

LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Quelles missions
et quelle organisation
de l'État
dans les territoires ?

Jacqueline Doneddu

Novembre 2011

2011-14

NOR : CESL1100014X

Mercredi 30 novembre 2011

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 22 novembre 2011

QUELLES MISSIONS ET QUELLE ORGANISATION DE L'ÉTAT DANS LES TERRITOIRES ?

Rapport du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Mme Jacqueline Doneddu, rapporteure

au nom de la

section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 8 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis et d'un rapport sur *Quelles missions et quelle organisation de l'état dans les territoires ?*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par M. Jean-Alain Mariotti, a désigné Mme Jacqueline Doneddu comme rapporteure.

Sommaire

■ Introduction	4
■ Qu'est ce qu'un territoire et un État ?	5
■ Qu'est ce qu'un territoire ? Approches plurielles mais enjeux majeurs	5
↳ Le concept de territoire	5
↳ Le concept de durabilité : des évolutions structurantes	6
■ Qu'est ce qu'un État ? Le sens des organisations et des institutions	7
↳ Les critères internationaux de reconnaissance d'un État	7
↳ L'État en France : ses institutions et ses finalités	7
■ Pouvoirs publics - puissance publique : les acteurs de l'action publique	8
■ Les acteurs de l'action publique : du local au supranational	9
■ L'environnement de l'État en France	9
↳ La construction européenne : quel projet collectif ?	9
■ Les évolutions des missions de l'État en France	10
■ Les fondements : construction de l'État nation	10
↳ Du « monde commun » à l'État providence	11
↳ Une Fonction publique qui s'affirme	12
↳ Conforter le sens du service public	13
■ Des champs d'intervention discutés	13
↳ Réduction des capacités d'intervention de l'État	13
↳ Transformation du rôle de l'État	15
↳ Quels principaux enseignements de la crise ?	15
■ Vers un État visionnaire	17

✚ Du Commissariat général du Plan au Centre d'analyse stratégique	18
✚ Un État stratège, développeur et responsable	18
✚ La démocratie, moteur de l'action publique	21
■ Comment « faire société » et « vivre ensemble » ?	22
✚ Vers une refondation sociale ?	22
✚ Refonder le rapport solidarité - responsabilité	23
■ L'État et la recherche de cohésion sociale, économique et territoriale prônée au niveau européen	24
✚ La cohésion : une notion européenne reconnue, institutionnalisée et élargie	24
✚ Conjuguer diversité et cohérence en France et en Europe	25
■ Quels financements des missions de l'État et de l'action publique ?	28
✚ Les finances publiques au cœur de l'action publique	29
✚ Fondements et inégalités de la fiscalité	29
✚ Quelles mesures immédiates ? Trouver des nouvelles sources de recettes	30
■ Évolutions institutionnelles européennes et nationales	34
■ L'affirmation d'un champ européen	34
✚ Une supériorité encadrée du droit européen sur celui des États	34
✚ Une extension progressive du champ des compétences européennes	36
✚ Un droit européen important sur le plan quantitatif	38
✚ La place importante des États membres dans le processus décisionnel européen	40
■ La décentralisation	42
✚ Un transfert progressif de compétences depuis 30 ans	42

➤	Quelle répartition des compétences entre État et collectivités locales ?	46
➤	Des sources de tensions entre l'État et les collectivités locales. Comment les réduire et améliorer la lisibilité ?	49
■	La déconcentration et la réorganisation de l'État dans les territoires	55
➤	Une réorganisation induite par la décentralisation	55
➤	Une réorganisation réfléchie et conduite avec retard	55
➤	Une réorganisation sous contrainte budgétaire	56
➤	La réforme de l'Administration territoriale de l'État (REATE)	57
➤	Des corrections urgentes à apporter	62
■	Le défi d'une meilleure implication des citoyens et des organisations de la société civile	63
■	Une distanciation des citoyens vis-à-vis des institutions ?	63
➤	Les fondements de la démocratie représentative	63
➤	Une abstention qui tend à s'accroître	64
➤	Une distanciation entre les citoyens et les politiques ?	68
➤	Une distanciation qui dépasse la seule sphère politique : une société de défiance ?	70
■	Des voies d'amélioration possibles	72
➤	La démocratie participative au plan national et local	74
➤	Le rôle des corps intermédiaires et la consultation de la société civile organisée	76
■	Les réformes des modalités d'intervention de l'État	81
■	Continuité et rupture	81
➤	Les agences et les autorités administratives indépendantes(AII) : pertinence, fonctions, moyens, gouvernance et contrôle à redéfinir	82

■ La Révision générale des politiques publiques (RGPP)	86
↳ Un concept et des méthodes pour réduire les dépenses publiques	86
↳ Un concept importé	86
↳ Une méthode globale et rapide contestée	87
↳ La prédominance des cabinets d’audit privés	88
↳ Un pilotage politique inédit	88
↳ La réduction des dépenses publiques derrière l’habillage de modernisation	89
↳ Une conduite stratégique et opérationnelle centralisée	90
↳ Un bilan mitigé appelant à une pause	91
↳ Sortir l’évaluation de la confidentialité	94
↳ Une réorientation assise sur les critiques et suggestions émises	94
↳ Pas de clarification des missions de l’État	95
↳ Suspendre pour évaluer et réorienter la RGPP	99
■ Quels moyens humains et financiers pour l’intervention publique ?	100
↳ Définir une méthodologie	100
↳ Instaurer une nouvelle gouvernance territoriale	105
■ Conclusion _____	106
Annexe _____	108
<i>Contribution de la délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques :</i>	
<i>Quelle place pour la prospective : État stratégie, État visionnaire ?</i>	108
Liste des personnalités entendues _____	119
Table des sigles _____	121
Bibliographie _____	123

Introduction

Depuis 30 ans, la mise en œuvre de lois organisant la décentralisation, ainsi que la construction de l'Union européenne, ont considérablement impacté les champs de compétences respectifs de l'État et des collectivités territoriales. Dans le même mouvement, les restructurations conduites dans l'ensemble des administrations publiques d'État affectent leurs missions et leurs organisations territoriales, ainsi que leurs relations avec les collectivités locales. Une nouvelle séquence de ces restructurations a été ouverte en 2007 avec la révision générale des politiques publiques visant notamment à une réduction des dépenses publiques dans l'ensemble des administrations et des services publics.

C'est dans ce contexte de profonds bouleversements qu'est intervenue la crise systémique qui perdure depuis 2008, dont les conséquences sociales, financières et économiques exacerbent les inquiétudes voire les tensions, singulièrement celles entre l'État et les collectivités territoriales.

Par ailleurs, la lisibilité de l'action publique et de ses intervenants devient diffuse pour les citoyens, pour les acteurs économiques et sociaux et pour les élus.

La question de nouvelles articulations entre les différentes institutions publiques émerge, conduisant donc à réfléchir au rôle qui devrait désormais être celui de l'État.

De nombreux travaux d'universitaires, historiens, sociologues ou économistes ont éclairé tel ou tel pan de cette réflexion et/ou ses incidences sur la démocratie¹. La diversité et la richesse de ces approches témoignent des interrogations, voire des inquiétudes, qui s'expriment dans la durée quant à la capacité de la puissance publique en général, de l'État en particulier, de contribuer au développement durable et équilibré de notre pays et des territoires qui le composent, d'autant que beaucoup sont fragilisés par les conséquences de la crise.

Plusieurs avis du Conseil économique, social et environnemental, dont la plupart sont cités au fil du rapport, ont déjà explicitement appelé à redéfinir les responsabilités de l'État ; des questionnements convergents traversent les réflexions d'autres acteurs économiques et sociaux à l'instar, par exemple, de Chambres de commerce et d'industrie, d'organisations syndicales de salariés et d'employeurs, d'institutions publiques et du monde associatif. Les points saillants relatifs aux missions et à l'organisation de l'État dans les territoires s'articulent autour de trois problématiques complémentaires.

- Quels leviers activer pour préserver la cohésion sociale, assurer la cohérence d'ensemble et la lisibilité des politiques publiques, réduire les inégalités territoriales dont toutes les statistiques publiques confirment l'accroissement ?
- L'État devrait-il promouvoir et organiser de nouvelles régulations publiques dans les territoires ?

1 On citera à titre d'exemples, de manière non exhaustive mais couvrant à peu près tous les champs de la sphère politique : *L'État en France de 1789 à nos jours*, et *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité et proximité*, de Pierre Rosanvallon, *L'âge d'or de l'État. Une métamorphose annoncée*, de Ezra Suleiman et Guillaume Courty, *L'État post-moderne*, de Jacques Chevallier, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, de Philippe Bezes, ou, encore plus récents, *L'État démantelé : enquête sur une révolution silencieuse*, de Laurent Bonelli et William Pelletier, ainsi que *Repenser l'État : pour une social-démocratie de l'innovation* de Philippe Aghion et Alexandra Roulet.

- Comment favoriser l'intervention des citoyens dans l'élaboration et l'évaluation de l'action publique conduites dans les territoires ?

Le Conseil économique, social et environnemental a, pour contribuer à y répondre, souhaité poursuivre et compléter sa réflexion sur ces thématiques.

Le présent rapport s'efforce dans cette optique de clarifier les notions de territoire et d'État, de puissance publique, de pouvoirs publics et d'acteurs publics. Il présente les évolutions institutionnelles nationales, marquées notamment par la décentralisation et la déconcentration, mais aussi européennes, ainsi que leurs incidences sur les missions de l'État, son organisation et les relations qu'il entretient avec les collectivités territoriales. La question d'une tendance à la distanciation entre les citoyens et les politiques, voire de l'émergence d'une société de défiance, auxquelles peuvent laisser penser certains signes, est ensuite posée et des voies possibles d'amélioration tracées.

Les réformes récentes des outils dont dispose l'État et de ses modalités d'interventions, le recours croissant à des agences ou à des autorités administratives indépendantes, la révision générale des politiques publiques, sont enfin présentées et mises en perspectives, ainsi que leurs conséquences sur le développement des territoires.

Notre assemblée est en effet convaincue que, selon la formule de Jacques Chevalier, « Dans un monde où les risques se multiplient, les points de repères s'effacent et les certitudes s'effritent, l'État reste plus que jamais un instrument indispensable de régulation de l'économie de marché, un dispositif essentiel d'intégration sociale et le lieu privilégié de formation de l'identité collective ».

*
* *

Interroger la capacité de l'État à contribuer au développement durable et équilibré des territoires invite au préalable à tenter de qualifier la notion de « territoire », puis de définir ce que recouvre l'État dans son périmètre national et son environnement international.

Qu'est ce qu'un territoire et un État ?

Qu'est ce qu'un territoire ? Approches plurielles mais enjeux majeurs

Le concept de territoire

Les réponses sont variables résultant de l'angle d'approche, des disciplines qui l'étudient et de l'époque. Historiens et géographes situent l'apparition du terme de territoire au XIII^e siècle, synonyme alors de région, contrée ou province. Le concept s'élargit, à partir du XVII^e siècle, à la ville et son environnement. C'est également à dater de cette époque que le territoire permet de définir le périmètre étatique qui est délimité par les frontières du pays. L'utilisation du terme de territoire dans le vocabulaire géographique et d'autres sciences sociales émerge à partir des années 1980 ; Claude Raffestin cite le territoire en géographie

humaine². Depuis, le terme a connu une utilisation accrue dans de nombreuses sciences, dont les sciences sociales, conduisant à un élargissement de sa définition : au simple référent politico-administratif s'ajoutent des notions désignant des territoires d'appartenances ou des territoires de projet.

« *Un espace transformé par le travail humain* » est la définition retenue par Claude Raffestin³, résultant d'une transformation de l'espace par l'homme influencé par une diversité d'informations. En agissant sur le territoire, l'homme donne du sens à l'espace dans lequel il évolue. Pour Pierre George et Fernand Verger, le territoire est « *un espace géographique qualifié par une appartenance juridique (territoire national), une spécificité naturelle (territoire montagneux) ou culturelle (territoire linguistique)* ». Jacques Lévy et Michel Lussault⁴, suggèrent, dans le *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, trois définitions illustrant les grandes conceptions du territoire au sein de la géographie, à savoir : « *un espace à métrique topographique* », « *un agencement de ressources matérielles et symboliques capables de structurer les conditions pratiques de l'existence d'un individu ou d'un collectif social et d'informer en retour cet individu ou ce collectif sur sa propre identité* », ainsi que « *toute portion humanisée de la surface terrestre* ». Le territoire est l'interface entre nature et culture, décor où se déroulent les activités humaines.

Sur le site de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), Bruno Latour estime qu'« *un territoire, c'est d'abord la liste des entités dont on dépend. Chaque terme est important : c'est une liste et non pas forcément un lieu repérable par une carte ; c'est ensuite une liste d'entités forcément très hétérogènes ; enfin et c'est le plus important, ce sont les entités dont on dépend, c'est-à-dire dont le maintien ou l'accès est indispensable à sa propre subsistance (au sens très large et pas seulement alimentaire ou élémentaire du terme)* ». Guy Di Méo⁵ propose une synthèse des différentes approches - identitaires, politiques et projets collectifs - en considérant que « *le territoire est créé par l'appropriation (économique, idéologique, politique et sociale) d'un espace par des groupes ayant une représentation d'eux-mêmes et de leur histoire* ».

Au cours des 30 dernières années, l'importance des questions de territorialité et l'utilisation croissante de la notion de territoire - reposant sur des approches aux multiples facettes - mettent en évidence la multiplicité et la complexité des enjeux qui se trouvent derrière une définition : enjeux spatiaux, sociaux, culturels, politiques et étatiques (niveau de mise en place de politiques publiques), de développement.

La simple définition politico-administrative faisant correspondre le territoire à l'État a disparu pour intégrer des réalités variées et des processus relevant de plusieurs échelles. Le territoire devient un espace géographique dont les frontières, les périmètres ne sont pas immuables ; dans lequel vivent et travaillent des femmes et des hommes et où s'organisent les rapports sociaux et les forces productives sous l'influence de multiples acteurs.

Le concept de durabilité : des évolutions structurantes

Selon la définition du rapport Brundtland en 1987, le développement durable vise à « *répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs* ». Initialement réservé à la seule question environnementale,

2 Claude Raffestin, *Pour une géographie du pouvoir*, Libraires techniques, 1980.

3 Claude Raffestin, *Écogenèse territoriale et territorialité* in *Espaces, jeux et enjeux*, Fayard, 1986.

4 Jacques Lévy et Michel Lussault (sous la direction de), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin 2003.

5 Guy di Méo (sous la direction de), *Les territoires du quotidien*, Fayard, 1996.

le concept s'élargit à partir du Sommet de la Terre à Rio en 1992 qui stipule que « *l'être humain est au cœur du développement durable* ». Des sommets internationaux se succèdent, tant sur la question du climat que sur l'accès aux biens essentiels, qui permettent aux hommes de vivre dignement. Dans ce cadre, émerge l'enjeu de viser le développement humain durable en déployant des politiques publiques nationales et internationales visant à répondre aux questions contemporaines comme, par exemple, celles liées à la montée des interdépendances dans la mondialisation, à l'épuisement des ressources rares, telles les énergies fossiles ou l'eau ; aux évolutions démographiques, à l'explosion des inégalités entre les hommes et les territoires, aux risques inhérents à l'industrie ou aux produits toxiques.

En France, le développement durable du pays est notamment l'un des axes de la démarche prospective impulsée par la Datar en 2009 intitulée *Territoires 2040, aménager le changement*.

Qu'est ce qu'un État ? Le sens des organisations et des institutions

Un des plus anciens codes de lois, celui d'Hammurabi⁶, date d'environ 1 700 ans avant Jésus Christ, première esquisse du concept de loi, l'une des fondations des États modernes. Son existence traduit déjà l'intérêt d'une organisation des rapports sociaux dans un collectif articulant les libertés individuelles et l'intérêt collectif et suggérant que les protections individuelles ont besoin d'un cadre collectif.

Historiens du droit et spécialistes de l'État datent l'apparition de l'État moderne de la fin du XVI^e siècle ; le terme « État » apparaît, quant à lui, dans les langues européennes dès le XV^e, pour désigner une forme d'organisation politique. Il en découle une première définition de l'État résumée à des formes d'organisations politiques et juridiques d'une communauté d'hommes et de femmes (sujets devenus administrés puis citoyens).

Les critères internationaux de reconnaissance d'un État

La construction des États contemporains résulte d'alchimies complexes. Pour autant, trois éléments sont constitutifs de l'existence et de la reconnaissance sur la scène internationale d'un État : un périmètre géographique délimité par des frontières, un peuple, un gouvernement. Les États se déclinent en une variété de modèles institutionnels et politiques, chacun définissant sa forme de gouvernance (fédéral, unitaire, présidentiel, parlementaire, constitutionnel, démocrate, dictatorial, etc.) et son rapport à la religion (laïc, reconnaissance ou non les cultes, etc.).

L'État en France : ses institutions et ses finalités

Le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution stipule que « *la souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exerce par la voix de ses représentants et du référendum* ». Au sens politique du terme, l'État désigne l'ensemble des pouvoirs publics de niveau national : le pouvoir législatif incombant au Parlement sur proposition gouvernementale et, sous certaines conditions, parlementaire, le pouvoir exécutif assumé par le Premier ministre chef du gouvernement - et son gouvernement et le pouvoir - autorité - judiciaire. L'une des clés

6 6^{ème} roi de la Première dynastie de Babylone.

de voûte de l'organisation conceptuelle de la République française réside dans la séparation de ces trois pouvoirs. Le Président de la République, chef de l'État, veille notamment au bon fonctionnement de ces différents pouvoirs.

Georges Burdeau⁷ enrichit la vision architecturale et institutionnelle de l'État. Il estime que l'État est une « *représentation* », produit d'un travail intellectuel de juristes, de philosophes et de politiques, et s'intéresse à son processus de construction, ainsi qu'à ses finalités. Avec l'État, souligne-t-il, « *le pouvoir ne repose plus sur la force mais sur un consentement forgé dans l'adhésion à des valeurs communes ou, plutôt, réputées comme telles* ». Il considère qu'un « *État qui fonctionne à l'arbitraire est une contradiction en soi, la négation même de ce qu'il prétend être* » et souligne « *qu'aux yeux des citoyens, l'État exerce légitimement sa puissance quand il se donne des finalités auxquelles la société a globalement acquiescé : protéger la Cité toute entière et chacun de ses membres, soutenir le développement économique et social* ».

Pouvoirs publics - puissance publique : les acteurs de l'action publique

Les pouvoirs publics ne relèvent pas d'une définition précise. Trois conceptions sont apparues successivement, qui perdurent encore actuellement. La première est la conception développée par Montesquieu selon laquelle l'État, qui dispose des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, doit en assurer la séparation afin de garantir un régime démocratique. Dans une conception plus moderne, issue de la Constitution française de 1958, les pouvoirs publics correspondent aux organes créés ou mentionnés par la Constitution et dont le statut est établi par des lois organiques. Les 3 pouvoirs restent séparés, tout en devant collaborer entre eux pour le bon fonctionnement des institutions. Une conception plus large de l'expression pouvoirs publics est utilisée aujourd'hui. C'est l'ensemble des autorités publiques qui détiennent le pouvoir, y compris les administrations locales ; certains estiment également que des organismes de droit privé, comme ceux qui gèrent la Sécurité sociale, sont partie intégrante des pouvoirs publics.

Les racines latines du terme « *public* » donnent un sens à l'action des pouvoirs publics. L'adjectif « *publicus* » renvoie à ce « *qui concerne l'État, qui intéresse le public* » ; le nom « *publicum* » signifie « *intérêt public* ». Les pouvoirs publics ont, par essence, vocation à œuvrer pour l'intérêt public, qualifié aujourd'hui d'intérêt général.

Si les prérogatives et les responsabilités de la puissance publique constituent les fondements du droit administratif, l'expression « *puissance publique* » est, pour le commun des mortels, un terme générique utilisé pour désigner les moyens qu'un État se donne pour assurer la sécurité de son territoire, la sécurité de ses citoyens, ainsi que l'application des lois et règlements.

⁷ Georges Burdeau, *L'État*, Seuil, nouv. éd., 2009.

Les acteurs de l'action publique : du local au supranational

Pierre Pech, de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, opte pour le terme générique « acteurs publics » dont l'action s'étend du local au supranational.

Pour lui, les acteurs publics englobent « tous ceux qui, de près ou de loin, assument une mission en faveur d'une collectivité publique, de l'international au local ». Il distingue les « pouvoirs publics, désignés par les citoyens à la faveur d'élections (Conseil municipal, général, régional, parlement) ou nommés par les représentants élus (administrations à tous les niveaux) ». Délégués de service public, il estime que « des personnes et des entreprises privées participent à l'action publique ». Enfin, considérant que des actions publiques sont fréquemment assumées par des associations, il relève que le monde associatif, ainsi que les Organisations non gouvernementales (ONG), peuvent être dépositaires de l'action publique. Il en conclut que : « L'État et les pouvoirs publics, à tous les échelons, sont les garants du bien public. Ils définissent les stratégies et les choix politiques, la législation, les instruments économiques régulateurs, ils jouent un rôle de coordination et d'animation. Ils interviennent dans l'information au public, le suivi et l'évaluation. La puissance publique est donc celle qui agit au nom d'une collectivité, en principe les citoyens ».

Il éclaire sa théorie en affirmant qu'« en France, on commence par la commune, le maire et le Conseil municipal, qui représentent le premier échelon des pouvoirs publics et le plus petit maillon de cette puissance publique territoriale, qui se décline ensuite de manière diverse au niveau départemental, régional, national et supranational, avec la particularité bien notable pour les Européens d'avoir un niveau institutionnel bien marqué avec l'Union européenne ».

L'environnement de l'État en France

Au fil des années, se sont construites des organisations internationales visant à réguler les relations économiques et sociales entre les États, ainsi qu'à faire prévaloir toute une série de droits estimés fondamentaux pour assurer des conditions de vie dignes aux peuples. L'avis du CESE, requis par le gouvernement, *Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*⁸ formule à cet égard plusieurs recommandations visant à un nouvel équilibre entre les différentes institutions internationales, propice à la construction d'« un nouvel ordre économique et mondial qui donne toute sa place au social, à l'environnemental et au développement ».

La construction européenne : quel projet collectif ?

Au niveau européen, le fonctionnement de l'Union économique a, au fil des traités, impacté les prérogatives des États la constituant. Initié dans les années 1950, il connaît des évolutions structurelles majeures, dont les dernières sont traduites dans les traités de Maastricht puis de Lisbonne et par l'adoption de la monnaie unique.

8 Avis du CESE, *Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*, présenté par MM. Bernard Guiringer et Guy Vasseur, septembre 2011.

Philippe Frémeaux⁹ souligne que « *la construction européenne a donné à notre continent plus de 60 ans de paix alors qu'il s'était entredéchiré à deux reprises au cours de la première moitié du XX^e siècle* » ; réflexion partagée par Martin Westlake¹⁰, qui rappelle la philosophie de base de Jean Monnet : « *enlever la souveraineté des États membres et la mettre ailleurs* » au motif que « *l'État nation était la source de tous les maux en terme de guerre* ». Une vision politique à, sans nul doute, faire mieux connaître et partager dans cette séquence singulière où de fortes craintes s'expriment, comme le souligne Martin Westlake « *C'est un paradoxe du processus d'intégration européenne que les avantages deviennent invisibles alors que les désavantages continuent à se voir* ».

En effet, le faible intérêt suscité par les élections européennes suggère un certain désintérêt à l'égard de l'Europe. Apparaît même chez certains une méfiance, voire un rejet à l'égard de l'Union ; cette tendance est favorisée par les discours de certains politiques qui tendent à rejeter sur l'Union leurs propres responsabilités. Des interrogations fortes s'expriment sur la légitimité et les conséquences des décisions prises au niveau européen. Elles reposent notamment sur le sentiment de dilution des prérogatives des États, de l'absence de concertation en amont des décisions prises par les chefs d'État, sur une méconnaissance des institutions et de leur fonctionnement, sur la crainte d'une perte de reconnaissance de la culture, de l'histoire et des spécificités sociales et territoriales inhérentes à la France. Sur ces questions, Philippe Frémeaux estime que le « *désir d'Europe ne renâîtra que si celle-ci répond aux défis du moment, qu'ils se nomment crise économique, mondialisation ou périls écologiques* ». Il estime que « *si l'idée européenne se trouve affaiblie, c'est d'abord du fait des périls qui guettent nos démocraties et notamment de la dissolution de nos sociétés dans une économie de marché sans projet, une dissolution qui vient nourrir les réactions populistes observées ici ou là* ».

Contrairement à une idée largement répandue, la construction européenne n'affaiblit pas le rôle des États. À cet égard, Martin Westlake rappelle que « *l'Union européenne a été construite par les États membres pour les États membres* », le traité de Lisbonne explicitant « *l'assurance et la réaffirmation de l'importance et de la centralité de l'État nation* ».

Au-delà des institutions et de leur fonctionnement, c'est la capacité à décider collectivement de l'avenir des peuples qui se trouve interrogée au niveau européen, adossée à des décisions prises démocratiquement dans les États membres.

Les évolutions des missions de l'État en France

Les fondements : construction de l'État nation

Les fonctions ou prérogatives régaliennes incombant traditionnellement à l'État sont regroupées autour de quatre pôles :

- assurer la sécurité extérieure du territoire par la diplomatie et les forces armées ;
- maintenir la sécurité intérieure par l'utilisation de la police ;

9 Éditorial, *Alternatives économiques*, n° 81, 2009.

10 Audition de M. Martin Westlake, secrétaire général du Comité économique et social européen, devant la section de l'aménagement durable des territoires le 9 juin 2010.

- définir les principes du droit et organiser le système judiciaire ;
- détenir des leviers d'action économique, notamment par le monopole de l'émission de monnaie.

C'est cette dernière fonction qui est la plus « *élastique* » en fonction des périodes de notre histoire.

La France se caractérise par une longue tradition d'intervention de la puissance publique dans la vie collective de nos concitoyens, notamment dans le domaine économique, et ce depuis l'ancien régime (manufactures royales, monopoles d'État, mesures de protection douanières...)

Pierre Rosanvallon rappelle « *qu'une des fonctions fondamentales de l'État, c'est d'être (...) un instituteur du social. L'État, historiquement, a donné forme aussi à la société. Comment ? Tout simplement en lui donnant des équivalents généraux* »¹¹.

Du « monde commun » à l'État providence

Pendant la période révolutionnaire, les décisions d'unifier les instruments de mesure, de créer des collectivités (communes, départements) égales entre elles, de faire du français la seule langue de la Nation, ont aidé à la constitution d'un monde commun, perçu comme tel par les citoyens.

En se dotant de moyens d'action avec une administration compétente et le vote de budgets lui permettant de répondre à ses besoins, en enseignant l'histoire de la Nation et en formant les citoyens (en tout cas les hommes) à la démocratie et au suffrage universel, l'État se fait le propagateur d'un « imaginaire collectif » en même temps qu'il impose de nouvelles règles à une société d'individus reconnus civilement égaux.

La construction de ce qu'il est convenu désormais d'appeler l'État providence n'allait pas de soi.

Tout au long du XIX^e siècle, hôpitaux et hospices sont chargés des pauvres et des exclus, sous l'autorité des maires. L'État limite sa participation en n'affectant que 3 % de son budget aux dépenses de santé, d'où des disparités importantes d'une ville à l'autre, à rebours de principes affirmés par la Révolution française.

Le vote en 1898 de l'indemnité allouée aux accidentés du travail ouvre la voie à toute la législation ultérieure sur la protection sociale reconnue enfin comme un droit. Le premier projet de loi sur les retraites à caractère obligatoire, quoique présenté en 1901, attendit 1910 pour être voté. À ce moment-là, le débat se déplaça du droit social à l'obligation d'assurance.

Le système social français de la décennie 1930-1940 se situe à mi-chemin entre le régime obligatoire allemand et le mutualisme à l'anglaise. Il préserve la dimension d'autonomie voulue par le syndicalisme français, tout en reconnaissant l'État comme arbitre et moteur du progrès social. La mise en place de la Sécurité sociale en 1945, par l'application du programme du Conseil national de la Résistance (CNR), eut pour ambition d'étendre à tous les Français un régime général unique, permettant d'accompagner et de développer la reconstruction du pays.

Au-delà de la protection sociale, l'État a toujours exercé des fonctions de régulation de l'économie. Sous l'Ancien Régime, l'État contrôle le marché du blé afin d'éviter les révoltes et

¹¹ Audition de M. Pierre Rosanvallon, historien, membre du Collège de France, devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 7 avril 2010.

la disette. Au XIX^e siècle, l'État poursuit cette même politique de réglementation, y ajoutant des interventions en matière de santé et de conditions de travail : le livret ouvrier sert autant à contrôler qu'à stabiliser la main-d'œuvre.

De même, on peut faire remonter à l'Ancien Régime de premières interventions de l'État en matière d'aménagement de l'environnement : protection du littoral, assèchement des marais. Au XIX^e siècle, il y allie une politique douanière protectionniste, nonobstant un discours libre-échangiste, car l'État se doit de préserver les équilibres sociaux. De la même façon, l'agriculture étant la base du développement économique, l'État met en place un enseignement chargé de diffuser les techniques nouvelles et qui pèse ainsi sur la modernisation de l'agriculture.

Enfin, toute une politique de grands travaux permet d'unifier le territoire : programme routier et fluvial, début du chemin de fer. L'État prend en charge les objectifs d'intérêt général et de rentabilité à très long terme que les financements privés ne peuvent assurer.

Une Fonction publique qui s'affirme

L'État régulateur met en place les grands corps techniques d'ingénieurs, lui permettant, avec une réglementation adaptée, de favoriser et de contrôler le développement économique.

En effet, parallèlement au développement des fonctions de l'État, se met progressivement en place une fonction publique spécifique, chargée d'incarner l'intérêt général. La conquête d'un statut professionnel, lié à la mission d'intérêt général qu'elle poursuit, est la caractéristique de la fonction publique en France. En effet, contrairement aux conceptions anglo-saxonnes, l'intérêt général est, dans sa conception française, différent de la somme des intérêts particuliers. L'État doit en rester le garant, principe réaffirmé par plusieurs avis du CESE dont celui portant sur *Aménagement du territoire, services publics et services au public* : « En conclusion, le CESE estime que, si le service rendu prime sur le statut juridique, il importe que la puissance publique en conserve la maîtrise. L'État doit demeurer le garant de l'intérêt général »¹².

La Fonction publique est le cœur du service public et le service public est le vecteur de l'intérêt général : « les services publics contribuent à améliorer le cadre de vie des populations et à renforcer l'attractivité des territoires, ils sont des facteurs majeurs de cohésion territoriale et sociale »¹³.

Trois principes sont constitutifs du premier statut de 1946, qui ne concernait que les fonctionnaires de l'État :

- le principe d'égalité d'accès aux emplois publics posé par l'article 6 de la Déclaration des droits de 1789, lequel fixe l'accès par voie de concours aux emplois publics ;
- celui d'indépendance, mettant le fonctionnaire à l'abri de l'arbitraire administratif, des pressions politiques et des lobbies ;
- celui de la pleine citoyenneté du fonctionnaire. Il doit rendre compte à la Nation de l'exercice de sa mission, ce qui suppose qu'il ait la plénitude des droits du citoyen et qu'il ne soit pas un sujet du pouvoir politique.

Avant son adoption, l'idée même d'un statut était conçue par les gouvernants de l'époque comme l'instrument d'application du principe hiérarchique d'obéissance du

12 Avis du CESE, *Aménagement du territoire services publics, services au public*, présenté par M. Jean-Alain Mariotti, janvier 2006.

13 *Idem*.

fonctionnaire. C'est pourquoi le mouvement syndical rejetait cette idée en parlant de « statut-carcan ». D'ailleurs, le premier statut a été élaboré sous Vichy : c'était la loi du 14 septembre 1941, inspirée par la charte du travail de l'État français. Le statut de 1946 a ouvert la voie à l'affirmation d'une conception démocratique, qui n'a cessé de s'affirmer et de se préciser ensuite. Elle fonde l'organisation de la Fonction Publique en trois versants (lois de 1983 à 1986) donnant naissance au Statut général des fonctionnaires composé de quatre titres : Titre I portant droits et obligations des fonctionnaires ; Titre II portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; Titre III portant disposition statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; Titre IV portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière.

Conforter le sens du service public

Dans les années 1930, la redéfinition du rôle de l'État se heurte à un double obstacle intellectuel : pour la majorité de la gauche, les crises sont inévitables dans un système capitaliste qu'il faut détruire ; pour les économistes classiques, l'économie ne peut être un système social de production. Le rôle régulateur de l'État est circonscrit à la frappe de la monnaie, au budget et à la gestion de la dette.

L'application du programme de la Résistance et la disqualification des anciennes classes dirigeantes dissipent la méfiance de la gauche envers l'État-patron et les visions keynésiennes des hauts fonctionnaires pénètrent l'économie. Ainsi, les nationalisations ont-elles fait l'objet d'un large accord, symboles de réappropriation par le pays d'éléments de souveraineté. Elles témoignent d'une politique conçue comme un système global articulé et planifié, dont le premier Plan, adopté en 1947, se veut emblématique.

Jusque dans les années 1970, l'État favorise les concentrations et les formations de groupes industriels compétitifs, il pilote les restructurations en maîtrisant l'accompagnement social, il développe une politique de grands projets et de plans sectoriels destinés à protéger des industries menacées par la concurrence étrangère et à promouvoir des innovations technologiques.

La mondialisation des économies, le ralentissement de la croissance, l'effritement des compromis sociaux ont favorisé un déclin de l'intervention de l'État. La décennie 1980-1990 marque ainsi une rupture avec la période précédente.

Comme le souligne Pierre Rosanvallon, « *L'État ne peut pas simplement être un État d'arbitrage, un État stratège, il doit aussi être un État de projection, gardien de la perpétuité sociale, ainsi que la vigie de la vie collective. (...) Réfléchir sur l'État, c'est retrouver le sens de ce service public, c'est la condition pour réintégrer le long terme dans l'État qui représente un objectif absolument central aujourd'hui* ».

Des champs d'intervention discutés

Réduction des capacités d'intervention de l'État

Les fonctions traditionnelles de régulation économique et de redistribution sociale, les postulats selon lesquels l'État était considéré comme le garant de la croissance économique et du progrès social s'estompent à partir des années 1970 dans l'ensemble des pays occidentaux mais avec des implications spécifiques pour la France, compte tenu de la configuration particulière de l'État.

« L'État a très largement fondu », constate Guy Carcassonne¹⁴. Si, pour lui, les évolutions institutionnelles, à l'instar de la consolidation de la construction européenne et de la décentralisation, ont contribué à restreindre les capacités d'intervention de l'État, elles ne sont pas les seules causes majeures de ce bouleversement qu'il qualifie d'envergure. Il estime en effet qu'« *en termes strictement économiques, il fut un temps où l'État occupait une position dominante sur ce qui, aujourd'hui, relève à l'évidence de l'activité privée. Non seulement les nationalisations de 1981 ont été largement effacées, mais ont également été effacées en large partie celles de 1946. Il fut un temps où l'essentiel du crédit, la totalité de la banque, la totalité de l'assurance, c'est-à-dire l'ensemble des institutions financières, étaient sous le contrôle de l'État, où les plus grands groupes industriels étaient possédés par l'État* ».

Dans une interview à *Acteurs Publics*¹⁵, Jacques Attali estime que « *l'État est devenu une sorte de « Titanic », « saigné aux quatre veines », « qui ne pense plus* ». L'affaiblissement de l'État résulterait d'une conjugaison de facteurs dont la « *décentralisation conférant des pouvoirs aux collectivités territoriales, la construction européenne, la globalisation faisant remonter la décision au marché mondial, les privatisations qui ont cédé au privé des pans entiers de l'économie* ».

La même tonalité peut être donnée aux constats portés et analysés par Alain Juppé¹⁶, lequel livre trois facteurs à ce repli du rôle de l'État.

- « *La vogue des idées libérales, voire ultralibérales, préférant faire confiance à la régulation par le marché qu'à l'intervention de l'État* ». Au niveau international, cette conception s'est manifestée sous l'impulsion du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, sous l'influence du consensus de Washington. Ainsi, l'aide du FMI aux pays en difficulté était conditionnée à « *un régime de cheval axé autour de la privatisation des activités économiques les plus importantes, de la déréglementation, de coupes claires dans les budgets des États concernés, y compris dans les secteurs aussi stratégiques que l'éducation et la santé* ». Au niveau européen, M. Juppé note que « *l'un des fondements de la construction européenne est ce que j'appellerais peut-être en caricaturant : le dogme de la concurrence pure et parfaite* », en évoquant l'ouverture à la concurrence d'un certain nombre de monopoles étatiques, comme dans le secteur de l'énergie ou des transports ou les obstacles à reconnaître la prééminence des États quant à leur politique industrielle. Au niveau français, plusieurs évolutions relevant de la même démarche sont soulignées comme les privatisations et l'ouverture du capital d'un certain nombre de services publics.
- L'aspiration à plus de décentralisation construite par plusieurs vagues de réformes depuis les années 1980.
- La contrainte budgétaire qui conduit à la recherche de la réduction de la dépense publique par la réorganisation et la compression des services de l'État au travers de multiples réformes.

La même tonalité traverse les expressions de plusieurs organisations syndicales de salariés, dont celle de la Confédération européenne des syndicats (CES), qui regroupe entre autres les grandes centrales syndicales françaises et appelle notamment par une déclaration

14 Audition de M. Guy Carcassonne, professeur de Droit constitutionnel, devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 2 juin 2010.

15 *Acteurs Publics* 28 juin 2011.

16 Audition de M. Alain Juppé devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 23 juin 2010.

de sa secrétaire générale, Bernadette Ségol « à prendre les bonnes décisions pour changer de cap pour plus de solidarité européenne » en précisant que « les leaders européens doivent faire le choix de la solidarité et non plus laisser les commandes aux marchés financiers et aux agences de notation »¹⁷.

Transformation du rôle de l'État

L'amoindrissement des capacités d'intervention de l'État ne peut cependant être assimilé à de l'inactivité, tant au niveau européen qu'au niveau national. Ainsi, les évolutions structurantes constatées lors des dernières décennies ont trouvé des traductions législatives et réglementaires dans une multitude de domaines, ont donné lieu à des restructurations et à des réorganisations des services publics impulsées et conduites par l'État, ont largement inspiré des réformes sociales, territoriales, fiscales et budgétaires.

S'agissant, par exemple, des privatisations, Jean Louis Bianco¹⁸ souligne que « l'Union européenne impose de manière parfois excessive la mise en concurrence mais pas la privatisation et c'est l'État qui a choisi de le faire ». On peut à cet égard s'interroger légitimement sur l'intérêt social, économique et environnemental de certaines privatisations, à l'instar de celle des autoroutes qui n'a profité ni aux usagers - comme le souligne un rapport de 2008 de la Cour des comptes estimant que les hausses de tarifs étaient « mal étayées » et leur « justification invérifiable » - ni à l'État et à son Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF)¹⁹, qui, du fait de la réduction des dividendes perçus, manque cruellement de recettes pérennes pour financer la réalisation ou l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou portuaires.

Le déploiement des concepts « moins d'État » ou l'« État minimum » s'est traduit par une réduction de son champ d'intervention et une transformation de son rôle, diminué par le transfert progressif de ses missions et de celles couvertes par le maillage de services publics à la sphère privée en organisant socialement et spatialement de nouveaux espaces aux marchés financiers.

