euros, alimenté par les collectivités les plus aisées au profit des collectivités les plus défavorisées sera créé. Ainsi pourra être garanti l'objectif que, sous 10 ans, aucune collectivité n'ait une ressource financière inférieure à 80 % et supérieure à 120 % de la moyenne par habitant de la même catégorie de collectivité.

Nous respecterons les spécialités qui se dessinent depuis quelques années entre région et département:

aujourd'hui plus de 80 % du budget des régions est affecté à la formation, au développement économique, tandis que 80 % du budget des départements est affecté à l'action sociale, l'investissement routier, à la solidarité territoriale. Cependant, les compétences partagées et la possibilité de cofinancements des projets sont une richesse à préserver: nous n'enfermerons pas chaque collectivité dans un carcan de compétences, alors que l'initiative locale peut inventer, expérimenter, et préparer les services du futur, nous ne mettrons pas en danger la solidarité territoriale, garantie par les financements croisés. Nous développerons le rôle de la collectivité « chef de file » dans le cadre de projets menés de concert par plusieurs collectivités territoriales: une collectivité endosserait la responsabilité du projet, en serait le principal financeur, et ferait office de référent vis-à-vis d'éventuels partenaires extérieurs: elle serait un « guichet unique » sur des projets d'envergure.

La rationalisation de l'organisation territoriale, axée autour de l'approfondissement et de la démocratisation de l'intercommunalité, sera également une priorité majeure, définie préalablement par une consultation des élus locaux. Cet « acte III » de la décentralisation, à l'instar de la modernisation de l'État, comportera un large volet de lutte contre le gaspillage des ressources et des deniers publics. Ainsi proposerons-nous un principe cardinal au service de l'efficacité: à transfert de compétences, transfert de personnel. Cette équation permettra de lutter contre les embauches injustifiées de personnels, les doublons en termes de rémunérations et de services, et les risques de gaspillage observés lors de la création d'une structure intermédiaire.

c/ Mieux évaluer des besoins sociaux qui évoluent en permanence: vers des services publics universels et personnalisés

Les évolutions de la société, tant sur le plan démographique avec l'allongement de la durée de la vie, qu'économique avec l'augmentation du taux d'emploi des femmes, ou social avec l'aggravation des inégalités, engendrent **de nouvelles demandes et**

de nouveaux besoins de citoyens qui ne comptent plus se contenter de réponses standardisées ou de traitements de masse. L'État ne pourra reconnaître la diversité et remplir l'exigence d'autonomie des personnes qu'en adaptant ses réponses aux demandes sociales différenciées. Cette politique a un nom, un projet et une traduction: **les services publics personnalisés, réponses adaptées à des besoins individuels, dans le cadre de garanties collectives et universelles**. Condition de l'égalité réelle, la personnalisation permet de renforcer la pertinence et la qualité des services publics en fonction des besoins et du niveau d'autonomie de chaque personne, en fonction de la géographie et des caractéristiques de chaque territoire. Il s'agira dorénavant de co-concevoir les services publics avec les usagers. Innovation, écoute, dialogue, connaissance des besoins et usage raisonné des nouvelles technologies guideront cette révolution.

Des embryons encourageants de services publics personnalisés ont été développés dans le cadre de la compensation du **handicap**. Mais il n'existe aujourd'hui aucun cadre qui permette aux personnes polyhandicapées de déterminer un projet adapté à leurs besoins, et de bénéficier des structures et des moyens en œuvre. Pour les **demandeurs d'emploi**, si la dénomination officielle consiste à parler d'un «programme personnalisé d'accès à l'emploi», si le principe d'une analyse approfondie de compétences et d'un accompagnement dans la construction d'un nouveau projet sont porteurs et innovants, le manque de moyens humains et financiers de la structure font planer le doute quant à l'efficacité et la viabilité de ce programme. Le domaine de la petite enfance, également, réclame des réponses personnalisées: crèche, garde à domicile, garde itinérante, garde selon des horaires flexibles et adaptés aux besoins des parents, etc. A l'inverse du gouvernement, qui démantèle la qualité du service d'accueil de la petite enfance, en démembrant les exigences de formation des assistantes maternelles²⁵, il nous faudra nous inspirer des initiatives locales, nombreuses mais isolées, telles les crèches parisiennes ou les maisons d'assistantes maternelles en Seine Saint-Denis pour multiplier les structures d'accueil et assurer la qualité du service public, en partenariat avec les collectivités territoriales, les professionnels et les parents.

Pour les **personnes âgées**, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), adoptée par le gouvernement Jospin, contient des éléments de personnalisation: les personnes âgées disposent de plusieurs options, selon leur niveau de dépendance et le mode de vie qu'elles souhaitent adopter. Du maintien à domicile au placement dans un établissement spécialisé, toutes les solutions personnelles de prise en charge peuvent être retenues. L'allocation versée est différenciée selon le degré d'aide et d'accompagnement nécessaire. Mais l'APA est mise à mal par le désengagement de l'État. Ce dernier assurait la moitié de son financement, mais les conseils généraux assument aujourd'hui seuls plus de 75 % de cette prestation sociale «dynamique», dont les coûts augmentent de 4 à 6 % chaque année. L'État devra reprendre toute sa place dans le financement de l'APA, qui constitue un exemple prometteur en matière de politiques de personnalisation. Il conviendra d'améliorer les services proposés en multipliant les solutions concrètes et locales, en facilitant les passages d'un service à l'autre, en injectant souplesse et flexibilité dans le système. Favoriser la construction de logements en faveur des personnes âgées en perte d'autonomie s'inscrit notamment dans ce cahier des charges. Des efforts dans le domaine de l'éducation doivent également être accomplis, autour de la personnalisation du soutien scolaire pour chaque enfant. On peut également imaginer un compte-temps qui décroïssonne les trois temps de la vie (le temps de la formation, le temps du travail, le temps de la retraite), et qui permette à chacun de faire de vrais choix (année sabbatique, reprise d'études, réduction progressive de son temps de travail). La question des retraites a également sa place dans ce dispositif: le Parti socialiste a fait des propositions pour aller vers un système qui permette davantage de choix individuels dans le cadre de garanties collectives - un système à la fois universel (la possibilité de partir à 60 ans) et personnalisé (la possibilité de partir plus tôt ou plus tard moyennant des ajustements financiers ou en prenant en compte la pénibilité des métiers).

