

CHAPITRE IV

ASSURER LA DIRECTION DE L'ÉTAT

Dans les quarante dernières années, notre pays a fait successivement l'expérience d'une administration forte face à un pouvoir politique faible puis d'une administration affaiblie face à un pouvoir politique fort. Aujourd'hui, nous mesurons simultanément que cet affaiblissement (sous l'effet des nominations politiques et de l'influence excessive des cabinets) est un appauvrissement pour l'ensemble de l'Etat et que les compétences très grandes de l'administration ne sont jamais si bien utilisées que par des hommes politiques forts. La République a besoin à la fois de ministres politiques, proches des gens, pour imposer à l'administration les décisions qu'attendent les citoyens et de "grands commis de l'Etat", sûrs de leur compétence et capables de dire non, pour aider les ministres à prendre les meilleures décisions. Il ne s'agit pas de créer un quelconque "pouvoir administratif". Il s'agit simplement de reconnaître que la politique est un métier et que l'administration en est un autre.

"L'administration n'est pas l'Etat mais elle en est l'instrument essentiel" ⁽¹⁾. "Conscience technique de l'Etat et organe d'exécution des décisions politiques, l'administration doit être le serviteur autonome du gouvernement" ⁽²⁾.

Pourtant, l'organisation actuelle du centre de l'Etat ne tient pas compte de cette distinction, indispensable à une bonne collaboration. Trois faiblesses au moins doivent être relevées.

L'instabilité. La densité du calendrier électoral, les variations excessives de la structure gouvernementale (cf. encadré), les rattachements successifs des directions à différents ministères ou l'insuffisante longévité dans leurs fonctions des principaux responsables sont reconnus par tous ceux qui ont eu la charge de diriger l'Etat ⁽³⁾. La politique (dont on dit parfois qu'elle est l'art du temps) ne sait pas toujours ménager le temps nécessaire à une action efficace.

La confusion. Les cabinets ministériels consacrent le mélange des genres. Autrefois constitués de quelques collaborateurs personnels des ministres, qui arrivaient et repartaient avec eux, ils sont devenus un écran, ni politique ni administratif, entre la politique et l'administration.

1 Michel Debré, *La République et son pouvoir*.

2 Eric Weil, *Philosophie politique*.

3 Anciens premiers ministres, ministres ou anciens ministres, anciens directeurs de cabinets du premier ministre, le secrétaire général du gouvernement, auditionnés par le comité.

La centralisation. Avec près de 100 000 personnes, l'ensemble des institutions et des administrations qui participent à la direction de l'Etat regroupe 5 % environ de ses effectifs totaux (4). Cette proportion est supérieure à celle constatée dans de nombreux pays étrangers comparables au nôtre ou dans les grandes organisations privées. Il y a trop d'agents publics à Paris. C'est encore trop à Paris qu'on décide et qu'on gère.

Quelques données caractéristiques sur l'Etat central

Ministres. Leur nombre est très variable (35 en 1959, 48 en 1989 mais 29 aujourd'hui), leurs attributions extraordinairement changeantes.

Directions d'administration centrale (*) . Leur nombre s'est régulièrement accru (147 en 1959, 216 en 1994). Dans le même temps, les "administrations de mission" ont été multipliées : créées pour une tâche nouvelle et temporaire le plus souvent, la plupart sont devenues permanentes et assurent des tâches de gestion. Parfois rattachées au premier ministre, elles "doublent" souvent une direction d'administration centrale déjà existante.

Cabinets ministériels. Leur existence est ancienne mais ils ont pris dans l'Etat une importance considérable (259 membres officiels en 1959, 726 en 1988, 344 en 1993).

Réunions interministérielles à Matignon. Leur fréquence s'accroît de manière constante depuis 35 ans, révélant l'inadaptation croissante des structures et des procédures (56 en 1959, 403 en 1969, 1076 en 1979, 1132 en 1989, 1412 en 1993).

* On entend par directions centrales les directions ministérielles stricto sensu et les autres services centraux, directement rattachés à un ministre et dont les responsables sont nommés en conseil des ministres.

L'instabilité, la confusion et la centralisation expliquent sans doute ce contraste entre la compétence technique largement reconnue des agents de l'Etat et la relative pauvreté des résultats quand il s'agit de proposer des politiques, de fixer des objectifs, de communiquer, de contrôler les mesures mises en oeuvre, d'évaluer les politiques conduites, d'en déduire des modifications, d'adapter l'appareil administratif à la diversité ou au changement, de moderniser ses instruments de gestion.

Seul un défaut d'organisation peut expliquer un tel contraste. Au lieu d'assigner à chacun un rôle déterminé pour tirer tout le profit de ses qualités, l'organisation de l'Etat central multiplie les lieux de décision, éparpille les responsabilités, exacerbe les querelles de compétence, accroît la nécessité des arbitrages, décourage les bonnes volontés. Faute d'être fixés sur leurs objectifs, libres d'employer leurs moyens comme ils l'entendent, sûrs d'un délai qui leur permette d'agir

⁴L'Etat "central" regroupe l'ensemble des organes centraux: parlement, gouvernement, administrations centrales et services nationaux (service technique national des routes et autoroutes par exemple), autorités administratives indépendantes (conseil supérieur de l'audiovisuel, commission des opérations de bourse ...), services centraux des établissements publics nationaux, organes juridictionnels (conseil constitutionnel, conseil d'État ...) et corps de contrôle (cour des comptes, corps d'inspection ...).

et forts de connaître les critères sur lesquels leur action sera jugée, les responsables administratifs sont rarement en situation d'être véritablement responsables. Dès lors, ils ne peuvent fixer d'objectifs clairs à leurs collaborateurs. Quand on pense qu'on sera jugé sur des impondérables, il ne reste qu'à tenter de garder le maximum de pouvoir pour soi. Sans nul doute, c'est parce que cette confusion au sommet n'a pas été dissipée que la loi sur l'administration territoriale de la République, pourtant votée il y a plus de deux ans pour limiter les fonctions de l'administration centrale à la régulation de l'action administrative, n'a connu à ce jour qu'une très faible application.