Les crises financières sporadiques de la dernière décennie, et singulièrement celle, systémique, intervenue en 2008, interrogent le bien fondé de cette transformation du rôle de l'État.

Quels principaux enseignements de la crise ?

La crise financière historique de 2008, qui se prolonge en une grave récession économique et en crise des finances publiques, apporte de nombreux enseignements.

Le premier est la mise en exergue des défaillances des conceptions visant à estomper l'intervention sociale, économique et environnementale des États au bénéfice de régulations par les seuls marchés financiers. Le second porte sur l'indispensable intervention des États, qui se sont présentés en remparts contre les dérives du système ; ils ont déployé des financements publics exceptionnels, pris des mesures immédiates et conjoncturelles de soutien aux systèmes productif, financier et bancaire suivies de plans de relance. En France, des mesures sociales, certes limitées, ont été prises après négociation

17 Site de la Confédération européenne des syndicats, <http://etuc.org/a/8969>, août 2011.

18 Entretien particulier de la rapporteure avec M. Jean-Louis Bianco, député, président du Conseil général des Hautes-Alpes, le 11 septembre 2011.

19 Créé par décret du 26 novembre 2006.

entre les organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Le troisième est l'émergence d'une volonté publiquement affichée d'instaurer des structures de régulation aux niveaux international, européen et des États. *In fine*, cette crise a révélé le caractère décisif des diverses interventions de l'État, alors qu'il aurait pu rester « indifférent », conformément à l'idéologie ultralibérale.

Cette idéologie d'un État ultra-minimal n'est plus d'actualité ; la croyance selon laquelle le marché est capable de s'autoréguler et de réguler les rapports humains est ébranlée. L'intérêt de redonner à la sphère publique les moyens de redevenir un acteur économique, de refonder l'administration et l'action publique pour répondre aux besoins actuels et futurs, se confirme même dans une économie mondialisée, comme le souligne Jacques Chevallier : « *Même dans une économie largement mondialisée, sa médiation reste nécessaire pour établir certaines règles du jeu, assurer la fourniture des services collectifs, maintenir l'ordre et la sécurité* »²⁰. Une conception partagée par Philippe Aghion²¹, qui estime que le dogme selon lequel l'État doit être minimum afin de ne pas entraver la croissance économique reposant sur le dynamisme des marchés financiers et des entreprises privées a été secoué par la crise économique et financière, ce qui le conduit à préconiser « *un État autrement* » devant remplir trois fonctions essentielles :

- celle de régulateur et de garant des pouvoirs démocratiques ;
- celle de redistributeur et de garant du contrat social ;
- celle d'investisseur dans l'innovation, la formation et le savoir. L'État joue dans ces domaines un rôle privilégié d'impulsion et d'orientation, même si d'autres partenaires interviennent aujourd'hui dans ces champs.

« *Nous payons pour la faute des banques* » affirme, pour sa part, Zaki Laïdi²², estimant que « *nous continuons à vivre dans une économie où les gains financiers sont privatisés mais où les pertes sont socialisées* ».

Après des années à avoir été décriée, l'intervention de l'État est sollicitée, légitimée, réhabilitée. Le concept d'intérêt général renaît et le rôle de garant de l'État est réaffirmé. Un nouvel équilibre entre la puissance publique, et principalement l'État et le marché, est recherché. Cependant, des conceptions différentes s'expriment sur la nature et l'ampleur de cet équilibre, qui peuvent être traduites par deux expressions : « rassurer les marchés financiers » ou « s'affranchir de la tutelle des marchés financiers ». La nature et le sens de l'intervention de l'État sont de fait conditionnés aux réponses apportées à ces deux problématiques d'actualité.

Olivier Williamson et Elinor Ostrom, tous deux prix Nobel d'économie en 2009, confirment dans des recherches portant sur des domaines différents, que le marché ne peut être la solution ultime. Ils mettent en perspective des pistes pour s'en affranchir, tout en soulignant la complexité des solutions et l'intérêt d'en mesurer les avantages et les défauts avant leur mise en œuvre, afin de pouvoir constamment les corriger.

C'est également le sens de l'appel de plus de 200 « économistes atterrés »²³, qui considèrent nécessaire de « *montrer la pluralité des choix possibles en matière de politique économique* » et

20 Jacques Chevallier, *l'évolution de l'État in L'État de la France 2011*, La Découverte, mai 2009, p.243-249.

21 Philippe Aghion, *Le retour de l'État régulateur*, Le Monde du 6 juillet 2010.

22 Zaki Laïdi, Directeur de recherche à Sciences Po, in Le Monde du 30 juin 2011.

23 Manifeste d'économistes atterrés, <http://economistes-atterres.blogspot.com/2010/09/manifeste-des-economistes-atterres.html>, 8 mars 2010.

estiment, à partir de leurs analyses argumentées sur l'inefficience des marchés financiers, souhaitable de « *desserrer l'étau imposé par l'industrie financière aux politiques publiques* ». À cet égard, Cynthia Fleury²⁴ souligne : « *Si vous prenez le cas du Manifeste des économistes atterrés, on peut ne pas être d'accord mais vous avez des recommandations des six cents économistes dont fait partie une très grande partie de nos professeurs. On ne peut pas seulement avoir de la condescendance en face de ces forces vives citoyennes qui prennent le temps de penser des propositions. Je me demande pourquoi un organe comme le CESE ne peut pas se dire « passons au crible, allons un peu plus loin que la visée journalistique de ces propositions, intéressons-nous y, pas forcément pour nous y plier, mais pour faire vivre ce paradigme délibératif. Ce rôle de sortir la démocratie de son ornière figée, sclérosée, c'est fondamentalement un des rôles qui peut être dévolu à un organe comme le vôtre* ».

Si des mesures immédiates sont souhaitées, voire recommandées, pour amoindrir les effets sociaux et économiques de la crise, celle-ci appelle des réformes structurelles pour retrouver une croissance économique. En ce sens, la rapidité avec laquelle certaines sont annoncées, comme par exemple celle communément appelée « la règle d'or », en plein mois d'août 2011, avec la volonté d'une introduction dès la même année dans la Constitution française, interrogent ; interrogation renforcée par le fait que son effectivité ne serait opérationnelle qu'en 2013. La complexité de la situation, les incertitudes quant à l'avenir, la multiplicité des solutions préconisées par un panel diversifié pour « sortir de la crise » appellent, eu égard à leurs incidences sociales, économiques et environnementales dans les territoires, l'organisation de débats de qualité confrontant les constats, les analyses, les perspectives à court, moyen et long terme ouvertes par les recommandations préconisées dont celles du CESE : « *il revient aux décideurs politiques, aux chefs d'État et de gouvernement, de se positionner en première ligne et de reprendre, après des décennies de laisser faire, la conduite de la mondialisation et le contrôle des activités économiques et financières* »²⁵.

En effet, la vision sociétale de long terme de l'État est rendue plus difficile par le sens et le contenu des réformes et par le fait que des décisions conjoncturelles et de court terme sont privilégiées.

Vers un État visionnaire²⁶

Toute politique d'aménagement du territoire, à l'échelle planétaire ou à celle d'un pays, porte une vision de ce territoire partie prenante d'un projet de société. De nombreux avis rendus par le CESE portent, au travers des préconisations formulées, une conception d'un aménagement réduisant, voire éradiquant, les facteurs d'inégalités. Il en est ainsi de celui portant sur *Conditions pour le développement numérique des territoires* présenté par André Marcon réclamant « *une intervention publique forte* » d'un « *État stratège, garant de l'intérêt général* », faisant « *prévaloir les critères d'aménagement du territoire sur ceux de la concurrence* »²⁷.

24 Audition de Mme Cynthia Fleury devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, 5 juillet 2011.

25 Avis du CESE, *Au cœur du G 20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*, présenté par MM. Bernard Guirkingier et Guy Vasseur, septembre 2011.

26 Contribution de la Délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, *Quelle place pour la prospective : État stratège, État visionnaire ?*.

27 Avis du CESE, *Conditions pour le développement numérique des territoires*, présenté par M. André Marcon, février 2009.

Dans un contexte où les perspectives s'avèrent plus difficiles à établir du fait d'incertitudes majeures (crise financière et économique mondiale, taux très élevé de chômage...), la question de la capacité de la puissance publique à appréhender et à apporter des réponses aux défis qui se poseront sur le long terme est soulevée. Dès lors, il convient d'imaginer les contours d'une organisation institutionnelle capable de penser le long terme et de mobiliser les décideurs aux meilleurs moments.

Du Commissariat général du Plan au Centre d'analyse stratégique

Créé après la Seconde Guerre mondiale, le Commissariat général du Plan (CGP) avait pour missions et objectifs premiers de moderniser la France et de lui donner les moyens de production requis pour produire plus et mieux. Onze plans quinquennaux se sont succédé. Lors de l'élaboration du IV^{ème} plan (1962-1965), des innovations procédurales ont eu lieu : création du Conseil supérieur du plan, consultation du Conseil économique et social sur les grandes orientations, etc.

Les luttes sociales de mai 1968, ainsi que les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, révèlent la difficulté d'anticiper l'avenir et rendent de plus en plus difficile l'exercice de la planification. Pour autant, l'organisation d'une cohérence territoriale est recherchée. En 1984, après les lois de décentralisation, un Contrat de plan État-région est mis en place pour assurer cette cohérence entre le plan national et le plan de chaque région. Ce contrat a été requalifié de Contrat de projet État-région à partir de 2007 ; contractualisation des relations traduite par un document engageant les deux entités publiques sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants.

En 2005, la suppression du Commissariat général du Plan est annoncée au profit du Centre d'analyse stratégique (CAS). Placé sous l'autorité du Premier ministre, avec pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle, le CAS s'appuie sur un réseau d'expertise et de concertation composé de quatre conseils - d'orientation pour l'emploi, d'analyse économique, d'analyse de la société, d'orientation des retraites - et du Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII).

Depuis la disparition du Commissariat général du Plan en 2006, il n'existe pas d'organe public et pérenne de prospective associant la société civile. Cet outil serait pourtant utile pour un État confronté à sa mission fondamentale d'orientation et de pilotage de la société. Avec des variations liées aux réalités sociales et politiques de chaque pays, la prospective telle qu'elle est aujourd'hui exercée dans plusieurs pays européens s'articule autour de trois grandes fonctions : contribuer au débat public, favoriser la consultation et la concertation, être un outil d'aide à la décision et à la définition des priorités stratégiques.

Un État stratège, développeur et responsable

Conjuguer le présent et l'avenir

L'émergence des grandes questions politiques sur le long terme - souvent complexes, d'ordre structurel et international - s'oppose la plupart du temps aux urgences économiques, sociales, sociétales... dont le non-traitement immédiat par les élus politiques n'est pas

compris par l'opinion publique²⁸. Pour les problèmes relevant du temps long, le pouvoir politique a trop fréquemment adopté un traitement symbolique, sans pour autant engager les réformes structurelles nécessaires, ni s'exposer au coût politique qui les accompagne.

En effet, l'urgence guide souvent le gouvernement à prendre des mesures immédiates qui ne s'inscrivent pas forcément dans une politique publique de long terme. Les problèmes cruciaux que sont l'emploi, le pouvoir d'achat, la pauvreté, les tensions sociales dans certaines banlieues, la délocalisation sauvage d'entreprises, nécessitent un traitement de fond peu compatible avec des réponses d'urgence prises au coup par coup, lesquelles tendent à se multiplier. Court terme et long terme ne s'opposent pas, ils se complètent. Cependant, le « *court-termisme* » en vogue - « *nous gérons le journal de 20h, pas l'avenir de la France* » - ne peut durablement se substituer à une vision prospective, à « *une gestion du temps long* »²⁹.

Pour traiter les problèmes de long terme, un processus démocratique demande à être inventé. Jean-Paul Delevoye, président du CESE, s'appuie sur l'image « *du moteur à quatre temps* » pour décrire les grandes étapes du processus décisionnel dans une démocratie, à savoir : « *le temps de la pédagogie des enjeux, de l'organisation du débat public, de la prise de décision et de son exécution* ». Cela suppose d'intégrer, outre l'État, d'autres acteurs dans le processus.

Se posent l'opportunité et la pertinence d'une institution qui poursuive une réflexion sur le long terme, menée avec indépendance et une réelle liberté de pensée. La société civile dans la pluralité de ses composantes a toute légitimité pour y être représentée. Le CESE, troisième chambre constitutionnelle de la République composée d'un large panel de représentants de la société civile organisée et où siègent aussi des représentants des collectivités locales, correspond à cette institution. Il joue déjà ce rôle. Il faut le conforter.

Passer de l'État « indifférent » à l'État stratège développeur

Actuellement, l'État inspire une certaine méfiance à laquelle se conjugue une réelle défiance vis-à-vis du monde politique. Cette convergence peut s'expliquer par une indifférence et une impuissance souvent perceptibles dans le discours politique. Dès lors, les citoyens s'éloignent de la vie publique et de la scène politique quand l'État leur est sans cesse présenté comme indifférent en arguant de son impuissance à intervenir³⁰. Or, l'État ne saurait être indifférent aux problèmes qui se posent à tous les citoyens, même s'ils n'apparaissent pas immédiatement comme d'essence politique. Il doit être en capacité de se mobiliser quand les citoyens, les acteurs économiques, sociaux..., font appel à lui. Quelques exemples récents, issus de la crise internationale de 2008, montrent à quel point l'intervention de l'État comme médiateur, législateur, développeur... s'est révélée décisive.

Ce constat pousse à placer l'intérêt général au cœur des interventions de l'État pour mieux l'écartier des intérêts propres distincts de l'utilité publique. L'État pourrait ainsi se concentrer davantage sur les dimensions essentielles du service public : la qualité, l'égalité,

28 Emmanuel Macron, Quelle serait la temporalité politique pour articuler temps courts et temps longs ?, revue *Esprit* mars-avril 2011.

29 Audition de M. Michel Delebarre, ancien ministre d'État, député-maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque, devant la section de l'aménagement durable des territoires le 16 juin 2010.

30 Emmanuel Macron classe le discours politique en trois grandes voies : celui qui s'affiche comme volontaire pour masquer son impossibilité d'agir (la promesse, l'incantation), celui dénonçant l'incapacité d'agir (dénonciation plus ou moins démagogique) et celui de l'explication de la complexité justifiant que l'action est difficile en raison du réseau d'interdépendance.

la pérennité et l'adaptabilité, qui permet de penser l'avenir des services publics comme conforme aux attentes des usagers. En effet, le service public n'est pas simplement un mode d'organisation ou un statut, il est aussi une façon de faire exister dans le temps la vie collective et il y a nécessité de débattre de son sens pour l'avenir.

En ce sens, on pourrait concevoir un « *État développeur garant des services publics et de l'intérêt général pour faciliter l'égalité d'accès à un certain nombre de biens et services indispensables à l'exercice d'une pleine citoyenneté moderne* »³¹.

Passer d'un État « différant » à un état éclairé de la décision publique

L'indifférence de l'État peut se manifester par le report des décisions nécessaires, en accumulant les livres blancs, les rapports... ce qui peut avoir pour conséquence de différer sans cesse des décisions dont l'urgence n'est ignorée d'aucun responsable politique. Dès lors, l'État dépourvu de prospective et de vision du long terme s'affole quand le chômage, la précarité, des mesures fiscales ou budgétaires perturbent les comptes sociaux, mettent en péril l'avenir des systèmes de retraite, d'assurance maladie, fragilisent les capacités d'intervention des collectivités locales... Les tentatives de réforme sont alors souvent incomprises puisque la motivation ne réside pas dans une stratégie de prospective mais est liée à l'importance des déficits. Le plus souvent, ces réformes n'apparaissent pas comme servant le progrès social ou l'intérêt général mais sont plutôt perçues comme des reculs, des pertes d'acquis sociaux, etc. Pour reprendre l'expression de M. Etchegoyen, « l'État différant » agit alors « dos au mur », en ne proposant pas une vision de l'avenir mais une vision strictement comptable visant à répondre aux dangers imminents, les réformes différées étant alors élaborées dans l'urgence.

La notion d'État stratège, prenant en charge les questions de long terme, revêt une multitude d'approches pour définir avec plus de précision le rôle que devrait jouer la puissance publique en la matière.

Ainsi, le terme même d'État stratège est parfois contesté car considéré comme non approprié aux moyens dont disposerait réellement la puissance publique pour accomplir cette fonction. L'État devrait alors se contenter de se projeter dans l'avenir en incitant les forces vives de la Nation à agir dans une direction qui paraît la plus conforme à l'intérêt collectif. En ce sens, « *l'État essaierait au mieux de tracer des pistes d'avenir, au mieux de les servir, sans être en mesure de définir de manière précise l'ensemble des actions que chacun doit entreprendre* »³². L'État n'aurait donc pas vocation à être un stratège « impératif » ni même véritablement « incitatif ».

De plus, les outils d'analyse, de prévision, de programmation, de planification... nécessaires à cette tâche sont actuellement répartis dans différents lieux de réflexion. Or, cette somme de connaissances, utiles au constat partagé et à l'élaboration d'une vision prospective, se trouve disséminée au sein de la société et paraît difficilement centralisable par l'État.

Enfin, dans l'immédiat, on peut regretter que des instances d'expertise, de confrontation, d'anticipation de situations et de propositions pour y remédier soient négligées par l'État, qui pourtant les a lui-même mis en place, à l'instar, par exemple, du Conseil national de lutte contre les exclusions (CNLE). Par exemple, ce conseil n'a effet été aucunement consulté

31 Nasser Mansouri et Jean Christophe Le Duigou, *10 propositions pour sortir de la crise*, octobre 2009.

32 Audition de M. Guy Carcassonne, devant la section de l'aménagement durable des territoires le 2 juin 2010

en amont des annonces gouvernementales de projets de réforme du Revenu de solidarité active (RSA), instauré à l'issue d'un long processus de concertation dans le cadre du Grenelle de l'Insertion, sous l'égide du Haut commissariat aux solidarités actives.

Il convient alors de s'interroger quant à la création d'un organe de prospective publique, en parallèle du Centre d'analyse stratégique. Son rôle serait, outre de permettre à l'État d'adopter une approche stratégique des enjeux du futur, de construire avec la société civile des scénarios dans des rythmes prévisibles et souhaitables qui s'articuleront avec la temporalité politique.

La proposition émise dans le cadre de l'avis *Dynamiser l'investissement productif en France*³³ pourrait pleinement satisfaire cette exigence en organisant « tous les cinq ans, à mi-chemin des échéances électorales nationales, des conférences de prospective rassemblant l'ensemble des acteurs (économiques et sociaux) ainsi que la puissance publique, pour définir sur la base des travaux scientifiques, des priorités et fixer des objectifs globaux en termes de croissance, d'investissement, d'emploi et de revenus. Le CESE est prêt à prendre toute sa place dans l'organisation de ce dialogue ». Cette proposition mérite d'être complétée en intégrant aux acteurs cités ceux de l'environnement et, dans les priorités et objectifs, ceux inhérents au développement durable.

La démocratie, moteur de l'action publique

« La perception de l'État par la société sera directement liée au degré de légitimité qui sera le sien » estime Pierre Rosanvallon, considérant que « la question de l'État s'identifie sur ce point à celle de la démocratie française »³⁴.

La légitimité de l'autorité de l'État stratège et développeur sera renforcée si son action est fondée sur ce que les citoyens - qu'ils soient catégorisés comme électeurs, organisés en structures représentatives ou acteurs collectifs économiques et sociaux (ces catégories correspondant à différentes formes de démocratie représentative, participative...) - peuvent reconnaître comme légitime.

Par ailleurs, la décision publique ne peut plus avoir un interlocuteur unique car l'action est complexe et le terrain d'application multiple. Elle devrait donc se discuter, s'amender, se corriger, se décliner au niveau le plus adapté, conformément au principe de subsidiarité.

Emmanuel Macron suggère à cet égard la création de « *chambres de décantation* », qui seraient tenues à l'écart d'une exposition médiatique trop importante, afin de devenir des instances contribuant à l'émergence de l'intérêt général sur le long terme. Elles s'ajouteraient aux chambres parlementaires dont les travaux, rythmés par les votes de la loi (dont l'initiative relève principalement du gouvernement) et du principe de l'annualité budgétaire (le vote annuel de la loi de finances) ne permet pas à l'Assemblée nationale ni au Sénat d'élargir suffisamment leurs horizons temporels de réflexion. De plus, l'inflation du nombre de lois votées chaque année, dénoncée tant par le Sénat que par le Conseil constitutionnel, remplit pour l'essentiel le planning parlementaire et a pour conséquence de raccourcir les délais d'examen et d'adoption des textes, tout en complexifiant pour le citoyen et les acteurs de la société civile l'acquisition d'une connaissance même minimale du corpus juridique.

33 Avis du CESE, *Dynamiser l'investissement productif en France*, présenté par M. Nasser Mansouri, mars 2008.

34 Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1993.

L'objectif serait, en levant les contraintes inhérentes à la procédure législative et son corollaire temporel, de disposer du temps nécessaire pour organiser le débat prospectif avec l'ensemble des acteurs de la société civile et de la puissance publique.

Il y a lieu de s'interroger sur la place et le rôle revalorisés que pourrait tenir le CESE dans ce processus.

Cependant, quelle que soit la pertinence des dispositifs retenus, ils devront en permanence s'interroger sur le sens et les finalités de leurs activités, *a fortiori* dans une période durablement marquée par des questionnements majeurs quant aux conditions à réunir pour favoriser le « vivre ensemble », le « faire société ».

Comment « faire société » et « vivre ensemble » ?

Vers une refondation sociale ?

Le « vivre ensemble » et le « faire société » ne relèvent pas d'une définition figée et unidirectionnelle rendant complexes les réponses à construire pour refonder les relations entre les femmes et les hommes. Pour autant, quelques repères forts sont à réaffirmer pour en constituer l'ossature. Il en est ainsi, par exemple, de la Déclaration des droits de l'Homme de 1948, laquelle stipule notamment dans son article premier que « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité* » (ce dernier étant le seul devoir énoncé de manière explicite), et, dans son article 22 que « *Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la Sécurité sociale ; elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité, grâce à l'effort national et à la coopération internationale, compte tenu de l'organisation et des ressources de chaque pays* ».

En dépit de la reconnaissance de ces valeurs et de ces droits fondamentaux dans la Constitution, le « faire société » interroge toute la société française et, dans une certaine mesure, les institutions européennes dans le cadre de la construction de l'Union.

Cette question n'est pas nouvelle : en témoigne par exemple la parution en 1997 du livre d'Alain Touraine *Pourrons-nous vivre ensemble ?* lequel constate un effacement des ensembles politiques, territoriaux, sociaux et culturels constitutifs de l'organisation de la société. Dans nos sociétés contemporaines, chacun reconnaît que les socles du « vivre ensemble » qui ont prévalu durant des décennies sont ébranlés par une conjugaison de phénomènes dont l'individualisme, l'éclatement des collectifs, la violence multiforme, une substantielle perte de légitimité des pouvoirs publics et de leurs institutions ou représentation, la montée des communautarismes, des sentiments d'exclusion et d'injustice liés à l'accroissement des inégalités, au développement de la pauvreté confirmée par la dernière étude de l'INSEE³⁵. Après une absence de diminution de son taux à partir des années 2000, celui-ci augmente en 2009, laissant augurer une courbe semblable pour les années suivantes. De surcroît, elle touche des catégories de plus en plus larges de la population - privées d'emplois, salariés, retraités, agriculteurs, artisans. Une partie grandissante de la population ne se sent pas à l'abri de la pauvreté. Ce constat confirme l'inefficacité des

35 INSEE, août 2011.

politiques publiques pour tout à la fois permettre à celles et ceux qui y ont sombré d'en sortir de façon pérenne et pour éradiquer ce fléau, facteur d'exclusions sociales, professionnelles et culturelles, et ce, en dépit d'une volonté politique exprimée au plus haut niveau de l'État de « *réduire la pauvreté d'au moins un tiers en 5 ans* »³⁶. Dans l'immédiat, la décision prise de diminuer drastiquement les moyens financiers des associations œuvrant à l'aide aux « plus démunis » n'est pas particulièrement opportune.

Refonder le rapport solidarité - responsabilité

Liberté, Égalité et Fraternité sont les valeurs constitutives de la République ; le terme solidarité s'étant substitué, dans le langage courant, au vocable fraternité. Mais si, comme le souligne Pierre Rosanvallon³⁷, « *se mettre d'accord sur des valeurs reste déterminant pour faire société* », il relève que « *ce ne sont pas des valeurs abstraites* ». « *Discuter de la justice, de la solidarité, de l'humanité, c'est à la fois facile et ce n'est pas là-dessus que l'on peut véritablement construire car, dans nos sociétés, personne ne défendrait des valeurs de brutalité ou d'arrogance. Le problème est de savoir précisément comment on articule un devoir de solidarité, le rapport solidarité-responsabilité* ». Cela reste, selon lui, une question fondamentale qui explique les raisons pour lesquelles « *les politiques sociales sont aujourd'hui les plus âprement discutées* » à l'instar du RSA ou de la gestion du chômage ou encore renvoie au débat portant sur « *quelle doit être la part de chacun, la contribution de chacun* », justifiant que « *les questions fiscales et les questions d'État Providence sont le cœur de la vie des démocraties* »³⁸.

Le manifeste publié par la Ligue de l'enseignement à l'issue de son congrès en octobre 2010 propose de « *redonner à chacun confiance en lui-même, confiance en l'autre et confiance dans les cadres collectifs qui protègent et émancipent tout à la fois* ». Les perspectives tracées à partir de ce postulat méritent d'être retenues comme, par exemple, réinstaurer la confiance, recentrer l'économie sur les besoins, au service des hommes et des femmes, asseoir les processus démocratiques sur des femmes et des hommes libres et responsables, renouveler l'action publique en promouvant sa construction conjointe entre élus, responsables administratifs et représentants des populations concernées, acteurs ou usagers, au premier rang desquels les syndicats d'employeurs et de salariés, ainsi que les associations, réinventer une fiscalité en adéquation avec les articles 13 et 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.

Elles ouvrent des champs d'actions aux politiques globales et sectorielles pour donner un sens commun et de la chair aux notions de cohésion sociale, économique et territoriale promues au niveau européen et déclinées en France.

36 Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, pour la Journée mondiale du refus de la misère, le 17 octobre 2007.

37 Audition de M. Pierre Rosanvallon, Historien, membre du Collège de France, devant la section de l'aménagement durable des territoires le 7 avril 2010.

38 Journée de travail sur *La légitimité des organisations de la société civile* - 16 octobre 2007.

L'État et la recherche de cohésion sociale, économique et territoriale prônée au niveau européen

La recherche d'un aménagement équilibré des territoires n'est pas nouvelle. En France, dès les années 1960, l'impact et la volonté d'une correction des transformations de l'économie est le cœur des politiques d'aménagement du territoire. « *Les inégalités importantes et durables entre régions peuvent compromettre le succès d'une politique de croissance en aggravant les déséquilibres économiques et les tensions sociales* » estime à cet égard le chef du service régional et urbain du Commissariat général du Plan³⁹, justifiant une politique d'aménagement du territoire tournée vers le rapprochement des niveaux de revenu et les potentiels de production entre les territoires.

Ce diagnostic et cet objectif restent très présents dans le débat public actuel. À la concurrence exacerbée entre les territoires, tant au niveau européen qu'à l'échelle du pays, pour attirer les activités et les hommes, doit se substituer un développement harmonieux et équilibré, facteur de sécurités sociales, économiques et environnementales.

La cohésion : une notion européenne reconnue, institutionnalisée et élargie

Le concept de cohésion relève de la construction européenne. Il est, pour certains, vecteur de remise en cause du principe d'égalité, l'un des fondements constitutifs de la République française, lesquels optent ainsi pour l'expression « inégalités territoriales » en lieu et place de « disparités territoriales ». Ce débat est loin d'être sémantique. Il prend notamment tout son sens lors des interprétations des « disparités territoriales », qui ne peuvent être niées, et des préconisations formulées pour y remédier. Si l'intérêt de l'élaboration de valeurs et de règles de vie communes est très largement partagé, celles-ci doivent aussi reconnaître et préserver les singularités de chacun des pays ; s'appuyer et mettre en valeurs leurs potentiels. Ce postulat demande à être décliné en France.

Historiquement, le concept de cohésion apparaît dans le corps des traités dès l'Acte unique de 1986 ; l'articulation entre l'économique et le social est alors l'un des premiers objectifs affichés. Il se traduit par un transfert de ressources des pays les plus riches vers les régions les plus pauvres *via* différents instruments, tous regroupés dans le cadre des « fonds de cohésion » : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds social européen (FSE) et fonds de cohésion.

La politique de cohésion européenne repose sur trois objectifs :

- l'objectif « *convergence* » (81 % des crédits) bénéficie aux régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire (la France en bénéficie au titre de ses régions ultrapériphériques) ;
- l'objectif « *compétitivité régionale et emploi* » (16 % des crédits) concerne les régions qui ne peuvent plus être éligibles à l'objectif « convergence » ;

39 Pierre Viot, 1967.

- l'objectif « *coopération territoriale européenne* » (2,5 % des crédits) n'est pas non plus limité à certaines régions et finance des projets de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale⁴⁰.

Sont envisagés, dans le cadre des négociations ouvertes pour la préparation des prochaines perspectives financières, la création d'une catégorie intermédiaire de régions qui pourraient bénéficier d'aides européennes et dont le PIB serait entre 75 % et 90 % de la moyenne européenne.

Le terme de cohésion territoriale émerge, quant à lui, lors de la rédaction du livre vert qui lui est consacré, sans pour autant aboutir à une définition claire et partagée, comme le note l'intervention du représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, Pierre Sellal, en janvier 2008 au cours de son audition par la commission pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale : « *Si le concept de cohésion territoriale est reconnu, sa traduction en termes de politiques européennes reste à décrire* ». Néanmoins, cette politique constitue un enjeu important pour les collectivités territoriales ; en témoignent les déclarations en 2008 de Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France (ADF) : « *La cohésion territoriale est une question fondamentale pour les départements, au regard notamment des responsabilités accrues que beaucoup ont prises dans la gestion des fonds structurels européens* » et de Louis le Pensec, Président de l'Association française du conseil des communes et régions d'Europe (AFCCRE), qui élargit le propos : « *L'erreur serait de limiter notre réflexion sur la cohésion territoriale à la seule mise en œuvre des fonds structurels européens, en négligeant l'impact sur nos territoires des autres politiques communes, notamment celles liées à la concurrence, l'agriculture, l'environnement, les transports ou la citoyenneté européenne* ».

En dépit des difficultés à définir clairement le concept de cohésion, le traité de Lisbonne le conforte et consacre sa dimension territoriale. Le titre XVIII du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) substitue à la cohésion économique et sociale celle de « cohésion économique, sociale et territoriale » conformément aux dispositions de l'article 3 qui énonce que l'Union « *promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres* ». L'article 174 du TFUE définit les régions auxquelles une attention particulière doit être portée : les zones rurales, celles impactées par une transition industrielle ou par des réalités géographiques ou démographiques (faible densité de population, régions insulaires, transfrontalières ou de montagne). Par ailleurs, le traité de Lisbonne fait entrer les fonds structurels dans la procédure de codécision.

Conjuguer diversité et cohérence en France et en Europe

L'interdépendance des approches de la cohésion retenue au niveau européen met en exergue la triple nécessité de prendre en compte les réalités territoriales, de conjuguer harmonieusement des objectifs sociaux, économiques et environnementaux et de s'interroger sur le niveau pertinent d'impulsion et de coordination des politiques publiques globales et sectorielles à déployer pour les atteindre.

Le sens des principales préconisations formulées par le CESE dans l'avis *Aménagement du territoire, services publics et services au public* garde sa pertinence : « *les services publics contribuent à améliorer le cadre de vie des populations et à renforcer l'attractivité des territoires,*

40 Source : site Europa : cité par *Comprendre l'Union européenne* de Jean-Luc Sauron, Emmanuel Barbe, Philippe Auberdeau et Emmanuel Puisais-Jauvin, CNED La documentation Française, 2011, p.125.

ils sont des facteurs majeurs de cohésion territoriale et sociale » ; et d'exhorter notamment le gouvernement à « poursuivre son action pour l'adoption d'une directive cadre sur les SIG afin de conforter les services publics dans le droit communautaire et fournir aux États membres un socle de principes communs concernant ces services »⁴¹.

Dans ce cadre, les orientations et les mesures défendues par l'État au niveau européen doivent mieux reposer sur une construction qui mobilise l'ensemble des acteurs publics et singulièrement les collectivités locales, eu égard au champ de leurs missions économiques, sociales et environnementales et à la pluralité des acteurs et dynamiques territoriales. De nouvelles règles du jeu, de nouveaux outils et de nouvelles procédures doivent être inventés dans les territoires du local au niveau européen, à l'instar de ce préconisait l'avis rendu par Claude Roulleau⁴² : « *L'État doit jouer un rôle de stratège. Il doit assumer ses missions régaliennes et ses missions de solidarité. Il doit conserver son rôle d'arbitrage et demeurer le garant de l'équité territoriale. Si la décentralisation est porteuse de la diversité, il faut que l'État porte la cohérence* ».

Cette demande justifiée de cohérence doit reposer sur les dynamiques des territoires en France, suggérant de structurer à tous les niveaux des processus de consultation et d'évaluation partagée.

Réduire les inégalités territoriales et sociales

M. Emmanuel Berthier, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), notait lors de son audition⁴³ par la section que certaines inégalités territoriales tendent à se réduire en France : ainsi, à titre d'exemple, les territoires ruraux littoraux de la façade atlantique et du Sud-Ouest tendraient à se repeupler ; de même, « *le dynamisme démographique est particulièrement fort dans les petites unités urbaines (moins de 10 000 habitants) et dans l'agglomération parisienne. Ceci contraste avec les années 1990 où les très grandes unités urbaines avaient un dynamisme comparable aux petites et supérieur à l'agglomération parisienne* »⁴⁴. Les travaux de Laurent Davezies montrent pour leur part que « *le modèle territorial, qui gagne actuellement, sur le plan d'un développement à la fois économique, social et démographique, est, contrairement à ce qui paraissait établi, celui de territoires faiblement « métropolisés », peu exposés à la mondialisation, et qui souvent captent plus encore qu'ils ne créent de richesses. (...) Les territoires les plus industriels et les plus productifs (...), quant à eux, parviennent de moins en moins à associer le développement social et démographique à leurs performances de développement productif, au contraire. On est loin du schéma du déséquilibre cumulatif au profit des métropoles les plus riches que nous ont prédit les économistes* »⁴⁵.

À l'inverse, les inégalités territoriales restent fortes et certaines augmentent, comme le montrent d'autres travaux de l'INSEE, et les unes et les autres doivent être combattues. Ainsi, à titre d'exemple, de fortes spécificités régionales demeurent dans la répartition des groupes

41 Avis du CESE, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, présenté par M. Jean-Alain Mariotti, janvier 2006.

42 Avis du CESE, *Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*, présenté par M. Claude Roulleau, octobre 2009.

43 Audition de M. Emmanuel Berthier, Délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 21 septembre 2011.

44 *INSEE Première* : « Le découpage en unités urbaines de 2010 : l'espace urbain augmente de 19 % en une décennie », de François Clanché et Odile Rascol.

45 Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Seuil, La République des idées, p. 107.

socioprofessionnels sur le territoire (les cadres et les jeunes diplômés, notamment, restant particulièrement concentrés en Île-de-France)⁴⁶ et les conséquences de la crise économique sur l'emploi sont inégales selon les régions : « *même si le chômage a augmenté dans l'ensemble des départements, les plus touchés sont ceux pour lesquels le taux de chômage était déjà très élevé sur la période précédente* », mais d'autres départements épargnés jusqu'alors ont aussi connu une augmentation forte⁴⁷.

Le rôle croissant des collectivités locales, et notamment des conseils régionaux en matière de stratégie de développement des territoires, confère à l'État un rôle déterminant dans la réduction des inégalités territoriales.

La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR).

- Les différentes missions de la DATAR

Administration de mission à vocation interministérielle, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) est un service du Premier ministre mis à disposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire. Elle prépare, impulse et coordonne les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État. À ce titre, elle assure la préparation des Comités interministériels d'aménagement et de développement des territoires (CIADT). Elle assure également une mission de veille du développement des territoires, exercé notamment *via* l'Observatoire des territoires chargé du suivi des diverses formes d'interventions publiques en matière d'accompagnement des territoires, et à travers les liens qu'elle entretient avec l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Elle coordonne aussi, par l'intermédiaire de son pôle chargé des mutations et du développement économique, les opérations de restructuration et d'accompagnement de la Défense dans les territoires concernés par la suppression ou par la réduction des unités militaires, les incidences locales de ces mutations en termes d'économie et d'emploi étant souvent fortes. La DATAR est de même engagée dans la valorisation des territoires ruraux *via* les « Assises des territoires ruraux », dans le réseau rural mis en place au niveau européen dans le cadre du FEDER, ainsi que par le travail prospectif qu'elle conduit *via* le projet « Territoires 2040 ».

Dans l'organisation déconcentrée de l'État, les préfets de région, assistés des Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), sont compétents pour fixer les orientations de l'État en matière d'aménagement du territoire et de développement économique et social. Ils sont à ce titre les relais et interlocuteurs privilégiés de la DATAR sur le territoire, en relation avec les préfets de départements et l'ensemble de l'administration déconcentrée.

- Des crédits non utilisés

Quelles raisons justifient la faiblesse d'utilisation des fonds européens de 14 milliards d'euros dont la France pourrait bénéficier au titre de la politique de cohésion sur la période 2007-2013 : le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE), les quatre programmes interrégionaux dédiés au Massif central, au massif alpin, aux fleuves Loire et Rhône ? « *À ce jour, 52 % des crédits destinés aux régions métropolitaines via le Feder sont programmés et 43 % pour les régions et départements d'outre-mer, mais seuls 17 %*

46 Cf. sur ce point : « Des spécificités socioprofessionnelles régionales », de Marceline Bodier, Cédric Nouël de Buzonnière et Joëlle Vidalenc, *INSEE Première*, octobre 2010.

47 Stève Lacroix, Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions, *INSEE Première*, mai 2010.

et 14,4 % des sommes ont réellement été dépensés. De même, 60 % des subventions issues du FSE ont été programmés dans les régions métropolitaines et 51 % en Outre-mer, mais seulement 18,6 % et 7,8 % des crédits ont été réellement payés. Le temps presse ! Si les fonds ne sont pas programmés avant le 31 décembre 2013 et dépensés avant le 31 décembre 2015, ils seront perdus » déplore M. Emmanuel Berthier dans une interview à Acteurs Publics en juillet 2011. Il y voit deux raisons. La première résulterait de la crise qui a réduit les capacités des entreprises et des autres acteurs à cofinancer des projets ; la règle étant que les fonds européens ne peuvent pas constituer une source unique de financement (logique dite de « contrepartie »). La seconde serait liée à la nécessité d'identifier des projets qui entrent dans le champ du développement durable, nouvel axe d'investissement des fonds européens au côté de la recherche et de l'innovation.

Les acteurs rencontrés invoquent, quant à eux, le caractère « tatillon » des démarches administratives, les rejets fréquents de leurs dossiers pour des raisons qualifiées « d'inaudibles » et n'hésitent pas à estimer que l'État freine les subventionnements afin de garder cette manne financière pour sa trésorerie.

Quelle que soit l'appréciation portée, force est de constater qu'en période de crise des financements publics, il est surprenant que des crédits ne soient pas utilisés.