²⁵ Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans

L'utilisation raisonnée d'internet et des technologies numériques pourra être largement approfondie. Les efforts actuels en la matière sont dispendieux mais peu efficaces, car ils ne prennent pas suffisamment en compte l'utilisateur, ses besoins et ses habitudes. Par exemple, il devrait être possible d'entrer en contact avec la puissance publique via les réseaux sociaux, qui peuvent faciliter des démarches administratives, informer, etc. Depuis octobre 2010, la préfecture de Haute-Saône est présente sur « Skype²⁶ » pour l'octroi de documents comme les cartes grises - c'est une avancée, à condition de toujours maintenir la possibilité pour les usagers d'entrer en contact « physique » avec des agents de service public.

d/ Respecter le « cadre financier » sans en faire un carcan

L'ampleur du déficit et de la dette publique est inquiétante. La gauche doit donc savoir projeter ses solutions dans **un cadre financier particulièrement difficile**, mais susceptible d'évoluer rapidement si les politiques fiscales et budgétaires sont rapidement remises en ordre, sur la base de l'incitation forte à l'efficacité de l'argent public et de la juste répartition des efforts.

Alors que **le gouvernement Jospin avait fait preuve d'une sagesse et d'une vertu budgétaire** dont la droite s'est montrée incapable depuis 2002, et alors que le gouvernement actuel marquera l'histoire par sa gestion particulièrement impécunieuse, la gauche reste présentée par ses adversaires comme éternellement dépensière et financièrement inconséquente. C'est un paradoxe, à l'heure où les écoles de gestion publiques prennent de plus en plus leurs cas pratiques chez les collectivités territoriales gérées depuis des années par la gauche.

En 2012, la situation financière et économique du pays ne sera plus la même qu'en 2002 et ne sera plus la même qu'avant la crise, un récent rapport de la Cour des comptes soulignant que la dégradation des finances publiques est due pour 1/3 seulement à la crise, pour 2/3 à la gestion du gouvernement depuis

2007. Dans une situation financière et économique qu'il ne serait donc pas excessif de qualifier de dramatique, nous réaffirmerons **notre attachement à une bonne gestion des deniers publics**. L'argent sera une denrée rare, qu'il faudra utiliser à bon escient, de manière efficace, au service de la justice sociale et de la préparation de l'avenir.

Nous pouvons dès maintenant poser quelques principes d'action :

- **Certaines dépenses publiques devront être supprimées.** Il s'agit notamment de certaines dépenses fiscales, qui ont augmenté de 8,5 % par an depuis 2004.
- Nous mènerons une **lutte sans merci contre les fraudes financière et fiscale** et contre tous les **indus en matière d'aides industrielles et de politique sociale** (RSA, APL, allocations familiales, chômage, etc.).
- Au sein de l'État, la règle du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux est absurde et aura fait des dégâts durables. Pour autant, la répartition des ressources, notamment humaine, devra être revue. Il reste des opérateurs ou des directions dont les missions sont devenues moins centrales, voire caduques du fait des nouvelles technologies ou de la décentralisation. Il faudra un **effort considérable de formation, pour redéployer** les agents de l'État qui travaillent dans ces services vers des missions au contraire sous-dotées en regard des besoins des Français (emploi, éducation, action sociale, etc.).
- **L'euphémisation de certaines dépenses**, comme celles concernant la défense, devra être accélérée.
- Il faudra encourager à la **mutualisation intelligente des infrastructures publiques**, quand c'est possible.
- Plutôt que de naviguer à vue au gré de l'humeur médiatique, nous **hiérarchiserons les chantiers importants** qui méritent un engagement soutenu et durable de l'argent public.

²⁶ Logiciel de téléphonie par internet gratuit

- Les collectivités territoriales devront être incitées à mener une **chasse impitoyable aux gaspillages**. En la matière, il faut rappeler que la création du «conseiller territorial» par la droite est le plus formidable gaspillage qui soit, puisqu'il impose 1 milliard d'euros de dépenses inutiles, consacrées à la construction d'hémicycles régionaux plus grands. Le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité locale présenté par la Cour des comptes en mai 2010: «la progression de la dépense publique locale sur la période de 1980-2004 s'explique pour près de la moitié par les transferts de compétences liés notamment à «l'approfondissement de la décentralisation». Les collectivités territoriales assument 70 % des investissements publics.

Par ailleurs, notre raisonnement ne saurait reposer sur la seule contraction des dépenses publiques. Logiquement, il nous faudra donc rechercher de nouvelles ressources:

- par **des contributions et des sources de financement nouvelles**. L'économie a changé. La configuration est sensiblement différente de celle qui, en 1945, a dicté l'architecture des prélèvements. Imposer davantage le capital semble inéluctable, mais cette approche a des limites. L'État ne peut en effet prétendre se remettre en branle en asphyxiant totalement le secteur privé.
- par **de nouvelles marges de croissance**, qu'il faudra trouver en s'échappant d'une logique franco-française axée sur l'État, et en s'appuyant sur les collectivités territoriales et l'Europe. La recherche de nouvelles dynamiques en faveur de la croissance est absolument fondamentale, lorsqu'on sait qu'une croissance à 1 ou 1,5 % ne peut qu'accroître le déficit et la dette.

e/ Un État clair: rétablir des exigences inconditionnelles de service public

Une réforme de l'État doit pouvoir se fonder sur quelques exigences absolues auxquelles il ne devrait pas être question de déroger. Ce sont l'adaptabilité, la continuité et la maîtrise du rapport à la concurrence.