Aucune organisation ne pourrait survivre longtemps avec les méthodes de décision qui prévalent aujourd'hui dans l'Etat. Bien sûr, les affaires publiques sont compliquées. Mais la simplicité des structures et des procédures est la meilleure réponse à la complexité des questions. Après la clarification de ses responsabilités, la mise en place d'une organisation simple, dans laquelle chacun sache ce qu'il doit faire et ne pas faire, est la deuxième condition de l'efficacité de l'Etat. Le gouvernement doit diriger l'Etat ; l'administration doit redevenir son "serviteur autonome".

1 - DONNER AU GOUVERNEMENT LES MOYENS DE DIRIGER L'ÉTAT

"Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. Il dispose de l'administration... Le premier ministre dirige l'action du gouvernement" ⁽⁵⁾. Notre constitution assigne ainsi au chef du gouvernement, dans le cadre des politiques voulues par le pays, une fonction de direction générale.

Rien ne justifie que la direction de l'Etat suive une démarche différente de toutes les organisations qui agissent, quand elles connaissent leurs objectifs : prévoir, prendre des décisions et s'efforcer de les appliquer, en évaluer les effets et les corriger au besoin. Sans revenir sur la nécessité de renforcer les capacités de prévision de l'appareil public, deux orientations s'imposent pour améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat. Le gouvernement doit décider, il doit aussi évaluer l'application de ses décisions.

1. DECIDER

Au sein de l'Etat, les décisions résultent le plus souvent des "arbitrages" rendus à Matignon.

Par nature, ces arbitrages ne sont souvent que des compromis. Leur possibilité même dévoie le travail de l'administration : elle pousse les services à l'opposition et à l'excès. S'il existe une instance pour arbitrer (le ministre pour les

⁵ Constitution du 4 octobre 1958, articles 20 et 21.

directions, le premier ministre pour les ministères), alors les directions et les ministères ne peuvent que se radicaliser : comme ils n'obtiendront que la moitié de ce qu'ils demandent, il leur faut demander le double du nécessaire. Au lieu d'écouter les arguments des autres, de comprendre les soucis qu'ils expriment et d'essayer d'y répondre, chaque administration tend à s'enfermer dans la défense des intérêts propres dont elle a la charge. Les ministres ne sont plus saisis de solutions alternatives aux problèmes qu'ils doivent régler mais de positions opposées entre lesquelles ils doivent trancher. Faute d'une expertise technique propre, ils arrêtent des compromis entre des administrations (sans les désavouer ni les satisfaire) ce qui ne sert pas toujours la mise en oeuvre des politiques voulues par le pays.

Il paraît donc indispensable de réduire au minimum les occasions, et dans certaines conditions la possibilité même, de l'arbitrage. Trois mesures concomitantes permettraient de restaurer la capacité de décision de l'Etat.

a) Déléguer le travail interministériel

Les ministres constituent ensemble l'équipe de direction de l'Etat. Membres du gouvernement, ils sont responsables de l'accomplissement des missions qui leur ont été confiées, même si cela nécessite de faire appel aussi à d'autres ministères. Chaque ministre doit donc organiser lui-même la coordination interministérielle dès qu'elle s'impose. La saisine du premier ministre pour arbitrage ne devrait être possible que si le ministre a d'abord essayé de concilier les positions des différentes administrations concernées. De la même manière, les directions d'un ministère ne devraient recourir au ministre que si l'accord n'a pu se faire entre elles. Autant que possible, le gouvernement ne doit plus avoir à trancher des différends administratifs. Il doit faire de véritables choix politiques. Trois formules peuvent être instaurées ou développées à cet effet.

- *Désigner un ministre "chef de file "*, chargé explicitement (par une lettre de mission du premier ministre publiée au journal officiel) d'élaborer et de mettre en oeuvre une action dont l'efficacité dépend du concours important et permanent de plusieurs ministères (en matière de recherche ou d'environnement par exemple). Ce ministre établirait alors avec ses collègues concernés une charte de travail et nommerait, au sein de ses services, un directeur "chef de file".

- *Confier à un "collège de directeurs "*, conjointement chargés de les mener à bien, certaines actions de l'Etat (la politique de la ville, la sécurité civile ou la lutte contre l'illettrisme par exemple). Les services du directeur "chef de file" assureraient le secrétariat permanent du collège, dont la composition pourrait varier en fonction de l'ordre du jour.

- Dans certaines circonstances exceptionnelles, *désigner un "chef de projet"*, personnalité qualifiée, fonctionnaire ou parlementaire en mission, qui disposerait pour une durée limitée de la responsabilité de mener à bien la préparation d'un texte, un débat public ou un projet de réforme, avec l'appui de toutes les administrations concernées.

b) Réduire le nombre des ministres et stabiliser la structure gouvernementale

L'augmentation du nombre des dossiers qui concernent plusieurs ministères tient pour une part à la complexité des problèmes. Elle résulte surtout de la complication de l'Etat lui-même. Le nombre des ministres (et des directions) détermine directement le nombre des arbitrages. A la fin des années 1980, le gouvernement comportait 48 ministres, il y a eu jusqu'à 23 réunions interministérielles par jour à Matignon et plus de 700 personnes dans les cabinets.

Réduire le nombre des ministres permettrait de recentrer le gouvernement sur les missions essentielles de l'Etat, de réduire l'influence des groupes de pression, de faciliter le travail en équipe. La modernisation de l'administration en serait plus aisée : les regroupements de services aux métiers voisins et les redéploiements de moyens (effectifs ou dotations budgétaires) se feraient à l'intérieur d'ensembles plus vastes. Enfin, la réduction des dépenses publiques serait facilitée, beaucoup de doubles emplois ayant pour origine le souci des administrations de défendre leur "fonds de commerce".