Cela pose la question de la nature des relations entre les bénéficiaires potentiels de ces fonds et les organismes chargés d'évaluer l'éligibilité des projets que sont les Secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), présents dans chaque préfecture de région.

Cela pose également celle de l'aide en ingénierie que l'État devrait apporter aux collectivités locales. Son désengagement en la matière a certes conduit des conseils généraux à pallier cette compétence indispensable en s'outillant de services d'ingénierie mais en alourdissant soit leurs dépenses soit celles des collectivités y ayant recours. Ne conviendrait-il pas de développer un service public de l'ingénierie au service des collectivités locales ?

Quels financements des missions de l'État et de l'action publique ?

Ce questionnement peut paraître impertinent à un moment où le gouvernement annonce une série de mesures visant à réduire le déficit public en accentuant la réduction des dépenses publiques engagée depuis plusieurs années et prône cette option au niveau européen.

Néanmoins, les options divergentes exprimées par des économistes, des universitaires, des organisations syndicales de salariés, des entreprises, des collectivités territoriales, des associations, etc. invitent à la mise en œuvre de débats contradictoires sur une question majeure car, comme l'exprime le site gouvernemental « Vie Publique - au cœur du débat public », « *les finances publiques sont au cœur de la décision politique. Elles constituent un des principaux leviers de l'action publique et expriment des choix de société* ». Il reconnaît à cet égard la contestation de la politique budgétaire : « *La baisse des dépenses publiques (7 milliards environ) voit aussi son efficacité contestée. La diminution systématique du nombre de fonctionnaires, le quasi-blocage de leurs salaires ou le gel des dotations aux collectivités locales sont considérés alors comme contre-productifs et nuisibles pour la croissance à un moment où, en sortie de crise, il faudrait encore la stimuler* ».

Par ailleurs, plusieurs préconisations, partageant l'intérêt de s'assurer de l'efficacité des dépenses publiques, exhortent à l'augmentation des recettes pour s'inscrire dans un processus de résorption des déficits. Il en est ainsi du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF)⁴⁸, réalisé à la demande du Premier ministre, qui dresse notamment un tableau critique des niches fiscales et sociales considérant que certaines d'entre elles sont « peu efficaces » alors qu'elles grèvent les finances de 28 milliards d'euros, à comparer aux 11 milliards d'euros d'économies préconisées pour le budget 2012.

Les finances publiques au cœur de l'action publique

Avec l'accroissement du champ de l'intervention publique, les finances publiques, à l'origine limitées aux fonctions régaliennes, concernent aujourd'hui tous les domaines de l'action publique. Elles relèvent « *du droit public et des règles précises encadrent les actions financières et comptables des acteurs publics (établissement des budgets et des comptes, perception des impôts, exécution des dépenses, contrôles). Ainsi, par l'impôt et les dépenses (ex : subventions, recrutements), les acteurs publics pèsent sur la croissance économique, la répartition des ressources et le développement de certains secteurs* »⁴⁹.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) observe que l'extension des dépenses publiques concerne tous les pays. Elle note que leur taux par rapport au PIB a notamment fortement progressé à l'issue de la seconde guerre mondiale et singulièrement entre les années 1960 et 1985. En France, ce taux oscillait aux alentours de 50 % du PIB. Elle relève également que cette augmentation a conduit à une déformation de la structure des dépenses, sous les effets conjugués du développement des missions de l'État, de la création de la Sécurité sociale, de la décentralisation.

Fondements et inégalités de la fiscalité

Une progressivité à réinventer

Depuis la III^{ème} République, l'importance de la fiscalité indirecte dans l'élaboration du budget est une constante du système fiscal français. Les budgets ont été bâtis grâce à la fiscalité des alcools, puis à celle des taxes de consommation (TIPP), cumulatives enfin avec la TVA. La fiscalité indirecte représente ainsi près de 55 % des recettes de l'État, l'impôt sur les revenus environ 18 %. Il ressort qu'en France, la part de l'impôt sur le revenu dans les ressources budgétaires de l'État est relativement faible au regard d'autres pays développés.

La progressivité de l'impôt sur le revenu est une question éminemment politique renvoyant au « sens commun » et à la solidarité. Elle est, en effet, la seule disposition qui permet de prendre en compte les capacités contributives de chacun, conformément à l'article 13 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen : « *pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés* ». Le Conseil constitutionnel a reconnu en 1993 la valeur constitutionnelle de la progressivité de l'impôt.

Le principe même de ces prélèvements a été contesté dès leur instauration au début du XIX^e siècle : « *les premières impositions sur le revenu ont été mises en place un peu partout en Europe, comme aux États-Unis d'ailleurs, avec des taux maximum de 5 %. Ces taux étaient*

48 Rapport de l'Inspection générale des finances de mai 2011.

49 Site gouvernemental *Vie publique : au cœur du débat public* <http://www.vie-publique.fr/>.

d'ailleurs considérés par beaucoup comme absolument confiscatoires ». Pour autant, les formes de régulation et de redistribution sociale se sont étendues : « *en 1942, le taux marginal supérieur maximal de l'impôt sur le revenu aux États-Unis était de 92 % ; au début des années 1980, le taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu était de 65 % en France, avec même à un moment une surcote de 3 % ; au moment où Mme Thatcher est arrivée au pouvoir en Grande-Bretagne, le taux marginal supérieur maximal d'imposition des revenus financiers était de 80 %* »⁵⁰.

Depuis les années 1980, les économistes anglo-saxons néo-classiques ont théorisé la nécessité du reflux de l'État social et généralisé l'idée d'un État recentré sur ses missions régaliennes. Ainsi, aujourd'hui, en France, du fait de la réduction des tranches et de la multiplication des niches fiscales, « *l'impôt est globalement régressif sur les cinq derniers centiles de la distribution des revenus* »⁵¹, ce qui signifie que le taux de prélèvement décroît avec le revenu. Cette situation, source d'inégalités, est difficilement acceptable d'autant qu'elle participe de surcroît à un « *effritement et un affaissement des formes de régulation sociale, de redistribution sociale et d'assurance collective qui ont créé un nouvel univers commun* »⁵².

Corriger les inégalités de l'imposition des entreprises

Les inégalités devant l'impôt touchent également les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, fixé en principe à 33 %, mais auquel échappent en tout ou partie de nombreuses grandes entreprises du fait de niches fiscales. Ainsi, un récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, organe rattaché à la Cour des comptes, estime que les grandes entreprises du CAC 40 ne seraient taxées en moyenne qu'à hauteur de 8 %, contre 22 %, en moyenne, pour les PME. À l'inverse, des leviers fiscaux devraient perdurer pour favoriser l'installation des entreprises libérales et artisanales dans des zones urbaines ou rurales sensibles et, ainsi, garantir aux populations, l'accès à des services essentiels de proximité.

Réhabiliter l'impôt

Outre les inégalités constatées, l'efficacité sociale et économique de la fiscalité mérite d'être examinée *a fortiori* dans une période marquée par une grave crise des finances publiques. De nombreux travaux (rapport de la Cour des comptes, Commissions des finances, Conseil des prélèvements obligatoires, et le dernier en date de l'Inspection générale des finances du mois de mai 2011, le rapport Jammet sur les finances départementales, les avis du CESE...) peuvent utilement participer à une réforme de la fiscalité visant l'amélioration du consentement à l'impôt, acquis démocratique aujourd'hui fragilisé par la complexité, l'illisibilité et la répartition très inégalitaire des prélèvements. Le CESE pourrait, eu égard à sa composition et aux travaux déjà réalisés, contribuer à cette réflexion.

Quelles mesures immédiates ? Trouver des nouvelles sources de recettes

Il est de bon sens de considérer que le budget de l'État doit être équilibré, comme il est de bon sens de dire que le budget d'un ménage doit être équilibré, qu'on ne doit pas vivre

50 Audition de M. Pierre Rosanvallon, historien, membre du Collège de France, devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 7 avril 2010.

51 Conseil d'analyse économique, *Crise et croissance, une stratégie pour la France*, 2011.

52 Audition de M. Pierre Rosanvallon devant la section de l'aménagement durable des territoires le 7 avril 2010.

au-dessus de ses moyens. Cependant, un ménage peut difficilement agir sur ses recettes. Par ailleurs, la question ne peut être posée en instantané mais en perspective et en s'inspirant des exemples contemporains. Ainsi, par exemple, le budget de l'État espagnol était excédentaire avant la crise mais cet excédent n'était pas assis sur une économie équilibrée. La crise espagnole a mis en évidence la fragilité d'un « assainissement budgétaire » fondé sur une approche purement comptable.

Par ailleurs, demander un crédit signifie qu'à un instant donné, on prend une décision qui dépasse nos moyens existants. Par exemple, le recours à un prêt lors de l'acquisition d'un logement conduit à un taux d'endettement en instantané généralement très supérieur aux revenus annuels de l'emprunteur. Cet investissement deviendra cependant rentable car cela permettra d'économiser le loyer, voire d'améliorer le confort de la famille. Mais cette décision nécessite une discipline : faire attention à ses dépenses, ne pas gaspiller l'argent, etc.

Sur le fond, la même problématique s'applique au budget de l'État. Sauf qu'ici, les choses sont plus complexes : le choix devient collectif et nécessite des débats démocratiques. Il faut décider collectivement ce qui est utile et ce qui ne l'est pas, ce que l'on entend par investissement, etc. Il faut aussi définir comment sont financés les investissements : par l'emprunt, par des impôts, etc. Tout cela n'est pas neutre.

Réviser les prélèvements obligatoires

La contrainte de la charge de la dette souveraine issue pour partie de déficits structurels met l'élaboration budgétaire sous le regard vigilant des investisseurs et des agences de notation dont l'indépendance clamée est sérieusement remise en cause et l'influence sur la souveraineté des États contestée. Selon la Cour des comptes, le redressement des finances publiques reste incontournable. Elle souligne que la France a abordé la récession de 2009 dans une position plus fragile que lors des récessions précédentes de 1975 et 1993, en relevant que la dette est passée de 40 % du PIB en 1992 à 64 % du PIB à la fin 2007. Elle considère que les 2/3 du déficit ne sont pas imputables aux conséquences directes de la crise. Ce constat est confirmé par le rapport de Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis sur la situation des finances publiques : « Depuis 1999, l'ensemble des mesures nouvelles prises en matière de prélèvements obligatoires ont ainsi réduit les recettes publiques de près de trois points de PIB. (...) À titre d'illustration, en l'absence de baisse de prélèvements, la dette publique serait d'environ 20 points de PIB plus faible aujourd'hui qu'elle ne l'est en réalité, générant ainsi une économie annuelle de 0,5 point de PIB ».

La réduction sans discernement des dépenses publiques aura par ailleurs de nouvelles incidences sur les capacités des collectivités territoriales à poursuivre leurs investissements - environ 75 % de l'investissement public - à répondre aux besoins des populations. Elles seront, soit contraintes de limiter leurs actions, soit d'augmenter l'impôt. Ainsi, pour répondre en partie à l'augmentation des dépenses sociales, le Conseil Général du Val d'Oise décide d'augmenter l'impôt sur le foncier bâti, « seul impôt direct local sur lequel les départements ont encore un pouvoir de décision »⁵³.

53 Hors série, Conseil général du Val d'Oise, août 2011.

Des possibilités au niveau européen à explorer

Les contraintes budgétaires en partie liées aux engagements européens - exposition de l'État et des banques françaises aux dettes souveraines européennes - et les difficultés propres à l'atonie des ressources fiscales et à la dynamique des dépenses notamment sociales, montrent que le modèle de construction budgétaire mérite d'être repensé. Le rôle de la BCE, cantonné à la ligne de défense de l'inflation, est-il adapté aux défis de la mondialisation financière et aux attaques spéculatives contre les dettes souveraines ? Du reste, l'intervention de la banque centrale sur le marché secondaire de la dette ne faisait pas partie de ses prérogatives, néanmoins celle-ci poursuit ses acquisitions. Ne conviendrait-il pas de lui donner clairement un rôle d'émission de fonds obligataires européens afin de soutenir les États et les régions ?

Par ailleurs, la souveraineté déléguée à la BCE pour la gestion de la monnaie unique n'a pas été conférée aux autorités européennes s'agissant du domaine de la fiscalité. De telle sorte que les divergences des fondamentaux économiques entre les différents États persistent à travers les déficits structurels. Il semble donc nécessaire d'harmoniser certaines dispositions fiscales comme l'assiette de l'impôt sur les sociétés, dont la mise en place toujours promise tarde à être effective. Il est tout aussi nécessaire de créer, comme le promeut la France, d'abord au niveau européen, avant son extension à tous les pays, la taxe sur les transactions financières et d'assumer enfin la répression effective des paradis fiscaux liés de près ou de loin aux États européens.

L'agence publique de financement des collectivités locales

Le projet de constituer une agence publique de financement des collectivités locales a été réfléchi avant la crise. Après avoir obtenu l'avis favorable de la Cour des comptes, le principe de la création a été acté le 20 septembre 2011. Plusieurs objectifs sont recherchés. Le premier est de permettre aux collectivités d'avoir accès au marché financier ; l'ex-Crédit local de France avait d'ailleurs un rôle similaire. Le second participe à nouer une « *solidarité inter-collectivités* », notion largement mise en avant par les promoteurs du projet. L'Agence sera constituée, d'une part, d'un établissement public local rassemblant les élus de différents niveaux de collectivités, qui fixera les orientations stratégiques, et, d'autre part, d'une société anonyme, établissement financier chargé de la gestion opérationnelle. L'Association d'études pour l'Agence de financement des collectivités locales (AEAFCL) précise notamment que l'agence n'offrira « *que des produits simples et sécurisés et se dotera de règles en matière de responsabilité sociale et environnementale* »...

Cette création repose sur un constat largement partagé et confirmé d'une raréfaction de l'accès aux crédits par les établissements bancaires, auquel s'ajoutent des conditions draconiennes, comme le résume Michel Destot, le président de l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) : « *l'accès au crédit est non seulement plus difficile... mais est aussi soumis à une hausse des taux d'intérêt et des marges (commissions, frais de dossier). Bref, le crédit est devenu « rare et cher* ». Les nombreux témoignages recueillis⁵⁴ confirment ce constat, à l'instar de celui de Jérôme Diego, directeur des finances de Chambéry Métropole : « *nous avons consulté onze banques, nos financeurs habituels. Nous avons eu une surprise de taille : six nous ont répondu qu'elles ne nous prêteraient pas, même sous condition, sans*

54 Les Échos, 20 septembre 2011.

explications. Et les cinq qui ont répondu n'ont pas voulu s'engager au-delà de 18 millions. C'est la première fois que cela nous arrive. Avant, quand on demandait 20 millions, les banques nous en proposaient 60. Aujourd'hui, en trouver est déjà un exploit ».

Les difficultés d'accéder aux crédits ont des incidences multiples. Par exemple, Jean Louis Frot déclare : « *Nous arriverons à terminer l'année, mais il y a des investissements qui seront reportés ou annulés* » ; témoignage confirmé et illustré par Jean-Marc Peillex, maire de Saint-Gervais-les-Bains, qui a décidé d'abandonner un projet de pôle éducatif et sportif faute de financement : *toutes les collectivités locales vont rencontrer les mêmes difficultés dans les mois qui viennent et c'est tout le secteur du BTP qui va se retrouver pénalisé* ».

La nécessité, non seulement d'une assistance technique publique, mais également d'un financeur issu du périmètre public, surgit à nouveau dans le contexte de fragilisation des budgets territoriaux. Les collectivités confrontées aux financements toxiques doivent gérer des situations préjudiciables à l'aménagement du territoire et, en définitive, aux contribuables locaux. Ainsi, selon cette approche, le financement des collectivités relève d'une mission de service public.

Quel doit être le rôle de l'État ? Pour les promoteurs du projet, il est capital à un double titre. D'une part, une loi doit entériner la création du dispositif ; d'autre part, il pourrait être considéré comme garant implicite en cas de faillite ultime.

Un projet dont pourrait s'inspirer l'État

Une nouvelle conception des finances publiques permettrait d'établir une synergie entre les finances publiques et les institutions financières. Dans cet esprit, l'État a un pouvoir d'intervention direct ou indirect. Ainsi, si la réforme du système fiscal s'avère déterminante et doit accompagner l'examen minutieux de l'efficacité des dépenses publiques budgétaires ou fiscales, d'autres préconisations peuvent être mises à l'étude car, en contribuant au développement économique et social des territoires, elles participeraient à la création de recettes nouvelles au budget de l'État et de la Nation, ainsi qu'à la relance de la croissance.

Par exemple, la création d'une agence des collectivités locales pourrait permettre l'implication des collectivités dans la mise en place de « fonds régionaux » pour l'emploi et le développement solidaire des territoires.

Dans le même état d'esprit, afin de renforcer l'appareil productif et de favoriser les investissements, la création d'un « pôle financier public » apparaît comme une opportunité. Elle constituerait une réponse à la crise de l'intermédiation bancaire à laquelle sont confrontées les Petites et moyennes entreprises (PME), les Très petites entreprises (TPE) et les Entreprises de taille intermédiaire (ETI) pour développer leurs activités. Même si le Fond stratégique d'investissement (FSI) - investisseur de long terme - tente de suppléer la défaillance du marché, il n'est pas suffisamment dimensionné pour intervenir sur l'ensemble des besoins de financement des entreprises. Par ailleurs, ce « pôle » ouvrirait la porte à l'orientation de l'épargne populaire vers le développement économique, social et environnemental. Les différentes institutions financières dans lesquelles la puissance publique a un pouvoir de décision et d'intervention, ainsi que les banques privées volontaires, seraient ainsi mobilisées autour d'un service public de l'épargne et du crédit. Sous certaines conditions, le pôle financier aurait vocation à participer au capital des entreprises.

Cette hypothèse à examiner supposera toutefois que soit clarifiée la gestion de la gouvernance et celle de l'efficacité des dispositifs existants.

Un tel dispositif ne peut cependant exonérer d'une réflexion sur les finalités des institutions bancaires, dont celle de faciliter l'accès aux crédits au détriment des activités financières.

Enfin, la modernisation nécessaire des outils de financement public, avec leur corollaire en matière de financement des collectivités territoriales, est étroitement dépendante de la conception nouvelle d'une banque de la communauté européenne axée sur les besoins économiques et sociaux, aux plus près des acteurs économiques et des populations.

L'ensemble de ces pistes mérite d'être exploré.

Évolutions institutionnelles européennes et nationales

L'affirmation d'un champ européen

Le périmètre des compétences de l'État et leurs modalités d'exercice ont été profondément modifiés par la construction européenne. Cette réalité peut être approchée *via* quatre dimensions : l'affirmation de la suprématie du droit européen sur le droit national ; l'extension du champ des compétences de l'Union européenne (UE) et ses incidences pour quelques domaines clés ; l'importance quantitative du droit européen dans la production des normes ; les modalités d'exercice de ces compétences, lesquelles confèrent cependant aux États membres un pouvoir notable dans la plupart des champs dévolus à l'Union.

Une supériorité encadrée du droit européen sur celui des États

Supériorité dégagée par la Cour de justice européenne

Le droit de l'Union en vigueur depuis le traité de Lisbonne est constitué du « droit primaire », qui comprend les traités européens, les protocoles annexés, la Charte des droits fondamentaux et les principes généraux du droit de l'Union ; et du « droit dérivé » englobant les normes adoptées par les institutions européennes pour mettre en œuvre les traités, c'est-à-dire principalement le *règlement* (obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre), la *directive* (qui lie l'État membre quant au résultat à atteindre mais suppose pour son application un acte d'intermédiation à prendre par l'État dans un délai déterminé) et la *décision*.

Sur le plan juridique, l'articulation du droit de l'Union et des droits nationaux s'opère sur la base de trois principes :

- Le principe de primauté du droit de l'UE sur le droit national⁵⁵, selon lequel la règle nationale, qu'elle préexiste au droit de l'Union ou lui soit postérieure, doit être écartée par les autorités nationales administratives et/ou juridictionnelles si elle est incompatible avec le droit de l'UE.
- Le principe de l'effet direct signifie que le droit de l'Union confère des droits et impose des obligations aux institutions de l'UE, aux États membres, mais aussi aux

55 1964 - Cour de justice des communautés européennes - Arrêt Costa c/ENEL - 1978 arrêt Simmenthal.

citoyens de l'UE, sans qu'il soit nécessaire de passer au préalable par l'intégration de la norme de l'Union en droit interne *via* une loi et/ou une mesure réglementaire nationale.

- Le principe de responsabilité des États pour violation du droit de l'UE : l'État défaillant doit réparer les éventuels dommages découlant, pour les particuliers, de l'absence de transposition.

Un droit européen respecté par les juridictions et instances politiques et administratives

Il revient aux États membres de garantir la bonne application du droit communautaire, conduisant les juridictions nationales françaises à intégrer progressivement le droit européen, consacrant ainsi de fait la suprématie du droit européen. Par exemple, dès 1975, la Cour de cassation a admis la supériorité des traités sur les lois françaises antérieures et postérieures⁵⁶ rejointe ensuite et de façon constante par le Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel a aussi fait évoluer son rôle. Dans sa décision du 10 juin 2004 relative à la loi sur l'économie numérique, il a dégagé de l'article 88-4 introduit en 1992 dans la Constitution, le principe selon lequel transposer une directive est une exigence constitutionnelle ; il exerce sur cette base un contrôle de la conformité des lois aux directives communautaires.

La Constitution supérieure au droit européen

Les juridictions françaises ne font en revanche pas application de la primauté du droit de l'Union sur la Constitution. Le Conseil d'État considère en effet que la suprématie donnée par l'article 55 de la Constitution aux engagements internationaux de la France (dont participent les traités européens) ne s'applique pas, dans l'ordre interne, aux normes constitutionnelles ; position adoptée par la Cour de cassation et par le Conseil constitutionnel, lequel reconnaît la vocation de l'ordre juridique de l'UE à s'intégrer dans l'ordre juridique interne, mais considère que cette intégration ne peut conduire à primer des dispositions constitutionnelles expresses contraires ou à être contraires au respect de « l'identité constitutionnelle de la France »⁵⁷.

Des évolutions percutant l'équilibre entre le législatif et l'exécutif

Ce rapport entre loi nationale et droit européen a des incidences dans les relations entre législatif et exécutif : « *non seulement l'administration ne peut légalement prendre des mesures d'application d'une loi qui serait elle-même incompatible avec le droit européen et doit chercher à donner de la loi nationale une interprétation conforme au droit communautaire, mais il appartient aux ministres, dans l'hypothèse où des dispositions législatives se révéleraient incompatibles avec des règles communautaires, de donner instruction à leurs services de n'en point faire application* »⁵⁸.

Ainsi, la construction européenne a soumis les États membres à des règles de droit supérieures à leur droit interne, qu'ils doivent appliquer et respecter, constat qui interroge les processus démocratiques d'élaboration du droit européen.

56 Arrêt *Société des cafés Jacques Vabre*.

57 Pour des approfondissements sur l'application de ces principes, Cf. titre II : Les actes de l'Union, la hiérarchie des normes et les principes d'articulation entre le droit de l'Union et les droits nationaux, Jean-Luc Sauron in *Comprendre l'Union européenne*, La documentation Française/CNED (avril 2011), p. 16 à 22.

58 Jean Maïa, « La contrainte européenne sur la loi », *Pouvoirs*, « La loi », n° 114, 2005, pp. 57 et 58.

Une extension progressive du champ des compétences européennes

Évolution des compétences européennes et de leurs modalités d'exercice

La Déclaration et le plan Schuman, qui mettent en place la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), jugeant la mise en place d'une « *Fédération européenne indispensable à la préservation de la paix* », définissaient une méthode pragmatique : « *L'Europe ne se fera pas d'un seul coup, ni dans une construction d'ensemble ; elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord une solidarité de fait* », chaque avancée dans l'intégration en appelant d'autres. Le processus décisionnel qui en résulte est singulier, marqué par la recherche d'un équilibre entre logique communautaire et maintien des prérogatives traditionnelles des États. Pour M. Jean-Louis Quermonne, il s'agit d'une « *formule intermédiaire entre le supra national et l'intergouvernemental (...) éloigné(e) du principe de séparation des pouvoirs qui préside à l'organisation de la plupart des États occidentaux* »⁵⁹.

Plusieurs traités se succèdent depuis le premier, le traité de Rome, en 1958, élargissant et précisant les prérogatives respectives de l'Union et des États régies par le principe de subsidiarité, intégrant de nouveaux pays, définissant les responsabilités et le fonctionnement du Conseil, du Parlement européen et de la Banque centrale européenne. Si les premiers traités ont été adoptés dans une indifférence notable, les tensions autour des derniers, ainsi que les résultats des consultations référendaires, confirment la volonté d'une certaine réappropriation publique de la construction européenne.

Les fondements de la souveraineté des États majoritairement préservés

L'Union intervient dans la quasi-totalité des politiques conduites par les États. L'ouvrage *Comprendre l'Union européenne*, qui présente les domaines de compétences de l'Union, ne distingue pas moins de vingt-trois grandes politiques de l'UE⁶⁰ : UEM, marché intérieur, politique de la concurrence, politique fiscale ; PAC et politique de la pêche ; politique commune des transports, environnement, énergie ; politique de recherche et développement, espace, télécommunications ; politique sociale, protection des consommateurs, éducation, formation professionnelle, jeunesse et sport, culture ; politique de cohésion, espace de liberté, de sécurité et de justice ; politique commerciale commune politique de développement, PESC, Europe de la défense ; élargissement.

Certains de ces domaines relèvent de politiques très intégrées et concernent des compétences participant du « noyau dur » de la souveraineté des États. C'est en particulier le cas de l'Union économique et monétaire, mise en place par étapes dans le cadre de la création de l'euro, qui se traduit par l'existence d'une politique monétaire unique de type fédérale conduite par la BCE pour les 17 États membres de la zone euro, ainsi que par des politiques économiques et budgétaires qui demeurent nationales.

Cette asymétrie a entraîné la recherche d'une coordination des politiques économiques et la mise en place du pacte de stabilité et de croissance, qui comprend l'engagement de limiter le déficit public annuel à 3 % du PIB et le ratio dette/PIB à 60 %. Des souplesses ont été introduites pour permettre à un État de faire face temporairement à une situation de

59 Jean-Louis Quermonne, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien 2002, p. 8.

60 *Comprendre l'Union européenne*, de Jean-Luc Sauron, Emmanuel Barbe, Philippe Huderbeau et Emmanuel Puisais-Jauvin, La documentation Française, CNED (avril 2011), pp. 61 à 192.

crise, mais cet objectif doit à terme être respecté. Pour la France, dont le budget de l'État est déficitaire chaque année depuis 1975 (le déficit public atteint 7,5 % du PIB en 2009) et dont la dette publique atteint 78,9 % du PIB en 2009 au sens de Maastricht, cela se traduit par une nécessité forte de réduction de ses déficits. Si cet effort peut passer par une augmentation des prélèvements obligatoires et/ou par une réduction des dépenses, « *il importe également de ne pas occulter l'exigence d'une maîtrise de la dépense publique, entravée par son niveau à la capacité d'action de l'État (...) en s'assurant du caractère temporaire de certaines des mesures adaptées à la seule situation d'aujourd'hui* »⁶¹. La crise financière et économique apparue en 2008 a par ailleurs conduit les États membres, sous l'impulsion de la France et de l'Allemagne, à envisager de conforter la coordination des politiques économiques, de renforcer la gouvernance économique et de créer de nouveaux mécanismes de réponse aux crises. Constat peut être fait que les politiques européennes s'inscrivent dans un contexte où des États tendent à baisser leur fiscalité dans une logique de dumping fiscal, poussant à la réduction des dépenses publiques. Peu de dispositions incitent au contraire à accroître les recettes pour développer les politiques et les services publics.

La politique de la concurrence, la plus intégrée, relève de la compétence exclusive de l'Union, la Commission y disposant d'un pouvoir propre de décision. Comme le souligne dans son rapport Jean-Marie Toulisse, le droit communautaire s'est traduit par des problèmes particuliers pour le modèle français d'administration, où les services publics tiennent traditionnellement une grande place. L'UE ne mentionne explicitement le service public dans les traités eux-mêmes qu'en matière de transports (article 73 CE). La législation européenne et la jurisprudence de la Cour de justice mettent en avant deux concepts : les Services d'intérêt général (SIG), prestations rendues aux administrés par les pouvoirs publics, soit de manière directe, soit par délégation à des tiers (transferts sociaux, aides aux entreprises, etc.) ; les Services d'intérêt économique général (SIEG), qui relèvent au contraire pour la Commission des secteurs marchands (services postaux, services téléphoniques, etc.). Si les SIG relèvent des États, la Commission conduit une politique de libéralisation des SIEG (mentionnées dans les traités aux articles 16, 73, 86, et 87 CE), notamment en matière de transports et d'énergie (gaz et électricité) et exerce des contrôles afin que les financements des services publics par les États ne viennent pas « *fausser le jeu de la concurrence* »⁶².

Corollaire de l'union douanière, la politique commerciale est le principal domaine d'action internationale de l'UE. La Commission, assistée des États membres dans le cadre du Comité de politique commerciale (CPC), s'appuie sur la compétence exclusive de l'UE et sur la large application du vote à la majorité qualifiée ; tous les actes législatifs sont adoptés *via* des règlements.

La construction de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ) se caractérise en ce que, intervenant dans des matières sensibles au regard de la souveraineté des États (asile, immigration, contrôle aux frontières, police et justice civile ou pénale) entrées depuis peu dans le champ des compétences de l'UE, le degré d'intégration y est relativement faible : si

61 Avis du CESE, *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, présenté par Monique Bourven, Jacques Creyssel, Jacques Duron, François Edouard, Henri Feltz, Denis Gautier-Sauvagnac, Jean-Marie Geveaux, André Marcon, Olivier Marembaud, Jean-Claude Pasty, Daniel Tardy, André Thévenot, Yves Zehr, février 2010, p.11.

62 Rapport *La place de l'État en région Nord-Pas-de-Calais*, Jean-Marie Toulisse, CESER Nord-Pas-de-Calais, 2010, p.19.

le traité de Lisbonne a « communautarisé » les politiques relevant de l'ELSJ, des spécificités institutionnelles demeurent pour certains volets de celles-ci⁶³.

Bien que les pouvoirs de l'UE se soient accrus dans nombre des autres domaines cités, la construction européenne ne remet pas en cause les fondements de la souveraineté des États membres, qui gardent une latitude considérable. Ainsi, le budget européen représente seulement 1 % du PNB, quand les taux nationaux de prélèvements obligatoires atteignent 40 % en moyenne dans l'UE. Les systèmes de protection sociale, de solidarité, d'éducation continuent de reposer sur une base nationale, malgré le développement d'une coopération en matière d'enseignement supérieur. « *Les budgets de la Défense sont gérés au niveau national (...), les États peuvent toujours bloquer une position commune en matière de politique étrangère (...). L'aménagement du territoire, l'organisation des pouvoirs locaux, le fonctionnement de la justice, les questions de société (le mariage, les mœurs, la famille, l'avortement) sont toujours des questions nationales. Des querelles comme celles du « bouclier fiscal », du financement des retraites, de la protection contre les licenciements ou du salaire minimum, continuent de ressortir essentiellement de la politique nationale* »⁶⁴.

Intensification des relations avec les collectivités locales

Les relations entre l'UE et les collectivités territoriales se sont par ailleurs intensifiées via la politique régionale européenne, mais, avec les élargissements à l'Est, les espaces français, à l'exception de l'Outre-mer, ne figurent plus parmi les principaux bénéficiaires des subsides européens. La politique de cohésion mobilise pour la France 14,3 Md € sur la période 2007-2013, ces fonds s'ajoutant à ceux dégagés par l'État et les autres partenaires dans le cadre de programmes pluriannuels articulés avec le calendrier des contrats de projet État-région.

La DATAR assure l'interface entre la Commission, les services de l'État, les collectivités et les autres organismes concernés par les fonds structurels ; les préfetures de région gèrent (sauf en Alsace, où est menée depuis 2003 une expérimentation) les programmes avec l'aide de comités de suivi.

Un droit européen important sur le plan quantitatif

Un droit européen abondant, mais d'une ampleur limitée au regard des normes nationales en vigueur

L'extension des champs de compétences de l'UE tendant à accroître le droit européen créé, des études ont visé à approcher la part représentée par celui-ci au regard de la législation nationale. Elles concluent à une production limitée en nombre, comparée à celle d'inspiration nationale. Selon l'étude sur *Les interventions de l'Union européenne au niveau national : quel impact ?*, les normes communautaires (règlements et directives) représentaient, en stock, environ 28 % du total de celles en vigueur en France au 1^{er} juillet 2008, d'origine communautaire ou nationale⁶⁵ et, en flux, le droit européen nouveau (règlements et

63 Pour des compléments sur ces aspects, cf. *Comprendre l'Union européenne, op. cit.*, partie II, titres 1, 18, 19, pp. 61 à 67 et 128 à 160, sur lesquels s'appuie ce point.

64 Article de Maxime Lefèvre, La social démocratie face au triptyque Nation, Europe, mondialisation, in la revue *Le débat*, n° 159, mars-avril 2010, p. 183.

65 Dans ce ratio, la comptabilisation des normes nationales intègre lois, ordonnances et décrets, mais pas les nombreux arrêtés ministériels de portée générale (plus de 8 000 adoptés chaque année).

directives) adopté par an en moyenne sur la période 1998-2007 représenterait 22 % du total des normes nouvelles (communautaires et nationales) adoptées en un an sur la même période⁶⁶. Le Conseil d'État, dans son *Rapport public 2006* intitulé *Sécurité juridique et complexité du droit*, notait que « ces chiffres restent d'ampleur limitée par rapport au stock des lois et décrets réglementaires nationaux en vigueur en France ». L'étude « Normes européennes, loi française : le mythe des 80 % » analyse la part de l'activité législative du Parlement français consistant à transposer des directives européennes. Selon cette étude, entre 1998 et 2008, 699 lois et ordonnances, hors accords internationaux, ont été promulguées ou ratifiées par le Parlement français, dont 163, soit environ une sur quatre, comportaient une ou des mesures d'adaptation du droit communautaire. Par ailleurs, la part des lois et ordonnances comportant au moins 10 % de leurs articles transposant des directives est de 8,7 % (hors accords internationaux)⁶⁷.

Des normes européennes concentrées dans certains secteurs, avec des incidences souvent importantes pour les collectivités territoriales

L'étude de *Notre Europe* note, après estimation du nombre de directives et règlements européens dans chacun des vingt secteurs identifiés par le répertoire de la base de données *Eurlex* sur la base des actes en vigueur au 1^{er} juillet 2008, que trois de ces secteurs y occupent une place prépondérante : celui de l'agriculture concentrerait à lui seul près de la moitié (43 %) des règlements et directives ; le secteur du marché intérieur représenterait un peu moins de 10 % du total global des normes en vigueur, si l'on s'en tient au seul item « Politique industrielle et marché intérieur », mais environ 20 % si l'on intègre les normes relatives à la libre circulation des marchandises et des travailleurs, ainsi qu'aux libertés d'établissement et de prestations de services ; le secteur des relations extérieures atteint pour sa part près de 10 % du total des actes normatifs communautaires en vigueur⁶⁸. Selon l'étude de Terra Nova, les domaines de l'activité législative « agriculture », « économie, industrie, PME et budget », « écologie » et « transports et équipements » seraient les plus « européanisés »⁶⁹.

Cette prégnance du droit européen dans certains domaines a des incidences importantes pour les collectivités territoriales, tenues, comme l'État, de s'y conformer et de ne pas appliquer une réglementation nationale qui lui serait contraire. L'étude *Collectivités territoriales et obligations communautaires* du Conseil d'État note la tendance à l'accroissement des interférences entre le droit européen et celui des collectivités territoriales sous l'effet de deux phénomènes : « d'une part, l'entrée en vigueur des traités de Maastricht et d'Amsterdam a conduit à une extension des compétences de l'UE (...). D'autre part, l'adoption de la loi constitutionnelle de décentralisation du 28 mars 2003 ouvre la possibilité juridique d'une évolution de la République vers une organisation décentralisée. Elle a été suivie de l'adoption des lois organiques relatives à l'expérimentation par les collectivités territoriales et au référendum local »⁷⁰. Cette étude signale, parmi les domaines de compétences comportant au début des années 2000 des risques particuliers de contentieux, du fait notamment de la

66 *Les interventions de l'Union européenne au niveau national : quel impact ?* Notre Europe, Études et recherches n° 73, juin 2009, conduite par M. Yves Bertoncini.

67 *Etude Normes européennes, loi française : le mythe des 80%*, menée par M. Mathias Fekl, maître de conférences à Sciences Po, et Thomas Platt, chargé de mission à Terra Nova, janvier 2010.

68 *Les interventions de l'Union européenne au niveau national : quel impact ?*, op. cit.

69 *Etude Normes européennes, loi française : le mythe des 80%*, op. cit.

70 Conseil d'État, étude *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La documentation Française, octobre 2003.

difficulté des collectivités territoriales à se conformer aux obligations issues de directives européennes, celui de l'environnement, des marchés publics et des délégations de service public, ainsi que les aides publiques aux entreprises. Le Conseil d'État discernait aussi des sources potentielles de contentieux futurs, pouvant entre autres résulter de la renégociation périodique par la France des régimes fiscaux dérogatoires dans ses régions d'Outre-mer ultra périphériques (RUP), ainsi que du droit d'établissement dans les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM). Était également notée la difficulté tenant au nombre des communes et des niveaux de collectivités territoriales en France⁷¹.

Or, chaque État membre organisant librement la mise en œuvre du droit européen sur son territoire⁷², la Cour de justice considère que le responsable des manquements à cet égard est l'État. Pour prévenir les difficultés à cet égard, le Conseil d'État préconisait notamment d'améliorer l'analyse de l'impact des propositions de textes européens sur les collectivités territoriales, d'instituer une procédure interne pour les consulter sur les propositions ayant un impact sur l'exercice de leurs compétences, de renforcer l'efficacité du contrôle de légalité et d'étendre à l'ensemble des manquements commis par les collectivités territoriales le principe selon lequel elles doivent prendre à leur charge financière les sommes acquittées par l'État du fait de leur manquement au droit européen⁷³.

La place importante des États membres dans le processus décisionnel européen

Un contenu des traités décidé par les États membres

Selon l'article 5 du traité consolidé sur l'Union européenne (TUE), « *le principe d'attribution régit les compétences de l'Union* » : celle-ci n'a pas la compétence de fixer sa propre compétence et « *n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États membres* ».

Au titre de ce même article 5, en vertu du principe de subsidiarité, « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'UE intervient seulement si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central que régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union* ». Ce principe est valorisé dans un avis du CES européen du 15 septembre 2010 portant sur *De quels services d'intérêt général avons-nous besoin pour répondre à la crise ?* Le CES européen confirme en effet, à une large majorité⁷⁴, l'intérêt de conserver la subsidiarité dans l'organisation et le financement des services qui répondent à un intérêt général dans l'élaboration d'un socle de règles communes à tous les services d'intérêt général dans l'Union européenne et de préconiser une directive portant sur ces services.