1) Adaptabilité et diversité

La modeste tentative du gouvernement de réforme de la présence territoriale de l'État, dans le cadre de la RGPP, a été affublée du doux acronyme «REATE» (Réforme de l'administration territoriale de l'État). Mise en œuvre par les deux décrets des 27 février et 3 décembre 2009, elle n'est pas concluante. Cette réforme pâtit en effet de son absence de finalité: **sans logique de projet, sans articulation avec la LOLF, sans objectif précis** - celui de réussir la RGPP mis à part, la REATE en est réduite à une politique de désorganisation et de réduction des structures et des moyens. Les experts indépendants du GRALE décrivent en avril 2011 «les ratés de la RÉATE²⁷»

Techniquement, la RÉATE consiste en une multiplication d'organigrammes et de structures uniformes plaqués sur des situations différentes, sans réelle prise en compte des spécificités et enjeux territoriaux: sous prétexte de simplification, le gouvernement propose un empilement contre-productif des structures.

Humainement, cette réforme n'a pas de référent, de leader, de manager: ni le secrétariat général du gouvernement, ni les préfets - insuffisamment soutenus dans la conduite du changement - ne sont en mesure aujourd'hui de porter cette REATE. La gestion des ressources humaines est réduite à peau de chagrin, et ce sont les équipes de terrain qui subissent la violence technocratique de changements et de regroupements mal compris. L'enjeu dissimulé est le maillage de services au niveau infra-régional: entre les «unités territoriales» qui peuvent recouvrir des

²⁷ Nicolas KADA et Isabelle MULÉ-QUOY, AJDA, 18 avril 2011.

unités sensibles comme l'inspection du travail ou d'autres services de contrôle de terrain comme la DGCCRF, les unités de production (hôpitaux face aux Agences Régionales de Santé) et les agences départementales, le désordre qui est en train de se créer affaiblit l'État et ses serviteurs.

Empiriquement, cette politique du vide - au demeurant assumée - et l'externalisation systématique par le biais d'appels aux services d'entreprises privées (dans les domaines de la santé ou du logement, du travail ou de l'éducation) conduisent au démantèlement de l'État républicain: le regroupement incohérent de structures et d'entités met très gravement en danger l'État.

Sur le terrain, les résultats de cette REATE sont catastrophiques: l'État est affaibli; pour pallier ses carences, les collectivités territoriales se réorganisent en catastrophe; par ricochet, l'État recentralise, vite et mal, par un double mouvement de transfert de compétences aux collectivités territoriales et de réduction des dotations qui conduit à une asphyxie financière pure et simple des collectivités territoriales.

2) Continuité

La gauche s'opposera au discours hostile par principe à la grève dans le service public. C'est un droit reconnu dans la Constitution. De même, nous ne saurions approuver des innovations incertaines et dangereuses pour la sécurité des élèves comme celle de la loi «service minimum d'accueil» du 20 août 2008 dans les écoles.

Un discours crédible est nécessaire, qui **respecte à la fois le droit de grève et les exigences de bon fonctionnement des services vitaux** pour le pays. Cette conciliation - qui peut aller clairement jusqu'à certaines réquisitions dans les domaines vitaux comme la santé ou l'énergie - doit être discutée avec les organisations de salariés concernés et avec les usagers.

Nous promovons la démocratie sociale, dans le cadre d'un «Grenelle permanent», qui réunira toutes les forces vives intéressées pour élaborer une stratégie et participer à la décision.

3) Maîtrise du rapport à la libre concurrence

Dans une économie de marché, l'intérêt général peut et doit être affirmé sans avoir à prouver à chaque instant que l'exercice de la compétence publique est justifié par rapport au marché.

Quand les missions sont bien définies, **la pression des règles de la concurrence ne doit pas faire obstacle aux politiques publiques**, d'autant que le droit reconnaît l'intérêt du service public.

Les juges européens²⁸ comme nationaux savent faire prévaloir la spécificité des missions des collectivités publiques dès lors que ces compétences sont justifiées par la nécessité des besoins éminents de la nation. Les règles de concurrence sont un moyen d'une économie performante mais ne doivent pas faire obstacle aux services indispensables à la cohésion sociale et territoriale.

Quelques exemples de reconnaissance par le juge national du bien-fondé de l'action publique vis à vis du secteur privé:

- **Téléassistance aux personnes âgées:** le département de la Corrèze est bien dans son rôle en créant un système de téléassistance aux personnes âgées quoi qu'en pense le secteur privé présent sur cette activité (*Conseil d'État 3 mars 2010 département de la Corrèze*)
- **Formation des demandeurs d'emploi:** le conseil régional du Limousin fait appel d'un jugement qui oblige à reverser les aides du conseil régional en faveur de la formation des demandeurs d'emplois. (*Tribunal administratif de LIMOGES mai 2010*). Le sujet est symbolique puisque, alors même que Bruxelles reconnaît ce service comme un service d'intérêt économique général (SIEG), le gouvernement français considère qu'il s'agit de services relevant de la simple concurrence.

²⁸ CJUE 9 juin 2009 commission c/ République fédérale d'Allemagne n°C-480/06 la mutualisation de certains services publics sans mise en concurrence est possible.