Cette réduction est possible. Chacune des quelques grandes missions de l'Etat peut être assurée, selon les cas, par un, deux ou trois ministres ⁽⁶⁾. *Le gouvernement pourrait ainsi se limiter à une vingtaine de ministres* (un exemple d'organisation gouvernementale est donné dans l'encadré ci-après). Des ministres délégués ou des secrétaires d'Etat auprès d'un ministre pourraient être désignés, notamment quand les fonctions du ministre impliquent de nombreux déplacements à l'étranger, sous réserve qu'il ne leur soit pas fixé d'attributions au moment de la formation du gouvernement, et qu'aucun service ne leur soit directement rattaché. Secondant le ministre, ils recevraient de lui, de manière permanente ou temporaire, une délégation pour certains dossiers importants. Cette organisation permettrait d'enrayer une tendance potentiellement illimitée à l'augmentation du nombre des ministres, tout citoyen pouvant trouver des dizaines de sujets justifiant l'existence d'un ministère ou d'un secrétariat d'Etat. Une organisation gouvernementale reposant sur les missions essentielles de l'Etat, et s'y tenant, paraît dès lors préférable. *Si ce principe était retenu, le secrétariat général du gouvernement pourrait être invité à préparer avec le gouvernement et le conseil d'Etat les décrets d'attributions des ministres d'un gouvernement resserré* ⁽⁷⁾

Pour tirer tout le parti de cette mesure, il *faut aussi stabiliser la structure administrative*. De l'avis général, la constitution du gouvernement ne tient pas suffisamment compte de ses répercussions administratives. Elles sont pourtant capitales. La liberté nécessaire au président de la République et au premier ministre pour composer le gouvernement doit être conciliée avec la continuité dont ont besoin les administrations. Aucune institution ne peut repenser son organisation trop souvent et

⁶ Cf. première partie.

⁷ *Structures gouvernementales et organisation administrative*, rapport du conseil d'Etat 1985.

dans la précipitation sans dommages (or depuis 1958, la durée moyenne d'un gouvernement est inférieure à deux ans). *L'impératif de stabilité administrative justifierait, comme c'est le cas dans d'autres pays, que l'organisation gouvernementale soit fixée par la loi* ⁽⁸⁾ *ou par une loi organique* ⁽⁹⁾.

La fonction de ministre, enfin, ne devrait pas pouvoir être cumulée avec la présidence d'un conseil général ou régional, la mairie d'une très grande ville ni la responsabilité d'un parti politique. Les ministres doivent pouvoir se consacrer exclusivement à leurs fonctions, déjà très lourdes, de membre du gouvernement et de chef d'une administration.

Un exemple de gouvernement resserré
(Un premier ministre, 15 ministres et 7 ministres délégués)

Premier ministre

Ministre délégué chargé du service public

Ministre délégué chargé des relations avec le parlement

1. Ministre de la justice
2. Ministre de la défense (un ministre délégué)
3. Ministre de l'intérieur et du territoire (un ministre délégué)
4. Ministre des affaires étrangères (deux ministres délégués)
5. Ministre du budget.
6. Ministre de l'économie (un ministre délégué)
7. Ministre de la population et de la solidarité
8. Ministre du travail et de l'emploi
9. Ministre de la santé
10. Ministre de l'éducation
11. Ministre de la culture
12. Ministre de la recherche et de la technologie
13. Ministre du monde rural et maritime
14. Ministre de l'environnement et de l'urbanisme
15. Ministre des transports et des communications

⁸ La composition du gouvernement n'entre pas actuellement dans le domaine de la loi mais relève du pouvoir réglementaire autonome. Rien n'interdit sans doute au législateur d'empiéter sur le domaine réglementaire si le gouvernement en est d'accord. Mais une telle loi ne lierait juridiquement un nouveau gouvernement que si l'article 34 de la constitution était préalablement révisé pour élargir le domaine de la loi à l'organisation gouvernementale ou, de manière plus générale, aux principes généraux de l'organisation de l'Etat

⁹ Ce qui imposerait de réviser la constitution pour donner un fondement constitutionnel à cette proposition

c) Renforcer les capacités d'expertise et de coordination du premier ministre

Charger les ministres de préparer les décisions en conciliant les positions des différentes administrations doit permettre de décharger le premier ministre des arbitrages qui occupent actuellement son cabinet. Son travail pourrait ainsi privilégier la direction effective de l'action de l'Etat. Cela implique de renforcer les services qui assistent le premier ministre, soit pour assurer la coordination interministérielle, soit pour préparer le choix des orientations politiques. Cela conduit aussi à les alléger de tous les organismes qui ne sont pas indispensables au pilotage de l'Etat.

L'idée de rattacher la direction du budget au premier ministre, parfois évoquée, n'est pas apparue opportune au comité. Le chef du gouvernement y gagnerait un outil budgétaire propre mais son indépendance, indispensable aux vraies décisions, en serait réduite. *La séparation du ministère du budget et du ministère de l'économie nécessite en fait que la capacité de synthèse économique et financière du premier ministre soit renforcée. Une cellule de trois à quatre personnes devrait être créée à cet effet au sein du secrétariat général du gouvernement (SGG)*

Le rapprochement du SGG et du secrétariat général du comité interministériel pour la coopération économique européenne (SGCI) s'imposera un jour. En effet, la construction communautaire (pour laquelle le SGCI coordonne les positions françaises) gagne progressivement l'ensemble de l'action gouvernementale (dont le SGG assure la cohérence des procédures de travail). Les textes de loi (dont le SGG suit la préparation) sont de plus en plus déterminés par l'application de directives communautaires (dont le SGCI pilote la négociation¹⁰). A court terme, pour renforcer à la fois la cohérence de nos positions au conseil des ministres des Douze, notre présence dans les services de la commission avant la prise de décision et l'adaptation de l'administration française au traitement des affaires européennes, il serait souhaitable de tenir une réunion de suivi des affaires en cours à Bruxelles chaque semaine à Paris, en présence du représentant permanent et d'un haut responsable délégué par chaque ministre. Cette procédure, en vigueur à Londres, permettrait d'arrêter, sur toutes les questions en cours, une position française unique (et bien comprise du négociateur) et d'imposer au travail des différents ministères le calendrier des négociations communautaires.