Le principe de proportionnalité, selon lequel « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités* » lui est associé. Les États membres peuvent saisir la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour violation

71 Cf. l'étude déjà citée *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, p. 40 à 52.

72 CJCE, Commission contre Pays-Bas, aff. 100/08, 25 mai 1982.

73 Cf. étude *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, op. cit. pp. 53 à 80.

74 119 pour - 11 contre - 4 abstentions.

par un acte législatif européen de ces principes, dans les deux mois suivant la publication de l'acte, ou déposer de tels recours au nom de leur parlement national ou d'une chambre de celui-ci. Le rôle préventif exercé par les parlements nationaux dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité a été renforcé par le traité de Lisbonne ; ce traité permet aussi au Comité des régions, organe consultatif créé en 1994 pour représenter les collectivités régionales et locales au sein de l'Union⁷⁵, de former un acte devant la CJUE pour la violation de ces principes concernant des actes pour l'adoption desquels le traité prévoit sa consultation ou pour défendre ses prérogatives.

Les formes de différenciation renforcées ou introduites par le traité de Lisbonne témoignent aussi de la latitude laissée aux États : des coopérations renforcées peuvent, dans divers domaines, être lancées par un nombre limité d'États membres (au minimum 9), avec l'accord de la Commission et du Parlement européen, pour « *favoriser la réalisation des objectifs de l'Union, préserver ses intérêts et renforcer son intégration* ». À l'inverse, des États membres ayant refusé de se voir appliquer des évolutions introduites par des traités, disposent de positions dérogatoires sur certains points : ainsi, Royaume-Uni et Danemark ont un « *opting-out* » quant à la zone euro ; Royaume-Uni et Irlande participent incomplètement aux politiques de l'UE en matière de « justice, liberté et sécurité » et le Danemark pas du tout ; quant à la Charte des droits fondamentaux, elle n'est opposable ni au Royaume-Uni ni à la Pologne.

Le traité de Lisbonne ouvre par ailleurs la possibilité pour un État membre de décider, en conformité avec ses règles constitutionnelles, de se retirer volontairement de l'Union, après une période transitoire de deux ans.

Les États membres co-responsables du processus décisionnel européen

La Commission européenne dispose, selon les traités, du monopole du droit d'initiative. Toutefois, le Conseil, composé des ministres des États membres, statuant à la majorité simple, peut « *demander à la Commission de lui soumettre toutes propositions appropriées* » (article 241 du TFUE) ; les États membres peuvent suggérer aux services de la Commission, lors de contacts informels, les projets de réforme leur semblant opportuns. Une très grande part des propositions de la Commission répond ainsi à des demandes des gouvernements des États membres ou du Parlement européen.

Le Conseil européen, où siègent les chefs d'État ou de gouvernement, donne par consensus les impulsions nécessaires au développement de l'Union et fixe les orientations des politiques conduites, sans avoir de fonction législative.

Le Conseil de l'Union européenne (ex Conseil des ministres) où siègent un ministre par État membre, exerce, conjointement avec le Parlement européen, les fonctions législatives et budgétaires, définit les politiques et les coordonne ; il comprend diverses formations (affaires générales, affaires étrangères et des formations sectorielles). Les décisions sont prises, selon les cas, à l'unanimité (dont le champ d'application s'est réduit au fil des traités), à la majorité qualifiée (la plus utilisée) ou à la majorité simple (pour des questions de procédure). Elles sont préparées par le Comité des représentants permanents (COREPER), composé d'ambassadeurs des États membres auprès de l'UE, et en amont par les 300 groupes de travail du Conseil (formés de fonctionnaires des États).

⁷⁵ La répartition entre les catégories de collectivités territoriales étant laissée à l'appréciation de chaque État membre, en France, départements et communes disposent respectivement de six sièges et les régions de douze.

Sur le plan administratif, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), service interministériel placé auprès du Premier ministre, coordonne la politique européenne de la France ; en contacts avec l'Élysée et les ministres, il élabore les instructions fixant les positions de la délégation française au sein de l'UE et coordonne à cette fin à Paris l'ensemble des administrations françaises participant aux réunions et activités de l'Union. À Bruxelles, la représentation permanente de la France défend ces positions françaises au sein et auprès des institutions européennes par la négociation et en exerçant une fonction d'influence ; elle informe les autorités politiques françaises de l'évolution des positions en présence à Bruxelles, lors d'un processus décisionnel européen qui est rendu long par la nécessité de trouver un consensus entre un grand nombre d'États membres et fait une grande place à la consultation.

C'est donc avant l'entrée en vigueur du droit européen, et le plus en amont possible, qu'il est possible d'agir pour influencer sur son contenu⁷⁶.

D'autant qu'à quelques exceptions près (par exemple en matière de concurrence ou d'aides d'État), les décisions des institutions européennes ne sont pas « imposées par Bruxelles », entité lointaine et étrangère, mais prises par le Conseil, c'est-à-dire par les États membres, et la France y a toute sa place⁷⁷. Certes, la plus grande partie des décisions étant adoptée à la majorité qualifiée, cela suppose de se mettre d'accord avec d'autres États membres pour élaborer des compromis. Cet effort est nécessaire : la construction européenne, loin de sonner le glas des États nations, leur permet de traiter certains domaines (environnement ou préservation des ressources halieutiques par exemple) à une échelle appropriée et contribue à renforcer la compétitivité et l'influence des États membres dans la mondialisation, comme le rappelait lors de son audition M. Martin Westlake, secrétaire général du Comité économique et social européen, qui citait le titre du livre de l'historien Alan S. Milward : *Le sauvetage européen de l'État nation*⁷⁸.

La décentralisation

Rompant avec une tradition jacobine séculaire fondée sur le principe d'une République indivisible dont le pouvoir politique tout entier est incarné par l'État, les phases successives de décentralisation constituent une mutation majeure du mode d'organisation institutionnelle et administrative de la France. Le transfert progressif de compétences au cours de ces 30 dernières années à des pouvoirs locaux élus a ainsi profondément modifié le rôle et l'organisation de l'État dans les territoires.

Un transfert progressif de compétences depuis 30 ans

Un acte I de la décentralisation initié par la loi Deferre de 1982

La loi du 2 mars 1982 portant les droits et liberté des communes, des départements et des régions - précédemment établissement public régional - constitue le point de départ d'un vaste mouvement de décentralisation, qui a pour objectifs le renforcement des pouvoirs

⁷⁶ Cf Communication *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du CES à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, rapportée par Mme Catherine Dumont, 2007.

⁷⁷ Article *Défendre les intérêts de la France au sein de l'Union européenne*, entretien avec Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, *L'ENA hors les murs*, n° 362, juin 2006, p. 20 à 22.

⁷⁸ Alan S. Milward, *The european rescue of the nation state*, Kindle edition, (1993).

locaux face au pouvoir central, la recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique et le développement d'une démocratie de proximité en associant le pouvoir d'autorités élues au plus près des citoyens.

Cette volonté s'articule autour de quatre évolutions principales : création d'une nouvelle collectivité régionale et maintien des structures existantes, confirmation du « *principe de libre administration* » par un exécutif élu des communes, départements et régions, transfert de compétences et stricte compensation financière, limitation du pouvoir de contrôle et de tutelle de l'État sur l'action des collectivités territoriales ; s'y ajoute le principe de l'absence de tutelle d'une collectivité territoriale sur l'autre.

Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983, qui définissent les compétences à transférer aux collectivités territoriales et leurs répartitions, sont initialement fondées sur le principe du transfert par « *blocs de compétences* ». L'article 3 de la loi du 7 janvier 1983 précise que : « *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales s'effectue, dans la mesure du possible, en distinguant celles qui sont mises à la charge de l'État et celles qui sont dévolues aux communes, aux départements ou aux régions, de telle sorte que chaque domaine de compétences, ainsi que les ressources correspondantes, soient affectés en totalité soit à l'État, soit aux communes, soit aux départements, soit aux régions* ».

Dès 1983, un premier ensemble de compétences est transféré aux collectivités locales dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du logement, de la formation professionnelle et de l'aménagement du territoire. Ainsi, le département est chargé de la conduite et du financement des opérations de remembrement, la région reçoit la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, la commune pour sa part se voit chargée de l'élaboration des plans d'occupation des sols et délivre les autorisations de permis de construire. En 1984, sont transférées les compétences relatives aux transports, à l'action sociale et à la santé. Les départements sont chargés des transports scolaires. Ils reçoivent également une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale et en matière de prévention sanitaire (aide médicale, aide sociale à l'enfance, vaccination...) Enfin, les transferts de compétences dans les domaines de l'éducation, de l'environnement et de la culture sont réalisés en 1985 : les communes héritent de la gestion des locaux des écoles maternelles et élémentaires, les départements de celle des collèges, les régions de celle des lycées. Les collectivités territoriales sont associées à l'élaboration du schéma prévisionnel des investissements pour la planification scolaire. Des compétences environnementales sont également transférées aux départements (gestion des chemins de randonnée) et aux communes (protection autour des réserves naturelles). Dans le domaine culturel, les collectivités territoriales se voient chargées de la gestion des bibliothèques, musées et services d'archives.

Au-delà, la loi 2 mars 1982 reconnaît aux collectivités territoriales une clause générale de compétences, leur conférant ainsi un large pouvoir d'initiative sur leur territoire. Elle prévoit que « *le Conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région* », disposition nuancée par la finalité de « *promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et d'assurer la préservation de son identité* ».

L'État perd également le pouvoir de tutelle administrative qu'il exerçait sur les collectivités territoriales. En effet, la loi prévoit que les délibérations et actes des exécutifs locaux sont exécutoires de plein droit. Le pouvoir d'approbation et d'annulation du représentant de l'État est supprimé pour laisser place à un contrôle *a posteriori*, ces actes devant être transmis

sous quinze jours au préfet. qui porte désormais sur la légalité et non plus sur l'opportunité des actes locaux. Enfin, le tribunal administratif devient seul compétent pour annuler les actes des collectivités locales. En ce qui concerne le contrôle financier, la loi du 10 juillet 1982 charge les chambres régionales des comptes, nouvelle catégorie de juridiction du jugement des comptes, du contrôle des actes budgétaires et de l'examen de la gestion des collectivités et des établissements publics locaux.

De nombreux textes compléteront ce dispositif dans des domaines très divers tels que la planification décentralisée, avec l'instauration des contrats de plan État-régions en 1982, la création en 1984 d'une Fonction publique territoriale unique regroupant les agents des communes, départements et régions, le mode d'élection des conseillers régionaux, qui seront élus pour la première fois au scrutin universel direct le 16 mars 1986. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République cherche à améliorer la répartition des missions entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'État et renforce le niveau régional de l'administration. La loi SRU en 2000 consacre la région comme autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional et généralise le transfert aux régions des transports collectifs de voyageurs. La loi relative à la démocratie de proximité de 2002 vise à amplifier le dispositif de participation des habitants à la vie locale et transfère de nouvelles compétences aux collectivités en matière de tourisme, ports, aéroports...

Pour autant, la répartition des compétences entre l'État, les collectivités locales et entre les collectivités peine à se clarifier, tandis que les relations financières entre l'État et les collectivités sont sujettes à de fortes tensions, d'autant que la réforme de la fiscalité annoncée lors de cette première phase de la décentralisation n'a jamais vu le jour.

Acte II : La poursuite du mouvement de décentralisation

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 consacre la décentralisation comme mode d'organisation de la République dans l'article 1^{er} de la Constitution - « *l'organisation de la République est décentralisée* » - et enclenche une nouvelle vague de transferts de compétences.

Les collectivités territoriales voient leur responsabilité étendue et le principe de subsidiarité est posé, selon lequel l'échelon le plus pertinent pour l'action publique est celui de la proximité. Un droit à l'expérimentation est reconnu aux collectivités territoriales dans l'article 72, qui prévoit que, « *dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice d'une compétence* ».

L'autonomie financière des collectivités locales est également renforcée. En effet, les collectivités « *bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement* » et elles peuvent « *recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures* ». La loi les autorise également, dans certains cas, à en fixer l'assiette et le taux. De plus, les ressources propres doivent représenter une part importante parmi les ressources des collectivités. Enfin, chaque nouveau transfert de compétences doit s'accompagner de l'attribution de ressources équivalentes à celles que l'État leur consacrait auparavant. Le principe d'une péréquation

financière est aussi intégré à la Constitution : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

La loi relative aux libertés et responsabilités locales, du 13 août 2004, définit l'ensemble des nouvelles compétences transférées par l'État aux collectivités locales. La région voit son rôle de pilotage et de coordination en matière d'intervention économique renforcé ; elle est aussi chargée de définir et de mettre en œuvre la formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi. En matière de transport, la quasi-totalité des routes nationales sont transférées aux départements, l'État ne conservant que la gestion des routes d'intérêt national. De plus, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer et gérer des aéroports. Le département devient le chef de file en matière d'action sociale et prend à sa charge l'ensemble des prestations d'aides sociales. L'État délègue également aux départements ou aux groupements intercommunaux l'essentiel des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat et de logement social et ne conserve qu'un rôle de garant de la solidarité nationale. Dans les domaines de la culture, la propriété des immeubles inscrits ou classés au titre des « monuments historiques » appartenant à l'État peut être transférée aux collectivités territoriales le demandant. Quant à l'éducation, les départements et les régions assurent, respectivement, dans les collèges et les lycées, l'accueil, la restauration, l'hébergement, l'entretien général et technique, ainsi que le recrutement et la gestion des personnels techniques et ouvriers (TOS) dont ils ont la charge.

La loi définit également les modalités de compensation financière des différents transferts de compétence en privilégiant les ressources provenant d'impôts transférés aux collectivités locales. Il organise la migration des services de l'État, rendue nécessaire par ce transfert de compétences, définissant notamment les garanties accordées aux 130 000 agents, qui auront le choix de conserver leur statut de fonctionnaires de l'État ou d'intégrer la Fonction publique territoriale. Plusieurs domaines sont définis comme pouvant faire l'objet d'expérimentations, dont notamment la gestion des fonds structurels européens. Enfin, les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'intercommunalité sont simplifiées de façon à permettre sa généralisation sur l'ensemble du territoire.

Acte III : La réforme des collectivités territoriales de 2010

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales engage une troisième étape de la décentralisation. Elle affiche l'objectif de rationaliser l'organisation territoriale et de clarifier les compétences de chaque niveau de collectivités. Elle vise également à une réduction des dépenses publiques au niveau local, répondant en cela aux finalités de la mise en œuvre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

Afin de simplifier et d'alléger l'architecture territoriale, les collectivités locales sont désormais regroupées autour de deux pôles : un pôle département-région, où siègera à partir de 2014 un représentant unique, le conseiller territorial, et un pôle commune-intercommunalité, en achevant la couverture intercommunale du territoire national avant le 30 juin 2013 et en facilitant le regroupement des collectivités territoriales sur la base du volontariat. De nombreux élus dénoncent le rôle joué par les préfets qui imposent de fait des regroupements. Les compétences attribuées aux différents niveaux de collectivités le seront à titre exclusif et une compétence ne pourra être partagée entre plusieurs collectivités qu'à titre exceptionnel. Le département et la région ne disposeront plus de la clause générale de compétence, mais seront dotés d'une capacité d'initiative leur permettant d'intervenir dès lors qu'il existe un intérêt public local et qu'une autre personne publique n'a pas compétence en ce domaine ; les règles de cofinancement seront également

plus encadrées, le cumul des subventions département et régions sera subordonné à l'adoption par ces deux collectivités d'un schéma d'organisation de leurs compétence et de mutualisation des services prévoyant la répartition de leur financement.

Les représentants des communes dans les EPCI à fiscalité propre seront désignés au suffrage universel direct, afin d'asseoir leur légitimité démocratique et de favoriser la démocratie locale.

La loi instaure par ailleurs un nouvel outil de gouvernance, la métropole, « *pour mieux prendre en compte le « fait urbain » et pour renforcer la compétitivité des grandes agglomérations françaises au plan international* ». Le statut de métropole est destiné aux unités urbaines de plus de 300 000 habitants et comprenant au moins un EPCI de plus de 150 000 habitants. Les départements et régions transféreront aux métropoles certaines de leurs compétences, notamment dans les domaines du développement économique, des transports et de l'éducation, tandis que l'État pourra leur confier la gestion de grands équipements. Les métropoles pourront également disposer de transferts de fiscalité locale ou de dotations de l'État, mais sous réserve que toutes les communes membres soient d'accord.

L'Outre-mer, « laboratoire d'ingénierie institutionnelle »

L'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 constitue un tournant dans la refonte du paysage institutionnel de la France d'Outre-mer. Cette réforme permet aujourd'hui d'élargir considérablement le champ des possibles en matière de modifications statutaires et de changements institutionnels. En effet, en fonction des trajectoires différentes et des évolutions économiques et sociales de ces collectivités, de nouveaux dispositifs juridico-institutionnels contrastés se mettent en place depuis quelques années.

Ainsi, alors que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont décidé par référendum de se détacher de la Guadeloupe pour devenir deux collectivités d'outre-mer (art.74 de la Constitution) à part entière, Mayotte a connu tout récemment une trajectoire inverse, en devenant en mars 2011 le 101^e département français. Parallèlement, la Martinique et la Guyane se sont prononcées en faveur de la création d'une collectivité unique, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, alors que la Guadeloupe et La Réunion restent dans le droit commun. La Polynésie française, confrontée à une grave crise de gouvernance et à une instabilité politique chronique, s'interroge sur son statut de collectivité d'outre-mer et sur les solutions spécifiques qui pourraient être apportées. La Nouvelle Calédonie, collectivité *sui generis* détaillée au titre XIII de la Constitution, continue son processus de transfert progressif de compétences en vue du référendum d'autodétermination prévue à partir de 2014 et au plus tard pour 2019.

Ces évolutions contrastées interrogent, d'autant qu'elles s'appuient sur des dispositifs juridiques qui laissent une grande marge de manœuvre à l'adaptation aux enjeux locaux. Les collectivités ultramarines ne constitueraient-elles pas de « véritables laboratoires d'ingénierie institutionnelle » inspirant les réformes territoriales en cours pour l'hexagone ?

Quelle répartition des compétences entre État et collectivités locales ?

Clause générale de compétences et notion d'intérêt local

La décentralisation « à la française » se définit de manière générale comme le transfert de compétences, définies par la loi, de l'État vers les collectivités territoriales. À cette logique d'« *attributions effectives* » des collectivités locales se superpose la notion de clause générale

de compétences, composante essentielle de la libre administration des collectivités locales, qui leur permet d'intervenir dans tous domaines présentant un intérêt public local, alors même qu'aucun texte ne vient leur en reconnaître la compétence en la matière. À côté de la notion d'intérêt général, dont l'État est traditionnellement reconnu comme le garant à l'échelon national, vient donc s'ajouter la notion d'intérêt local pour les collectivités territoriales. La notion d'intérêt local traduit ici une approche finaliste : elle est susceptible de justifier les décisions de création d'un service public local, l'octroi de subventions ou d'aides matérielles, la réalisation de travaux. La jurisprudence a par exemple admis comme répondant à un intérêt public local, l'octroi de prestations de subsistance accordées à des rapatriés ou l'instauration d'une bourse municipale en faveur d'étudiants étrangers venant préparer un doctorat dans une université située sur le territoire de la commune. En revanche, l'intervention d'une collectivité au profit d'une autre collectivité de même niveau ou la diffusion d'une brochure appelant à voter oui ou non à un referendum national n'ont pas été reconnues comme relevant d'un intérêt local.

Pour autant, comme l'indique Michel Verpeaux⁷⁹, la compétence générale ne signifie pas que « *les collectivités sont compétentes pour tout objet et qu'elles peuvent rivaliser avec l'État, qui dispose seul, dans un État unitaire, de la compétence de sa compétence. Le principe d'une compétence sans limite reviendrait à confondre compétence générale et souveraineté, laquelle évidemment, ne concerne que la puissance publique étatique* ».

Par ailleurs, cette clause générale de compétence est intimement liée au principe de subsidiarité, reconnu comme principe constitutionnel (article 72), et qui permet aux collectivités territoriales de « *prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mises en œuvre à leur échelon* ».

Le principe de spécialisation des collectivités territoriales

Le principe de spécialisation des collectivités territoriales par le transfert de « blocs de compétence » a en théorie guidé le processus de décentralisation jusqu'à aujourd'hui. Mais il n'a jamais été totalement mis en œuvre et on est loin d'aujourd'hui d'un « jardin à la française » dans la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités. Comme le montre le tableau ci-dessous, il est tout de même possible d'identifier un niveau de collectivités locales principalement compétent pour certaines attributions (formation professionnelle pour les régions, action sociale pour les départements et règles d'urbanisme pour les communes et leurs groupements). Mais, comme le notait le rapport Lambert sur *La clarification des relations entre l'État et les collectivités locales*⁸⁰, les compétences sont le plus souvent « *conjointes, (codétenues par plusieurs titulaires), partagées (fractionnées entre plusieurs titulaires), parallèles (reconnue à plusieurs titulaires) ou concurrentes (revendiquées par plusieurs titulaires)* ». Par ailleurs, « *l'État a conservé souvent plus qu'un rôle normatif ou de contrôle et maintient des structures ou des dispositifs dans les champs décentralisés et conçoit ou annonce des mesures qui seront appliquées par les collectivités* ». De surcroît, comme l'indique le rapport d'étape du Sénat sur la réorganisation territoriale, « *cette évolution aurait donc dû se traduire par une restructuration de l'organisation de l'État tenant compte de cette nouvelle répartition des compétences. Or, cette évolution n'a pas eu lieu et l'intervention de l'État dans le domaine des compétences transférées n'a pas pris fin* ».

79 Michel Verpeaux, Quelles répartitions des compétences entre les différentes collectivités, in Les Cahiers Français n° 362 : *Les collectivités territoriales : 30 ans de décentralisation*, mai-juin 2011.

80 *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007.

Cet enchevêtrement des compétences présente le risque de conduire à un affaiblissement de l'efficacité des politiques publiques ou à retarder leur mise en œuvre. Par ailleurs, quelles que soient les décisions prises, elles devront s'élaborer en concertation avec l'ensemble des exécutifs locaux.

Répartition des compétences entre collectivités locales et État (2009)

	Régions	Départements	Secteur communal	Etat
Formation professionnelle, apprentissage	Définition de la politique régionale et mise en œuvre			Définition de la politique nationale et mise en œuvre pour certains publics
Enseignement	Lycées (bâtiments, TOS)	Collèges (bâtiments, TOS)	Ecoles (bâtiments)	Universités (bâtiments, personnel) Politique éducative
Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (subventions) Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Enfance (crèches, centres de loisirs) Sport (équipements et subventions) Tourisme	Culture (patrimoine, éducation, création, bibliothèques, musées, archives) Sport (formation, subventions) Tourisme
Action sociale et médico-sociale		Organisation (PMI, ASE) et prestations (RMI-RMA, APA)	Action sociale facultative (CCAS)	Organisation et prestations (AAH, CHRS)
Urbanisme			PLU, SCOT, permis de construire, ZAC ²⁰	PIG, OIN, DTA ²¹
Aménagement du territoire	Schéma régional (élaboration) CPER	Schéma régional (avis, approbation)	Schéma régional (avis, approbation)	Politique d'ATR CPER
Environnement	Espaces naturels Parcs régionaux Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels Déchets (plan départemental) Eau (participation au SDAGE)	Espaces naturels Déchets (collecte, traitement) Eau (distribution, assainissement) Energie (distribution)	Espaces naturels Parcs nationaux Eau (police, SDAGE) Energie
Grands équipements	Ports fluviaux Aérodromes	Ports maritimes, de commerce et de pêche Aérodromes	Ports de plaisance Aérodromes	Ports autonomes et d'intérêt national Voies navigables Aérodromes
Voirie	Schéma régional	Voies départementales	Voies communales	Voies nationales
Transports	Transports ferroviaires régionaux	Transports routiers et scolaires hors milieu urbain	Transports urbains et scolaires	Réglementation
Communication	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Gestion des réseaux	Réglementation
Logement et habitat	Financement	Financement, parc et aides (FSL), plan et office de l'habitat	Financement, parc et aides, PLH ²²	Politique nationale du logement
Développement économique	Aides directes et indirectes	Aides indirectes	Aides indirectes	Politique économique
Sécurité		Circulation Prévention de la délinquance Incendie et secours	Police municipale Circulation et stationnement Prévention de la délinquance	Police générale et polices spéciales

²⁰ Plans locaux d'urbanisme, schémas de cohérence territoriale, permis de construire, zones d'aménagement concerté.

²¹ Projet d'intérêt général, opérations d'intérêt national, directives territoriales d'aménagement.

²² Programme local de l'habitat.

Source : Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Édouard Balladur, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, 2009.

Les financements croisés entre l'État et les collectivités locales

En dépit des processus de décentralisation successifs, l'enchevêtrement des compétences est particulièrement mis en évidence par la part importante des financements croisés des collectivités locales entre elles mais aussi entre les collectivités locales et l'État.

Si les collectivités territoriales sont à l'origine de nombreuses opérations d'investissement en financements croisés, l'État appelle souvent celles-ci à participer au financement d'investissements qui font pourtant partie de son propre champ de compétences. À titre d'exemple, pour la réalisation de la LGV Est et de la LGV Rhin-Rhône, l'État a fait appel aux régions, aux départements et même aux agglomérations, et il compte également sur leurs participations pour financer les futures Lignes à grande vitesse (LGV).

De même, « *Les contrats de plan - aujourd'hui les contrats de projet -, conclus de manière privilégiée entre l'État et les régions, institutionnalisent les cofinancements en prévoyant la réalisation d'investissements, ainsi que l'engagement de chaque personne publique à apporter un financement régulier pour la réalisation du contrat. Outre les régions, ces contrats de plan et de projet prévoient fréquemment la participation financière d'autres personnes publiques : départements, communes ou établissements publics* »⁸¹.

Or, au nom de la crise des finances publiques, les collectivités locales sont appelées par l'État à réduire, elles aussi, leurs dépenses. Par ailleurs, le gel des dotations depuis plusieurs années, l'insuffisance des compensations financières des compétences transférées ou des décisions prises par l'État et mises en œuvre par des collectivités (APA ou RSA par exemple) ou les impactant (suppression de la taxe professionnelle) obèrent les capacités financières des collectivités et singulièrement celles des conseils généraux du fait de l'augmentation des dépenses à caractère social.

Des sources de tensions entre l'État et les collectivités locales. Comment les réduire et améliorer la lisibilité ?

Une clarification des compétences entre État et collectivités locales

Le rapport d'Alain Lambert sur *Les relations entre l'État et les collectivités locales* indiquait : « *En droit, l'État reste compétent en tout, ni la Constitution, ni la loi ne listent ses compétences a contrario de celles qu'il a confiées par la loi aux collectivités locales* ».

Les transferts de compétences n'ont pas toujours débouché sur une répartition suffisamment cohérente entre les divers niveaux de collectivités. Ainsi, la Cour des comptes souligne dans son rapport sur *La conduite de la décentralisation par l'État*, que « *d'une part, certains transferts ont été faits dans le prolongement des fractions de compétences déjà attribuées, appelées « socle », dans un domaine donné, mais laissant subsister son éclatement entre plusieurs échelons. D'autre part, des compétences nouvellement transférées ont été à leur tour réparties de façon très minutieuse entre collectivités, faisant perdre de la cohérence à l'action publique, notamment au regard du rôle unique tenu auparavant par l'État* ».

81 Sénat, *Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale* (n° 264), par M. Y. Krattinger et J. Gourault au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, mars 2009.

Le CESE dans son avis de 2009 sur *Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*⁸² souhaitait de ce fait que soient clarifiées les compétences de chaque niveau de collectivités locales mais d'une manière souple « *en distinguant clairement compétences stratégiques et compétences de gestion* », ainsi qu'en renforçant la notion de « *chef de file* » dans le cas des compétences partagées. Quant à l'articulation entre l'État et les collectivités locales, il appelait, à l'instar du rapport Lambert, à « *veiller à permettre les passerelles nécessaires entre politiques nationale et locales et une meilleure lisibilité pour ceux qui les mettent en œuvre, élus et agents publics* ». À cet égard, le CESE proposait de partir des politiques publiques - et non plus de chaque niveau d'administration - pour adapter la réponse à la bonne échelle.

Cela pose la question de la territorialisation des politiques nationales et de leur déclinaison dans les territoires, conjuguant égalité des droits et adaptabilité aux réalités territoriales.

La réforme constitutionnelle de 2010 tente d'apporter une réponse à cet enchevêtrement des compétences, en proposant d'attribuer à titre exclusif à chaque niveau de collectivités une compétence bien définie, certaines compétences n'étant partagées qu'à titre exceptionnelle. Ce sera le cas pour le tourisme, le sport et la culture qui seront partagés entre les trois niveaux de collectivités. De plus, le département et la région perdent la clause générale de compétence mais se voient dotés d'une capacité d'initiative et peuvent intervenir dès lors qu'il existe un intérêt public local et que cette compétence n'a pas été confiée à une autre personne publique. Enfin, la réforme constitutionnelle instaure l'élaboration par le conseil régional et les conseils généraux d'un projet de Schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOM), qui devra porter sur « *les compétences relatives au développement économique, à la formation professionnelle, à la construction, à l'équipement et à l'entretien des collèges et lycées, aux transports, aux infrastructures, voiries et réseaux, à l'aménagement des territoires ruraux* », et pourra en outre concerner « *toute compétence exclusive ou partagée de la région et des départements* ». Il pourra être élaboré dans les six mois qui suivront l'élection des futurs conseillers territoriaux en 2014.

Le rapport Peretti⁸³, qui formule des recommandations sur les conditions d'élaboration des futurs schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services de la région et des départements, de manière à favoriser l'organisation de la collaboration entre les différents niveaux de collectivités, rappelle tout d'abord que la loi donne aux élus la liberté de s'organiser entre eux : il insiste ce faisant sur le fait que les modalités d'élaboration des SOM ne sont pas précisées par la loi, afin de donner aux élus une grande liberté dans l'adaptation de ces schémas à leur territoire. Au-delà, le rapport Peretti de juillet 2011 insiste sur la nécessité pour la région et les départements d'avoir un véritable projet de territoire qui ne pourrait se limiter au SOM.

Relations financières

Depuis les lois de décentralisation, la dépense locale s'est fortement accrue. Selon le rapport Champsaur-Cotis⁸⁴, la part du total des dépenses publiques dans le PIB est passée de 45 % en 1978 à 52 % en 1992 et 53 % en 2008. Mais, comme le montre ce rapport, ces

82 Avis du CESE, *Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*, présenté par M. Claude Roulleau, octobre 2009.

83 Jean-Jacques de Peretti, *La liberté de s'organiser pour agir*, rapport au Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, juillet 2011.

84 Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques locales*, avril 2010.

chiffres globaux recouvrent des évolutions contrastées entre État (APUC, comprenant l'État et les organismes divers d'administrations centrales), administrations locales (APUL) et administrations de Sécurité sociale : une décomposition du solde des administrations publiques par sous-secteurs permet de mettre ce phénomène en évidence⁸⁵.

La part des dépenses des administrations centrales dans le PIB, orientée à la baisse depuis le début des années 1990, est passée de 22 % en 1978 à 21,5 % en 2008, avec un point haut de 26 % en 1993. Les dépenses totales des APUC représentaient 419 milliards d'euros en 2008, dont 387 milliards d'euros pour l'État.

Les dépenses des collectivités territoriales sont passées pour leur part de 7,7 % en 1978 à 11,3 % du PIB en 2008 (+ 3,6 points de PIB), soit 221 milliards d'euros en 2008.

Selon le rapport sur la dépense publique annexé au projet de loi de finances pour 2010, l'ensemble des compétences transférées à fin 2008 depuis la première étape de la décentralisation représente une dépense de 1,6 point de PIB, alors que les dépenses des collectivités territoriales ont progressé de 3,4 points de PIB depuis 1980.

La croissance des prélèvements obligatoires n'a pas été aussi rapide.

Les prélèvements au profit des collectivités territoriales passent de 3,2 % du PIB en 1978 à 5,8 % en 2008. Au delà de l'augmentation des taux des impôts locaux, l'affectation de ressources fiscales d'État, notamment lors des transferts de compétences, ou même de recettes du secteur social (comme lors de la création de l'APA en 2002) expliquent cette progression.

Ces chiffres divergent des niveaux de dépenses observés pour chaque catégorie d'administrations publiques et la somme des dépenses publiques par sous-secteurs excède la dépense publique totale. Cela s'explique en raison des transferts financiers (sous forme de dotations budgétaires, de remboursement de dégrèvements d'impôts et d'apports en capital) intervenant entre administrations centrales, au premier chef des administrations publiques centrales vers les collectivités territoriales et les organismes sociaux, qui ont représenté en moyenne plus de 5 % du PIB par an sur la période.

Le niveau d'endettement de la France approche 80 % du PIB en 2009. Il est proche aujourd'hui de celui de la moyenne des États membres, de l'Allemagne et des États-Unis. Notre pays partait d'une situation plus favorable en termes d'endettement (20 % du PIB en 1980) mais sa situation s'est davantage dégradée depuis 30 ans.

Du fait de la liberté de l'État d'avoir des dépenses durablement supérieures à ses revenus, c'est lui qui a accumulé l'essentiel des déficits et de l'endettement. Les collectivités territoriales étant soumises à la règle d'or qui prévoit l'équilibre de leur section de fonctionnement, les éventuels déficits sont donc en principe dus uniquement à leurs dépenses d'investissement.

Par ailleurs, le poids des allocations sociales transférées s'est particulièrement accru pour les départements. Par exemple, Jean-Louis Bianco expliquait que, du fait de la hausse du nombre de bénéficiaires du RMI, consécutive à la crise, et de l'augmentation du nombre des personnes âgées, liée notamment à l'allongement de la durée de la vie, l'accroissement tendanciel actuel des dépenses sociales du département des Alpes-de-Haute-Provence atteint de l'ordre de 9 à 10 % par an, alors que les concours financiers de l'État n'augmentent pas. L'État n'a que partiellement compensé ces transferts de charges sociales. Ainsi, le rapport

85 Les développements financiers qui suivent constituent une présentation synthétique des éléments du rapport Champsaur-Cotis déjà cité.

de la Cour des comptes sur *La conduite par l'État de la décentralisation* montrait que, en ce qui concerne l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), la charge pour les départements est passée de 1 à 3 milliards d'euros alors que l'État n'a augmenté ses financements à ce titre que de 90 %⁸⁶.

M. Bartolone évoquait lors de son audition l'effet de ciseaux créé par l'augmentation des dépenses contraintes supportées par les collectivités territoriales, et notamment par les départements, d'une part, ainsi que par la faiblesse de leurs marges de manœuvre en matière de recettes fiscales, d'autre part. Il soulignait le risque qui en résulte : une réduction très sensible de leurs capacités d'investissements, alors que celles-ci jouent un rôle important dans le soutien de l'activité locale. Il relevait aussi les limites du système actuel de péréquation horizontale, qui se fonde sur le potentiel financier, et donc sur les recettes des collectivités, mais pas sur le niveau de leurs dépenses contraintes, ce qui tend à pénaliser un département comme la Seine-Saint-Denis.

D'une manière générale, les collectivités territoriales se plaignent que les transferts de certaines compétences par l'État n'aient pas toujours été assortis des moyens financiers correspondants. C'est le cas en particulier des départements en ce qui concerne les transferts des prestations sociales (RSA, PCH, APA). Le rapport de la Cour des comptes sur « *La conduite par l'État de la décentralisation* » notait ainsi que, aujourd'hui, « *les conseils généraux considèrent de fait qu'ils ne sont que les organismes payeurs d'une mesure nationale dont les paramètres juridiques comme sociaux et économiques leurs échappent* ». Certains élus estiment qu'une solution pourrait consister à renationaliser la gestion des trois allocations de solidarité gérées par le département, puisque l'État les a créées et fixe les règles en la matière.

Le contrôle de l'État sur l'action des collectivités locales

Les collectivités locales se plaignent également que l'État exerce encore trop souvent un contrôle d'opportunité sur l'action des collectivités qui tend à réduire leur marge de manœuvre et à « *standardiser les politiques locales, même lorsque celles-ci recouvrent des compétences décentralisées* »⁸⁷. Cette « prolifération normative » en multipliant les procédures obligatoires, zonages... risque de ce fait de conduire à une recentralisation par la norme, les collectivités n'étant par ailleurs peu ou pas associées à l'élaboration des textes réglementaires qui leur sont appliquées. Alain Lambert proposait dès 2007, pour mesurer et prendre en compte ce phénomène, la mise en place de « filtres normatifs » : ainsi, la création en 2008 de la Commission consultative d'évaluation des normes a permis de mesurer l'ampleur des textes exerçant des incidences sur les coûts de gestion des collectivités locales et d'en évaluer les incidences budgétaires. Les administrations centrales sont également tenues de présenter leurs projets assortis d'études d'impact et de justifier les évolutions réglementaires. Le rapport Lambert posait également la question de l'opportunité de prévoir une interdiction faite aux ministères, par voie de circulaire du Premier ministre, de réglementer spécifiquement dans les champs de compétence décentralisée.

Des critiques sont à l'inverse formulées par certains observateurs quant à l'insuffisance du contrôle de légalité. Ainsi, Georges Gontcharoff⁸⁸ déplorait, lors de son audition

86 Rapport Champsaur-Cotis, op. cit.

87 Une recentralisation par la norme ? in *Les nouveaux territoires de l'État*, AdCF, Intercommunalités n° 141, janvier 2010.

88 Audition de M. Georges Gontcharoff, administrateur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) et de l'Union des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), devant la section de l'aménagement durable des territoires le 8 juin 2011.

les difficultés du contrôle de légalité confiées aux cellules juridiques des préfectures et tribunaux administratifs, ceux-ci manquant de moyens pour pouvoir l'exercer avec une pleine efficacité face à l'augmentation du nombre d'actes juridiques transmis par les collectivités. En effet, depuis 1982, dans le cadre du contrôle de légalité, le préfet ne peut que saisir le juge administratif, qui seul peut déclarer un acte illégal. Or, force est de constater que l'arbitrage est aujourd'hui rendu le plus souvent par les services préfectoraux et non par le juge administratif. Le rapport au gouvernement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales⁸⁹ indiquait qu'en 2006, sur 81 803 observations formulées par les services préfectoraux, seul 1,73 % ont été soumises au juge administratif.

De même, le contrôle budgétaire exercé, après avis de la Chambre régionale des comptes (CRC), par le préfet sur les collectivités territoriales connaît des limites. Il n'est prévu que dans quatre hypothèses : l'absence de vote du budget, l'adoption ou l'exécution du budget en déséquilibre, le défaut d'inscription dans le budget d'une dépense obligatoire en vertu d'un texte législatif ou réglementaire. La CRC doit en ce cas indiquer au préfet les mesures pour y remédier.