• **Services informatiques aux hôpitaux:**

il est normal et légal pour des hôpitaux publics de se regrouper pour développer ensemble pour leur propre usage des services informatiques sans que les entreprises privées du secteur puissent s'y opposer (Conseil d'État 4 mars 2009, *Syndicat national des industries d'information de santé*).

Ces quelques exemples récents montrent que **les juges admettent sans hésitation la spécificité des besoins et des actions du service public**. L'État et les collectivités territoriales ne peuvent se dissimuler juridiquement derrière le respect des normes de concurrence pour ne pas assumer leurs responsabilités.

En ce sens, l'incertitude dans laquelle le gouvernement laisse les services sociaux d'intérêt général quant à leur application - ou non - de la directive «services» de l'Union du 12 décembre 2006 ne doit plus durer²⁹. Il serait temps que la France réagisse au dernier appel de la Commission européenne du 24 juin 2010, et tranche dans le sens d'une application qui exclue ces services sociaux d'intérêts général afin de leur éviter une confrontation destructrice avec les règles de la concurrence conçues pour les services marchands «banals».

²⁹ Cf la réponse du ministre du travail, de la solidarité et de la fonction publique au Sénat le 25 mai 2010.

III - La production de l'action publique, une affaire collective

a/ Réorganiser l'action publique selon un principe « coopératif » entre État et collectivités territoriales

Le mouvement de réformes de l'État est l'affaire de tous: **il doit être transversal, associer les citoyens, les élus, les usagers, les fonctionnaires, et concerner tous les niveaux de décision politique, de l'État aux collectivités territoriales.** Nos projets ne pourront être couronnés de succès que s'ils sont déclinés dans le cadre d'un pacte entre l'État et les collectivités territoriales.

La modernité ne peut se conjuguer au présent et au futur qu'avec une grammaire décentralisatrice, travaillée et consolidée. Partout en Europe, les régions et les métropoles se renforcent pour gérer le développement économique, pour organiser les transports et assurer le développement durable des territoires.

En France, les lois Defferre de 1982 ont mis fin à l'héritage jacobin. Le scepticisme initial a laissé place à une adhésion totale qui ne devrait plus souffrir de retour en arrière. Ces vingt-huit ans de décentralisation ont en effet prouvé que la gestion de proximité apportait des résultats véritablement probants: amélioration des services publics locaux, confiance des citoyens, satisfaction des usagers, rationalisation de l'aménagement du territoire, développement de projets novateurs, gestion saine et raisonnable des deniers publics.

C'est sur la voie de la décentralisation qu'il faut donc poursuivre: l'État ne doit pas intervenir sur tout. C'est d'une complémentarité entre l'État et les collectivités territoriales, d'une coopération intelligente dont la France a besoin. La tempête Xynthia et ses méfaits illustrent à contrario cette

frontière à déterminer: tant l'État, au titre du contrôle de légalité sur la non-constructibilité des zones dangereuses, que les collectivités territoriales dans le domaine de l'attribution des permis de construire, ont leur part de responsabilité. Notons simplement le rôle fondamental joué par les collectivités et leurs élus dans la gestion de l'après-tempête: ce sont eux qui ont pris en charge les demandes immédiates, eux qui ont géré l'urgence, eux qui ont organisé les chaînes de solidarité pendant que les représentants du gouvernement, du ministre au préfet, défilaient dans les médias pour dire, de manière parfois contradictoire, leur sympathie avec les sinistrés...

Concrètement, la région, appelée à changer de dimension dans le cadre d'échanges européens, doit être au cœur de projets stratégiques. C'est déjà partiellement le cas, puisque les régions françaises portent de grands projets tant au niveau du développement économique que de la formation professionnelle. Elles ont investi, au cours de la seule année 2008 5,267 milliards d'euros pour les lycées. Mais l'association des régions à la prise de décision politique n'est que partielle: les régions, par exemple, financent pour un tiers au moins les Lignes à Grande Vitesse, qui sont pourtant de la seule compétence de l'État. Cependant, financement n'est, dans le vocabulaire du gouvernement, pas synonyme de participation: l'État les enjoint de contribuer pécuniairement au projet, mais ne les consulte d'aucune façon préalablement.

Cette situation est injuste et intenable: le pacte avec les collectivités territoriales que nous proposerons contiendra un volet qui renouera avec la confiance dans les collectivités territoriales et dans les élus locaux. Nous réformerons en renforçant les compétences des régions et des métropoles, en leur assurant les financements nécessaires pour investir

dans les équipements de l'avenir, en leur donnant les moyens de tenir leur rang au niveau européen.

Les départements ne seront pas réduits à ce guichet unique de distribution des aides sociales dans lequel le gouvernement les confine: nous préserverons la dimension sociale du département, tout en accroissant son rôle dans les problématiques de solidarité territoriale, de projets de proximité, de contractualisation avec les autres collectivités.

La mise en place de contrats locaux de services publics dans les collectivités territoriales permettrait également d'élaborer un cahier des charges, et d'évaluer la qualité de ces services publics, après les changements intervenus: il s'agirait de développer et de réinventer des partenariats entre État, département, région et éventuellement intercommunalité. Le protocole d'accord signé en juillet 2010 par le ministre de l'aménagement du territoire avec une dizaine «d'opérateurs publics³⁰» pour regrouper les services en zone rurale est un pas encourageant dans cette direction.