Le secrétaire général de la défense nationale (SGDN) doit pouvoir jouer, dans le domaine de la défense, un rôle analogue à celui du secrétaire général du gouvernement dans les autres affaires. Cela passe par la restructuration du SGDN, organisme beaucoup trop lourd et dont les travaux font souvent double emploi avec ceux des ministères compétents. Dans une configuration nouvelle, le secrétaire général de la défense nationale, entouré d'une équipe ramenée à quelques dizaines de collaborateurs, exercerait auprès du premier ministre les fonctions suivantes : secrétariat des conseils de défense (comme le SGG assure celui du conseil des ministres) ; coordination de l'action de l'Etat dans le domaine du renseignement, secrétariat de la

¹⁰ A la session parlementaire de l'automne 1993, plus de la moitié des textes votés introduisait en droit français des décisions arrêtées à Bruxelles.

commission d'exportation des matériels de guerre, coordination de la défense civile. Il convoquerait les réunions interministérielles nécessaires, assurerait leur secrétariat dans son domaine d'attribution (évaluation des situations stratégiques et de leurs conséquences pour la politique de défense, préparation des lois de programmation militaire par exemple).

Les fonctionnaires placés à la tête de ces trois services ont évidemment, au-delà de leurs fonctions institutionnelles, un rôle de conseiller personnel du premier ministre.

Au-delà de ces trois organismes, le premier ministre devrait disposer directement des seuls services indispensables au pilotage de l'Etat. Il ne suffit pas en effet qu'une question concerne plusieurs ministères pour que l'organisme qui en a la charge soit rattaché au premier ministre. Même si la politique du cheval concerne à la fois l'agriculture, la défense et les finances (fiscalité des jeux), il ne paraît pas nécessaire que le comité interministériel du cheval dépende directement de Matignon.

Pour alléger les services du premier ministre, il est proposé de transférer aux ministères, ou parfois de supprimer, tous les organismes aujourd'hui rattachés à Matignon (une cinquantaine) mais qui ne correspondent pas aux besoins propres du chef du gouvernement, responsable de "la politique de la nation".

2. CONTROLER ET EVALUER

Contrôler l'activité des services, évaluer les effets des actions entreprises sont deux des devoirs de tout responsable. Il incombe au premier ministre, chef de l'administration, et aux ministres de faire en sorte que cette dernière soit convenablement contrôlée et que les politiques qu'elle met en oeuvre soient suffisamment évaluées. Avec la cour des comptes et l'ensemble des corps de contrôle ministériels, l'Etat affecte à ces deux fonctions des effectifs nombreux et de grande qualité, qui pourraient être mieux employés.

a) Améliorer le contrôle de l'administration

Aujourd'hui, les corps de contrôle agissent en ordre dispersé. Il n'existe aucune réflexion d'ensemble visant à déterminer, pour l'Etat tout entier, les thèmes prioritaires, les zones critiques à expertiser, les moyens de couvrir correctement tout le champ du contrôle. Ce constat vaut aussi pour les corps de contrôle ministériels : il n'y a pas dans chaque ministère une véritable stratégie de contrôle et les administrations centrales ne sont quasiment pas contrôlées. En outre, trop de contrôles demeurent sans effets. Cela tient sûrement, pour une part, à la faiblesse des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité dans l'administration. Mais le secret excessif qui entoure les travaux de contrôle constitue sans doute la raison principale de cette situation : de nos jours, la publication des résultats dans les médias est la plus forte incitation au changement.

Chaque année, le chef du gouvernement devrait pouvoir annoncer au parlement, et au public, le programme de contrôle de l'Etat. Ce programme résulterait de la synthèse des programmes des différents corps de contrôle. Cette synthèse, préparée par le SGG, impliquerait de coordonner parfois leurs méthodes.

"La société a droit de demander compte à tout agent public de son administration" (article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen). *La publication des rapports de contrôle devrait être beaucoup plus fréquente qu'actuellement.*

b) Relancer l'évaluation des politiques publiques

Un dispositif créé en 1990 a permis le lancement de plusieurs programmes d'évaluation ⁽¹¹⁾. Par ailleurs, la cour des comptes ⁽¹²⁾ ou le conseil économique et social ont produit, en ce domaine, des travaux de qualité. Mais l'évaluation n'est toujours pas en France, il s'en faut de beaucoup, un instrument ordinaire de la conduite des politiques publiques. Les missions régaliennes de l'Etat et les politiques économiques et fiscales ont échappé au dispositif car les administrations qui en ont la charge (ministère des finances, ministère de l'intérieur, ministère de la défense ...) répugnent à voir leurs actions, les outils mis en oeuvre et les effets obtenus, examinés de manière contradictoire. Ni la démocratie ni le bon emploi des ressources publiques ne trouvent leur compte dans cette situation.

L'évaluation ne se décrète pas. C'est une démarche complexe qui requiert des compétences variées et la participation de l'administration évaluée. Il est toutefois de la responsabilité du chef du gouvernement de fixer des priorités et de veiller à ce que l'ensemble des activités de l'Etat puissent être évaluées. Trois mesures pourraient ainsi favoriser le développement de l'évaluation au sein de l'Etat.

¹¹ La formation professionnelle, la politique informatique de l'Etat

¹² La gestion de la dette et de la trésorerie des collectivités locales (1991), La politique routière et autoroutière (1992), Les politiques sociales en faveur des adultes handicapés (1993).