Les chambres ont par ailleurs un rôle juridictionnel consistant à juger les comptes des comptables publics des collectivités et de leurs établissements, susceptible de recours devant la Cour des comptes, ainsi qu'un rôle de contrôle de gestion pour évaluer les politiques publiques menées au plan local. La réforme constitutionnelle de 2008 a confié à la Cour des comptes un rôle de contrôle de l'utilisation des fonds publics et d'évaluation des politiques publiques, y compris des collectivités locales. Les juridictions financières se sont dotées, le 10 octobre, d'une nouvelle formation inter juridictions, commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales, consacrée aux finances locales,

La liberté d'emprunter des collectivités locales est souvent présentée comme découlant du principe de libre administration des collectivités territoriales. Cela n'interdirait cependant pas un plus grand encadrement de cette liberté par la loi si un intérêt général le justifiait. La Cour des comptes note dans son rapport public thématique de 2011 sur *La gestion de la dette publique locale* la grande latitude laissée aux collectivités et à leurs établissements publics pour souscrire des contrats d'emprunts ou des contrats de produits dérivés, auxquels n'est pas applicable la réglementation des marchés publics. Si elle souligne que la part de la dette publique locale dans l'ensemble de la dette publique est restée relativement stable (10 % en 2010), elle relève que le cadre juridique peu contraignant applicable aux emprunts des collectivités locales a rendu difficile l'exercice du contrôle de légalité exercé par les préfets ou de ceux relevant des comptables public, et a permis aux collectivités de recourir à des produits de financements très variés, dont certains emprunts très risqués. La Cour note aussi la responsabilité des banques dans la situation actuelle pour avoir mis au point l'offre d'emprunts structurés et encouragé leur diffusion sans toujours informer suffisamment sur les risques encourus. Même si les collectivités locales se retrouvent « sous le feu de l'actualité » avec, selon la Cour des comptes, 30 à 35 Md € d'emprunts structurés sur une dette locale totale de 160 Md €, les emprunts dits « toxiques » affectent aussi des hôpitaux publics, lesquels y ont recouru avec l'encouragement et l'accord de leur tutelle mais aussi des OPHLM, des syndicats d'économie mixtes, etc. En tout, 5 500 collectivités et établissements publics seraient impactés par des emprunts que leur taux d'intérêt variable rendent « toxiques » souscrits auprès du seul établissement bancaire DEXIA, leur occasionnant une

89 Rapport du gouvernement sur *Le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales et des établissements publics locaux*, 20^{ème} rapport, années 2004-2005-2006.

perte actuellement estimée aux environs de 3,9 Md € (d'autres établissements de crédit dont la Société générale, le Crédit agricole, les BPCE ont aussi conclu avec les collectivités des prêts basés sur des produits structurés similaires) .

Les éléments de précaution actuels apparaissent insuffisants⁹⁰. La Cour des comptes formule d'ailleurs des préconisations tendant notamment à renforcer les moyens de contrôle interne et externe⁹¹.

M. Claude Bartolone, élu en juin 2011 président d'une commission d'enquête parlementaire sur les emprunts et produits à risques souscrits par les collectivités territoriales et les acteurs publics locaux, identifiait lors de son audition devant la section le 11 octobre 2011, parmi les thématiques devant retenir à son sens l'attention de la commission d'enquête, la question de savoir comment on en était arrivé à de telles situations et notamment clarifier le rôle de l'État, qui semble ne pas avoir joué sa fonction de contrôle, du moins de conseil. S'il est difficile de relever un défaut du contrôle de légalité exercé par les TPG, puisque formellement les contrats souscrits étaient légaux, d'aucuns s'interrogent sur celui exercé par le préfet sur les assemblées délibérantes validant ce type de contrats aisément qualifiables de spéculatifs et donc, en tant que tels, contraires à la circulaire de 1992 excluant explicitement ce type de contrats du champ des prêts pouvant être souscrits par les collectivités locales. Le défaut de conseil est également souvent relevé, les élus et leur équipes n'étant pas des professionnels de la finance et ayant peu de moyens pour évaluer les produits proposés par des partenaires « historiques » (comme DEXIA), avec lesquels ils avaient parfois noué des relations de confiance.

La genèse de la situation de plusieurs collectivités et hôpitaux publics méritera un débat de qualité, afin d'apporter des solutions structurantes et pérennes. Pour autant, la question est posée : une meilleure articulation du respect de la libre administration des collectivités locales avec un plus grand encadrement par la loi de leur liberté en matière de gestion de leur dette, permettant de préserver l'intérêt général, ne serait-elle pas possible et souhaitable ?

À la lecture des premières auditions effectuées par la commission d'enquête, différentes pistes semblent se dessiner pour trouver un système permettant aux collectivités une gestion active de leur dette en leur laissant le choix entre des produits à index qui peut être variable mais contrôlé, assorti de cliquets et d'obligations de provision. Certains produits ne devraient pour leur part en aucun cas pouvoir figurer parmi les possibilités d'emprunt des collectivités.

90 Une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales a été signée le 7 décembre 2009 et une circulaire interministérielle du 25 juin 2010 a rappelé les règles applicables à l'emprunt et aux produits de couverture souscrits par les collectivités territoriales.

91 Cour des comptes, Rapport public thématique sur *La gestion de la dette publique locale*, 13 juillet 2011.

La déconcentration et la réorganisation de l'État dans les territoires

Une réorganisation induite par la décentralisation

Jusqu'à la décentralisation, les « services extérieurs » de l'État, historiquement concentrés à l'échelle du département, constituaient les outils grâce auxquels chaque ministère était doté, au niveau local, de l'ensemble des moyens de fonctionnement, d'expertise, de direction ou d'exécution permettant de décliner les différentes politiques nationales sur les territoires. Au nom des principes d'égalité et d'uniformité, l'administration territoriale devait être la même partout.

La décentralisation conférant aux exécutifs locaux un nombre croissant de compétences, les services des collectivités locales se sont étoffés pour que celles-ci puissent mener à bien leurs nouvelles missions alors que, parallèlement, dans de nombreux cas, le maintien tel quel des services déconcentrés de l'État ne se justifiait plus.

Pourtant, l'État a longtemps peiné et peine encore à effectuer les mutations nécessaires pour réorganiser ses services, mutualiser certaines de ses tâches et s'interroger sur ses missions. Celles qu'il devait conserver et celles auxquelles il devait en partie logiquement renoncer n'ont pas été clairement définies. C'est pourquoi l'on se trouve devant une situation paradoxale ; tout à la fois, l'État est jugé trop présent et interventionniste là où les collectivités devraient seules conserver le pouvoir décisionnel : à l'inverse il est aussi jugé trop absent, certains de ses services indispensables aux populations (notamment les plus éloignées des centres urbains) étant progressivement supprimés ou fusionnés de telle manière que le service rendu, déconnecté de toute proximité et dont les cœurs de métiers sont devenus flous, n'est plus ni assuré, ni de qualité.

Une réorganisation réfléchie et conduite avec retard

Contrairement à toute logique, les deux politiques de réforme de l'État et de décentralisation ont le plus souvent été découplées dans le temps, ce qui fait dire à un observateur⁹² : « *Les temps forts de la politique de décentralisation correspondent à des temps faibles de la réforme de l'État et inversement. Le « cycle Defferre » ou l'« acte II » de la décentralisation conduit sous l'égide de Jean-Pierre Raffarin laissent peu de place aux initiatives autres que rhétoriques en matière de réforme de l'État central. Et les gouvernements qui se consacrent à cette tâche, comme celui de Michel Rocard en 1988, avec la politique de modernisation et de renouveau du service public, ou celui de François Fillon aujourd'hui avec la RGPP, se préoccupent plus de tirer les conséquences du dispositif existant que de prendre des initiatives relançant une décentralisation qui, à bien des égards, s'est arrêtée au milieu du gué ».*

Le constat de cette difficulté devant laquelle se trouve l'État à se réorganiser est établi de longue date. Dès le début des années 2000, des rapports parlementaires soulignaient l'ambiguïté du rôle de l'État dans les territoires et observaient que la déconcentration était toujours en chantier. À la fin de cette même décennie, un rapport d'information parlementaire indiquait que le débat sur la place de l'État dans la nouvelle organisation des collectivités

92 Pierre Sadran, *L'organisation territoriale issue de la décentralisation*, Cahiers français n° 346, septembre-octobre 2008

locales n'était pas clos : « *s'il se dégage de certains domaines, l'État reste paradoxalement très présent dans nombre de secteurs décentralisés, soit qu'il ait conservé quelques compétences, soit que les administrations déconcentrées antérieurement compétentes aient conservé tout ou partie de leurs effectifs. Cette contradiction illustre un manque de réflexion qui aurait dû être menée parallèlement à la mise en œuvre de la décentralisation sur les conséquences en résultant pour l'État et la redéfinition de son rôle* »⁹³.

La réforme de l'administration territoriale de l'État, malgré ses vicissitudes, était pourtant engagée depuis la décentralisation⁹⁴ mais sans que soient remises en question ni l'existence de trois niveaux de déconcentration ni l'organisation autour d'un modèle unique reproduisant l'articulation ministérielle sur le territoire. En 1994, le rapport Picq fait des préconisations pour simplifier et renforcer l'efficacité de l'administration territoriale de l'État.

Des expériences de regroupement des services sont menées dans les années 2000 : fusion des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) et des Directions régionales de l'environnement (DIREN), des Directions départementales de l'Équipement (DDE) et des Directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF). La LOLF, instaurée en 2001, a également « *poussé l'État à concevoir désormais sa réforme selon une démarche stratégique et managériale* »⁹⁵ mais c'est bien à partir du lancement de la RGPP, puis en 2010, que les bouleversements les plus notables se produisent.

Une réorganisation sous contrainte budgétaire

La Révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée en juillet 2007, qui vise à « *une remise à plat de l'ensemble des missions de l'État pour adapter les administrations aux besoins des citoyens* » et le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux (l'administration déconcentrée représente plus de 95 % de la fonction publique de l'État) ne pouvait que comporter un volet consacré à la Réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE). Les deux réformes sont fortement imbriquées, voire consubstantielles, et, nonobstant la remarque précitée sur le découplage, peuvent être difficilement menées indépendamment l'une de l'autre.

L'impact pour les administrés en a parfois été déroutant, certaines restructurations ayant conduit à la disparition pure et simple de services auxquels ils étaient habitués, alors que les collectivités elles-mêmes n'ont pas toujours su vers quel interlocuteur s'adresser.

Sous la présidence d'Alain Lambert⁹⁶, un groupe de travail est constitué, avec pour mission d'examiner la pertinence des domaines actuels d'intervention de l'État et des différents niveaux de collectivités locales, afin de clarifier les missions de chacun.

Les propositions du groupe de travail ont été à l'origine de certaines décisions du premier Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) de décembre 2007 impactant l'organisation territoriale de l'État. Elles visaient essentiellement à adapter les missions de l'État aux attentes d'usagers désorientés par la réorganisation en profondeur

93 Sénat, *Rapport d'information sur la réorganisation territoriale*, de M. Yves Krattinger et de Mme Jacqueline Gourault au nom de la mission collectivités territoriales n. 264 tome I, mars 2009.

94 Les décrets du 10 mai 1982 modifient les pouvoirs des préfets devenus « commissaires de la République », la loi d'orientation du 6 février 1992 redéfinit les services déconcentrés alors que le décret du 1^{er} juillet 1992 instaure la Charte de la déconcentration.

95 Marie-José Tulard, Les services déconcentrés : le besoin d'un État territorial plus cohérent et plus efficace in *Cahiers français* n° 346.

96 Rapport Lambert remis au Premier ministre le 7 décembre 2007, op. cit.

des services déconcentrés tout en offrant aux collectivités un interlocuteur unique garant de la cohérence de l'action de l'État dans les territoires. Le 2^{ème} CMP d'avril 2008 continue de tracer les principes de la nouvelle architecture territoriale, alors que le 3^{ème}, tenu en juin 2008, souligne pour sa part que les structures locales de l'État sont trop nombreuses et trop coûteuses.

La réforme de l'Administration territoriale de l'État (REATE)

Elle est officiellement mise en place au 1^{er} janvier 2010. À son lancement, le Premier ministre déclare⁹⁷ : « Cette réforme est le terreau de bouleversements profonds, qui touchent à toutes les dimensions de la vie de notre État. Pour mener à bien un tel chantier, il faut des principes clairs. Le pilotage des politiques publiques est désormais régional et sa mise en œuvre se fait à l'échelon départemental, au plus près du terrain, au contact avec les administrés. Ces principes figuraient déjà dans la loi de 1992 sur la déconcentration mais ils se traduisent désormais dans les faits avec des conséquences considérables pour l'échelon central : n'ayant plus à gérer en direct une centaine d'unités cloisonnées mais 22 interlocuteurs renforcés, il va pouvoir enfin se concentrer sur sa fonction d'orientation stratégique ».

Prééminence du niveau régional

Le niveau régional devient le niveau de droit commun pour mettre en œuvre les politiques publiques et leur adaptation aux territoires. Il se substitue au département comme échelon déconcerté de référence, tous les services de l'État étant rassemblés et réorganisés à ce niveau. Alors que le décret de 2004 maintenait le *statu quo* quant aux départements en conservant la plupart des administrations de l'État, la REATE introduit une véritable rupture en élevant la région à l'échelon de droit commun, le département devenant pour sa part l'échelon de proximité des politiques de l'État.

Cette nouvelle organisation s'appuie sur le constat gouvernemental selon lequel on se trouve confronté à : « un schéma éparpillé qui juxtaposait les structures de missions excessives et hétéroclites et qui impliquait une importante activité des coordinations interservices au détriment des activités de pilotage »⁹⁸.

Basé sur le triple objectif de concentrer les services au niveau régional, d'améliorer l'efficacité administrative et de réaliser des économies, le nouveau schéma d'organisation de l'administration territoriale repose sur des structures qui correspondent globalement aux missions des ministères dans l'organisation gouvernementale actuelle. Les services régionaux sont ainsi regroupés en huit directions intégrées contre une vingtaine auparavant :

- la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ;
- la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- la Direction des affaires culturelles (DRAC) ;
- la Direction régionale de la jeunesse, des sports, de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- la Direction régionale des finances publiques (DRIFP) ;

97 Discours du Premier ministre François Fillon, sur les enjeux et les objectifs de la RéATE, Paris le 16 novembre 2009.

98 Rapport du 3^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques, 11 juin 2008.

- les services du rectorat ;
- l'Agence régionale de la santé (ARS).

Les directions régionales définissent les modalités d'application des directives nationales dans la région. Elles animent les réseaux de compétences et répartissent les moyens alloués par les ministères. Il est toutefois à noter que les trois dernières directions précitées échappent à l'autorité du préfet de région.

Outre la fusion des services, la nouveauté la plus marquante est l'attribution aux préfets de région, pour mener à bien le pilotage des politiques publiques, d'un pouvoir hiérarchique sur les préfets de département. Alors que le préfet de département était auparavant le « patron » des services départementaux déconcentrés, le préfet de région devient le « patron » des services de l'État dans sa circonscription, à l'exception de l'Inspection du travail en application de la convention 81 de l'Organisation internationale du travail (OIT). Il est le responsable de l'application des politiques nationales et assure ainsi la cohésion de l'action publique, même si certaines agences, comme l'ARS, relèvent directement de leur ministère et échappent à l'autorité préfectorale.

Le préfet de région est assisté d'un Comité de l'administration régionale (CAR), qui est « le conseil d'administration de l'État dans la région, lieu de délibération collégiale des décisions stratégiques et cadre dans lequel le préfet s'assure de la cohérence de l'action de l'État dans la région et de la mise en œuvre des priorités gouvernementales »⁹⁹. Présidé par le préfet de région, il est notamment composé des préfets de départements, du secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) et du secrétaire général du département chef-lieu de région ; il se prononce sur les orientations stratégiques, prépare les décisions et veille à leur exécution.

Les pratiques de consultation ou de concertation avec les organisations syndicales, les collectivités locales et les autres acteurs sociaux et économiques ne sont pas institutionnalisées. Elles sont donc informelles, à « géométrie variable », et méritent d'être organisées et structurées.

Ainsi, dans son audition devant la section, Jean-Marie Toulisse qualifiait la préfecture de « grande muette », regrettant l'absence d'association, du moins d'information, des organisations syndicales et des CESER sur les décisions prises par le CAR et sur les critères ayant conduit à ces décisions.

Amointrissement du niveau départemental

Guidée par les objectifs énoncés par la circulaire du 7 juillet 2008 de « répondre aux besoins des citoyens sur le territoire, d'être plus accessibles et plus simples pour un coût de fonctionnement moindre », la nouvelle organisation des services de l'État dans le département est pour sa part basée sur le regroupement de structures administratives en un nombre restreint de deux à trois Directions départementales interministérielles (DDI) et de trois Unités territoriales (UT) de directions interministérielles régionales qui dérogent à la règle générale d'intégration des services départementaux au sein de nouvelles directions intégrées :

- la Direction départementale des territoires (DDT), commune à tous les départements, qui regroupe les anciennes DDE (équipement), DDAF (agriculture

⁹⁹ Circulaire du 19 octobre 2004.

- et forêt), les services environnementaux et, le cas échéant, l'ancienne direction des affaires maritimes : dans ce cas, la direction prend le nom de direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ;
- la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), présente dans les 46 départements de moins de 400 000 habitants, qui reprend les compétences des anciennes DDJS (jeunesse et sports), DDASS (affaires sanitaires et sociales), UDCCRF (concurrence, consommation et répression des fraudes) et les services vétérinaires ;
 - cette dernière est scindée si besoin (en fonction des critères démographiques ou de spécificités territoriales) en deux directions : la Direction départementale de la cohésion sociale (DDCS) et la Direction de la protection de la population (DDPP) ;
 - l'UT de la DIRECCTE, essentiellement issue de l'ancienne DDTEFP (travail, emploi, formation professionnelle) ;
 - l'UT de la DRAC, issue de l'ancien SPAD (architecture et patrimoine) ;
 - l'UT de la DREAL, issue de l'ex subdivision de la DRIRE (recherche et environnement).

Une marge est laissée au préfet de département pour rechercher l'administration territoriale la plus pertinente selon le principe de « modularité », pour une meilleure adéquation aux spécificités des territoires. « *La modularité est un principe essentiel de la réforme. Nous avons refusé le systématisme dans l'organisation au niveau local. Cela va se traduire par des organigrammes internes qui seront adaptés aux besoins locaux, sous le pilotage des préfets. C'est un principe révolutionnaire puisque dorénavant, il n'y aura plus une organisation unique sur l'ensemble du territoire* »¹⁰⁰.

Le décret du 4 mars 2010, relatif à la loi du 29 juillet sur la programmation militaire pour les années 2009-2014, tend à faire de l'échelon zonal le niveau administratif de droit commun en matière de sécurité civile et de gestion de crises. Les zones de défense et de sécurité constituent, entre le niveau départemental et le niveau national, la structure intermédiaire de coordination et de gestion opérationnelle de tout ce qui a trait à la protection des populations au quotidien. Faisant suite aux recommandations du livre blanc sur la défense¹⁰¹, la volonté de renforcer le niveau zonal en matière de gestion de crise a été clairement affirmée.

Le préfet de zone de défense et de sécurité (qui est le préfet de département siège de la zone de défense et de sécurité) voit ses pouvoirs élargis au détriment des préfets de départements. En effet, le préfet de zone dirige désormais l'action des préfets de région et de département en ce qui concerne la préparation et la mise en œuvre des mesures relatives à la sécurité intérieure et à la sécurité civile¹⁰². En cas de crise grave, le préfet de zone a autorité hiérarchique en toute matière sur toutes les administrations civiles de la zone.

L'échelon départemental est désormais envisagé comme l'échelon de contact avec les usagers et la mise en œuvre des politiques de proximité. Dépositaire de l'autorité de l'État dans le département, le préfet a également seul la responsabilité de l'ordre public et du respect des lois.

Comme cela a déjà été souligné, il faut que les services territoriaux de l'État préservent les services d'ingénierie en direction des collectivités locales.

¹⁰⁰ Discours du Premier ministre François Fillon, sur les enjeux et les objectifs de la RéATE, Paris le 16 novembre 2009.

¹⁰¹ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 17 juin 2008.

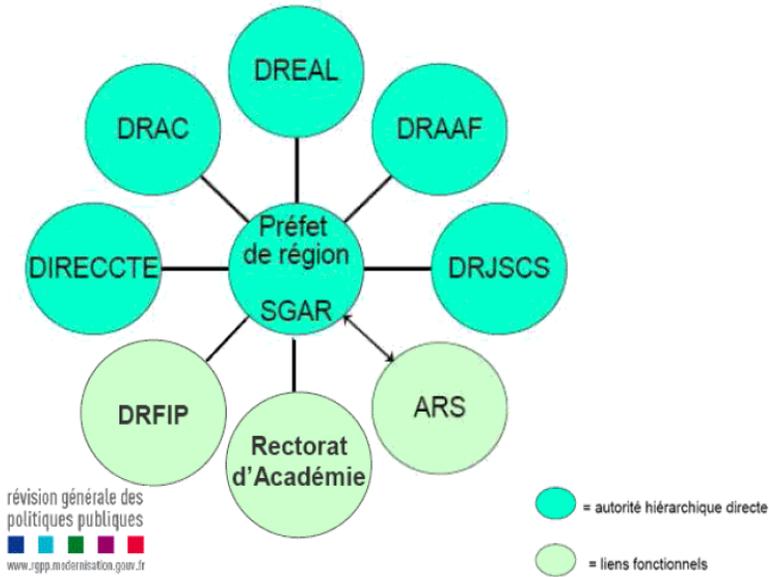
¹⁰² Art. R*1314-4 du Code de la Défense.

Les services déconcentrés régionaux avant et après la RGPP

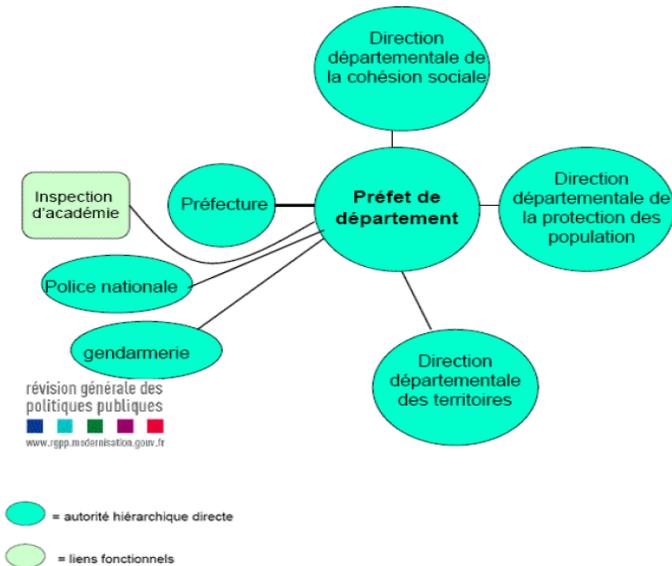
Avant la RGPP	Après la RGPP
Direction Générale de la Comptabilité Publique (DGCP) ----- Direction Générale des Impôts (DGI)	Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP)
Direction régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP) ----- Directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) ----- Mission "concurrence" de la Direction régionale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DRCCRF) ----- Division développement industriel des DRIRE ----- Services de métrologie des DRIRE ----- Direction Régionale du Commerce Extérieur (DRCE) ----- Délégation Régionale du Tourisme (DRT) ----- Service du Délégué Régional au Commerce et à l'Artisanat (DRCA) ----- Chargé de Mission Régional à l'Intelligence Économique (CRIE)	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE)
Direction Régionale de l'Équipement (DRE) ----- Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement (DRIRE) ----- Direction Régionale de l'Environnement (DIREN)	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL)
Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF)
Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC)	
Direction Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales (DRASS) ----- Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports (DRJS) ----- Direction Régionale de l'Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSe)	Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DRJSCS)
Agences Régionales de l'Hospitalisation (ARH)	Agences Régionales de Santé (ARS)
Rectorat	

Source : Sénat, rapport d'information n° 666 fait au nom de la mission commune d'information sur les Conséquences des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, par M. Dominique de Legge, Sénateur, 22 juin 2011.

La nouvelle structure de l'administration territoriale de l'État en région



La nouvelle architecture de l'administration territoriale de l'État en département



Source : Euro-institut, *La réforme de l'administration territoriale de l'État*, mars 2010.

Des corrections urgentes à apporter

Le rapport d'information du sénateur Dominique de Legge¹⁰³ s'interroge sur la RéATE et se demande si le principe de rationalisation, dont il ne nie pas la nécessité, n'a pas toutefois été conduit avec « trop de dogmatisme ».

Ayant conduit de nombreuses auditions d'acteurs du terrain, il relève ainsi une perte de proximité et une prise en compte insuffisante, malgré la « modularité » prévue dans les textes, de la diversité des territoires, laquelle ne peut être mesurée que sur de simples critères démographiques. La mutualisation, la centralisation des fonctions support, si elles sont sources d'économie, deviennent également parfois des facteurs de blocages ou de lenteurs administratives, ce dont se plaignent certains élus, ou encore brouillent l'activité des services, laissant l'usager désespéré.

La volonté de clarifier le rôle de l'État se heurte à la multiplication des structures (opérateurs, agences tels l'ANRU, l'ACSE, l'ADEME, etc.) instaurées sur la base des audits réalisés sur l'action de l'État, lesquels conduisent à une gouvernance des services de l'État de type managériale, basée sur la performance. S'il y a bien diminution des effectifs de l'État, ceux des agences croissent de manière régulière, ce qui peut interroger par rapport aux objectifs de la RGPP.

Comme le note Pierre Sadran¹⁰⁴, « *l'organisation territoriale issue de la décentralisation cherche à concilier la sauvegarde du modèle républicain traditionnel et la prise en compte des niveaux émergents de l'action publique contemporaine* » ; « *l'édifice institutionnel hérité de plus de deux décennies de décentralisation évoque davantage la profusion désordonnée de l'architecture baroque que le dépouillement et le minimalisme postmoderne* ».

Cette image architecturale pourrait prêter à sourire tant elle correspond à la réalité. Cependant, plus de 50 000 femmes et hommes, exerçant dans les services déconcentrés départementaux, sont concernés par cette « profusion désordonnée », source de bouleversements en profondeur des situations personnelles, touchant à la localisation et au contenu des postes de travail, et conduisant dans de nombreux cas à des suppressions d'emplois et à des convocations à des cellules de reclassement.

L'existence de fortes différenciations territoriales crée un enjeu majeur d'articulation des politiques publiques au sein de l'État, mais également entre l'État et les collectivités territoriales. Les logiques de transport, d'aménagement, de développement économique, d'emploi, d'animation sociale et culturelle ou les nécessités de préservation de l'environnement requièrent d'être conciliées de manière harmonieuse pour aboutir à un développement équilibré des territoires. Mais cette recherche de conciliation se heurte aux compétences partagées entre les différentes collectivités et l'État et aux résistances inhérentes à toute réforme autoritairement conduite sous la contrainte budgétaire.

Une approche sur un mode projet permet de surmonter cet obstacle. La mise en place de structures de concertation au niveau régional et départemental pourrait aussi y contribuer. Cela pourrait prendre la forme de comités ou de conseils de pilotage du service public territorial. Ils devraient s'appuyer sur les différents outils de concertation maillant les territoires, afin d'assurer la cohérence de l'ensemble. Mais leur efficience reposera sur le fait

103 Sénat, Rapport d'information n° 666 sur *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, Dominique de Legge, 22 juin 2011.

104 Article précité.

qu'ils soient dotés de réelles prérogatives, dont des saisines sur des questions intéressant la vie sociale, économique et environnementale du territoire. Une articulation entre les deux niveaux – régional et départemental - reste à organiser.

Le défi d'une meilleure implication des citoyens et des organisations de la société civile

Une distanciation des citoyens vis-à-vis des institutions ?

Les fondements de la démocratie représentative

La démocratie représentative, conception héritée, en France, des Lumières et de la Révolution française, est le système politique dans lequel des représentants sont élus pour représenter le peuple dans son ensemble, Nation ou communauté. Pour Benjamin Constant, « le système représentatif est une procuration donnée à un certain nombre d'hommes par la masse du peuple, qui veut que ses intérêts soient défendus, et qui néanmoins n'a pas le temps de les défendre toujours lui-même ». La volonté des citoyens est supposée s'exprimer par la médiation de représentants élus, qui incarnent la volonté générale et votent les lois, comme le note Pierre Rosanvallon : « la démocratie électorale représentative repose sur l'axiome selon lequel la volonté générale s'exprime directement et complètement dans le processus électoral (...). Les éléments structurants de cette vision de la démocratie se lient à trois présupposés : l'identification du choix électoral à l'expression de la volonté générale ; l'assimilation des électeurs au peuple ; l'inscription durable de l'activité politique et parlementaire dans la continuité du mouvement électoral »¹⁰⁵.

La V^{ème} République est pour partie héritière de cette tradition, même si elle a remis à l'honneur le référendum, qui permet aux citoyens de s'exprimer de manière directe sur des réformes de la Constitution ou des projets de lois particulièrement importants ; ces deux apports sont repris par l'article 3 de sa Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple, qui l'exprime par la voie de ses représentants et du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le suffrage peut être direct ou indirect selon les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret ».

Le recours à l'élection est ainsi l'instrument qui permet à la fois de décider des orientations politiques et du choix des hommes capables de les mettre en œuvre. Sous la V^{ème} République, son champ s'est progressivement étendu : depuis la réforme constitutionnelle de 1962, le Président de la République est élu au suffrage universel ; le recours aux élections a été introduit pour désigner les députés européens dans les années 1970 et les conseillers régionaux dans les années 1980.

105 Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil (2008), p. 195.

Une abstention qui tend à s'accroître

Le bon fonctionnement de la démocratie représentative suppose dès lors une participation importante des citoyens lors des élections, afin que « *l'assimilation des électeurs au peuple* », selon la formule de Rosanvallon, puisse s'opérer et que ceux-ci se sentent représentés par ceux auxquels les pouvoirs du peuple ont ainsi été délégués. Or, diverses évolutions, et notamment une montée de l'abstention, tendraient à fragiliser ces fondements, à tel point que selon certains analystes, tels Pascal Perrineau, on assisterait depuis une quinzaine d'années à une crise de la démocratie représentative dans notre pays.

Un accroissement sensible mais variable selon les scrutins

Cette crise se manifesterait en premier lieu par un déclin de la participation. Les travaux de Pierre Bréchon¹⁰⁶, qui permettent de disposer des taux de participation électorale aux diverses élections depuis 1945, conduisent à un constat nuancé, les résultats n'étant linéaires ni d'un scrutin à l'autre, ni dans le temps, l'abstention étant d'autant plus faible qu'une élection mobilise les citoyens. Ils font en particulier apparaître que la participation varie sensiblement en longue période selon qu'il s'agit d'élections nationales, locales ou européennes.

La participation apparaît relativement forte pour les élections relevant du niveau national, qui est celui de l'État :

Les présidentielles bénéficient ainsi depuis qu'elles existent d'une forte mobilisation de l'opinion, traduite par le taux d'abstention le moins important (19,6 % en moyenne au premier tour, 18,3 % au second).

Les élections législatives présentent en moyenne un taux d'abstention relativement modéré depuis 1945 (25 % au premier tour, 27 % au second). Toutefois, depuis 1981, le taux moyen d'abstention au premier tour atteint 31,8 %, avec des taux supérieurs à 35 % à partir de 1988.

Aux élections locales, l'abstention est sensiblement plus élevée.

Les municipales sont les élections locales pour lesquelles la participation est la plus forte (taux moyen d'abstention au 1^{er} tour depuis 1945 supérieur à 26 %). Mais l'abstention tend à s'accroître dans la période récente : elle s'élève en moyenne à 29,1 % depuis 1982, et augmente, scrutin après scrutin, depuis le début des années 1980 (33,5 % au 1^{er} tour de 2008). Cette tendance est plus marquée dans les villes que dans les communes rurales.

L'abstention aux élections cantonales a toujours été, depuis 1945, nettement plus élevée qu'aux municipales (39 % en moyenne depuis 1945 et 38,6 % en moyenne depuis 1982), avec de fortes oscillations : abstention de 51 % au 1^{er} tour et de 53 % au second aux cantonales d'octobre 1988 mais de 29,3 % en mars 1992, puis de 55,6 % au 1^{er} tour et 55,1 % au second en mars 2011.

La participation est traditionnellement faible aux élections régionales (taux d'abstention moyen depuis 1986 de 37,4 %), avec deux pics d'abstention en mars 1998 (42 %) et mars 2010 (53,5 % au 1^{er} tour, 48,8 % au second).

Selon Pierre Sadran, « *Les seules inflexions notables sur cette courbe de la désaffection (citoyenne pour les élections locales) proviennent du couplage entre un scrutin local et une*

¹⁰⁶Pierre Bréchon *La France aux urnes : soixante ans d'histoire électorale*, La documentation Française, mars 2009.

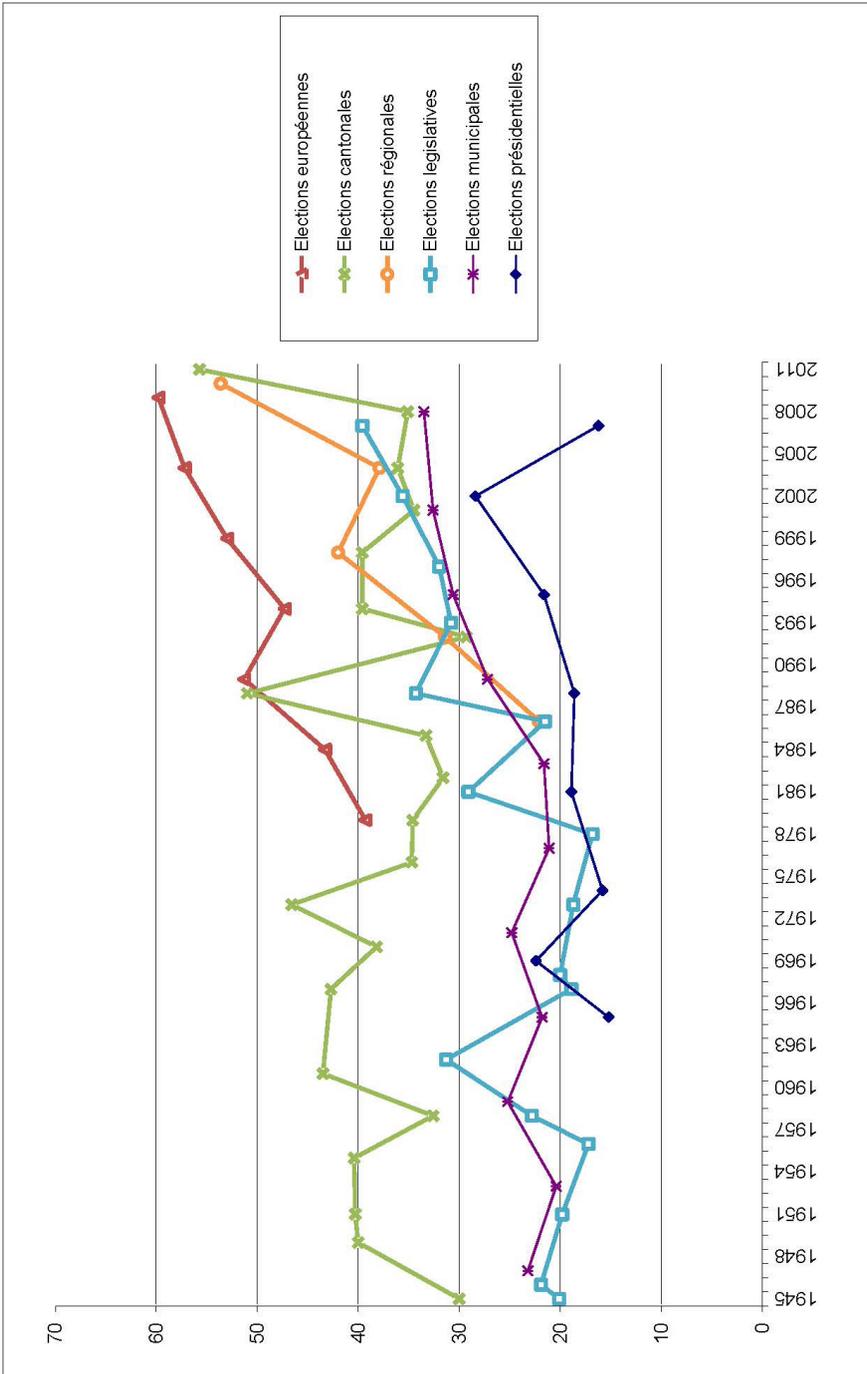
échéance nationale. Soit que l'élection soit simultanée, comme aux régionales de 1986 où l'on vote le même jour pour les législatives (avec une alternance en perspective) et les régionales ; soit que, par un effet du calendrier électoral, les élections locales jouent le rôle d'une élection intermédiaire qui corrige ou compense les acquis d'une élection décisive (nationale). C'est le cas aux municipales de 1983 (...) et aux régionales de 2004 (...). Mais lorsqu'une élection locale est « insularisée » parce que les électeurs panachent moins leurs choix locaux de considérations de politique nationale, l'abstention progresse, comme le montre la séquence 2008 (municipales), 2010 (régionales) et 2011 (cantonales) »¹⁰⁷.

Les élections européennes sont celles où la participation électorale est en France la plus faible (le taux moyen d'abstention constaté depuis leur organisation en 1979 étant de 50 %) et, à l'exception de celles de 1994, l'abstention à ces élections progresse de scrutin en scrutin pour atteindre un taux record de 59,4 % en 2009. Cette situation n'est pas propre à la France : selon Pierre Bréchon, l'abstention est dans tous les États membres plus élevée aux élections européennes qu'elle ne l'est aux élections législatives nationales¹⁰⁸.

107Cf Article de Pierre Sadran : La démocratie locale : réalités et perspectives, in *Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation*, Cahiers Français n° 362, La documentation Française, mai-juin 2011.

108Cf : article de Pierre Bréchon : « l'abstention progresse encore, mais... », in *Européennes 2009 : paradoxes et défis*, Revue politique et parlementaire, n° 1052, septembre 2009, p. 55.

Taux d'abstention au premier tour des élections en France depuis 1945



Source : Conseil économique, social et environnemental, d'après : P. Bréchon, *La France aux urnes*, la documentation Française, 2009 et ministère de l'Intérieur pour les élections régionales (2008), européennes (2010), cantonales (2011).

Ainsi, le niveau de l'abstention diffère dans notre pays d'un type d'élection à l'autre et des oscillations sont constatées pour chaque type de scrutin ; la participation est plus élevée pour les élections nationales (législatives et surtout présidentielles) que pour les élections locales et européennes, alors que la décentralisation d'une part, et les pouvoirs croissants conférés au Parlement européen d'autre part, auraient pu se traduire par un effet inverse.

Apparaît toutefois, si l'on excepte les élections présidentielles, une tendance à l'augmentation de l'abstention, notée par Pierre Bréchon : « *Des effets de période sont décelables : dans certains climats politiques, l'électorat est plus mobilisé que d'autres. Mais ces effets ne jouent que par rapport à une mobilisation moyenne à un type de scrutin. Pour plusieurs d'entre eux, on note depuis les années 1990 une montée assez nette de l'abstention, que l'on a pu constater pour les scrutins les plus politisés (les législatives d'abord, la présidentielle de 2002 ensuite), mais aussi sur les municipales et les européennes*¹⁰⁹ ».

Est significatif de cette tendance le fait que, si l'on excepte les présidentielles de 2007 qui ont marqué un sursaut, les niveaux records d'abstention depuis 1945 pour chaque type d'élection ont été enregistrés lors des dernières élections, aux législatives de 2007, aux municipales de 2008, aux européennes de 2009, aux régionales de 2010 et aux cantonales de 2011.

Ce problème apparaît d'autant plus prégnant si on évalue la participation en rapportant le nombre des votants aux inscrits. Or, même si de nombreux électeurs se sont fait inscrire avant l'élection présidentielle de 2007 et si l'inscription des jeunes de 18 ans est devenue automatique (avec une efficacité d'environ 85 %), on évalue à près de 10 % de la population électorale potentielle les Français(es) qui ne seraient pas inscrit(e)s sur les listes électorales. Pour sa part, l'observation en longue période des votes blancs et nuls aux élections montre l'existence de quelques pointes par rapport à un niveau habituel qui se situe entre 1 et 3 % des inscrits, mais pas de tendance à la hausse en la matière¹¹⁰.