Enfin, la manière dont on mène une réforme compte pour beaucoup dans son potentiel de réussite: contrairement au gouvernement qui stigmatise les élus locaux, nous nous appuyerons sur ceux qui sont de véritables spécialistes des enjeux locaux, sur ceux qui sont les mieux placés pour dessiner l'avenir de leurs territoires. Nous redonnerons à la décision politique toute sa place, et remettrons la solidarité, territoriale et sociale au cœur de notre réforme.

b/ Rendre aux fonctionnaires la maîtrise de leur destin professionnel

Il faut garder en tête que le service public, c'est essentiellement de l'humain qui travaille sur de l'humain... ce qui conditionne l'action publique à l'égard des citoyens et des agents.

La gauche doit donc affirmer **l'exigence d'une vraie politique de ressources humaines**, avec leurs représentants et «l'urgence d'intégrer la dimension humaine du changement»³¹ face à la réforme telle qu'elle est menée actuellement.

En 2012, les agents publics auront vécu 5 longues années de stigmatisations, de désorganisations et d'instabilité. En témoignent une série de textes: décrets du 17 avril 2008 sur la prime de «restructuration», décret du 18 avril 2008 qui généralisait la mobilité forcée des fonctionnaires (validé avec de fortes réserves d'interprétation par le Conseil d'État, *CE 28 décembre 2009 Syndicat national du travail, de l'emploi et de la formation*), loi n° 2009-972 du 3 août 2009 «relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique», etc.

«La loi nouvelle n'est pas pour autant anodine, s'inscrivant dans une politique gouvernementale consistant à modifier par touches successives les équilibres fondamentaux du droit de la fonction publique et à rapprocher ce dernier du droit du travail³²». Or, «le processus d'indifférenciation entre les fonctionnaires et les salariés du privé trouve sa limite naturelle dans le besoin politique de créer un sens collectif autour de notions comme l'intérêt national (face à la mondialisation) ou l'intérêt général (face à l'éclatement de la société civile et au coût politique des fractures)»³³ Il faut donc prendre garde que «la Fonction publique n'épouse trop les défauts du privé en voulant se parer de ses qualités avec notamment le risque de gestion des carrières fondées sur des critères arbitraires»³⁴.

Après ces 5 années, la fusion des statuts ne semble pas pertinente à l'horizon d'une première législature de la gauche, tant les agents publics auront besoin de stabilité et de continuité. **Il sera temps de «rassurer» pour être plus efficace, d'arrêter de**

³⁰ La poste, SNCF, EDF, CNAF, «Pôle Emploi», MSA notamment.

³¹ Les cahiers de la fonction publique Avril 2010, précité Serge Vallemont «Réintroduire du professionnalisme chez les gestionnaires du changement et de l'humain au cœur de la gestion des fonctionnaires»

³² La Gazette 31 août 2009: mobilité et parcours professionnel

³³ Revue française d'administration publique 4/2009 (n° 132), Gilles Jeannot et Luc Rouban «Changer la fonction publique»

³⁴ Actualité Juridique Fonction Publique juillet-août 2010, Julien Wolikow, «Fonctionnaires et salariés: différences, convergences»; Le Monde, 8 février 2009, «Mobilité, le club des limogés de M. Sarkozy». Cf. également in La Revue du management n°29, mars 2010, du Centre de formation au management de la Défense (CFMD), Joris Peignot «L'administration face au managérialisme: quelques pistes pour une réflexion critique» et Caroline Bouthier «L'entretien professionnel, un exemple d'outil managérial du secteur privé et sa transposition au secteur public».

jouer de manière dissimulée à miner les règles en vigueur sans dessiner de nouveau cadre proposé aux agents. Les trois fonctions publiques peuvent d'ailleurs continuer à apporter leurs spécificités: la fonction publique d'État, son égalité et ses filières d'excellence; la fonction publique territoriale, parfois teintée de « spoil system local »³⁵, sa souplesse et son adaptation offre-demande surtout pour les emplois spécialisés; enfin la fonction publique hospitalière, son expérience de gestion par établissement dans une multitude de métiers différents.

Il s'agit donc de redéfinir une gestion des ressources humaines publique à l'opposé de celle mise en place aujourd'hui dans le cadre d'un « mécano administratif » de réduction des services qui complexifie les procédures bureaucratiques au point qu'elles semblent aujourd'hui ingérables³⁶. Plusieurs pistes peuvent être proposées:

• **Proposer des perspectives aux agents:**

de mobilité, de promotion, de formation (le Droit individuel à la formation et la Validation des acquis de l'expérience devraient maintenant produire leur plein effet en entrant réellement en pratique) de responsabilisation, d'insertion dans leurs unités de travail. Ces perspectives sont une condition du développement des compétences collectives, plus faciles à détruire qu'à construire: leur évolution n'est pas immédiate, mais progressive et nécessite de la clarté sur les objectifs, des moyens notamment en formation, du dialogue et une évaluation continue. En matière de rémunération, la tendance à l'individualisation est une aspiration réelle de notre société, mais la libre discussion des salaires par les individus souhaitée par Nicolas Sarkozy³⁷ ne profitera qu'à certains, et pas les plus mal lotis. Les fonctionnaires ne peuvent pas être opposés à la société: ils en sont issus, ils y vivent, ils la servent, ils la font vivre comme citoyens, contribuables et usagers eux-mêmes. Il convient que leur niveau de rémunération n'engendre ni envie, ni mépris. Certes la paupérisation des traitements de début de carrière ne provoque pas de crise de recrutement en

période de chômage, mais l'expérience montre qu'à terme le coût social de ces économies est élevé.