- *Introduire dans toute l'administration des indicateurs de moyens et surtout de résultats.* L'information est la première étape de l'évaluation. Nul ne peut donner toute sa mesure s'il ne connaît pas les effets de son travail. Aujourd'hui, les professeurs de terminale ne peuvent connaître les notes obtenues par leurs élèves au baccalauréat qu'en leur téléphonant. Il est vrai que l'action des administrations n'est pas toujours réductible à des indicateurs simples. Mais cet argument ne doit pas retarder plus longtemps la production d'une information aussi utile aux fonctionnaires eux-mêmes qu'à leurs responsables.

- *Prévoir le principe de l'évaluation dès la mise en place d'une politique nouvelle.* Utilisée déjà dans la loi créant le revenu minimum d'insertion et dans la loi quinquennale pour l'emploi, cette procédure devrait être généralisée.

- *Faire de la cour des comptes et des autres corps de contrôle les principaux opérateurs du dispositif public d'évaluation.* Le mouvement de privatisation dégagera, dans les années à venir, des capacités de travail que la cour consacre actuellement au contrôle des entreprises publiques. C'est l'occasion pour cette institution de se recentrer sur l'Etat et sur ses établissements publics. Au-delà du renforcement de sa fonction de "commissaire aux comptes publics", ces marges de manoeuvre peuvent lui permettre de jouer un rôle plus important qu'aujourd'hui dans l'évaluation des politiques publiques. Cela suppose notamment qu'elle suive, pour l'évaluation, des procédures distinctes de celles du contrôle, impliquant notamment un recours accru à des compétences extérieures pour satisfaire les exigences méthodologiques.

c) Renforcer le rôle et les moyens du médiateur de la République

Le médiateur devrait pouvoir provoquer le contrôle d'une administration. Un tel contrôle ne saurait porter sur le fond des décisions individuelles ou réglementaires : il devrait être limité à la qualité du service, à l'efficacité de l'organisation ou de la gestion. Il pourrait découler par exemple de délais de jugement trop longs dans un tribunal ou de mauvaises conditions d'accueil dans un service des impôts mais il ne permettrait pas de contester un jugement rendu ou une notification de redressement. Le juge doit rester seul compétent pour contrôler la légalité des décisions administratives.

Le médiateur disposerait de pouvoirs d'investigations étendus dans les administrations, sur pièce et sur place. Ces pouvoirs seraient délégués à un corps de contrôle (cour des comptes, corps d'inspection) chargé d'enquêter en son nom. Il pourrait sanctionner, le cas échéant, la mauvaise volonté d'un organisme contrôlé. Il transmettrait les conclusions du contrôle au demandeur, tout en assurant leur publicité au besoin.

II - RESTAURER UNE ADMINISTRATION RESPONSABLE AU SERVICE DE L'ÉTAT

Dans l'intérêt général, l'administration doit être dépolitisée.

1. REDUIRE LES CABINETS MINISTÉRIELS A CE QU'ILS DOIVENT ETRE

Les effets des cabinets sur la vie administrative sont largement connus : les responsabilités sont diluées ; les administrations sont coupées de leur ministre (des directeurs sont restés parfois plusieurs mois sans pouvoir le rencontrer) ; les cabinets appauvrissent les services en absorbant leurs meilleurs cadres et les démoralisent en s'appropriant le meilleur du travail ; les instructions des ministres sont parfois déformées ; les cabinets interviennent trop souvent dans le fonctionnement des services, secrétant les conflits et la nécessité des arbitrages qui sont une de leurs raisons d'être (en 1992, le directeur de l'action sociale avait 37 correspondants différents dans les cabinets) ; ils accélèrent des carrières et sont parfois un élément de politisation pour la fonction publique.

Le rôle excessif des cabinets ministériels constitue sans nul doute un des maux les plus graves de notre République. Toute l'administration le sait. Tous les rapports recommandent la réduction de leur influence. Tous les grands responsables auditionnés par le comité l'ont souligné. L'affaire du sang contaminé a montré quels pouvaient être les effets de structures qui n'ont pas d'équivalent chez nos principaux partenaires européens.

La méthode normale de travail doit redevenir le contact direct du ministre avec les directeurs. Ils sont ses meilleurs conseillers techniques, au sens propre du terme. Le ministre ne devrait garder qu'une équipe très réduite de "collaborateurs personnels" : un secrétariat particulier, un chef de cabinet secondé par le bureau du cabinet, un conseiller politique, un attaché de presse. Cette équipe ne doit pas avoir de directeur. Aucun de ses membres ne doit pouvoir disposer d'une délégation de signature pouvant lui permettre d'engager l'Etat, juridiquement ou financièrement.

Deux mesures au moins doivent être prises pour que les cabinets, ainsi réduits, ne se reconstituent pas.

Interdire les "parachutages" : un collaborateur personnel du ministre ne doit pas pouvoir être nommé, à une fonction quelconque, dans une administration ou un établissement placé sous la responsabilité de ce ministre. S'il en est originaire, il ne doit y revenir qu'à des fonctions du même niveau que celles qu'il occupait antérieurement.

Recruter tous les collaborateurs personnels des ministres sur des emplois de contractuels, créés à cet effet. Les agents appartenant à la fonction publique seraient alors détachés sur ces emplois. Cette mesure permettrait d'établir une plus grande égalité de choix entre l'appel à des fonctionnaires et le recours à des personnes extérieures à l'administration.

Le cabinet du premier ministre ne doit pas échapper à ces règles. Toutefois, le nombre des collaborateurs personnels du premier ministre pourrait être plus élevé que celui des ministres, compte tenu de l'existence de missions qui lui sont propres (la définition de la stratégie et des priorités gouvernementales, les relations avec la présidence de la République, le parlement, les partenaires sociaux ou les gouvernements étrangers). En contrepartie, le rôle du SGG devrait être étendu pour assurer, comme le Cabinet office de Londres, une part plus grande de la coordination interministérielle aujourd'hui exercée par le cabinet du premier ministre.