Le niveau élevé de l'abstention n'est toutefois pas spécifique à la France. Ainsi, le taux d'abstention aux élections européennes de juin 2009 s'est élevé en moyenne à 57 % dans l'UE 27 (atteignant 54,5 % en Suède, 55,1 % en Espagne, 56,7 % en Allemagne, 59,7 % en Finlande, 63,2 % aux Pays-Bas et au Royaume-Uni), et concerne en particulier les jeunes (71 % chez les Européens âgés de 18 à 24 ans). D'autres pays connaissent des taux d'abstentions élevés aux élections nationales, comme le notait M. Guy Carcassonne lors de son audition : c'est par exemple le cas du Royaume-Uni, où il a atteint pour les élections à la Chambre des communes près de 35 % en mai 2010 et 38,6 % en 2005. En Allemagne, le taux de participation aux élections au Bundestag a été de 77,7 % en 2005 et de 70,8 % en 2009, soit les participations les plus faibles de l'histoire dans ce pays pour des élections générales.

Des causes complexes

Déterminer les causes de la montée de l'abstention est délicat. L'intérêt des Français pour les affaires publiques ne serait pas en cause ; Loïc Blondiaux note ainsi que « *la capacité de simples citoyens à se mobiliser, à résister, à interpeller les autorités en dehors des circuits et des organisations politiques traditionnelles n'a sans doute jamais été aussi forte* »¹¹¹. Pascal

109 Pierre Bréchon *La France aux urnes : soixante ans d'histoire électorale*, op. cit., p. 51. Ce texte date de 2009, avant que soient connus les taux records d'abstention aux régionales de 2010 et aux cantonales de 2011.

110 Pierre Bréchon, *La France aux urnes*, op. cit. p. 58 à 61.

111 Loïc Blondiaux, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Seuil, La République des idées, mars 2008, p. 5.

Perrineau relève pour sa part la montée d'un abstentionnisme « dans le jeu¹¹² » (ayant un intérêt pour la politique, des proximités politiques), qui aurait représenté les deux-tiers des abstentionnistes à la présidentielle de 2002 et serait à distinguer d'un abstentionnisme de désintérêt pour les affaires publiques. L'individualisme, le caractère moins mobilisateur des élections, les options moins tranchées proposées par les principaux partis sont des facteurs souvent mis en avant. Selon Pierre Bréchon, « *les Français jugent toujours qu'un bon citoyen devrait voter. Mais la force de l'obligation intériorisée s'est probablement effritée. Dans une société individualisée, les citoyens tendent à n'aller voter que lorsqu'ils perçoivent les enjeux de l'élection et se trouvent de bonnes raisons de faire leur choix. (...) Par ailleurs, la conjoncture politique est globalement moins mobilisatrice. Après des élections de combat, où les affrontements gauche/droite étaient clairs, on a connu depuis la fin des années 1980 des élections d'apaisement, dans lesquelles les programmes sont tout en nuances et où les enjeux gestionnaires sont plus importants. L'électeur semble plus indécis à la veille des élections et plus réservé à l'égard des différentes tendances politiques auxquelles il fait une confiance moins pérenne* »¹¹³.

Apparaît par ailleurs, dans la non inscription sur les listes électorales et dans l'abstention, la surreprésentation de certaines composantes de la population, notamment les jeunes, les ouvriers, les employés et les chômeurs ; cadres, professions libérales et agriculteurs sont à l'inverse les catégories sociales les plus « participationnistes ». D'autre part, un niveau élevé de diplôme, un travail stable, le fait d'être propriétaire de son logement, un emploi public, la vie en famille tendent à favoriser la participation des personnes. « *Mais l'offre politique et la perception des enjeux ont aussi un rôle. Des études sur les scrutins passés ont montré que la participation était plus élevée quand l'issue était incertaine ou quand l'offre politique était multipliée* »¹¹⁴.

Une distanciation entre les citoyens et les politiques ?

D'autres signes apparaissent pouvant laisser penser à une certaine distanciation des liens entre les citoyens, d'une part, et les partis ou les hommes politiques, d'autre part.

Les partis politiques jouent un rôle important dans le cadre de la démocratie représentative pour assurer, dans la durée, le lien entre élus et électeurs, l'animation du débat démocratique, ainsi que la participation des citoyens à ce débat. Pour Pierre Bréchon, ils remplissent ainsi trois fonctions principales : la mise au point d'un programme, la mobilisation de l'opinion et la sélection des élites politiques, contribuant ainsi à « *l'inscription durable de l'activité politique et parlementaire dans la continuité du mouvement électoral* », selon la formule de Pierre Rosanvallon. Un contraste apparaît toutefois entre le nombre des vocations suscitées par les élections, qui tend à s'accroître¹¹⁵ et la faible part des citoyens concernés par le militantisme politique : environ 2 % de l'électorat adhérerait à un parti politique, selon Pascal Perrineau, les femmes ne constitueraient que 30 à 40 % de leurs effectifs et « *les militants sans mandats électifs deviennent de plus en plus rares* »¹¹⁶.

112 Audition de Pascal Perrineau devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques le 10 mai 2011.

113 Pierre Bréchon, *La France aux urnes*, op. cit.

114 Article La participation électorale en 2007, Stéphane Jugnot, op. cit.

115 Le nombre moyen de candidats aux élections législatives est passé de cinq par circonscription en 1988 à neuf en 1993, onze en 1997, près de quinze en 2002 et à plus de treize en 2007.

116 Pierre Bréchon, *La France aux urnes*, op. cit. p. 11 à 13.

Prédominance de catégories socio-professionnelles

Si la théorie de la démocratie représentative ne postule pas une « représentation-miroir » des électeurs par les élus, une analyse des caractéristiques sociales des élus montre des différences importantes par rapport à la composition du corps électoral. Au niveau national, une étude de la composition des députés élus lors des législatives de 2007¹¹⁷ montre ainsi la faible place à l'Assemblée nationale des femmes (18,5 % des députés sont des femmes), des jeunes (27,5 % seulement de moins de 50 ans) et de certaines catégories socioprofessionnelles (professions intermédiaires, employés, ouvriers). À l'inverse, la répartition par catégorie socioprofessionnelle des députés montre une très forte surreprésentation des cadres et des professeurs, ainsi que des professions libérales (médecins, avocats), ces professions occupant ensemble plus des trois quarts des bancs du palais Bourbon. Par ailleurs, la très grande majorité des députés occupe ou a occupé un mandat local avant l'accès au Parlement (près de 90 % exercent ou ont exercé un mandat municipal, 54 % un mandat départemental, 43 % un mandat régional)¹¹⁸.

Une analyse de l'origine socioprofessionnelle des élus locaux (conseillers municipaux, généraux et régionaux) en 2009 fait aussi apparaître un net contraste entre la sous représentation des ouvriers et de fortes surreprésentations en faveur des catégories agriculteurs, cadres et professions intellectuelles supérieures, artisans commerçants et chefs d'entreprise¹¹⁹.

Parité : passer de l'incantation aux actes

Des dispositions contraignantes ont permis pour certaines élections de faire progresser la parité en politique : 48,8 % des conseillers municipaux sont des femmes dans les communes de plus de 3 500 habitants (seules concernées par la loi) et 47,6 % des élus régionaux ; le respect d'une stricte alternance des hommes et des femmes sur les listes de candidats permet aussi à celles-ci de représenter 44,4 % des députés européens français ; mais « sans contrainte, le paysage est beaucoup moins harmonieux : 18,5 % de femmes à l'Assemblée nationale, 21,9 % au Sénat et 13,1 % dans les conseils généraux »¹²⁰.

Il est probable que ces différences persistantes, même si elles ne sont pas nouvelles, contribuent à entretenir un sentiment de distance des électeurs par rapport aux élus. De plus, le respect de la parité est conforme aux dispositions constitutionnelles : « *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* »¹²¹.

Une démocratie représentative interrogée

Un décalage important et croissant apparaîtrait ainsi entre les électeurs et les hommes politiques, dont font état divers travaux de centres d'études ou instituts de sondage. Selon le baromètre de confiance politique de décembre 2010 publié par le CEVIPOF, « 56 % des

117 Dominique Andolfatto, Les députés de 2007 : miroir déformé ou microcosme, in *Revue politique et parlementaire 2007 : élections du changement ?*, n° 1044, pp. 221 à 226.

118 Dominique Andolfatto, article Les députés de 2007 : miroir déformé ou microcosme, op. cit.

119 Pierre Sadran, La démocratie locale : réalités et perspectives, in. *Les collectivités territoriales : trente ans de décentralisation*, op. cit., p. 65 à 71.

120 Contribution « *Quelles mesures concrètes pour assurer une égalité réelle entre les hommes et les femmes ?* » rapportée par M. François Edouard, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, à l'avis *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire* (février 2010).

121 Même si la Constitution le prévoit, on reste loin de la parité effective, notamment dans les instances exécutives des collectivités territoriales, malgré certains progrès enregistrés grâce aux lois.

personnes interrogées à un an de l'échéance présidentielle, qui sont représentatives de l'électorat français, déclarent n'avoir confiance ni dans la gauche, ni dans la droite pour gouverner le pays », cette défiance étant encore plus marquée chez les 25-34 ans. Les responsables politiques locaux seraient touchés à un moindre degré par ce phénomène : ainsi, dans le dernier baromètre du CEVIPOF, 42 % des sondés déclaraient faire confiance à leurs conseillers régionaux, 43 % aux conseillers généraux et 52 % aux maires. Une comparaison dans le temps fait toutefois apparaître à cet égard une nette aggravation : « de décembre 2009 à décembre 2010, les maires, conseillers généraux et départementaux ont perdu environ 10 points de confiance »¹²². De même, en 2010, à la question « les hommes politiques se préoccupent-ils de ce que pensent les gens comme vous ? », 83 % des personnes sondées par la SOFRES répondaient « Très peu ou pratiquement pas »¹²³, contre 70 % en mars 2006 et 40 % à la fin des années 1970¹²⁴.

Cela interpelle sur les processus démocratiques à inventer pour que les citoyens se réapproprient et investissent la politique au sens noble du terme « vie dans la cité ». Si une représentation plus conforme à l'image de la composition sociale de la société paraît hautement souhaitable, elle ne peut suffire, seule, à réinstaurer la confiance envers « les représentants du peuple ». D'autres voies sont à explorer visant à ce que les politiques publiques reposent sur les aspirations individuelles et communes de tous les citoyens.

Une distanciation qui dépasse la seule sphère politique : une société de défiance ?

D'autres composantes de la vie démocratique et sociale sont aussi concernées par cette distanciation.

Les médias

C'est notamment le cas des médias, qui concourent de manière importante à la vie démocratique, à la qualité du débat public et à la manière dont celui-ci est perçu par l'opinion : la part de la population qui participe directement à la vie des partis, lit les programmes que ceux-ci élaborent, assiste à des réunions politiques ou rencontre les candidats est en effet très faible. Pour la grande majorité des citoyens, l'information sur les sujets politiques passe donc par les médias. Mais la manière dont il en est rendu compte par la presse ou par la télévision met souvent davantage l'accent sur les rivalités de personnes, sur la vie interne des partis, sur l'évènementiel, les « petites phrases », que sur les débats de fond.

Les médias influencent-ils le vote lui-même et sont-ils le cas échéant orientés pour défendre les intérêts de telle ou telle option ou catégorie sociale ? Dans *Déchiffrer la société française*, Louis Maurin, qui dirige l'Observatoire des inégalités, relève que « la place de quelques grands groupes privés dans l'actionnariat des médias comme le rôle de la publicité ont des conséquences sur le message lui-même. De façon plus profonde encore, la formation des journalistes, les milieux dont ils sont issus, les liens tissés avec l'élite du pouvoir économique et politique, influent sur leurs analyses. Le plus souvent, non pas de manière directe, mais à travers la formation d'une sorte d'« opinion commune ». Un discours partagé par la quasi-totalité des

122 Audition de M. Pascal Perrineau par la délégation à la prospective, mai 2010.

123 Audition de M. Pascal Perrineau, op. cit.

124 Louis Maurin, *Déchiffrer la société française*, La Découverte (septembre 2009), p. 327.

commentateurs finit par se forger »¹²⁵. M. Jean-Louis Bianco notait aussi, lors de son entretien avec le rapporteur, le caractère préjudiciable du « temps syncopé » dont participe le fonctionnement actuel des médias : un événement accapare l'actualité pendant quelques semaines, puis disparaît soudain de l'antenne ou de la presse sans que les problèmes en question aient été résolus, parce qu'un autre événement, dont le traitement sera tout aussi fugace, lui a succédé¹²⁶.

Cela ne signifie pas pour autant une absence d'indépendance des journalistes au regard des politiques ou des propriétaires des grands médias, ni que les clients de ceux-ci, lecteurs ou spectateurs, accueillent sans recul l'information reçue, et l'influence sur le vote est impossible à déterminer¹²⁷ : chacun décode l'information à travers son propre prisme, la met en balance avec ses connaissances et son appréhension du sujet, forgées par l'éducation, par des discussions, et, si la position présentée par un média est trop régulièrement en rupture avec la perception de son public, celui-ci tendra à s'en détourner. La confiance déclarée par les Français envers les médias apparaît toutefois faible (27 %) et les mesures effectuées depuis nombre d'années par l'observatoire SOFRES/La Croix montre que cette confiance ne s'améliore pas¹²⁸.

Les entreprises

Le baromètre de la confiance économique du CEVIPOF montre aussi la faiblesse de la confiance des Français envers les entreprises, la crise financière et économique apparue en 2008 ayant peut-être joué un rôle en la matière : quoi qu'il en soit, selon l'enquête du CEVIPOF, 57 % des Français n'auraient pas confiance dans les grandes entreprises et 74 % n'ont pas confiance dans les banques¹²⁹. Mais ce manque de confiance ne signifie pas qu'ils sont indifférents au monde des entreprises. Ainsi, un sondage paru dans le Parisien du 9 novembre 2009 révèle que 56 % souhaitaient mieux appréhender les raisons de la crise et 57 % le fonctionnement de l'entreprise. Ils étaient aussi 79 % à vouloir mieux comprendre l'actualité et 78 % à estimer que l'Éducation nationale devait promouvoir la culture économique.

Les corps constitués

D'autres composantes importantes de la société, institutions ou corps intermédiaires, seraient aussi concernées par ce phénomène. Selon des enquêtes comparatives conduites en parallèle dans divers pays, les Français penseraient, plus que d'autres que, « *Pour arriver au sommet, il faut être corrompu* » ; ils auraient aussi moins confiance que la plupart des habitants des pays riches dans le Parlement, dans la justice ou dans les syndicats¹³⁰. Par ailleurs, le taux d'adhésion aux organisations syndicales de salariés, même si le nombre de leurs adhérents est plus élevé que celui des partis politiques ou des organisations patronales, s'est réduit en longue période : il serait passé de plus de 30 % à 17 % dans les années 1950, se serait stabilisé jusqu'à la fin des années 1970, où il aurait à nouveau diminué pour atteindre

125 Louis Maurin, *Déchiffrer la société française*, La Découverte (octobre 2009), p. 130 et 131.

126 Entretien particulier de la rapporteure avec M. Jean-Louis Bianco, 26 octobre 2010.

127 Louis Maurin, *Déchiffrer la société française*, op. cit.

128 Audition de M. Pascal Perrineau par la délégation à la Prospective le 10 mai 2011.

129 Chiffres cités par Pascal Perrineau lors de son audition du 10 mai 2011.

130 Enquête de l'International social survey program (1999) et du World values survey (2000), citées par Yann Algan et Pierre Cahuc, *La société de défiance : comment le modèle social français s'autodétruit*, Editions Rue d'Ulm, p. 10 à 12 (février 2008).

8 % au milieu des années 1990, et serait aujourd'hui stabilisé¹³¹. Les associations comptent parmi les corps constitués à bénéficier d'une confiance importante de la population, particulièrement parmi les jeunes. Ils estiment que les associations concourent à ce que la société évolue dans le sens qu'ils veulent ; les associations étant définies par les jeunes comme les « concrétisateurs » de l'action et perçues comme garantes d'un changement à court ou moyen terme¹³².

Si les associations sont créditées d'un tel niveau de confiance, cela peut s'expliquer par le fait que des projets portés par certaines associations sont vecteurs d'intérêt général, que les associations soient ou non délégataires de service public.

Une confiance dans les services publics

Les informations relatives aux services publics sont très contrastées. D'un côté, les relations entre les citoyens et l'administration ne seraient pas non plus exemptes d'une certaine distanciation, voire parfois de tensions : le Rapport 2009 du médiateur relevait ainsi le « doute exprimé par (les citoyens) envers leurs institutions » (p. 5), « la grande incompréhension » entre l'administration et l'utilisateur, celui-ci ayant trop souvent le « sentiment d'être ballotté et même malmené par les services administratifs » (p. 14), d'être « seul face à un cadre mouvant et insécurisant, face à l'empilement ininterrompu des textes législatifs et réglementaires » (p. 23)¹³³. Le Rapport du médiateur 2010 faisait par ailleurs état d'une montée de la violence dans les hôpitaux à l'égard des professionnels de santé et du secteur médico-social : selon les assureurs de ces établissements, violences physiques (80 %) et menaces (13 %) auraient augmenté de 25 % entre 2008 et 2009¹³⁴. Mais d'un autre côté, selon les chiffres cités par Pascal Perrineau lors de son audition, la confiance des citoyens envers les services publics reste élevée : 75 % des Français feraient ainsi confiance à l'armée, 64 % à la police, 63 % à l'administration, 60 % à la justice, 78 % des hôpitaux, 83 % à l'école. On peut en déduire un attachement confirmé aux services publics en dépit d'une dégradation de la qualité du service rendu imputable, pour l'essentiel, aux restructurations qui ne reposent pas sur la recherche exclusive de la satisfaction des besoins des usagers.

Des voies d'amélioration possibles

Si dans une démocratie, la décision finale et le pouvoir de faire la loi reviennent aux élus du peuple, de nombreux dispositifs ont été créés par la puissance publique en vue de favoriser la participation des citoyens et des corps constitués à l'élaboration de l'action publique. Dans le cadre de la démocratie représentative, les citoyens exercent depuis longtemps leur participation et leur responsabilité en dehors des seuls temps d'élection. Cet exercice d'une citoyenneté active prend traditionnellement, mais pas exclusivement, la voie des associations. À titre d'exemples, les associations féministes ont été à l'avant-garde de la reconnaissance législative de l'égalité entre les femmes et les hommes, qu'il s'agisse du

131 Louis Wolff, « Le paradoxe du syndicalisme français », *Premières Synthèses*, n° 16.1, ministère de l'Emploi, avril 2008, Thomas Amossé, « Mythes et réalités de la syndicalisation en France », *Premières synthèses*, n° 44.2, ministère de l'Emploi, octobre 2004, cités par Louis Maurin, *Déchiffrer la réalité française*, op. cit., p. 335.

132 Enquête de la Fondation de France « 15-35 ans : les individualistes solidaires », SCP Communication, Fondation de France, février 2007.

133 Rapport du médiateur de la République, 2009.

134 Rapport du médiateur de la République 2010, p. 40.

droit de vote des femmes, de la parité ou du droit à disposer de son corps. Les associations culturelles ont, quant à elles, été profondément motrices des différents dispositifs en faveur d'une certaine démocratisation culturelle dans notre pays. Enfin, les droits des patients ne seraient pas aujourd'hui ce qu'ils sont sans la mobilisation des associations d'usagers des hôpitaux. En définitive, la participation active des citoyens dans la vie publique et politique n'est en rien une nouveauté. Mais dans une société où est ressenti un risque de distanciation des citoyens par rapport aux institutions, développer des formes de consultation et de participation peut permettre d'éclairer en amont les décisions qu'auront à prendre les élus et d'associer les citoyens à l'activité politique de manière à ce que les options choisies soient davantage partagées et acceptées.

Selon Loïc Blondiaux, plusieurs éléments ont concouru à la mise en place par les acteurs politiques de formes diverses de participation des citoyens. L'élévation du niveau de compétences des citoyens, favorisée par la prolongation du cursus scolaire et étudiant, leur aptitude à produire des connaissances utiles à l'action publique dans des sociétés marquées par l'augmentation des risques perçus et des incertitudes, ainsi que leur propension à remettre en cause les formes traditionnelles d'expertise, plaident pour la prise en compte de ces savoirs et opinions dans le processus de décision. Par ailleurs, la tendance constatée des citoyens « à se mobiliser de manière efficace, dans la rue, les médias ou les tribunaux, dès lors que leurs intérêts immédiats sont en jeu », expliquerait aussi le recours à des formes de consultation afin de prévenir et de désamorcer cette mobilisation. Cela traduirait enfin une difficulté plus grande qu'autrefois pour la puissance publique à imposer ses choix sur un mode autoritaire de prise de décision, reflétant, en France, « une crise de l'intérêt général comme principe de légitimation supérieur de l'action publique »¹³⁵.

Ces démarches connaissent des traductions à l'échelle internationale et européenne. La Convention d'Aarhus, adoptée dans le cadre de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU (CEE-ONU) en 1998, ratifiée par la France en 2002, « consacre un droit à l'information, à l'accès à la justice et surtout à la participation du » public concerné « à l'élaboration de la réglementation » en matière d'environnement, à un stade où « toutes les options et solutions sont encore possibles et (auquel) le public peut exercer une réelle influence ». L'Union européenne affiche également une volonté de promouvoir la démocratie participative, notamment via l'organisation de conférences et/ou de consultations publiques par voie électronique. À cet égard, une des dispositions du traité de Lisbonne prévoit « un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les organisations représentatives de la société civile », et recommande que « les institutions donnent, par les voies appropriées, aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union ».

En dépit de cette disposition, et comme cela a déjà été souligné, les préoccupations des citoyens ne paraissent pas prises en compte. Cela appelle la conception et l'organisation de processus effectifs de consultation et d'évaluation des décisions prises au niveau européen et ce, en amont des projets. Des pistes sont à explorer, parmi lesquelles, par exemple, une saisine du CESE sur les projets de directive les plus importants, à l'instar de la saisine obligatoire du CES européen, ou une articulation nouvelle entre ces deux institutions qui sont les seules à être constituées des composantes de la société civile.

135 Sandrine Rui, *la Démocratie en débat. Les citoyens face à l'action publique*, Armand Colin, 2004, cité par Loïc Blondiaux : *Le nouvel esprit de la démocratie*, Seuil, La République des idées, 2008, p. 24 à 28.

La démocratie participative au plan national et local

Dans son Rapport public 2011 intitulé *Consulter autrement, participer effectivement*, le Conseil d'État présente un historique du développement des procédures participatives de type « débat public » - particulièrement importantes en matière de droit de l'urbanisme et de l'environnement - et de démocratie locale, dont les grandes étapes sont brièvement rappelées ici¹³⁶.

Au plan national

- La Loi du 12 juillet 1983 sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement (dite « loi Bouchardeau »).
- La loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement qui associe le public avant la phase publique d'étude des projets ; cette concertation préalable des communes est étendue au périmètre relevant des compétences des établissements de coopération intercommunale, ainsi qu'aux schémas de cohérence territoriale et aux plans locaux d'urbanisme ; la loi d'orientation du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville conforte ces principes.
- La loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 permet, sous certaines conditions, la tenue d'un référendum national.
- En parallèle de ces dispositifs de consultation se développent, à partir de la fin des années 1980, des procédures de débat public. Ainsi, la circulaire Bianco du 15 décembre 1992 pose le principe d'un débat public préalable en amont des enquêtes publiques dans les grands projets d'infrastructures locaux¹³⁷. La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, prévoit un débat public lors d'opérations d'aménagement d'intérêt national comportant un enjeu socio-économique important ou un impact notable sur l'environnement ; elle crée la Commission nationale du débat public (CNDP).
- La loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, garantit l'association du public au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Cette même loi fait de la CNDP une autorité administrative indépendante et rend sa saisine obligatoire pour les projets majeurs.

Les procédures de débat public s'étendent progressivement à des thématiques plus diverses, notamment dans le cadre de la préparation de réformes législatives. L'adoption de plusieurs lois importantes est ainsi précédée sous une forme ou une autre d'un « grand débat national » : états généraux de la santé de 1998-1999, états généraux de la sécurité routière de septembre 2002, débat national sur l'avenir de l'école de 2003 et 2004, débat sur la gestion des déchets radioactifs lancé en septembre 2005, organisation du « Grenelle de l'environnement » de juillet à décembre 2007, états généraux de la bioéthique (février 2009)...

D'autres formes de consultation sont aussi engagées : Grenelle de l'insertion (novembre 2007), Grenelle du très haut débit (septembre 2008), états généraux de la presse écrite (octobre 2008), débat public sur les nanotechnologies (2009), Grenelle de la mer (avril-mai 2009), Grenelle des ondes (avril-mai 2009), états généraux de l'Outre-mer (février 2009), états généraux de l'industrie (octobre 2009 à février 2010), entre autres...

136 Ce point s'appuie sur le Rapport public 2011 du Conseil d'État, pp. 57 à 63.

137 Entretien particulier de la rapporteure avec M. Jean-Louis Bianco, député, président du Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence, octobre 2010.

Le Rapport public 2011 du Conseil d'État souligne que ces procédures de débat public « se différencient nettement de celles dévolues à la simple consultation, qui se bornent le plus souvent à enregistrer les avis sur un projet déjà très élaboré. En peu de temps, le débat public est apparu comme l'expression emblématique des mutations qui touchent l'action publique et des sollicitations qui s'exercent sur les autorités publiques, afin qu'elles s'ouvrent à l'examen critique par les usagers et les citoyens ». Ce même rapport note pour autant que « Le succès médiatique de la formule a pu conduire à une profusion d'évènements. Une certaine banalisation de la procédure du débat public s'en est certainement suivie, dévoyant une partie de ses vertus dès lors que l'impact médiatique de l'« évènement » est exagérément privilégié par rapport aux avantages de méthode et de procédure qu'il revêt »¹³⁸.

En dépit de cette multitude de consultations, le sentiment de défiance à l'égard des institutions et des « politiques » perdure, interrogeant tout à la fois sur la qualité des participants, leur légitimité, l'appréciation des interventions, les politiques mises en œuvre, leur suivi, les procédures d'évaluation et d'éventuelles corrections. Plusieurs pistes et réflexions émergent, tant dans des associations que dans des institutions publiques (Conseil d'État) et des corps constitués.

Au niveau territorial

La participation apparaît dès les années 1970, avec les expériences de comités de quartiers ou de référendums locaux. En 1978, Jacques Chevallier soulignait la logique « ascendante » inspirant cette démarche et la « crise de la représentation politique » à laquelle elle était supposée remédier : « la légitimité ne vient plus du sommet, de l'institution, mais de la base, des membres »¹³⁹.

Au cours de son audition, M. Gontcharoff évoquait le rôle joué par les « pays » en matière de développement local : le premier est apparu en 1965 en Bretagne centrale ; la loi Pasqua du 4 février 1995, puis la loi Voynet de 1998, donnent une reconnaissance légale aux « pays », territoire de projet organisé autour d'une charte pour favoriser le développement durable local.

À partir des années 1990, plusieurs lois organisent des dispositifs visant à favoriser la consultation du public à l'échelon décentralisé des collectivités territoriales. Le niveau local est en effet souvent présenté depuis les lois de décentralisation comme « le niveau le plus pertinent d'une reconquête citoyenne, propice à réconcilier les citoyens et la politique, sur fonds de crise de la représentation »¹⁴⁰.

- La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions affirme, dans son article 1^{er} : « Des lois détermineront (...) le développement de la participation des citoyens à la vie locale ».
- La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République stipule que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent (...) est un principe essentiel de la

138 Rapport public 2011 du Conseil d'État, p. 60 à 62.

139 Jacques Chevallier, article « L'idéologie de l'intérêt général », in *Éléments d'analyse politique*, PUF, 1985, p. 47, cité par Rémi Lefèvre, notice « La démocratie locale » in *Les collectivités territoriales*, sous la direction de Maryvonne Bonnard, La documentation Française, p. 121.

140 Cf. la notice La démocratie locale, de Rémi Lefèvre, in *Les collectivités territoriales*, ouvrage coordonné par Maryvonne Bonnet, la documentation Française (2011), p. 121 à 129, sur laquelle s'appuie ce point.

démocratie locale » ; elle instaure le référendum communal et donne possibilité au conseil municipal de créer des commissions consultatives.

- La loi sur la Solidarité et le renouvellement urbain (SRU) de décembre 2000 impose pour sa part une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.
- La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité rend les conseils de quartier obligatoires dans les villes de plus de 80 000 habitants ; prévoit la mise en place des Commissions consultatives des services publics locaux (CCSPL) dans les régions, les départements, ainsi que les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.
- La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi organique du 1^{er} août 2003 établissent un référendum local décisionnel.
- La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étend la possibilité de consulter les électeurs, au-delà des seules communes, aux départements et aux régions, ainsi qu'aux établissements publics de coopération intercommunale.
- L'article L. 1126 du Code général des collectivités territoriales prévoit, sous certaines conditions, que des électeurs demandent l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur une affaire relevant de sa compétence.

Le bilan de ces dispositifs de consultation au niveau territorial apparaît mitigé. Si ceux-ci favorisent l'émergence d'espaces de débat locaux contribuant à une participation directe des citoyens à la vie démocratique des lieux où ils vivent, deux types de reproches sont souvent formulés : une faible utilisation des dispositifs et une importance limitée accordée à leurs résultats, justifiées pour certains par une participation faible et inégale au débat selon les catégories socioprofessionnelles et leur expérience de la prise de parole. Pour autant, des expériences se poursuivent. Par exemple, des conseils d'enfants et de jeunes sont créés dans plusieurs collectivités. La ville de Briançon (Hautes Alpes) a mis en place en 2010 un CESEC (conseil économique, social, environnemental et citoyen) lequel réalise des études, élabore des propositions sur toutes les questions relatives à la vie de la cité¹⁴¹. Il est intéressant de relever que ce CESEC, présidé par le maire, est constitué de cinq collègues dont l'un comprend les organisations syndicales interprofessionnelles de salariés de la ville.

Le rôle des corps intermédiaires et la consultation de la société civile organisée

Les conseils consultatifs composés d'acteurs de la société civile organisée

Avant même l'expérimentation des formes de démocratie participative décrites ci-dessus concernant les citoyens, avaient émergé, en France et en Europe, des dispositifs visant à favoriser, en amont des décisions prises par les autorités politiques, la consultation de la société civile sur les choix collectifs.

Le Conseil économique et social, devenu par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 le Conseil économique, social et environnemental, est, au niveau national,

141 Rencontre entre la rapporteure, le maire et des élus de Briançon.

l'unique organisme consultatif où l'ensemble des organisations de la société civile qui structurent la société française se rencontrent sur un pied d'égalité pour éclairer, par des avis votés à la majorité, la politique du gouvernement, favoriser le dialogue entre les représentants d'intérêts différents et contribuer à l'information des assemblées parlementaires et des citoyens.

Le Conseil a connu une extension progressive de son rôle :

- élargissement progressif de son champ d'intervention : économique sous la IV^{ème} République¹⁴², élargi à la sphère sociale avec la Constitution de la V^{ème} République, puis aux questions environnementales avec la réforme constitutionnelle du 28 juillet 2008 ;
- extension de ses modalités de saisine : il peut être consulté par le gouvernement sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret, sur les propositions de loi avant leur transmission au Parlement, sur les projets de loi de programmation définissant les orientations pluriannuelles des finances publiques, ainsi que sur tout problème de caractère économique, social ou environnemental. Tout plan ou tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental lui est soumis. Depuis la réforme de juillet 2008, le Conseil peut aussi être consulté par le Parlement¹⁴³ et saisi par voie de pétition¹⁴⁴. Depuis sa création, le Conseil peut s'autosaisir pour appeler l'attention du gouvernement (et aujourd'hui du Parlement) sur toute question à caractère économique, social et environnemental.

La composition du CESE a été revue en conséquence. Par ailleurs, la parité, une représentation des acteurs de la sphère environnementale ainsi que celle des jeunes et des étudiants ont été institués. La grande majorité des conseillers est désignée directement par leur organisation, ce qui contribue à l'indépendance de l'institution à l'égard du politique. Les travaux du CESE sont préparés au sein de sections, qui peuvent procéder à l'audition d'experts, ce qui contribue à l'ouverture et à l'information de l'institution. Chaque avis du Conseil, publié au Journal officiel, comprend l'avis voté, le vote et les positions des dix-huit groupes qui le composent.

Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, notait lors de la séance inaugurale : « *Nous ne sommes ni un lieu de décision ni un lieu de pouvoir. Notre rôle n'est pas de plaire ou de déplaire, de peser dans un sens ou un autre, mais d'éclairer le décideur politique. Soit en explorant des pistes nouvelles, soit en dégageant des convergences fortes sans taire les points de désaccord ni exclure aucun débat* »¹⁴⁵.

On peut en effet discerner cinq finalités principales dans l'activité et les travaux du Conseil :

- représenter la société civile organisée, pour éclairer le gouvernement, le Parlement, les forces politiques et l'opinion sur l'état des dynamiques en action dans la société, de manière plus fidèle et fine que les sondages ;

142 Article 25 de la Constitution de la IV^{ème} République : le premier Conseil économique, créé en 1925 à l'initiative de Léon Jouhaux, par décret, auprès du Conseil des ministres, avait déjà une compétence économique.

143 Le Conseil pouvait déjà être saisi par le Parlement sous la IV^{ème} République.

144 Ce seuil de 500 000 apparaît élevé au regard des 65 millions d'habitants que compte la population française ; à titre de comparaison, la saisine populaire créée par le traité de Lisbonne n'exige « que » un million de signataires pour une population qui dépasse 500 millions d'Européens.

145 Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, discours lors de la séance inaugurale de la mandature, le 14 janvier 2011.

- anticiper, pour faire émerger les attentes des citoyens, que décideurs politiques et administratifs ne perçoivent pas toujours assez, et ainsi irriguer la pratique démocratique en contribuant à susciter des réformes « à froid » ;
- un rôle d'expertise, favorisé par les responsabilités de terrain exercées par les membres du Conseil ;
- un rôle de relais et de pédagogie collective entre le pouvoir politique, les citoyens et les acteurs de la société civile ;
- rapprocher les différentes composantes de la société civile, aux intérêts divergents, par l'habitude d'un travail en commun dans la durée.

Au niveau européen, un organisme représentant la société civile existe de même depuis l'origine de la construction européenne. Créé par le traité de Rome, le Comité économique et social européen est une assemblée consultative : « *l'organe institutionnel chargé de la représentation de la société civile organisée* »¹⁴⁶.

Il est composé de 344 conseillers des 27 États membres qui représentent les « *différentes composantes à caractère économique et social de la société civile organisée, notamment des producteurs, agriculteurs, transporteurs, travailleurs, négociants et artisans, professions libérales, consommateurs (depuis le traité de Nice) et des représentants de l'intérêt général* »

Le Conseil européen de mars 2005 avait noté l'apport des partenaires sociaux, des CES nationaux et du Comité économique et social européen à la Stratégie de Lisbonne et à son suivi. Le Comité avait ainsi mis en place, à l'appel du Conseil européen, un sous-comité « Stratégie de Lisbonne » réunissant des membres du Comité européen, auxquels étaient adjoints des représentants des CES nationaux des États membres, dont le CESE de France (des CES nationaux existent dans une vingtaine d'États membres). Ce mandat a été renouvelé pour la stratégie Europe 2020 par le Conseil européen de mars 2011. Il devrait donner lieu à de nouveaux travaux conjoints entre Comité européen et CES nationaux dans le cadre du semestre européen.

Le Comité a pour mission principale d'assurer une fonction de conseil auprès du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission. Il est aujourd'hui obligatoirement consulté par la Commission ou par le Conseil sur les domaines suivants : marché intérieur, politique sociale, travail, formation, cohésion économique et sociale, politiques d'environnement, de santé publique et de protection des consommateurs, recherche, politique industrielle, transport, rapport sur la citoyenneté de l'Union et fiscalité. Le Comité européen peut en outre être consulté dans tous les cas où Commission, Conseil et Parlement européen le jugent opportun. Il peut par ailleurs prendre lui-même l'initiative d'émettre des avis. Le Comité, en adoptant environ 150 à 170 avis par an, participe activement au processus de décision communautaire.

Le Comité européen assure en outre deux missions complémentaires : permettre une meilleure adhésion et une plus grande participation de la société civile organisée au projet européen ; renforcer le rôle de la société civile organisée dans les pays (ou ensemble de pays) extracommunautaires ¹⁴⁷.

¹⁴⁶Traité de Nice.

¹⁴⁷Communication du CESE, *De l'élaboration du droit européen à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, rapporté par Mme Catherine Dumont et Le Comité économique et social européen, *un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Office des publications internationales des communautés européennes.

Des assemblées consultatives réunissant des membres de la société civile organisée ont aussi été mises en place, dans les années 1970, au niveau régional. La loi du 5 juillet 1972 a créé auprès de chaque Conseil régional un Conseil économique et social régional (CESER) en vue de concourir par ses avis à l'administration de la région.

Les lois de décentralisation de 1982 ont rendu obligatoire sa consultation sur les documents relatifs à la préparation et à l'exécution du Plan national dans la région, du projet de Plan régional et de son bilan annuel d'exécution, ainsi que des orientations générales du projet de budget régional. Ses compétences ont été élargies en 1986 par la loi relative au fonctionnement des régions : sa saisine est obligatoire sur les orientations générales des politiques menées dans tous les domaines de compétences de la région. Depuis 1992, le CESER a la possibilité de créer des sections, son champ de compétences étant étendu à l'ensemble des documents budgétaires, ainsi qu'à tous les domaines où s'exerce la compétence régionale. Enfin, la loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Loi Grenelle II) transforme les conseils économiques et sociaux régionaux en conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux. Cette évolution vise à étendre le champ de compétences des CESER, à l'environnement et au développement durable.

Avec ces institutions, le territoire national se trouve maillé de lieux de concertation entre les différentes composantes de la société civile dont les réflexions et les préconisations portent sur les mêmes problématiques et ont vocation à éclairer la décision politique. Ce constat suggère des articulations nouvelles, organisées, inscrites dans le temps, entre ces trois niveaux de concertation et d'association de la société civile à l'élaboration des politiques publiques. La question se pose également d'une évolution de la composition des CESER afin de l'ouvrir aux organisations de jeunes et d'étudiants.

Conforter le dialogue social et le dialogue civil territorial

- Reconnaître la place des organisations syndicales dans le dialogue social territorial

Les territoires sont devenus le lieu d'élaboration de stratégies économiques et sociales, de construction de l'action publique aux multiples facettes : la formation et l'emploi, les conditions de travail, les transports, la santé, l'environnement... Le dialogue social territorial permet d'investir des problématiques qui ne relèvent pas traditionnellement de la négociation collective comme le développement économique, l'aménagement du territoire et les politiques publiques qui correspondent aux compétences des collectivités territoriales.

Depuis plusieurs années, différentes formes d'échanges, de consultation, de concertation se développent. Elles visent à articuler les enjeux liés aux évolutions du travail à ceux revêtant un caractère sociétal, à mettre en cohérence les acteurs et à articuler leurs interventions pour élaborer des réponses à des problématiques de dimension locale qui s'inscrivent dans un contexte global. Elles positionnent ainsi les organisations syndicales à la fois dans et hors l'entreprise sur des problématiques qui dépassent le strict cadre des relations professionnelles : « *le processus de décentralisation et l'intérêt de la proximité pour appréhender les rapports entre citoyens, emploi, travail et lieux de vie, entre les territoires et les entreprises, impactent de plus en plus les organisations syndicales comme acteurs de la gouvernance territoriale* »¹⁴⁸.