• **Engager un réel dialogue social:** il est urgent d'engager une négociation collective sur les recrutements, les mobilités, l'évaluation des agents, l'articulation entre gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, formation professionnelle et déroulements de carrière, négociation comparable pour les agents du public à celle qui a conduit à l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, qui traite de ces thèmes pour le secteur privé. Nous devons nous interroger sur la possibilité de conférer aux partenaires sociaux le statut de producteurs de droit social. La législation européenne, par exemple, donne une place juridique bien supérieure aux accords signés par les partenaires sociaux. Il nous faudra également engager un nouveau cycle de dialogue social pour étudier de nouvelles modalités d'application des 35 heures dans la fonction publique: partisans de cette avancée sociale, nous sommes convaincus qu'il est possible de perfectionner le dispositif, en liant la rémunération au temps de travail, et en l'adaptant à la pénibilité des agents du service public, par exemple.

• **Assurer la transparence sur la gestion des agents publics:** corollaire nécessaire de la transparence sur l'action de l'État et des collectivités territoriales. Ceci concerne par exemple le recrutement qui ne doit pas se faire sur des critères opaques, de clientélisme ou d'amitiés personnelles. L'égalité d'accès aux emplois publics est une des conditions de la légitimité de l'action publique. Elle exige, pour les titulaires comme pour les contractuels, un appel public à candidatures, un examen de ces candidatures collectif et non pas par une seule personne, et un

³⁵ Titre de la revue Acteurs publics d'avril 2010...

³⁶ Cf. la circulaire premier ministre du 5 janvier 2010 relative à la charte de gestion des directions départementales ministérielles.

³⁷ Discours présidentiels à l'IRA de Nantes en septembre 2007 et à l'IRA de Lille en janvier 2008.

minimum de transparence sur les critères de choix (le concours peut être revisité, l'appel à candidature peut passer par Pôle Emploi et Internet plutôt que par le Journal officiel, mais il ne s'agit là que de modalités de mise en œuvre d'un principe qui lui, doit être incontesté). Le mécanisme des contrats à durée déterminée qui deviennent au bout de six ans des contrats à durée indéterminée doit donc être revu: d'une part l'embauche de CDD de longue durée devrait être soumise aux règles de recrutement de tout agent public, d'autre part la pérennisation de l'emploi après plusieurs années devrait prendre la forme d'une titularisation: non seulement l'homogénéité des statuts et des règles facilite bien évidemment la gestion, mais la distinction du grade et de l'emploi prévue par le statut général des fonctionnaires est bien plus adaptée pour accompagner l'évolution des services publics que la relation contractuelle. Dans ce contexte, le recours à l'intérim, légitime pour des besoins ponctuels c'est-à-dire urgents et de courte durée, ne peut pas être justifié pour des durées de un à deux ans comme l'a prévu la loi du 3 août 2009.

c/ Oser l'innovation en bousculant les schémas traditionnels

Nous devons inventer de nouveaux services, qui demanderont un effort d'expertise, l'élaboration d'une stratégie, et des changements audacieux: nous donnerons toute sa place à l'idée d'innovation publique, en démontrant qu'on peut «faire mieux sans dépenser plus».

A titre d'exemples:

- **Revoir les cartes** (défense, police-gendarmerie, hospitalière, scolaire, judiciaire, etc.) avec une approche territoriale d'aménagement et de cohésion territoriale, de solidarité, d'explication, de temps.
- **Définir les enjeux et donc les territoires à enjeu(x)**: les directions départementales interministérielles sont des structures plaquées artificiellement sur des réalités locales diverses, mais la Seine-Saint-Denis n'est pas les Alpes-Maritimes.
- **Revoir les tarifications**: le choc à venir pour l'électricité, l'université ou la circulation autoroutière³⁸ pourraient être l'occasion d'une consultation sur «qui paie quoi»
- **Revoir l'accessibilité**: les horaires, qui n'ont pas à être uniformes sur tout le territoire; les modes d'échanges avec l'«*e-administration*»
- **Le maillage des services publics** doit être défini avec les acteurs locaux, et au premier chef les collectivités locales, par des contrats départementaux ou des chartes locales.
- **Refonder l'évaluation** pour assurer la qualité et l'adaptation des services. Les réformes lourdes doivent articuler expérimentation et évaluation. L'évaluation de l'utilité, de la performance collective, du coût, prévue par la LOLF, ne doit pas être menée uniquement par les administrations centrales, mais doit associer des regards multiples. Il est à l'évidence nécessaire, tout au contraire, de créer de nouveaux lieux pour associer aux processus d'évaluation des instances professionnelles, des élus, des usagers, des citoyens. De même, des lieux de rencontre entre fonctionnaires, lieux d'études, de partages-confrontations, d'échanges, doivent être imaginés.

Alors que N. Sarkozy proposait un pacte «Service public 2012» avec un secteur public aux agents moins nombreux, dont la rémunération serait individualisée, au statut assoupli, voire avec pour certains un contrat de droit privé négocié de gré à gré (et un «pécule» pour ceux qui souhaitent partir...)³⁹, il s'agit au contraire de proposer un **Pacte de reconstruction des services publics 2012** articulant les rôles de l'État, des collectivités locales et des entreprises assurant des missions de service public autour de l'objectif de solidarité et de «cohésion sociale et territoriale».

³⁸ Rapport de la Cour des comptes de janvier 2008, La Croix 21 décembre 2009, 22 mars 2010 pour les récentes dénonciations du scandale de la privatisation des monopoles naturels» autoroutiers au seul bénéfice de sociétés comme Vinci et de leurs seuls actionnaires.

³⁹ Discours présidentiels à l'IRA de Nantes en septembre 2007 et à l'IRA de Lille en janvier 2008.

IV - Une refonte méthodique, concertée et permanente de l'État

a/ Inscrire la politique de réforme de l'État dans la durée

Nous revendiquons une vraie politique de la réforme de l'État (et non seulement une *administration* de la réforme de l'État), laquelle n'est pas une affaire de secrétaires généraux mais de responsables politiques.