2. RENDRE LEUR AUTORITE AUX DIRECTEURS D'ADMINISTRATION CENTRALE

Pour qu'il soit possible de réduire les cabinets ministériels, il faut que les trois fonctions utiles qu'ils assurent actuellement soient prises en charge par les administrations elles-mêmes.

La direction de l'administration. Comme toutes les organisations, les ministères ont besoin d'un état-major qui soit à la fois proche du chef, pour le conseiller, et en prise sur les services, pour les diriger. *Le pilotage de l'action du ministère devrait être le fait d'un comité de direction, composé des directeurs et présidé par le ministre lui-même.* Ce comité se réunirait aussi souvent que nécessaire (même brièvement) pour préparer les principales décisions et suivre leur exécution.

La coordination administrative. Dans certains ministères, le directeur général de l'administration remplit déjà cette fonction. Il conviendrait de la consacrer en créant un secrétariat général auquel seraient rattachés les services de moyens (direction du personnel, direction financière, service de gestion interne), les services de communication et, le cas échéant, le service chargé des affaires internationales et le service d'étude et de prospective. *Alors que c'est la règle au Royaume-Uni, en France seuls quelques ministères ont un secrétaire général (les affaires étrangères, la défense pour les seules affaires administratives). Le secrétaire général serait en charge, expressément, de la coordination des procédures administratives, juridiques et financières du ministère* ⁽¹³⁾.

La réflexion. Il importe de réaffirmer qu'il entre dans les missions normales des directeurs de proposer au ministre des idées nouvelles dans des notes directement lisibles par lui. C'est l'intérêt de l'Etat et du pays que les services administratifs puissent travailler dans une atmosphère de liberté intellectuelle complète.

La suppression des cabinets ministériels dans leur configuration actuelle permettrait aux ministres, aussi bien qu'aux directeurs d'accroître l'espace dont ils ont besoin pour bien remplir leurs fonctions. Elle doit s'accompagner de la restitution aux

¹³ On peut envisager qu'un secrétaire général soit commun à plusieurs ministères (par exemple l'économie et le budget ; l'environnement, l'urbanisme et les transports ; les ministères sociaux).

directeurs d'administration centrale de l'autorité qui doit être la leur. A cette fin, les *directeurs doivent devenir les "patrons" " véritables d'administrations moins nombreuses et plus fortes.*

a) De vrais "patrons" pour les administrations centrales

Les principaux responsables des administrations de l'Etat doivent disposer de marges de manoeuvre, être préparés à l'exercice des responsabilités, être choisis dans des conditions transparentes.

- Ménager des marges de manoeuvre

Les directeurs doivent recevoir du ministre des orientations essentiellement stratégiques, c'est-à-dire formulées en termes généraux. La mise en oeuvre de ces orientations doit relever de leur responsabilité. Ils doivent disposer pour cela d'une véritable "équipe de direction", opérationnelle et fonctionnelle, et de haut niveau (pouvant comporter notamment un directeur-adjoint ayant rang de directeur). Cela implique qu'ils puissent proposer au ministre la nomination de leurs collaborateurs directs et nommer les autres agents de leur direction (dans le respect, bien sûr, des règles de gestion de la fonction publique). Avec l'accord du ministre, ils doivent pouvoir être entendus par les commissions parlementaires, s'exprimer dans les médias, entretenir régulièrement des relations avec le corps social (les élus locaux, les partenaires sociaux, les représentants du personnel...

- Préparer l'exercice des responsabilités

Tous les internes en médecine ne deviennent pas chef de service ; la carrière de tous les ingénieurs ne finit pas à la tête d'une grande entreprise ; de même, tous les hauts fonctionnaires n'ont pas vocation à devenir directeur dans l'administration. La scolarité de l'ENA impose de réelles qualités intellectuelles et une grande capacité de travail. Mais elle ne permet pas aux futurs hauts fonctionnaires de démontrer s'ils ont les qualités requises pour être un patron : le sens des réalités, l'aptitude au commandement, l'imagination, le courage. Ces qualités se révèlent dans la vie professionnelle, au contact des hommes et dans les situations difficiles.

Comme le font les grands groupes privés, les ministères doivent organiser la gestion de leurs cadres dirigeants. *Pour un millier d'emplois stratégiques* ⁽¹⁴⁾, l'Etat doit déceler les hommes de talent, gérer leur carrière avec eux, compléter leur formation, diversifier leur expérience professionnelle (à Paris et en province, en France et à l'étranger, dans les services opérationnels et dans les états-majors, dans l'Etat et dans l'entreprise).

¹⁴ 200 postes de direction dans l'administration centrale et dans les grands établissements publics nationaux, une centaine d'ambassades, une centaine de postes de hauts magistrats, 500 à 600 fonctions de préfet et de directeur des principaux services déconcentrés de l'Etat.

Rien ne remplacera jamais la connaissance du terrain. Tout contrôleur de gestion est d'abord responsable d'un petit produit ou d'une petite unité. Dans l'industrie, tout ingénieur commence sa carrière à l'usine. Tout jeune officier dirige d'abord une section. C'est là qu'on apprend à comprendre les vrais problèmes, à mobiliser ses hommes, à chercher des solutions adaptées, à organiser le travail en équipe, à expliquer. C'est là qu'on fait l'apprentissage des responsabilités. Cette pratique de bon sens doit valoir aussi pour les administrateurs.

C'est pourquoi le comité recommande que la première affectation des fonctionnaires sortant de l'école nationale d'administration leur donne l'occasion d'exercer sur le terrain les fonctions du niveau de celles des collaborateurs qu'ils seront amenés à diriger dans le déroulement futur de leur carrière. Ces responsabilités devraient comporter notamment l'encadrement d'une petite équipe. A titre d'exemple, elles pourraient être exercées dans une agence pour l'emploi, un hôpital, une caisse de sécurité sociale, une direction territoriale de l'Etat. Ils pourraient aussi être chargés de conduire un projet d'animation ou de développement, dans un pays rural ou une zone urbaine difficile.