148 *Territoires : mode d'emploi syndical*, Émergence 2010 en partenariat avec la CGT et l'Union européenne.

Que ce soit au niveau régional, départemental ou des communes, des outils de concertation sont mis en place. Par exemples :

- niveau régional : pour l'élaboration des Contrat de projet État-région (CPER), des Schéma régional de développement économique (SRDE), des Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable des territoires (SRADDT), la participation des organisations syndicales, dès leur genèse, est variable d'une région à l'autre. Ainsi, dans la région Nord-Pas-de-Calais, les organisations syndicales ont été sollicitées pour intégrer l'instance de pilotage du SRDE ; en Île de France, leur participation a aussi été souhaitée pour le pilotage du CPER. Pourrait être également cité le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) dont chacun mesure l'enjeu tant pour les salariés que pour les entreprises et les associations ;
- niveau départemental (insertion et action sociale). La participation des organisations syndicales n'est pas expressément prévue pour l'élaboration des Programmes départementaux d'insertion et de lutte contre les exclusions (PDILE). Leur participation, elle, prévue dans les Conseil départementaux de l'insertion par l'activité économique (CDIAE) et dans les Comité départementaux des personnes âgées (CODERPA) n'est cependant assortie d'aucun droit, rendant difficile l'effectivité de cette participation ;
- niveau communal et intercommunal : le conseil de développement est le lieu de dialogue social prévu par la loi mais elle n'est pas assortie de droits syndicaux particuliers.

Par ailleurs, l'activité des organisations syndicales dépassant le cadre de l'entreprise ou de l'administration, leurs multiples sollicitations dans le dialogue social territorial - local et national - ou pour participer aux concertations organisées par les institutions publiques territoriales ou nationales posent avec acuité la reconnaissance du droit syndical au niveau interprofessionnel. En effet, pour répondre à ces sollicitations, les organisations syndicales doivent utiliser les moyens - heures de délégation ou mises à disposition - que les accords d'entreprises ou d'administrations publiques ou les conventions collectives de branche leur octroient à titre professionnel. Il conviendrait donc d'instaurer des droits syndicaux, gérés par les organisations syndicales, au titre de leur activité et de leur représentation interprofessionnelles aux différents niveaux où elles s'exercent : territoire, national, Europe. En découle la question du financement de ce droit.

- Reconnaître la place des associations

Bien entendu, les pouvoirs publics consultent régulièrement les différentes composantes de la société civile organisées en dehors des cadres institutionnels des conseils économiques, sociaux et environnementaux. Cette consultation intervient souvent de manière quelque peu anarchique au fur et à mesure de l'avancement d'un projet de réforme. Ce mode de consultation ne peut satisfaire l'objectif d'une démocratie à la fois transparente et équitable. Les débats actuels autour du lobbying et des conflits d'intérêt viennent préciser la demande des Français pour davantage de transparence.

En 2001, la signature de la Charte des engagements réciproques entre le Premier ministre et la Conférence permanente des coordinations associatives (CPCA) posait un certain nombre de cadres pour une meilleure prise en compte des associations dans la concertation indispensable du gouvernement avec la société civile. Première pierre d'un

long chemin vers un véritable dialogue civil transparent, ouvert et régulier, cette Charte nécessite aujourd'hui d'être davantage utilisée.

Le principe de gouvernance à cinq (État, collectivités locales, patronat, organisations syndicales de salariés et associations) résultant du Grenelle de l'environnement participe à l'amélioration des méthodes de concertation des organisations de la société civile. Il a aussi permis de clarifier quels étaient les acteurs dits « représentatifs ». Si ce principe peut inspirer des évolutions dans la composition des instances de dialogue civil, plusieurs points devront être approfondis en termes de gouvernance. Les familles sont concernées par l'ensemble des décisions publiques. Pour porter leurs intérêts légitimes, matériels, éducatifs, et moraux, l'État a créé dès 1945, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) et ses échelons déconcentrés, les UDAF. Plus tard, après la loi de 1975 confortant ce dispositif institutionnel, apparaissaient les URAF. L'État doit consulter obligatoirement ces institutions sur toute mesure intéressant la politique familiale. C'est en conséquence que l'UNAF, par exemple, a un groupe spécifique au CESE, qu'elle siège dans les différentes branches de la sécurité avec une place plus importante dans la branche famille. Le Haut conseil de la famille a été créé récemment.

Les réformes des modalités d'intervention de l'État

Continuité et rupture

Comme l'a indiqué Mme Delphine Espagno lors de son audition devant la section¹⁴⁹, la réforme de l'État n'est qu'une des politiques publiques répétées, qui existe depuis la naissance de l'État moderne. L'objectif de l'État a toujours été de se moderniser pour renforcer son efficacité et pouvoir conduire les politiques décidées par les gouvernants. La réforme de l'État est donc consubstantielle à l'État lui-même. Une de ses particularités est « *qu'elle peut, en tant que politique publique, prendre une forme globale qui va concerner l'ensemble du système et du fonctionnement administratif, toutes les administrations, avec une déclinaison sous forme de politiques sectorielles* ».

Mme Espagno souligne également une autre particularité de la réforme de l'État sous la V^{ème} République : au-delà des aspects techniques, elle s'avère surtout très politique. Cette particularité s'exprime notamment avec la LOLF qui priorise les questions budgétaires, priorité confirmée par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) de façon encore plus nette. Cette dernière réforme constitue d'ailleurs une rupture sur de multiples points : loin de la pratique institutionnelle classique, le Président de la République initie, décide et pilote la RGPP. L'argument budgétaire constitue pour la première fois le critère majeur, voire unique des nouvelles orientations. Il bouleverse d'ailleurs d'une manière symbolique forte l'architecture administrative : ainsi la direction générale de la fonction publique, qui dépendait du Premier ministre, est désormais placée sous tutelle du ministère des Finances, rappelant nettement l'objectif comptable dont l'une des mesures emblématiques est l'absence de remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite. Ce « mot d'ordre » de la réforme (économies budgétaires) amène à redéfinir des priorités en termes

¹⁴⁹Audition de Mme Delphine Espagno, maître de conférences à l'IEP de Toulouse devant la section de l'aménagement durable des territoires, le 2 juin 2010.

de solidarité et d'équilibre des territoires : la présence de certains services publics estimés trop coûteux n'est plus jugée utile sur l'ensemble des territoires de même que nombre de services déconcentrés de l'État sont fusionnés et voient leurs effectifs drastiquement réduits, laissant des échelons territoriaux comme le département particulièrement démunis.

Une autre rupture caractérise ces dernières années, décrite par Nicolas Portier¹⁵⁰. Par le biais de procédures ou d'instruments nouveaux (établissements publics, autorités indépendantes ; opérations d'intérêt national ; indicateurs de performance ; objectifs chiffrés aux collectivités locales ; durcissement des normes, etc.), l'État devient à la fois donneur d'ordre et contrôleur : il se positionne comme stratège au sommet et délègue les fonctions d'exécution aux autres acteurs, dont les collectivités.

Les agences, qualifiées parfois d'opérateurs, de l'État et les Autorités administratives indépendantes (AAI) constituent des ruptures contemporaines dans l'organisation traditionnelle des institutions concourant à la puissance publique. Si les objectifs recherchés lors de la création de certaines d'entre elles peuvent être partagés, leur impartialité et leur activité reconnues justifiant leur pérennité, de multiples interrogations sont apparues résultant notamment de leur multiplication. Outre leur pertinence, ces questions portent sur les fonctions qui leur sont dévolues, leur gouvernance, leur contrôle par la souveraineté populaire exercée par le Parlement et plus largement sur l'éthique devant prévaloir dans la nomination de leurs membres.

Les agences et les autorités administratives indépendantes(AAI) : pertinence, fonctions, moyens, gouvernance et contrôle à redéfinir

Les agences

Elles se démultiplient en une foultitude d'opérateurs et établissements publics qui pèsent de plus en plus sur les territoires *via* un processus d'« *agencification* » : aux agences de l'eau, ADEME, ANAH se sont notamment ajoutées ces dernières années l'ANRU, l'AFITF, l'ACSé, l'AIL, Oséo, ainsi que les Agences régionales de santé (ARS). Ces dernières déclinent dans les régions les politiques publiques nationales en matière de santé et à ce titre sont chargées du pilotage et du financement des réorganisations territoriales avec un mode de gouvernance flexible, *via* des conseils d'administration et grâce à des recettes souvent affectées, ce qui constitue un moyen de recentraliser des crédits par rapport aux contrats de plan ou aux enveloppes préfectorales.

« Cette sanctuarisation des crédits budgétaires dans les agences génère une contractualisation en miettes et expose l'action publique à des cloisonnements et des fragmentations. Souvent plus puissantes que leur administration de rattachement en termes de moyens financiers et d'expertise », ces agences passent, comme le note l'auteur, « du rôle d'exécution à celui de décideur effectif. Les réseaux d'action publique deviennent de plus en plus hétérogènes et complexes à déchiffrer ». Il n'est à ce propos pas anodin de noter que le Grenelle avait un temps prévu 15 grands programmes financés et pilotés par 15 agences dédiées.

« Les relations État-collectivités ont évolué vers une multiplication des scènes de négociation, chaque agence ayant ses propres modes de fonctionnement, son calendrier, son mode de

150 Nicolas Portier, « les nouveaux territoires de l'État » in revue *Intercommunalités* n° 141, janvier 2010.

gouvernance propres », ce qui conduit M. Portier à recommander que les collectivités se dotent de projets territoriaux forts et s'attachent à la structuration de leurs capacités d'expertise de haut niveau. Il estime par ailleurs que les élus sont conduits à une recherche continue d'opportunités de financement, à l'obtention de labels valorisants (éco-quartiers, éco-cités); certains d'entre eux se trouvant plus démunis que d'autres dans cette prospection permanente d'aubaines permettant à leurs territoires de se développer.

Ces évolutions déstabilisent également les services déconcentrés de l'État, court-circuités par les appels à projets et les négociations directes entre les agences et les territoires. Leur rôle se cantonne de plus en plus dans certains domaines à la transmission aux agences des dossiers montés par les collectivités.

L'exemple le plus frappant ces dernières années, avec les conséquences dramatiques que l'on connaît, du dessaisissement d'administrations d'État au profit d'une agence dont l'indépendance a d'ailleurs été fortement interrogée après la catastrophe du Médiateur, est celui de l'Agence du médicament créée en 1993. Les principaux objectifs de cette création étaient pourtant de garantir l'indépendance, la compétence scientifique, le bon fonctionnement des études et des contrôles en ce qui concerne la fabrication, les essais, les propriétés thérapeutiques et l'usage des médicaments, afin d'en assurer le meilleur coût, la protection de la santé publique, la sécurité des patients et de contribuer au développement de la recherche pharmaceutique et des activités industrielles. Les interrogations ne manquent pas, au regard des événements passés, sur l'indépendance de ses membres et l'efficacité de l'agence quant à la réalisation des objectifs assignés d'autant qu'ils relevaient pour l'essentiel, avant la création de l'agence, de la Direction de la pharmacie et du médicament du ministère de la Santé et que l'articulation entre la politique du médicament avec une politique industrielle reste, quant à elle, peu probante. Il eut été pertinent d'être plus attentif aux arguments conjoints des fonctionnaires d'État, dont des pharmaciens, des médecins, des ingénieurs, et des salariés des industries pharmaceutiques pour s'opposer à la migration hors du giron de l'État de cette mission d'intérêt général.

Comme le souligne pour sa part Renaud Epstein¹⁵¹, on est face à « *un État qui n'agit plus directement via son appareil administratif mais en orientant l'action de tiers* » à travers une politique managériale inédite en France. « *La fragmentation des grandes bureaucraties intégrées du passé en unités autonomes et spécialisées liées par des contrats d'objectifs, l'externalisation des fonctions opérationnelles à de multiples opérateurs mis en concurrence, la généralisation des systèmes de pilotage par les indicateurs et des instruments de reporting ont profondément recomposé l'État et renouvelé ses modes d'intervention ; l'État se retire de la cogestion des territoires, il confie la mise en œuvre de ses politiques à des tiers juridiquement autonomes mais financièrement dépendants qu'il pilote à distance en les mettant en concurrence et en leur fixant des objectifs assortis d'incitations financières en promouvant des « bonnes pratiques », en arrêtant des standards et en recourant à l'audit et au reporting pour contrôler la mise en œuvre* ».

L'enquête citée publiée dans la revue intercommunalités précise en effet que, selon les récents décomptes tirés de la LOLF, 643 opérateurs de l'État interviennent, sous des statuts divers, dans de multiples politiques publiques. Leurs dépenses sont de l'ordre de 34 milliards € qui proviennent de subventions directes de l'État. Loin des objectifs de la

151 Renaud Epstein, maître de conférences en sciences politiques à l'université de Nantes, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS Cachan) in *Intercommunalités* n° 141, janvier 2010.

RGPP, leurs effectifs compensent quasiment les réductions opérés dans les administrations centrales et déconcentrées (370 000 agents).

Nicolas Portier souligne également un autre grand changement pour les collectivités dans le glissement progressif du financement des politiques publiques par une série de mécanismes nombreux, complexes et peu lisibles de dégrèvements, de crédits d'impôts, de bonifications et d'aides fiscales à l'investissement. Il cite en exemple la politique du logement qui s'appuie largement sur l'aide à l'investissement locatif ; la politique d'aménagement du territoire, *via* les zones de revitalisation rurales ou les pôles de compétitivité ; la politique de la ville, avec le mécanisme des zones franches etc. Ces incitations fiscales sont moins tangibles et moins faciles pour les élus à inscrire dans une stratégie de développement des territoires, de même qu'elles sont plutôt difficiles à évaluer.

Les Autorités administratives indépendantes (AAI)

Suivant un mouvement initié aux États-Unis avec les *Public authorities* et les *Independent agencies*, le terme d'Autorité administrative indépendante (AAI) a été utilisé par le législateur français pour la première fois en 1978 lors de l'installation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Pourtant, des autorités ressortant de la même philosophie existaient déjà comme la Commission des opérations de bourse (COB, créée en 1967, aujourd'hui intégrée à l'Autorité des marchés financiers (AMF) ou le médiateur de la République (1973). À ce jour, elles seraient une quarantaine, sous des appellations diverses (autorités publiques indépendantes, autorités indépendantes etc.), le périmètre pouvant varier selon les critères retenus. Elles se distinguent des quelques 650 autres opérateurs de l'État disposant d'une simple autonomie et constituent une exception à l'article 20 de la Constitution selon lequel le gouvernement dispose de l'administration. En effet, les AAI sont dotées de pouvoirs parfois importants allant de la recommandation, la décision ou réglementation, à la sanction ; elles agissent au nom de l'État et, surtout, sont indépendantes tant des secteurs qu'elles contrôlent que de l'État. Elles puisent d'ailleurs leur justification dans des garanties renforcées d'impartialité, de compétence, de réactivité et d'efficacité.

Elles interviennent dans divers domaines pour :

- protéger les droits et libertés des citoyens et/ou assurer une mission de médiation : Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), médiateur de la République, Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), Défenseur des enfants, ces trois dernières autorités ayant été récemment fusionnées en une seule entité : le « Défenseur des droits » ; Comité national d'éthique ; Commission nationale du débat public ;
- assurer la régulation économique générale ou de certains secteurs particuliers : Conseil de la concurrence, Autorité des marchés financiers (AMF), Commission de régulation de l'énergie (CRE), Commission de contrôle des assurances, des mutuelles et des institutions de prévoyance, Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;
- assurer la régulation de certains secteurs culturels : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) ;
- veiller au bon fonctionnement des institutions et de la vie politique : Commission des sondages, Commission pour la transparence financière de la vie politique, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

- renforcer la lutte contre certains fléaux : Autorité de contrôle des nuisances sonores ; Conseil de prévention et de lutte contre le dopage ; Commission des infractions fiscales.

Qualifiées d'« objet juridique non identifié » par un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation en date de 2006¹⁵², les AAI ont été confirmées par une jurisprudence du Conseil constitutionnel comme étant des administrations d'État dont le gouvernement est responsable devant le Parlement. Comparées de ce fait dans ce même rapport à un oxymore juridique (la Constitution plaçant l'administration sous l'autorité du gouvernement, comment une autorité administrative peut-elle en être indépendante ?), les AAI sont nées de l'intention du législateur de créer un nouveau mode d'exercice du pouvoir exécutif et constituent une nouvelle façon de gouverner révélatrice d'une certaine défiance du politique envers le système traditionnel, que ce soient les administrations classiques ou les juridictions.

Même si elles ont apporté certaines satisfactions quant à leur indépendance, leur expertise, leur proximité des citoyens et leur bonne réactivité reconnues, la multiplication des AAI pose des problèmes de lisibilité et de complexité institutionnelle, lesquels sont soulignés dans un rapport de 2010 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

Les rapporteurs¹⁵³ y dénoncent de surcroît la mise en place d'autorités créées pour pallier l'inefficacité de l'administration ou par manque de courage politique, pour ne pas avoir à traiter frontalement certains problèmes. Plus globalement, les rapporteurs :

- appellent à une nouvelle rationalisation (suppressions ou regroupement) de ces organismes ;
- jugent souhaitable une clarification de leur régime juridique et des modifications dans le mode de désignation des membres ou collèges des AAI qui relèvent très majoritairement de l'exécutif. Ils proposent d'autres systèmes pour assurer une indépendance réelle aux membres, notamment en trouvant un équilibre dans leurs désignations pour leur assurer une meilleure représentativité. Ils préconisent un régime d'incompatibilité visant l'exercice de fonctions ou la détention d'intérêts au sein d'organismes qui pourraient être concernés par l'activité de l'autorité. Enfin, les conditions d'exercice de leurs pouvoirs doivent également être revues pour notamment distinguer les pouvoirs de poursuite et de sanction ;
- dénoncent le manque de transparence des budgets et des effectifs en soulignant que, souvent, les AAI ne présentent pas de budget consolidé et parfois même ne connaissent pas leur coût réel. Les AAI doivent être mieux contrôlées, également sur leurs activités, par exemple par la remise d'un rapport annuel aux présidents des deux assemblées.
- estiment nécessaire de clarifier l'insertion des AAI dans leur environnement institutionnel (articulation avec les juridictions, combinaison de leurs compétences avec les administrations classiques, coexistence des AAI entre elles). D'une manière générale, leur multiplication à l'infini n'est pas souhaitable et il est indispensable de préciser que les AAI ne sauraient devenir le mode d'administration de droit commun.

¹⁵²Les AAI : évaluation d'un objet juridique non identifié, rapport de Patrick Gélard au nom de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, juin 2006.

¹⁵³Les députés René Dosière et Christian Vanneste.

L'ensemble des observations et des préconisations formulées tant pour les agences que pour les AAI gagnerait à être examiné avec une attention particulière eu égard aux incidences de leurs activités sur la vie sociale, économique et démocratique et sur le lien entre l'État et les collectivités locales.

Les nouvelles dotations : recentralisation des politiques locales

La récente création de la Dotation de développement urbain (DDU) est un pas supplémentaire vers une prise de contrôle par l'État des recettes locales : contractualisée par les préfets, alloués en fonction des priorités définies par l'administration centrale, la DDU symbolise selon Nicolas Portier, une forme de rupture avec la liberté d'emploi de la DGF, corollaire de la décentralisation. D'autres ministères s'efforcent sur le même modèle d'introduire de nouveaux critères d'attribution des dotations, afin de les soumettre à leurs priorités nationales (biodiversité, maires bâtisseurs etc.), ce qui fait dire à l'auteur qu'« *un nouveau chapitre des relations financières entre l'État et les collectivités est certainement en train de s'ouvrir sous nos yeux* ».

La Révision générale des politiques publiques (RGPP)

Un concept et des méthodes pour réduire les dépenses publiques

Lancée officiellement le 10 juillet 2007, la RGPP s'inscrit dans la continuité de mesures ayant pour but de réformer l'État, allant de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) de 1968, au Renouveau du service public (RSP) de 1989. Elle s'inscrit plus largement dans la continuité de la décentralisation et surtout de la LOLF (2001), nouvelle constitution financière basée sur la culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique. La grande nouveauté de cette réforme fondatrice est de passer d'une culture budgétaire orientée vers une logique de moyens à une culture de résultats, en instituant notamment une nomenclature budgétaire par destinations et donc par grands programmes. Cette démarche correspond à une volonté affichée de plus grande efficacité de l'action publique.

Un concept importé

Si ces démarches s'inscrivent clairement dans le prolongement des politiques menées au début des années 1980 par les gouvernements libéraux de Mme Thatcher en Grande-Bretagne et de M. Reagan aux États-Unis, d'autres pays dont le modèle est qualifié de « social » comme la Suède à la fin des années 1980 ont aussi entrepris des réformes de ce type. Mais la RGPP s'inspire surtout de la « revue des programmes » engagée par le Canada dans le milieu des années 1990 pour parvenir à réduire le déficit public de 10 % sur quatre ans (au final, trois années auront suffi pour atteindre cet objectif) ; l'évaluation des effets jugés néfastes dans certains domaines comme la santé a cependant d'ores et déjà conduit à plusieurs mesures infléchissant les objectifs poursuivis¹⁵⁴.

154 Auditions de M. Alain Juppé, ancien Premier ministre, ministre des Affaires étrangères et européennes et maire de Bordeaux le 23 juin 2010, et audition de M. François Lafarge, chercheur au Centre de recherche et d'expertise administratives (CERA) de l'École nationale d'administration (ENA) le 31 mars 2010 devant la section de l'aménagement durable des territoires.

Une méthode globale et rapide contestée

Trois constats fondent la RGPP, lesquels n'ont d'ailleurs jamais fait l'objet de concertation : l'intervention de l'État est devenue multiforme et parfois peu lisible, ses missions se sont multipliées et superposées sans que la cohérence d'ensemble soit assurée, le cœur de métier a été perdu ; l'organisation de l'État s'est complexifiée pour les usagers et les fonctionnaires eux-mêmes ; la taille de ses effectifs s'est accrue depuis 30 ans avec le recrutement de 300 000 fonctionnaires en dépit du transfert de compétences vers les collectivités et les opérateurs. Cette tendance s'est toutefois inversée depuis 2007, puisque plus de 500 000 postes seraient supprimés à l'horizon 2014.

La RGPP est une démarche globale qui concerne l'ensemble des structures de l'État. Elle est pilotée au plus haut niveau politique, *via* le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). Elle s'appuie sur une expertise réalisée par des cabinets privés d'audit en partenariat avec les administrations (les groupes d'audit sont composés de membres des cabinets ministériels, de conseils privés et de corps d'inspection).

Selon son guide méthodologique, la RGPP vise à examiner chacune des politiques publiques sous quatre angles : la satisfaction du citoyen, élément qualifié de central dans la transformation des politiques publiques ; le contribuable auquel il faut garantir un bon fonctionnement de l'administration pour un coût moindre ; l'usager pour lequel le service rendu doit être amélioré et les procédures simplifiées ; l'agent public dont la mission doit être redéfinie, les conditions de travail améliorées et le statut réadapté¹⁵⁵.

Si les objectifs affichés sont à priori séduisants, la réalité vécue par tous les protagonistes au terme de trois ans de restructurations est toute autre. Une enquête d'Acteurs Publics¹⁵⁶ révèle que 67 % des cadres publics pensent que le service rendu aux usagers se détériore du fait des réformes en cours et 75 % jugent que leurs propres conditions de travail en pâtissent. Jean Paul Delevoye, ancien médiateur, président du CESE depuis fin 2010¹⁵⁷, pointe les conséquences regrettables en estimant que « *La nécessité de maîtrise des finances publiques a fait perdre la notion du collectif au profit de notions comptables.* » et que, faute d'une réflexion sur « *les objectifs, les perspectives et l'appropriation par les agents* », la RGPP aurait manqué sa cible. Si l'efficacité des dépenses publiques est un objectif louable, la recherche systématique de leur réduction ne peut être le fil conducteur des politiques publiques, qu'elles soient conduites par l'État ou les collectivités locales. Il convient, en amont, de définir le périmètre des missions de services publics comme le suggère Pierre Rosanvallon¹⁵⁸ en invitant à « *véritablement réfléchir sur le statut du service public, non pas simplement sur son mode d'organisation mais sur ce que représente la définition même, le sens de la construction du public dans notre société* ». Par ailleurs, la question des recettes pour assurer le financement des dépenses publiques ne peut être occultée.

Par ailleurs, les souffrances des salariés, l'absence de concertation prévalant à la mise en œuvre de cette réforme entrent en résonance avec les constats portés sur l'absence

155 Le lancement de la RGPP, François Lafarge in « problèmes économiques » n° 2/967 du 18 mars 2009.

156 Acteurs Publics 28 février 2011.

157 Audition devant la commission sénatoriale sur *Les conséquences de la RGPP sur les collectivités territoriales*.

158 Audition de M. Pierre Rosanvallon devant la section de l'aménagement durable des territoires.

de dialogue social : « *la pression sur le budget est forte, mais la pression sur le dialogue social est faible* »¹⁵⁹ et la rapidité, qualifiée par plusieurs agents de « brutale », avec laquelle elle est traduite dans les administrations publiques.

La prédominance des cabinets d'audit privés

Pour examiner l'ensemble des politiques publiques à travers les quatre angles du guide méthodologique, une grille d'analyse des dépenses a été élaborée et confiée à des cabinets d'audit, conformément aux méthodes de management privé. Les équipes d'audit avaient pour mission de présenter des scénarios d'évolutions possibles et les moyens techniques nécessaires pour améliorer la qualité des politiques publiques tout en économisant les deniers publics. Elles devaient veiller, en liaison avec les hauts fonctionnaires des ministères et une équipe d'appui de Bercy, à établir les conditions de mise en œuvre et d'acceptation des décisions finales et prévoir une stratégie d'accompagnement des agents publics concernés.

Le périmètre de la RGPP recouvre 3 grands champs :

- les domaines de l'action de l'État dits classiques et qui recourent largement les compétences des différents ministères au sein desquels ont été examinées les performances des administrations centrales sous le vocable d'« appareil de production » emprunté au management de l'industrie. Ont été mesurées les dépenses de fonctionnement, pour lesquelles il fallait imaginer des réorganisations permettant un accroissement de la productivité pour atteindre l'objectif du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux, et les dépenses d'intervention, pour lesquelles a été assignée la contrainte de dépenser « mieux » en faisant en sorte que l'argent dévolu aux politiques publiques atteigne réellement les objectifs fixés dans des conditions optimales de qualité et de résultat ;
- les grandes politiques d'intervention que sont l'emploi et la formation professionnelle, le développement des entreprises, la ville et le logement, la famille et l'assurance maladie, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, relevant du multi partenariat de l'État, notamment avec les collectivités locales, ont également commencé à faire l'objet d'audits ;
- enfin, quatre grands chantiers interministériels sont impactés : la gestion des ressources humaines, l'organisation de l'administration territoriale, les relations entre l'État et les collectivités territoriales et la simplification des procédures internes.

Un pilotage politique inédit

Les projets ont été examinés lors de comités de suivi présidés par le Secrétaire général de la présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre. C'est le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) qui a arbitré entre les scénarios. Organe névralgique de la réforme, le CMPP est une instance qui réunit l'ensemble du gouvernement et est placée sous la présidence du Président de la République. Il s'est réuni à cinq reprises depuis le lancement de la RGPP.

¹⁵⁹Audition de M. Jean-Paul Delevoye, ancien médiateur de la République, président du Conseil économique, social et environnemental, devant la commission sénatoriale sur *Les conséquences de la RGPP sur les collectivités territoriales*, le 1^{er} juin 2011.

Comme le relève un chercheur¹⁶⁰, le projet présidentiel est ambigu car « *s'il vante le mérite et le professionnalismes des fonctionnaires, il vise en même temps à modifier l'équilibre du pouvoir au profit de la classe politique contre une bureaucratie jugée trop indépendante et incapable de s'auto-réformer* ». En effet, il ne s'agit rien de moins au final que de subordonner les élites administratives aux élites politiques. Le choix privilégiant les consultants privés sur l'expertise interne de l'administration est à cet égard très édifiant.

La réduction des dépenses publiques derrière l'habillage de modernisation

Le Président de la République avait annoncé comme objectif majeur de la RGPP le retour à l'équilibre budgétaire et un ratio de la dette par rapport au PIB inférieur à 60 % pour l'année 2012. Afin d'y parvenir, l'État s'est fixé une progression des dépenses publiques deux fois moins rapide que durant les dix dernières années et le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite (160 000 entre 2009 et 2012). Les périmètres d'action des ministères sont regroupés dans une logique de structure calquée sur une logique essentiellement comptable.

« La RGPP semble vouloir frapper vite et fort. C'est un projet extrêmement ambitieux à deux titres : premièrement il apparaît comme un projet « total » ayant pour but de passer l'ensemble des actions de l'État en revue et ce dans des délais assez brefs, moins d'un an (...) Deuxièmement, il apparaît également comme un projet radical car son but n'est rien moins que de reconfigurer l'administration en fonction des priorités politiques. Les communiqués de presse du gouvernement s'attachent d'ailleurs à présenter la RGPP comme une rupture plutôt qu'une réforme »¹⁶¹.

Les objectifs généraux affichés sont les suivants : améliorer les services pour les citoyens et les entreprises ; moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus ; adapter les missions de l'État aux défis du XXI^e siècle ; valoriser le travail et le parcours des agents ; rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro ; responsabiliser les agents par l'introduction de la culture du résultat.

Plusieurs leviers sont actionnés dont la mutualisation des missions de support et d'encadrement ; le recours accru aux NTIC ; la suppression de missions jugées obsolètes ou trop coûteuses ; le transfert de nouvelles missions aux collectivités locales, à des agences dédiées ou à des entreprises privées ; l'accroissement de la mobilité des agents de la fonction publique, l'instauration d'une indemnité de départ volontaire et des droits calqués ceux du Code du travail en cas de suppression d'emploi.

La création d'un grand Ministère de l'Écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD) peut être considérée comme le premier grand bouleversement de l'organisation de l'administration centrale. Elle est très emblématique de la nouvelle logique impulsée par le gouvernement : rassembler des services traditionnellement antagonistes (aménagement, environnement) développer la transversalité par la création d'un secrétariat général, fusionner les instances de pilotage, réduire le nombre de directions. Comme le note Luc Rouban, « *le cœur des réformes organisationnelles tient surtout à la séparation beaucoup plus nette des organes de direction et de gestion, reprenant en cela l'une des méthodes favorites du New public management. Un commissariat général au développement durable est ainsi créé*

160 Luc Rouban, chercheur au CNRS, Cevifop, Sciences po in « Réorganiser ou changer l'État ? ».

161 Le lancement de la RGPP, François Lafarge in « Problèmes économiques » n° 2/967 du 18 mars 2009.

afin de définir la politique du ministère et d'en suivre la mise en œuvre assurée par les directions. (...) C'est ce commissariat qui a piloté le Grenelle de l'environnement ».

Une « révision » perpétuelle des missions et de l'organisation des administrations et des services publics s'avère pertinente *a fortiori* lorsqu'elles visent le progrès social, la réponse à des besoins en évolution, la satisfaction immédiate et pérenne de l'intérêt général. À cet égard, contrairement à une antienne largement médiatisée, l'État ne cesse d'évoluer, de se réformer ; de se moderniser. La continuité de l'État ne l'a pas rendu statique. Historiens du droit et spécialistes de l'État estiment que la réforme de l'État se pose dès l'apparition de l'État moderne, historiquement située à la fin de XVI^e siècle. « À partir du moment où il est constitué, où il est considéré comme une autorité souveraine, l'objectif de l'État est de se moderniser, c'est-à-dire d'être dans une situation qui consiste à être efficace, à pouvoir s'imposer aux politiques et au gouvernement de pouvoir être efficace et de prendre un certain nombre de décisions efficaces. La réforme de l'État, c'est une volonté de moderniser, d'améliorer de manière constante l'État lui-même »¹⁶². Ces évolutions sont multiformes ; elles peuvent être, séparément ou complémentaires : globales, sectorielles, techniques¹⁶³. Elles traduisent des orientations politiques et des conceptions des rapports sociaux dans les territoires, du local au mondial¹⁶⁴.

Le prisme privilégié de la réduction de la dépense publique ne peut qu'affecter l'efficacité sociale, économique et environnementale de la réforme.

Une conduite stratégique et opérationnelle centralisée

Dans ses prémices comme dans son déploiement, la RGPP se caractérise par une procédure extrêmement centralisée. Ainsi que le relève le rapport d'information conduit par Dominique de Legge¹⁶⁵ : « S'il est bien un sujet sur lequel la RGPP fait l'objet d'un large consensus, c'est bien sur le constat de l'absence de concertation s'agissant des décisions prises et de leur mise en œuvre ». De fait, elle relève d'une volonté politique née au niveau le plus haut de l'État. Initiée par l'Élysée, elle se fait uniquement dans un sens « descendant ».

Des groupes d'audit, appuyés par une structure d'appui à Bercy, ont analysé les politiques publiques puis proposé des scénarios de réforme possible (cf. supra) à un Comité de suivi qui a agrégé les propositions pour que le CMPP, organe décisionnel majeur, puisse arbitrer. Ce niveau décisionnel est le plus haut qui a jamais été atteint dans une réforme puisqu'il est présidé par le chef de l'État.

Les décisions actées par le CMPP sont mises en œuvre dans les ministères concernés *via* deux structures opérationnelles : les comités de pilotage RGPP composés des secrétaires généraux des ministères, de fonctionnaires chargés de mettre en œuvre la réforme et de membres de la DGME et le chef de projet RGPP qui en assure sa déclinaison ministérielle.

Des rapports d'étapes sont régulièrement publiés (quatre à ce jour) par le ministère du Budget.

162 Audition de Mme Delphine Espagno devant la section de l'aménagement durable des territoires, 2 juin 2010.

163 Par exemple, création puis suppression du médiateur de la République.

164 Audition de Mme Delphine Espagno devant la section de l'aménagement durable des territoires, 2 juin 2010.

165 Sénat, Rapport d'information n° 666 sur *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, Dominique de Legge, 22 juin 2011.

La réforme est accompagnée d'un dispositif de suivi chargé de veiller à la mise en œuvre concrète des mesures engagées, ce qui est également nouveau et a été largement salué par les observateurs.

Dans un premier temps, le CMPP a acté 374 mesures. 150 nouvelles mesures ont été lancées en juin 2010 pour la période 2011-2013, ouvrant la troisième phase de la RGPP, portant ainsi le nombre total des mesures à 561. Ces nouvelles dispositions concernent principalement les démarches administratives en ligne et la réduction des délais de traitement des dossiers. 10 Md € supplémentaires d'économie sont attendus avec notamment la suppression de 100 000 postes de fonctionnaires, cette seule mesure étant supposée générer une économie de 3Mds €. L'objectif est également de réduire de 10 % les dépenses de fonctionnement de l'État (2Mds d'économie) et de ses opérateurs qui, jusqu'alors, échappaient à la RGPP et autant sur les dépenses d'intervention (5 Md €). Un volet dédié à la fonction publique prévoit notamment la suppression de 150 corps.

Un bilan mitigé appelant à une pause

Le bilan dressé par le 4^{ème} rapport d'étape du CMPP de juin 2010 est assez flatteur. Comme l'indique la communication du ministre du Budget en Conseil des ministres¹⁶⁶ : « Grâce à la mobilisation de l'ensemble des ministères, 78 % des mesures progressent conformément au calendrier prévu ». Plus de 300 réformes ont été engagées touchant à la simplification des démarches administratives, la réorganisation de services, la mutualisation et la professionnalisation de fonctions supports.

- Les premières phases de la RGPP ont notamment permis la création de guichets uniques notamment en matière d'impôt (avec la déclinaison territoriale de la très emblématique fusion de la direction des impôts avec celle de la comptabilité publique au sein de la DGFIP), d'accès à l'emploi (avec la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC au sein de Pôle emploi) et de renseignements aux entreprises (création de 22 directions DIRECCTE).
- L'aide et l'information aux citoyens s'est notablement améliorée grâce à l'instauration d'une plateforme de renseignements téléphoniques et surtout grâce aux sites internet très largement utilisés et appréciés par les usagers, tel le portail « mon.service-public.fr »¹⁶⁷ qui réunit plus de 2 millions d'utilisateurs et va conduire, à terme, à une réduction notable du nombre de sites en vigueur (actuellement aux alentours de 700). Parallèlement, nombre de démarches ont été simplifiées, les délais réduits et des efforts ont été réalisés pour l'accueil du public.
- Concernant la réorganisation des administrations, le rapport d'étape se félicite de la réduction de 10 % sur la seule année 2009 du nombre de postes de directeurs. La réforme de la carte judiciaire a été mise en œuvre, aboutissant à la fermeture de 178 tribunaux d'instance, 2 TGI, 55 tribunaux de commerce et 62 conseils des prud'hommes. Les réseaux français culturels à l'étranger font l'objet d'une restructuration de grande ampleur.
- Les services publics sur le territoire ont également fait l'objet d'une réorganisation (cf. chapitre sur la RÉATE) : les services de l'État en région et dans les départements ont

166Communication de M. François Baroin, ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État en Conseil des ministres le 30 juin 2010.

167<https://mon.service-public.fr/>.

été restructurés en profondeur, le nombre de directions en région est passé de 20 à 8 et de 10 à 2 ou 3 dans les départements. Le maillage territorial de la gendarmerie et de la défense est revu à la baisse.

- Des Agences régionales de santé (ARS) ont été instaurées, dont la mission est de garantir un meilleur pilotage de la politique de santé dans l'ensemble de ses composantes : prévention, offre de soins, coordination entre la médecine de ville, l'hôpital et le secteur médico-social.
- On été également engagées la mutualisation et la professionnalisation des fonctions supports en matière de paie, avec la création de l'Opérateur national de paie, de patrimoine immobilier avec France Domaine ou d'achats avec la création du service des achats de l'État, dont l'objectif est de réaliser 1 Mds € d'économie d'ici 2013.
- Les nouvelles règles de gestion publique ont commencé d'être étendues aux opérateurs, organismes de Sécurité sociale, hôpitaux etc. Ils font l'objet d'audits et la règle du non remplacement d'un agent sur deux partants à la retraite devrait leur être appliquée. L'INPI doit se resserrer sur son cœur de métier, l'Établissement français du sang doit améliorer son organisation, les six écoles des Mines sont regroupées, ainsi que les quatre écoles de Télécoms. La RGPP marque un tournant majeur pour les universités en leur appliquant une évaluation, une répartition des financements à la performance et la mise en place de politiques incitatives à la performance.
- Diverses mesures sont également prises pour réduire les surfaces utilisées par agent public (12 m² ayant pour effet l'économie de 184 000 m² depuis 2007), réduire le coût des loyers à 400 € le m²/an et rationaliser des unités « qui ne relèvent pas du cœur de métier » telles les « musiques » de la police et de la gendarmerie...
- Concernant les agents de la fonction publique, un suivi individualisé s'est développé et, avec lui, a été insufflée une culture du résultat au sein de l'administration. La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels des fonctionnaires a été instaurée, utile au reclassement des fonctionnaires impactés par les restructurations de services. Elle prévoit un accompagnement des agents qui se trouvent dans cette situation. La GPEC est également considérée comme un des objectifs de la RGPP avec notamment l'attribution d'une prime au mérite qui touche même les enseignants-chercheurs. 150 corps disparaissent par fusion. Le recrutement des agents publics est bouleversé : simplification des programmes des concours, réduction du nombre d'épreuves, développement des concours communs. Enfin et surtout, la rémunération à la performance est introduite, la « cagnotte » des primes versées aux méritants (prime de fonctions et de résultats dite PFR) étant constituée par le reversement de la moitié des économies réalisées par le « un sur deux ». Les mécanismes d'intéressement collectif sont généralisés.