Pour ne pas être qu'une succession de «coups» médiatiques, et surtout pour entraîner une véritable transformation qui *améliore* l'État - pour les usagers, pour les agents, pour les finances publiques - une telle réforme doit intégrer les principes suivants, qui font défaut à la RGPP:

- **Les élus locaux et le Parlement doivent participer et être co-responsabilisés** sur le mouvement de réforme de l'État. Il est notamment inconcevable de faire évoluer le périmètre et les missions de l'État sans que cela ait fait l'objet d'une discussion parlementaire. De leurs côtés, les élus locaux pourraient négocier avec l'État l'élaboration de schémas diversifiés de service public dans les territoires, ce qui permettrait de multiplier les expérimentations et l'innovation publique.
- **Les agents doivent participer en acteurs** à la réforme de l'État, ce qui implique de les associer en permanence et dès les premières étapes - comme dans n'importe quelle entreprise.
- Il est indispensable d'introduire de la souplesse et d'accepter la différenciation dans les règles qui régissent les différents métiers de la fonction publique.
- **L'impératif d'efficacité collective doit être réaffirmé**, alors que la droite a introduit de nombreux dysfonctionnements en généralisant les primes à la performance individuelle. Celles-ci nuisent au travail d'équipe, dévalorisent l'encadrement

intermédiaire des «chefs d'équipe et/ou de projet» et poussent les agents à se concentrer sur les tâches quantifiables, souvent les plus simples⁴⁰.

b/ Accroître les capacités d'expertise de l'État

L'actuelle Direction générale de la modernisation de l'État, chargée du suivi de la mise en œuvre de la RGPP, a largement recours à de grands cabinets de conseils pour penser, mettre en œuvre et, éventuellement, évaluer la RGPP. Cela pose des questions éthiques et budgétaires importantes si ces cabinets «commandent» au lieu d'éclairer, de proposer, de comparer.

Il est donc indispensable de **renforcer les capacités de l'État à se transformer lui-même**. Rattachée à un ministre ad hoc délégué par le Premier ministre, une «nouvelle» Direction générale de la modernisation de l'État renforcée d'experts publics européens, d'organismes d'entreprises privées et avec des «observateurs» syndicaux et un suivi parlementaire étroit, peut jouer un rôle transverse utile, à condition de s'émanciper à la fois de son tropisme budgétaire et de son mimétisme de l'entreprise privée. Un rattachement à Matignon plutôt qu'à Bercy serait à la fois symboliquement et opérationnellement utile.

Surtout, il est important que les ministères eux-mêmes, voire les administrations déconcentrées, se dotent de capacités de transformation et d'évaluation précise, dans le temps, de leur administration.

⁴⁰ Voir Maya Bacache-Beauvallet, *Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique*, EDHEC, 2006

c/ Inventer l'après-RGPP, après bilan de la LOLF

Alors que la RGPP aura consacré le pilotage de la réforme de l'État par le seul prisme de la réduction des dépenses, il importera de revenir à une logique plus globale du type de celle de la LOLF, qui met en regard missions, moyens et évaluations. Dans le même temps, un bilan de la LOLF pourra être utile.

Pour réinventer le pilotage de l'action de l'État, il conviendra :

- de reprendre l'intuition des auteurs de la LOLF en faveur d'une **mesure utile de l'action publique**, de l'État, des collectivités publiques et des organismes de sécurité sociale. Par mesure utile, on entend une évaluation qui fasse une part équilibrée aux indicateurs d'efficacité socio-économique (du point de vue du citoyen), aux indicateurs de qualité de service (du point de vue de l'utilisateur) et aux indicateurs d'efficience (du point de vue du contribuable). Une telle évaluation devra également cumuler les enseignements des indicateurs d'État et des indicateurs de sécurité sociale résultant des PQE (programmes de qualité et d'efficience) des différentes branches de la sécurité sociale.
- de **ne pas exclure les personnels ni les usagers de la définition puis de la sélection de ces indicateurs.**

Alors que le caractère parfois imprécis, irréaliste ou insignifiant des premiers indicateurs de la LOLF avait mis les sceptiques en émoi, il convient aujourd'hui de reconstruire des indicateurs de performance à partir de l'expérience des administrations gestionnaires et non à leurs dépens.

Ces indicateurs devront avoir un sens pour tout parlementaire et citoyen, et ne jamais perdre de vue leur aspect nécessairement partiel. Par exemple, si l'on examine la « mission administration générale et territoriale de l'État », l'indicateur de délai de durée moyenne pour la délivrance des titres (passeports et cartes grises) est intéressant mais l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 manque de modestie et de

vision globale en écrivant qu'un tel indicateur « permet de mesurer l'efficacité des services et la qualité du service rendu à l'utilisateur ». D'autant qu'en la matière, le niveau de détails des explications est très variable : le même document n'explique pas pourquoi le montant des dépenses de contentieux (et spécialement les indemnités versées aux propriétaires qui n'ont pas obtenu le concours de la force publique malgré une décision judiciaire d'expulsion locative) est si élevé, avec un montant équivalent à l'effort de soutien aux partis politiques (76M€). De même, aucun indicateur n'est proposé pour mesurer le gain pour les deniers publics attendu du contrat de partenariat destiné à l'installation de la direction du renseignement intérieur à Levallois (p.108).

De même, s'il est heureux qu'aient été harmonisés les indicateurs des programmes police n°176 et gendarmerie n°152, le débat sur les statistiques significatives de l'activité des services doit être relancé. Ainsi le « taux d'engagement des effectifs sur le terrain » qui « rapporte l'ensemble des activités réalisées hors des locaux à l'activité totale » n'a pas grande portée dès lors qu'il n'est pas précisé ce que font les agents à l'extérieur des locaux notamment lorsqu'ils sont en véhicule.