Les organisations privées ont compris que la difficulté des fonctions de direction imposait de consacrer un temps - parfois important - à la formation de leurs cadres dirigeants⁽¹⁵⁾. Avec un objectif comparable, les officiers supérieurs des armées suivent depuis longtemps le cycle du centre des hautes études militaires (CHEM). Certaines administrations civiles ont mené une action similaire, notamment le ministère de l'équipement ou la Poste. Mais il n'existe pas aujourd'hui une politique systématique de formation continue des hauts fonctionnaires.

Il apparaît souhaitable qu'une dizaine d'années après le début de leur carrière, les ingénieurs, les administrateurs, les magistrats ou les universitaires disposent d'une période de six mois, à la fois pour développer un projet personnel, en France ou à l'étranger, et pour suivre une formation de haut niveau.

Le comité propose que l'Etat se dote d'un centre supérieur de gestion publique pour préparer ses cadres dirigeants à l'exercice de leurs futures responsabilités. Ouvert aux administrateurs, aux magistrats, aux ingénieurs, aux diplomates, aux membres des corps de contrôle et aux universitaires, ce centre permettrait aussi de surmonter les ignorances et les méfiances trop fréquentes dans l'administration, de nouer des contacts et des liens. L'institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) montre tout l'intérêt que peuvent retirer d'un travail collectif des hommes provenant des milieux professionnels les plus variés.

¹⁵ C'est la fonction de l'institut supérieur des affaires (ISA), du centre de perfectionnement aux affaires (CPA), de l'INSEAD ou de l'*advanced management program* de l'université de Harvard.

- Elargir le recrutement des responsables

Sans attendre les effets de ces mesures, il paraît indispensable d'élargir les sources de recrutement des principaux responsables de l'Etat. Leur nomination est une décision capitale pour le bon fonctionnement des administrations. Elle ne peut être préparée dans le secret des cabinets et des corps. Le ministre doit disposer d'une liberté entière dans le choix de ses principaux collaborateurs. Il n'existe d'ailleurs aucune restriction juridique à son choix, sauf pour quelques emplois (les recteurs par exemple). Mais sa décision devrait être préparée par une procédure objective et transparente : définition d'un profil de poste, publication d'un appel à candidatures, examen des dossiers par le secrétaire général qui s'entourerait des conseils nécessaires. Il ne s'agit pas d'aller chercher dans les entreprises des responsables qui ont fait le choix du secteur privé mais de faire en sorte qu'il ne soit pas impossible de s'attacher le concours d'hommes qui, ayant fait leurs preuves dans le secteur privé, seraient désireux de continuer à servir leur pays dans l'Etat.

Mais pour disposer des meilleurs talents (qu'ils viennent des administrations ou des entreprises) et pour exercer des fonctions qui sont et resteront précaires, *l'Etat doit réduire l'écart qui prévaut aujourd'hui, pour la rémunération des cadres supérieurs, entre les entreprises privées et la fonction publique.* Cette revalorisation est possible dans le cadre du réaménagement des composantes de la rémunération des agents de l'Etat (cf. chapitre VI).

- Animer l'équipe de direction administrative de l'Etat

Les directeurs d'administration centrale, les préfets et les responsables des principaux établissements publics nationaux constituent ensemble l'équipe de direction administrative de l'Etat. Le premier ministre devrait les réunir régulièrement (au moins une fois par an) pour leur présenter les objectifs du gouvernement et ses orientations en matière d'organisation et de fonctionnement. De la même façon, le secrétaire général du gouvernement pourrait réunir une fois par trimestre, les secrétaires généraux des ministères, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, le directeur du budget, le directeur de l'administration territoriale et le directeur général de la communication avec les citoyens, afin de suivre ensemble la mise en oeuvre de la politique de modernisation de l'Etat.

b) Des directions fortes

Au-delà du choix des hommes, le renforcement des directeurs passe aussi par un regroupement des directions actuelles. Trop souvent, le nombre excessif de celles-ci les affaiblit (cf. encadré).

... / ...

**La dispersion des services centraux de l'Etat
compétents en matière de population et de solidarité**

En matière sociale, aujourd'hui, les problèmes sont inextricablement liés. Quand on perd son travail, on perd certes son emploi, mais aussi son statut social et parfois le sens de sa vie. Alors que la compréhension des réalités et la recherche de solutions efficaces requièrent une approche d'ensemble, 13 administrations distinctes (sans compter les services territoriaux ou la sécurité sociale) interviennent, compétentes chacune pour un aspect des problèmes à traiter.

Direction de l'action sociale,
Direction de la sécurité sociale (deux sous-directions),
Direction de la population et des migrations,
Secrétariat général à l'intégration,
Délégation au revenu minimum d'insertion,
Délégation à la ville et au développement social urbain,
Délégation générale à l'innovation sociale et à l'économie sociale,
Direction de la jeunesse et de la vie associative
Délégation à l'insertion socio-professionnelle des jeunes en difficulté,
Service du droit de la femme,
Administration centrale des anciens combattants,
Service des rapatriés,
Fonds d'action sociale

De même qu'un nombre réduit de ministres renforcerait la cohérence de l'action gouvernementale, l'efficacité de chaque ministère dépend en partie du nombre de ses directions. *Le gouvernement devrait se fixer pour objectif de réduire de moitié, en cinq ans, le nombre des directions centrales de l'Etat. Pour avoir des chances d'aboutir, la réduction du nombre des directions centrales doit concerner tous les ministères. Elle doit être présentée et conduite comme un élément d'un programme global d'allégement et de simplification des structures de l'Etat.*

Cette simplification des administrations centrales doit être guidée par deux principes. Il faut d'abord des directions centrales fortes qui aient tout à la fois une mission claire, les moyens de l'assurer correctement, la taille critique qui permet au besoin des redéploiements internes, un poids dans l'Etat plus homogène qu'actuellement. Mais il faut éviter, à l'inverse, le monopole de l'expertise : le gouvernement doit disposer d'un double éclairage sur les grandes décisions publiques (court terme/long terme, aspects stratégiques ou techniques/aspects financiers ...).

Il apparaît souhaitable, par ailleurs, que l'organisation des directions d'administration centrale évolue pour tenir compte de la transformation de leurs missions. Les administrations de gestion ou de mission doivent devenir des *administrations de régulation*. La structure actuelle, très hiérarchisée, pourrait évoluer vers une organisation laissant plus de marges de manoeuvre aux administrateurs. Allégés des tâches de gestion, les administrateurs pourraient être chargés de conduire un projet à son terme (concevoir les modalités d'une réforme décidée par le ministre, préparer un projet de texte, réorganiser un service, évaluer une politique publique, assurer la tutelle d'un opérateur public) en recourant autant que nécessaire aux services

d'autres directions ou d'autres ministères.

La recomposition des administrations centrales doit être aussi l'occasion de *passer en revue les autorités administratives indépendantes*. Ces instances ne doivent pas être créées pour compenser une éventuelle incapacité de l'administration centrale à respecter les principes d'égalité, de légalité ou les libertés individuelles -, le respect de ces principes doit être assuré dans l'Etat. En revanche, leur institution est recommandée dans des domaines très complexes ou très évolutifs, dans lesquels l'application des règles doit être adaptée en permanence (droit de la concurrence par exemple). Ce pouvoir d'adaptation doit demeurer exceptionnel. En règle générale, il apparaît souhaitable de limiter le rôle des autorités administratives indépendantes à la prise de décisions individuelles et à l'information du gouvernement, par leurs propositions ou leurs avis.

3. RENFORCER LES REGLES DEONTOLOGIQUES DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE

Le respect des règles déontologiques s'impose à la haute fonction publique plus encore qu'au reste de l'administration. La dépolitisation de la fonction publique et le renforcement d'une véritable responsabilité administrative conduisent à rappeler, sur trois points au moins, le besoin qu'a l'Etat d'avoir et d'appliquer des règles claires et adaptées à la situation d'aujourd'hui.

Il est nécessaire de séparer plus strictement l'administration et la politique. Un fonctionnaire ne devrait pouvoir solliciter un mandat électoral (député national ou européen, sénateur, maire d'une grande ville, présidence d'un conseil général ou régional qu'après s'être mis en congé du service public. S'il est élu, il doit accepter la conséquence de son choix.

Le détachement pour fonctions électives, actuellement en vigueur, a certes l'avantage d'assurer aux anciens élus la possibilité de retrouver un emploi. Mais cet avantage n'existe qu'au profit des fonctionnaires qui se trouvent ainsi plus nombreux dans les assemblées parlementaires, au risque de fausser la représentation nationale. Dans un souci d'égalité de traitement, il doit donc être supprimé. En revanche, tout fonctionnaire qui voudrait exercer un des mandats mentionnés ci-dessus doit pouvoir obtenir une disponibilité pour convenances personnelles de la durée de ce mandat. Sans rompre tout lien avec le service public, cette solution suspend ses droits à l'avancement et à la retraite. La politique est un engagement : il n'y a pas d'engagement sans risque ni contrainte.

De la même manière, les conditions dans lesquelles des agents de l'Etat peuvent travailler dans les entreprises, publiques ou privées, doivent être réexaminées. Il ne s'agit pas d'interdire aux fonctionnaires d'élargir leurs compétences ni d'accroître leur expérience. Au contraire il serait bon pour l'Etat que, dans une proportion plus grande qu'actuellement, les fonctionnaires aient pu travailler quelques années en

entreprise au cours de leur carrière. Mais pour l'intéressé, pour son administration d'origine comme pour l'entreprise qui l'emploie, les choses doivent être claires. Une expérience en entreprise est utile à l'Etat. Mais si elle se prolonge excessivement, elle le prive d'un de ses agents. De même, l'entreprise doit savoir si elle contribue à former un haut fonctionnaire ou si elle recrute un cadre qui la sert. L'extension du secteur public depuis trente ans a pu fausser le jugement et corrompre les règles : l'Etat étant propriétaire, on pouvait le servir dans les entreprises nationalisées. Mais le mouvement de privatisation engagé depuis 1986 doit permettre de revenir à des règles déontologiques plus claires.

Dans les organismes publics stricto sensu (établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux dont plus de la moitié de leurs ressources est fournie par l'Etat, collectivités locales, organisations internationales publiques), les fonctionnaires seraient en position de détachement.

L'activité dans les entreprises, publiques ou privées, comme dans les organismes d'intérêt général, s'exercerait par voie de détachement pour une période de deux ans au terme de laquelle les intéressés devraient choisir entre le retour dans la fonction publique et la mise en disponibilité, non renouvelable, pour trois ans.

S'il veut éviter toute confusion des intérêts, l'Etat doit, en outre, appliquer les règles de caractère pénal qui interdisent le "parachutage" d'un fonctionnaire dans un organisme avec lequel ses fonctions l'avaient mis en relation.

La simplification des structures parisiennes de l'Etat et la distinction précise du rôle imparti à chaque institution sont les compléments indispensables de la clarification des responsabilités publiques. Au-delà de l'allégement de l'Etat central et des économies budgétaires qui en découleront, ce mouvement doit rendre enfin possible la déconcentration administrative que les responsables comme les agents appellent de leurs vœux depuis des années. C'est en limitant le rôle du centre à la régulation de l'ensemble que l'administration pourra tirer parti de l'énergie et des talents de ceux qui la servent.

.../...