Dans d'autres cas, les indicateurs ne sont pas à jour. Ainsi de l'objectif n°2 du programme n°206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » visant à « réduire les facteurs de risques des maladies transmises par les aliments d'origine animale », caractérisé par le seul indicateur de taux d'infection à la salmonelle des élevages de poules pondeuses. Quelques années après l'ESB, il serait probablement utile de s'intéresser à d'autres risques que celui concernant les poules pondeuses - même si celui-ci n'est pas à négliger.

Quand la gauche reviendra aux affaires, elle remettra en chantier ces indicateurs de manière à ce que les gestionnaires en tirent **une utilité directe** pour leur pilotage, et que les contrôleurs - au premier rang desquels les parlementaires - puissent réellement y trouver **matière à contrôle**. Plus globalement, elle reprendra ce chantier difficile de la LOLF à la lumière des impératifs de déconcentration, de simplification et de concentration des indicateurs sur les chiffres vraiment significatifs.

d/ Réinventer la proximité pour retrouver la confiance des usagers et des citoyens

D'avantage qu'aujourd'hui, **l'État et les services publics doivent être en mesure de rendre des comptes aux usagers, contribuables, citoyens.**

Cela implique d'être plus transparent sur les choix qui sont faits chaque jour et qui impactent le fonctionnement de l'État dans son ensemble. Par exemple, une reconduite à la frontière coûte 25.000€ aux finances publiques, sans que l'utilité d'une telle mesure ait été démontrée, ni que les Français ne l'aient approuvée en connaissance de cause, alors que l'austérité s'annonce.

Cela implique également de fournir régulièrement des **statistiques fiables, indépendantes et lisibles.** Cela ne va pas de soi, alors que la maîtrise de la production de statistiques publiques semble être un enjeu majeur pour le gouvernement. Les débats récurrents sur les chiffres du chômage, sur la délinquance et la récidive, ou sur les finances publiques, rendent plus nécessaire encore la mise à l'abri de la statistique publique de toute tentation partisane. La création de l'Autorité de la statistique publique, installée en juin 2009, ne semble pas suffisante à cet égard.

Pour améliorer encore le contrôle démocratique (et, accessoirement, ouvrir un immense champ des possibles en matière de services pour des acteurs à but lucratif et non lucratif), l'État pourrait **faire le choix de s'engager dans un processus d'open data**, comme le font actuellement les villes de Rennes et de Londres.

Enfin, la confiance des usagers se regagnera par la **systématisation de contrôles fiables de la qualité et de la légalité des services publics.** Il faut saluer la création en 2009 du «contrôleur général des lieux de privation de liberté», mais regretter vivement la disparition de quatre institutions indépendantes - le défenseur des enfants, le médiateur de la République, la Halde, et la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) - noyées dans un nébuleux «Défenseur des droits» de la loi du 29 mars 2011. Une démocratie moderne a besoin d'instances de

contrôle qui travaillent pour les citoyens, au premier rang desquelles on trouve la justice - judiciaire, administrative, financière. Plus largement il s'agira d'accorder **une grande attention aux traitements des plaintes des usagers**, aux réponses correctives apportées, à la diffusion des renseignements sur les erreurs administratives.

Notre méthode sera celle de la coopération et de la coproduction de services publics, en étroite association avec les citoyens. Il ne s'agit pas, comme l'a entrepris David Cameron en Grande Bretagne (dans la droite ligne de Thatcher), de renvoyer la production des services publics à la société, et de les privatiser de facto. **Au contraire, il s'agit d'injecter de la démocratie, de la participation et du contrôle citoyen dans la reconstruction des services publics. Il s'agit d'enrichir, et non d'affaiblir l'État.**

Conclusion

La gauche, en arrivant au pouvoir en 2012, devra très rapidement :

- **dire la vérité sur les comptes publics**, l'endettement et le coût fiscal des politiques de la droite,
- réaffirmer ses orientations pour une réforme de l'État qui reconnaisse le rôle de celui-ci pour :
 - **exercer l'autorité de l'État** en posant les règles fondamentales de la vie en société,
 - **protéger en assurant la sécurité**, à commencer par celle des plus démunis, en protégeant le patrimoine public et en résistant à la tentation de le brader,
 - **produire les biens et services collectifs** indispensables à la vie en commun en affirmant ses capacités de pilotage sans les disperser, en travaillant avec les entreprises sans se subordonner lui-même,
- Proposer **un modèle de coopération** entre les différentes collectivités publiques en mettant un terme au renvoi des charges subreptices,
- Faire preuve de **considération à l'égard des agents** qui œuvrent au service public - leur non-remplacement n'étant pas une politique à soi seul,
- Mettre en œuvre sans détour ni répit, le **souci d'efficacité et d'innovation** dans les services publics sous responsabilité des ministres pour l'État et des exécutifs locaux dans les collectivités territoriales,
- Réintégrer le **contrôle démocratique** sur les évolutions de fonction publique et de service public tant au niveau local qu'au niveau national,
- **Débattre chaque année** des progrès et innovations de cette réforme de l'État « coproduite » par les différents acteurs.

Alors seulement, la gauche pourra montrer que, pour elle, si l'État ne peut pas tout faire, il faut tout faire pour que l'État, au sens le plus large, apporte son autorité et son efficacité aux valeurs constitutionnelles de la nation : liberté, égalité, fraternité.



10, rue de Solférino 75333 Paris cedex 07
Tél.: 01 45 56 77 09

www.laboratoire-des-idees.fr