Ce bilan interroge toutefois car *« il est davantage axé vers des résultats comptables que sur l'atteinte des objectifs initiaux d'amélioration de la qualité des services publics, de rationalisation de la dépense publique et de la valorisation du travail des fonctionnaires (...) L'ambition d'une remise à plat du fonctionnement de l'État semble être une des principales faiblesses de la réforme. En l'absence de priorités claires et de direction précise, la mise en place des différentes mesures s'est faite selon le principe de la course individuelle. (...) Les réflexions pour une coordination des services dans la préparation des mesures adjacentes ont manqué. Les suppressions de services ou d'effectifs ont été conduites sans véritable analyse des missions à prendre en charge par*

l'État »¹⁶⁸. Dès lors, indique l'auteur de cet article, il n'est pas étonnant qu'au final, près de la moitié des fonctionnaires interrogés aient le sentiment d'une évolution négative de la fonction publique, les agents ayant été les premiers à pâtir du manque d'information et de communication sur la mise en œuvre des réformes. Leur sentiment est plus généralement celui d'un travail au quotidien dévalorisé et détérioré : moins de responsabilité et d'autonomie, charge de travail accrue, évolutions professionnelles réduites et impact négatif sur leur rémunération, d'où une impression nette de frustration.

Dans les services ayant connu des fusions, le malaise est souvent encore plus important. La juxtaposition des statuts, des rémunérations, des cultures de travail a beaucoup nui à la cohésion des agents appelés à travailler ensemble. Leur manque de formation aux nouveaux emplois est un handicap. Le cas de Pôle emploi est très souvent cité comme représentatif d'un manque de préparation des agents à de nouveaux métiers, par exemple lorsqu'ils s'occupaient antérieurement d'indemnisation et qu'ils sont désormais affectés à la prise en charge des demandeurs d'emploi¹⁶⁹.

Dans un point intitulé « *Les conséquences (de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux) sur les missions et l'organisation des services publics : les priorités et les moyens des services en question* », le rapport parlementaire sur la « *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique* » fait état des « *doutes sur la méthode employée : la MEC a pu constater que des interrogations et des doutes s'expriment et persistent sur la méthode suivie : quelle est la réalité de la concertation avec les différents niveaux de l'administration et avec les responsables locaux des territoires touchés par les réformes ? Les conséquences ont-elles véritablement et correctement été évaluées ? Quels ont été les outils méthodologiques utilisés ? Ont-ils aidé à faire des choix pertinents ?* »¹⁷⁰.

Ces interrogations et ces doutes ne peuvent être que partagés, d'autant qu'ils correspondent à ce qu'expriment les acteurs sociaux, les collectivités territoriales et les salariés. À cet égard, il est intéressant de relever la question soulevée par M. Jean-François Verdier, directeur général de l'administration et de la Fonction publique (DGAFP) lors de son audition par la MEC : « *Cette question des missions est d'autant plus importante que, dans certaines préfectures ou sous-préfectures, on est arrivé, en termes de réduction d'effectifs, à la limite au-delà de laquelle certaines missions ne peuvent plus être remplies. De même, certains dénoncent que la réforme territoriale de l'État aboutisse à paupériser l'échelon départemental au bénéfice de l'échelon régional* »¹⁷¹.

Pour sa part, Bercy annonce à l'occasion de la publication le 25 juillet 2011 de son troisième baromètre de la qualité des services publics, qu'avec un indice global de 81 % de satisfaction des usagers, « *la réforme de l'État répond à leurs attentes* ». La « *Charte Marianne* » lancée en 2010, qui prévoit une labellisation des services se conformant à 19 engagements concernant la qualité d'accueil, d'information, d'adaptation des horaires et prévoyant des

168 *Conséquences pour les agents de l'État et les usagers*, Hélène Moutel in la revue *Projet* n° 318, septembre 2010.

169 Avis du CESE, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi, bilan et recommandations*, présenté par M. Daniel Jamme, juin 2011.

170 Assemblée nationale, rapport d'information déposé par le Commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la masse salariale de la Fonction publique, présenté par M. Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de la Verpillière, députés, octobre 2011, p.30.

171 Op. cit. p. 90, audition de M. Jean-François Verdier.

enquêtes auprès du public, a en effet accru le degré de satisfaction de celui-ci. Toutefois, le baromètre reconnaît que les Français attendent davantage de la qualité de l'accueil et du traitement des réclamations.

Sortir l'évaluation de la confidentialité

« *D'une manière générale la RGPP est réalisée assez confidentiellement* », observe François Lafarge. Pour estimer les avancées de la réforme, des rapports d'étape ont certes été publiés, ce qui constitue une avancée. Mais la faible commodité de lecture de ces résultats qui ne sont pas présentés sous forme de tableau de bord a été dénoncée par le Parlement qui peine à en évaluer l'efficacité. Pourtant, la RGPP influe sur les politiques publiques, elle est en elle-même une politique publique et il revient au Parlement, conforté dans cette mission par la loi constitutionnelle du 22 juillet 2008, de l'évaluer. Il a toutefois fallu attendre la loi de finances de 2010 pour qu'elle soit dotée de mécanismes d'évaluation. Elle entre désormais dans le champ de la LOLF avec les projets annuels de performance (pour l'année 2010 la RGPP devait rendre visible aux citoyens la modernisation de l'État) et dans les rapports annuels de performance annexés aux lois de règlement. Doit y être indiqué le bilan des mesures décidées en CMPP, cette exigence émanant de la demande de parlementaires estimant les rapports d'étape peu explicites.

L'outil choisi pour l'évaluation des politiques publiques, à savoir les groupes d'audits, peut surprendre. Relevant que l'analyse des politiques publiques est une discipline en soi qui fait appel à la science politique et à ses spécialistes, François Lafarge se demande si cette culture est partagée par les équipes d'audit et s'interroge même sur la volonté des pouvoirs publics d'aller dans ce sens à partir du moment où la logique affichée est une logique comptable qui exclut d'elle-même toute logique d'analyse politique plus large. Cette interrogation est partagée.

Par ailleurs, les rapports d'audit n'ont jamais été publiés, ce qui pose la question de la transparence.

De surcroît, le coût des cabinets privés a fait l'objet de fortes critiques, la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) ayant fait état d'un coût de l'ordre de 15 à 20 millions € par an, et des chiffres supérieurs étant parfois avancés.

D'une manière plus générale, la RGPP a un coût. Si l'on s'en tient aux rapports annexés aux lois de finances et de règlement, elle aurait coûté en 2008 et 2009 environ 50 millions €/an¹⁷². Outre le rapport d'information précité du Sénat, l'Assemblée nationale devrait auditer la RGPP et rendre ses résultats à la fin de l'année 2011. La Cour des comptes pourrait également s'en saisir, ce qu'elle n'a pour l'instant fait que de manière assez marginale.

Une réorientation assise sur les critiques et suggestions émises

Une faible implication du Parlement et des collectivités territoriales

Si l'on peut convenir de la nécessité d'une impulsion et du portage d'une réforme d'une telle ampleur par le plus haut sommet de l'État, la faible implication du Parlement, des collectivités territoriales et de l'administration elle-même a fragilisé la légitimité de la réforme. L'administration a davantage subi la RGPP que participé à son élaboration et la

¹⁷²Audition de M. François Lafarge devant la section de l'aménagement durable des territoires le 31 mars 2010.

distance n'a pas favorisé la compréhension et donc l'acceptation des agents, alors que les expériences étrangères ont mis en lumière l'importance de l'étroite association des services concernés à la réforme.

Cette prise en main de l'exécutif sur la RGPP au plus haut niveau et de manière strictement descendante est assumée par le pouvoir : ainsi M. Claude Guéant, ministre de l'Intérieur, déclarait : « *Si nous avons adopté les méthodes classiques de préparation à la décision, avec ce que cela implique de concertation et d'interministériel, nous en serions à 5 % du chemin parcouru* »¹⁷³. La défiance vis-à-vis des agents manifestée par le pouvoir et leur tenue à l'écart des projets de restructuration de leurs services interrogent : « *Si l'un des enjeux est une plus grande implication des agents pour les transformer en acteurs plus stratégiques de la chose publique, comment ne pas les responsabiliser dans la conduite de leur propre réforme ? Le risque de développer durablement de fortes résistances au changement et d'entretenir la passivité fataliste est grande* »¹⁷⁴.

Pas de clarification des missions de l'État

La principale faiblesse de la RGPP tient toutefois aux insuffisances dans l'analyse des missions assumées par l'État, alors que cette réflexion, qui avait été considérée comme nécessaire de longue date¹⁷⁵, aurait du guider l'ensemble du processus. Quatre ans après son lancement, la réforme n'a pas abouti à la clarification attendue des missions de l'État. Les mesures prises en la matière ont été modestes. Elles consistent principalement à désengager certains ministères de missions dites périphériques et à mettre fin à des services qui, certes, entraient dans le champ concurrentiel mais étaient d'une aide précieuse pour les collectivités, tels l'ingénierie publique et le conseil.

Présentée comme une « rupture », elle s'avère, pour certains, n'être qu'une « simple réforme » mais en rupture avec les réformes antérieures du fait de l'originalité de son pilotage, de son ampleur, de son caractère autoritaire, de la rapidité dans la mise en œuvre des mesures. Au départ, l'ambition était bien d'analyser l'ensemble des politiques publiques, d'en mesurer la pertinence et le coût pour les réajuster. En fait, la RGPP n'a pas réformé l'État, elle a fait « *office de fondement à la réforme du fonctionnement de l'administration dans un but de rationalisation et de recherche d'économies* »¹⁷⁶.

Elle aboutit davantage aujourd'hui à contraindre les administrations à fonctionner avec des moyens de plus en plus réduits qu'à redéfinir les champs de l'action de l'État. Peu de conclusions ont été tirées des dispositifs dits « d'intervention de l'État » qui restent peu évalués alors qu'ils sont très coûteux¹⁷⁷. « *Au total, la révision des politiques publiques a été abandonnée au profit de compilations de mesures de rationalisation, parfois anecdotiques. Quant au mode de suivi, il donne la priorité aux impératifs budgétaires de court terme au détriment de l'évolution de fond des missions de l'État* »¹⁷⁸.

173 Cité dans le rapport d'information n° 666 sur *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, Dominique de Legge, Sénat, 22 juin 2011.

174 Le pilotage de l'action publique, entretien avec Michel Bondel et Dominique Gaudron, directeur et manager senior chez Algoé consultants in *Revue ESPRIT* décembre 2008.

175 Rapport de Jean Picq au Premier ministre, *L'État en France*, 1994.

176 Le lancement de la RGPP, François Lafarge in *Problèmes économiques* n. 2/967 du 18 mars 2009.

177 Tel l'aide juridictionnelle, le RSA ou les exonérations de charges sociales.

178 RGPP, vers un État régulateur ?, Jérôme Bouillet in la revue *Projet* n° 318, septembre 2010.

Absence de cohérence avec d'autres réformes

Certains observateurs dénoncent le manque de cohérence de la RGPP avec la LOLF et s'interrogent plus largement sur l'impact de la RGPP sur les grandes réformes déjà engagées, dont certaines avaient fait l'objet d'un consensus beaucoup plus large. En introduisant un niveau de réforme supplémentaire avec ses propres structures et ses propres *process*, elle percute certaines restructurations issues de la LOLF, qui, pour certaines d'entre elles, commençaient tout juste d'être opérationnelles. Ainsi, la LOLF identifiait 34 « missions », alors que la RGPP ne retient que 14 « domaines », créant la confusion.

L'exclusion du Parlement de la RGPP va aussi à contre sens du mouvement engagé par la LOLF qui valorisait son rôle, non seulement dans l'élaboration du budget mais aussi dans le contrôle de l'argent public et de l'administration, ce qui fait dire à François Lafarge¹⁷⁹ : « *La RGPP ne retire certes rien à la LOLF mais elle semble s'inscrire dans une logique différente qui redimensionne le rôle du Parlement pour faire du contrôle de l'administration une affaire de l'exécutif* ».

En outre, la RGPP aboutit à préconiser la fermeture de certains services pourtant directement liés à une politique gouvernementale prioritaire : il en est ainsi de la fermeture de canaux pour obéir à l'objectif de rationalisation de la gestion des voies navigables, alors que le transport fluvial est déclaré prioritaire pour protéger l'environnement. Cet exemple est loin d'être le seul.

Une simplification et une meilleure lisibilité des structures

Comme l'observe Luc Rouban : « *un bilan, même sommaire, montre ainsi que la réforme ne s'est pas nécessairement accompagnée d'une simplification des structures* ».

En effet, si la réorganisation en profondeur des administrations à tous les niveaux de l'État est indéniable, on peut s'interroger sur la multiplication des autorités administratives indépendantes et la prolifération de « délégués généraux » ayant pour mission de coordonner l'action gouvernementale. La création de « services à compétence nationale » - services d'administration centrale à compétence spécifique chargés de missions opérationnelles - est possible, par décret simple, depuis juillet 2008. Ce phénomène touche aussi les services déconcentrés : des « délégués du préfet » ont été institués pour coordonner la politique de la ville dans certains quartiers dits prioritaires.

Les structures *ad hoc* se sont multipliées et « *La France découvre désormais les effets de désagrégation produits par la nouvelle gestion publique qui favorise les entités autonomes et concurrentes. Le modèle britannique tend à s'imposer : un nombre limité de conseillers en cabinet, surtout préoccupés de communication politique, des organes plus ou moins autonomes chargés de légitimer les décisions sectorielles...* »¹⁸⁰.

Pour leur part, les élus regrettent que la combinaison de l'éloignement géographique des directions déconcentrées et de la diminution de leurs effectifs génère une perte de compétence et de connaissance du terrain. Ce sentiment d'abandon se double paradoxalement d'une impression d'omniprésence de l'État dans le renforcement de contrôles souvent perçus comme « tatillons » au détriment des missions de conseil. C'est ce que souligne Alain Fardella, président de la Communauté de communes du Briançonnais et

179 Le lancement de la RGPP, François Lafarge in *Problèmes économiques* n° 2/967 du 18 mars 2009.

180 Luc Rouban, chercheur au CNRS, Cevifop, Sciences po in « Réorganiser ou changer l'État ? ».

conseiller général : victime de contrôles « tatillons », voire irréalisables dans la conduite de projets, de services de l'État, il a refusé de s'y plier mais a du aussi, avec le Conseil général mettre en place et financer un service d'ingénierie pour aider les collectivités dont les moyens sont insuffisants pour s'en doter. Cette perception est aussi liée à l'alourdissement des normes réglementaires pour lesquelles M. Eric Doligé a été missionné d'une étude qu'il a rendue fin juin 2011. Plusieurs préconisations sont formulées, dont la mise en place d'une instance d'évaluation partagée des normes et la structuration de processus de consultation.

Une meilleure écoute de l'ensemble des acteurs nécessaire

Parallèlement, les réorganisations des services ont entraîné de véritables incompréhensions voire la colère de certains milieux professionnels comme, par exemple, les magistrats avec la refonte de la carte judiciaire, ou les professionnels de santé qui vivent les restructurations comme un véritable drame. À cet égard, les réformes en cascade du milieu hospitalier ont renforcé le rôle des directeurs, désormais évalués à la performance, entraîné la fermeture de nombreuses unités de soin de proximité et abaissé considérablement le nombre de lits tout en laissant en entier le problème des urgences. Comme le note Luc Rouban : « *C'est dans ces domaines, hautement sensibles pour les usagers et donc pour la classe politique, que l'évolution future de la RGPP sera bien difficile à mener car les réformes ont déjà induit une raréfaction de l'offre de service* ».

Ainsi, lors de son audition devant la section, le professeur Bensman¹⁸¹ a dénoncé une crise majeure et sans précédent de l'hôpital public : il a fait état de décisions centralisées au plus haut niveau sur le redéploiement de services, sans concertation avec les professionnels de terrain et déploré le lien direct entre les ressources allouées aux établissements et le nombre d'actes tarifés, encouragement explicite à pratiquer les actes les plus rentables au détriment de soins plus onéreux.

Plus généralement, les syndicats des salariés alertent sur l'absence de concertation en amont des restructurations conduites conduisant très souvent à une dégradation du service rendu aux usagers et de leurs conditions de travail, elles mêmes préjudiciables à la qualité du service public. Reconnaisant le bien fondé de réformes liées aux principes d'adaptabilité qui est, aux côtés de ceux de l'égalité et de continuité, une des trois caractéristiques posées dès la fondation, des services publics¹⁸², ils estiment, à juste titre, qu'il faut combiner objectifs et moyens dans une démarche d'ensemble impliquant la société.

C'est d'ailleurs ce que rappelle Alain Juppé lors d'une interview à *Acteurs Publics* en juillet 2010 : « *Réformer n'est pas une fin en soi. Pour que les réformes soient comprises et donc acceptées, il faut qu'elles soient perçues comme à la fois utiles et justes. Il faut donc montrer clairement le but poursuivi et donner du sens au changement. Il faut redonner confiance, sans angélisme, faire preuve d'audace et d'innovation.*

La prochaine étape de la réforme de l'État, c'est peut-être celle qui nous permettra de favoriser ces lieux où nous serons les meilleurs, celle qui encouragera les citoyens à entreprendre, parce qu'ils sont certains de la justice et de la mesure de l'État. Ces questions m'inspirent une

181 Audition devant la section de l'aménagement durable des territoires de M. Albert Bensman, professeur, chef du service de néphrologie pédiatrique à l'hôpital Trousseau le 30 juin 2010.

182 Jacques Chevallier (1987), *Le service public*, Que sais-je ?.

autre réflexion : entre RGPP et réforme de l'État, le citoyen est souvent le grand oublié. Comment mieux prendre en compte ses interrogations, ses attentes, l'impliquer et le faire adhérer au projet collectif, telle est sûrement la prochaine étape ».

Une contrainte et des résultats financiers contestés

Comme le souligne le rapport d'information parlementaire précité, les objectifs financiers ont rapidement pris le pas sur tous les autres à mesure de l'avancée de la RGPP : « *si l'objectif de rétablissement des comptes publics correspondait initialement à un des buts parmi plusieurs autres de la RGPP, l'alarmante dégradation des finances publiques depuis 2008 a certainement contribué à conférer une place prééminente à la dimension financière de ce vaste programme de réformes. Ce glissement peut se comprendre mais on peut le regretter. L'ambition de réorganisation des services et de l'amélioration du service rendu a été progressivement reléguée au second plan, cette évolution ne faisant que cristalliser les critiques à l'encontre de la RGPP* ».

Pourtant, au final, le résultat financier semble très mitigé : la Cour des Comptes observe que : « *les réformes entreprises peuvent être utiles mais leur impact sur les comptes publics est difficile à mesurer* ». Pour la seule année 2009, la Cour estime les économies réalisées à 100 millions € alors que le gouvernement annonce cinq fois plus. Quoiqu'il en soit, c'est une somme dérisoire dans le budget de l'État.

Le rapport d'information parlementaire évoque pour sa part un « *floou artistique* » quant aux éléments de réponse fournis par le gouvernement pour établir un bilan financier de la RGPP, lequel, *in fine*, serait très en deçà de ce qui était espéré. La mission se plaint de ne disposer que de peu d'éléments pour apprécier objectivement les gains réalisés grâce à la RGPP, alors que, dans le même temps, les mesures appliquées font l'objet de moult détails. La règle du « un sur deux » est annoncée par le gouvernement comme devant par exemple générer une économie de 430 millions €. Mais, comme l'observe le rapport, la moitié de l'économie réalisée devant être reversée pour récompenser les fonctionnaires les plus performants, le résultat se réduit en réalité à 160 millions € d'économies (860 millions d'économies brutes et un retour de 700 millions aux agents).

7,7 Md € d'économies étaient espérées. François Lafarge, lors de son audition devant la section¹⁸³, a pour sa part estimé que « seulement » 2 Md € d'économies auraient au total été réalisées, chiffre à mettre en regard avec ce que la RGPP a coûté...

La faible prise en compte des collectivités locales

Le peu d'association des collectivités locales et le sentiment d'abandon et de perte de repères des élus locaux ont été largement rapportés : les préfectures de départements et plus encore les sous-préfectures sont dépossédées d'une partie de leur fonction de guichet. Elles pâtissent de la conception régionaliste de la réforme et estiment que la règle du « un sur deux » s'applique encore plus rigoureusement dans leurs services en sous-effectifs permanents. Le constat est encore plus négatif dans les petites communes ; elles ne disposent pas des compétences requises et vivent mal les fermetures simultanées de nombreux services ou l'arrêt des prestations d'ingénierie des ex-DDE conduisant à la création de services et de postes dans des établissements de coopération intercommunale ou des conseils généraux.

¹⁸³Audition devant la section de l'aménagement durable des territoires de M. François Lafarge, 31 mars 2010.

À cet égard, le rapport présenté par l'Association des petites villes de France (APVF) stigmatise l'impact négatif de la RGPP : 84 % des élus interrogés estiment que la réforme a dégradé le fonctionnement des services publics, dont aux premiers chefs la sécurité, avec la baisse des effectifs dans les commissariats et les gendarmeries, la justice, la santé ou encore l'armée avec la fermeture de casernes. L'APVF dénonce un effet domino (fermeture des écoles, déclin économique, hausse du chômage, effondrement de l'immobilier etc.), les contraignant à créer des postes de policiers municipaux et des centres de santé de proximité. L'APVF y voit un transfert de charge insidieux et contraint de l'État vers les communes. 67 % des maires se plaignent de ne pas avoir été accompagnés dans la RGPP.

L'APVF souligne la dégradation du partenariat avec l'État qui leur offrait un appui juridique et technique de proximité gratuit. Elle s'inquiète de l'éloignement des capacités d'expertise et d'ingénierie de l'État. Elle demande en conséquent la mise en place d'un « bouclier de services publics » pour permettre aux petites communes de faire face à leurs missions.

Plus généralement, le rapport d'information conduit par Dominique de Legge rend compte de l'audition des représentants de l'ensemble des associations d'élus : AMF (maires), ADF (départements), ARF (régions), AMRF (maires ruraux), ANEM (élus de la montagne), FMVM (villes moyennes) et APVF (petites villes), tous sans exception partagent ce sentiment et expriment leur regret d'avoir été tenus à l'écart d'une réforme qui, d'une manière ou d'une autre, impacte pourtant fortement les collectivités.

Suspendre pour évaluer et réorienter la RGPP

« Comment s'assurer que tous, politiques, administrations, citoyens, organisations syndicales partagent le sens de la réforme » s'interroge Hélène Moutel¹⁸⁴. « Les bons objectifs de la RGPP sont-ils réellement ceux qui ont été affichés à savoir économies, qualité de service et valorisation des agents ? Est-ce là ce qu'on attend de l'État ? Et qu'est-ce que l'État ? Les collectivités territoriales, les établissements publics font-ils aussi partie de cet État ? Et à ce titre, quel rôle doivent-ils jouer dans la modernisation ? La seconde vague de la RGPP est l'occasion de réinterroger l'État et de se demander ce qu'on veut qu'il soit demain, de dessiner avec tous les acteurs en présence ses contours et ses missions avec la volonté de mieux définir les domaines d'intervention dans lesquels l'État est légitime et les structures qui doivent appuyer son action. L'État doit jouer sur la complémentarité des structures (...) celle des compétences, des financements d'investissement en supprimant les doublons, les incohérences, les interventions multiples et désordonnées ». Et l'auteure de conclure : « La réussite de la RGPP, c'est peut-être moins de mesures mais plus de vision ».

Si la notion de révision générale des politiques publiques s'avère pertinente *a fortiori* dans une période de crise, celle initiée et conduite appelle, au regard du bilan et des critiques émises, une pause. Cette respiration peut judicieusement être mise à profit pour engager un débat en profondeur et de qualité conjuguant constats, analyse et ouvrant des perspectives de court, moyen et long terme. Dans ce cadre, les 49 propositions formulées par la commission parlementaire visent d'une part à clarifier les missions de l'État, à chiffrer plus précisément les résultats budgétaires de chaque mesure prise, à développer la concertation avec les collectivités territoriales et, d'autre part, à maintenir et conforter les services de l'État dans les territoires.

¹⁸⁴Article *Conséquences pour les agents de l'État et les usagers*, Hélène Moutel in la revue *Projet* n° 318, septembre 2010.

Quels moyens humains et financiers pour l'intervention publique ?

Définir une méthodologie

Esquisser des réponses à ces questions suppose au préalable de tenter de dessiner une méthodologie. Il est en effet difficile de déterminer, *a priori*, les moyens qui seront à mobiliser pour répondre aux besoins, sauf à adopter une logique purement comptable ou une posture privilégiant telle ou telle visée politique.

Néanmoins, des volontés, des choix politiques doivent prévaloir comme le soulignait, par exemple, le CESE « *certains services publics doivent de toute façon être rendus quel que soit leur coût (éducation, santé...)* »¹⁸⁵.

Il est d'ailleurs regrettable que ces recommandations n'aient pas été observées. En effet, l'équilibre budgétaire reste la boussole des réorganisations qui affectent les services hospitaliers au motif de déficit important mais sans s'interroger ni sur leur genèse (nouvelle tarification intervenue en 2003-2004), ni sur l'intérêt, pour la collectivité, d'avoir un maillage public de prévention et de soin, de développer la recherche médicale, etc. Il est aussi affligeant de constater la réapparition de maladies comme la tuberculose, qui avait disparu en France, ou encore que l'accès aux soins devienne souvent conditionné par la solvabilité des patients, ébréchant le principe de l'égalité des droits. Par ailleurs, la pertinence de certaines restructurations, prises rapidement et sans concertation, se trouve infirmée lorsque l'information est divulguée. Ainsi, à Argenteuil, les services de radiothérapie et de rythmologie du centre hospitalier, promis à la fermeture suite à une décision de l'Agence régionale de santé, ont été préservés sous la pression convergente des usagers-citoyens, des élus locaux, des organisations syndicales de salariés, des professionnels de la santé, de plusieurs associations. Cet exemple parmi d'autres confirme la pertinence d'une évaluation concertée des besoins en amont de tout projet.

Quant à notre système éducatif, l'OCDE vient d'en dresser un tableau très sévère. Elle relève notamment un recul du taux de scolarisation des 15-19 ans, alors que celui-ci augmente de près de 10 points dans les autres pays, un taux de 19 % pour les 20-29 ans contre 26 % pour les autres pays, et une progression de la dépense par élève de 34 % dans les pays développés entre 2000 et 2008 contre 5 % en France. Elle souligne aussi que la part de l'éducation dans les budgets publics s'est également réduite, passant de 11,5 % en 1995 à 10,6 % en 2008. Les recommandations contenues dans l'avis du CESE portant sur la réduction des inégalités à l'école, rendu la veille de l'étude de l'OCDE, mériteraient toute l'attention du gouvernement et du Parlement.

L'évaluation des politiques conduites

Quel que soit le niveau de déploiement des politiques publiques - local ou national - une phase d'évaluation s'avère capitale. Elle permettrait tout à la fois de porter un regard critique sur les effets des actions conduites et des investissements réalisés et de s'appuyer sur ces résultats pour poursuivre, rectifier, corriger ou s'engager vers d'autres perspectives.

¹⁸⁵ Avis du CESE, *Aménagement du territoire, services publics et services au public*, présenté par M. Jean-Alain Mariotti, Janvier 2006.

Au niveau national, depuis le 1^{er} septembre 2009¹⁸⁶, des études d'impact précèdent les projets de loi. Elles sont censées mesurer les incidences économiques, financières, sociales, environnementales des réformes envisagées et sont rendues publiques *via* le site Légifrance¹⁸⁷, où chacun peut s'exprimer, les contributions étant transmises au rapporteur et pouvant être portées à la connaissance de l'ensemble des Parlementaires. Cependant, cette procédure peut appeler plusieurs remarques. Les études d'impact sont réalisées par les ministres en charge de présenter le projet de loi devant le Parlement ce qui, dans une certaine mesure, amoindrit leur caractère objectif. La procédure immatérielle exclut de fait un nombre non négligeable de citoyens. Les contributions individuelles, aussi justifiées soient-elles, méritent d'être confrontées dans un cadre collectif que la charge de travail actuelle des parlementaires - déjà soulignée - peut limiter. Par ailleurs, la généralisation de ce type de consultation, ne concoure-t-elle pas à l'individualisme et à une désinstitutionnalisation des rapports ?

Pour autant, l'intérêt des études d'impact mérite d'être relevé ; elles pourraient être généralisées mais sous des formes différentes. Par exemple, le Parlement, émanation du peuple, incarnation de la nation, pourrait conduire ces études d'impacts.

Par ailleurs, l'évaluation procédant de l'analyse des résultats de l'intervention publique eu égard aux objectifs assignés, elle requiert une batterie d'indicateurs préalablement discutés et partagés. Il peut aussi être avantageux de croiser les résultats obtenus, sur les imperfections décelées, sur les domaines dans lesquels des améliorations sont à apporter. Ces constats suggèrent une articulation nouvelle entre le Parlement, émanation du peuple, et le CESE, 3^{ème} chambre représentant la société civile organisée, dont les travaux et les recommandations réalisés et actualisés pourraient utilement éclairer la décision publique.

Le constat partagé constitue aussi une clé d'entrée dans l'élaboration de projets d'avenir, la recherche de leur financement, la détermination des moyens pour leur réalisation.

L'évaluation des besoins

La construction de projets publics doit, par essence, viser la réponse à des besoins, lesquels évoluent dans le temps sous l'effet de plusieurs facteurs. Si les mêmes finalités doivent conduire les politiques publiques - répondre à l'intérêt général - les processus d'organisation des réponses peuvent, eux, différer suivant le niveau de décision politique.

Ainsi, aujourd'hui, ce sont les politiques élaborées au niveau national qui conditionnent, en partie, la réponse aux besoins des populations, des citoyens et des entreprises des territoires. Or, si l'égalité d'accès aux droits constitue un des piliers de l'organisation de la République, leur déclinaison territoriale demande une adaptation aux réalités sociales, économiques et environnementales. Par exemple, l'accès au droit à la santé ne requerra pas les mêmes moyens dans la région Nord-Pas-de-Calais que dans certains départements de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur ou d'Île-de-France. L'accès au droit à l'éducation demandera dans le département du Val-d'Oise (le plus jeune de France mais celui où le taux d'élèves diplômés est le plus faible) des moyens plus importants que dans d'autres départements. Des réalités sociales, économiques et environnementales marquent chacun des territoires, appelant des réponses ciblées dans un cadre garanti collectivement et nationalement.

186 Réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008.

187 <http://www.legifrance.gouv.fr/>.

L'évaluation des besoins mérite également une projection dans l'avenir fondée sur une appréciation partagée des évolutions territoriales dans toutes leurs dimensions. Par exemple, la situation des entreprises impactera en partie le taux d'emploi, celui du chômage, celui des personnes ayant accès aux aides sociales ; les questions environnementales appellent des mesures conjoncturelles et structurelles ; les transferts de compétences entre l'État et les collectivités locales ont induit des dépenses nouvelles pour ces dernières du fait de l'adaptabilité des services aux besoins des usagers et des qualifications nouvelles dont elles avaient besoin pour assumer leurs nouvelles compétences, etc.

Passer d'une logique descendante à une logique ascendante

L'État est organisé dans chacun des territoires, départementaux ou régionaux. Par ailleurs, les collectivités locales ont une connaissance assez fine des besoins des citoyens et des acteurs économiques et sociaux de leur territoire. Enfin, des outils de concertation, des instances de dialogue social territorial maillent les territoires, autant de lieux d'expression des besoins et d'élaboration de projets pour rechercher les réponses les plus efficaces. Dans ce cadre, il est possible d'imaginer une élaboration des politiques publiques nationales, globales et sectorielles à partir d'une évaluation la plus exhaustive possible des besoins à l'échelle des territoires. À la logique descendante qui prédomine se substituerait une logique ascendante.

Retenir ce principe dans l'élaboration des politiques publiques nationales impacterait de fait les missions des administrations d'État - centrales et déconcentrées -. Cela suppose également de s'interroger sur l'institution ou le dispositif territorial permettant d'établir un diagnostic partagé des besoins à court, moyen et long terme, d'esquisser les moyens financiers à mobiliser pour y répondre, de déterminer ce qui relève de la responsabilité de l'État et de celle des collectivités territoriales. Dans une certaine mesure, c'est la logique qui prévaut dans l'élaboration du Schéma national des infrastructures de transport (SNIT), dont on ne peut que regretter et l'absence d'élaboration et les imperfections dans la démarche de consultation des collectivités territoriales. Ainsi, si certaines peuvent, de par leurs moyens, contractualiser avec l'État et bénéficier d'infrastructures propices à leur développement économique et social, d'autres se trouvent de fait exclues sans que la pertinence de leurs projets ait été examinée à l'instar de celui porté par le Briançonnais (05) - percement d'un tunnel sous le Mont Genève. Ce projet, porté par les élus, toutes les composantes politiques et toute la société civile, s'est concrétisé suite au Grenelle de l'environnement. Il ambitionne en effet de concilier impacts écologiques, économiques, sociaux et désenclavement d'une région montagneuse. « *Les élus locaux regrettent de n'avoir pas été consultés au sujet du SNIT et les instances de consultation heureusement mises en places par le Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur sur ce projet constituent les seuls espaces de concertation permettant l'expression des différents acteurs* »¹⁸⁸, constate notamment le maire de Briançon.

Dans les territoires, Jean Marie Toulisse, dans un avis voté par le CESER de la région Nord-Pas-de-Calais¹⁸⁹, regrette que « *la stratégie de l'État ne détaille pas les concordances ou les écarts qui peuvent exister entre ces orientations et celles des grands schémas régionaux* ». Il relève d'ailleurs que l'État n'a aucune obligation de produire un document stratégique dressant sa feuille de route. Partant de ce constat, l'avis invite à définir une stratégie de

¹⁸⁸Courrier du 5 avril 2011 du Maire de Briançon suite à une rencontre avec la rapporteure.

¹⁸⁹Avis du CESER Nord-Pas-de-Calais, *La place de l'État en région Nord-Pas-de-Calais*, présenté par M. Jean-Marie Toulisse, 8 juin 2010.

l'État coordonnée avec celles des autres acteurs du territoire. Il préconise « *l'organisation périodique d'une conférence stratégique régionale (tous les 2 ans par exemple - pour, sur la base d'un diagnostic commun, ajuster la stratégie d'action des administrations publiques. Cette réunion permettrait de bâtir un vrai projet de territoire, fédérant les énergies et les financements* ».

Des moyens humains déterminés par l'évaluation

Le nombre, la qualification, l'affectation, l'évolution des emplois des administrations publiques, des collectivités locales et de leurs groupements, seraient déterminés à partir des décisions politiques convenues sur la base des évaluations préliminaires réalisées.

Une attention particulière devra être portée aux conditions dans lesquelles les associations peuvent accomplir leurs missions, soit par délégation des administrations publiques, soit par défaut de services publics. En effet, les ruptures dans les subventionnements créent des impacts préjudiciables, aux salariés de ces associations, aux populations prises en charge, à la qualité du service rendu. De plus, le principe de la continuité « du service public » se trouve de fait remis en cause.

L'évaluation doit aussi conduire à s'interroger sur l'efficacité économique, sociale et environnementale des délégations de missions de service public à des entreprises privées. L'exemple de l'eau - érigée au rang de bien public mondial - est à cet égard éclairant. Après avoir délégué cette compétence, de nombreuses collectivités ont considéré que la réappropriation publique devait prévaloir et ont fait le choix, soit de rompre les contrats avant leur terme, soit de ne pas les reconduire. Dans l'hypothèse où cette rupture de gestion n'est pas le choix retenu, il s'avère utile que des contraintes publiques d'ordre social et environnemental, notamment, soient incluses dans les clauses contractuelles et que des processus de contrôle soient instaurés au niveau de la collectivité délégante et au niveau de l'entreprise.

Des moyens financiers déterminés par l'évaluation

Les tensions entre les collectivités locales et l'État résultent depuis de nombreuses années de l'insécurité financière à laquelle les collectivités sont confrontées. La réduction des dépenses publiques caractéristiques des législations budgétaires a conduit à une diminution drastique de leurs moyens financiers, alors que ceux-ci étaient parallèlement grevés par l'explosion notamment des dépenses sociales, contraintes pour la plupart, ainsi que l'atonie, voire la diminution de certaines recettes fiscales et de dotations. Cette situation entraîne deux conséquences complémentaires : une diminution des services publics indispensables tant aux populations qu'aux entreprises ; une réduction des dépenses d'investissements préjudiciables aux entreprises.

Par ailleurs, les dispositifs de péréquation montrent leurs limites, comme l'a souligné Claude Bartolone lors de son audition. À cet égard, il estime que les projets de « péréquation horizontale » ne permettront pas de répondre aux nécessaires solidarités entre collectivités, voire aggraveront la situation financière de certaines d'entre elles. Ce constat est confirmé par le Conseil des prélèvements obligatoires ; ils ne parviennent pas à compenser les inégalités territoriales. Parmi les critères retenus, celui du potentiel fiscal, lequel varie du simple au double entre les régions (67 € en Corse, 111 en Haute Normandie), du simple au quadruple entre département (296 € dans la Creuse, 1069 à Paris), de 1 à 1 000 entre

les communes¹⁹⁰. Cependant, ce seul critère de péréquation n'apparaît pas comme une clé de répartition suffisante. D'autres outils tels que l'indice de développement humain, des critères de développement durable, de formation, etc., pourraient être retenus. Cependant, si une réforme des critères de péréquation s'avère nécessaire, elle devra s'inscrire, comme cela a déjà été préconisé, dans le cadre d'une réforme fiscale assortie d'une clarification et d'une simplification des circuits de dotations de l'État aux collectivités. Cette réforme de grande ampleur appelle une évaluation partagée des incidences de la décentralisation et des besoins de services publics inhérents aux évolutions sociales, économiques et environnementales.

Les partenariats publics-privés

« Le contrat de partenariat permet à une collectivité publique de confier à une entreprise la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration, dans un cadre de longue durée et contre un paiement effectué par la personne publique et étalé dans le temps. Il a pour but d'optimiser les performances respectives des secteurs public et privé pour réaliser dans les meilleurs délais et conditions les projets qui présentent un caractère d'urgence ou de complexité pour la collectivité : hôpitaux, écoles, systèmes informatiques, infrastructures. Les avantages de cette forme nouvelle de contrats sont multiples : l'accélération, par le préfinancement, de la réalisation des projets ; une innovation qui bénéficie à la collectivité par le dynamisme et la créativité du privé ; une approche en coût global ; une garantie de performance dans le temps ; une répartition du risque optimale entre secteur public et privé, chacun supportant les risques qu'il maîtrise le mieux. À ce titre, le contrat de partenariat vient compléter et enrichir la panoplie des outils de la commande publique en France »¹⁹¹.

Ces contrats ont été multipliés du fait notamment d'une diminution des finances publiques pour réaliser les équipements nécessaires à la satisfaction des besoins. Les ¾ des partenariats publics-privés sont réalisés par les collectivités locales. En Seine-Saint-Denis, Claude Bartolone souligne que ce recours résulte d'une absence de moyens financiers pour construire les collèges indispensables à l'accueil des 4 000 futurs élèves supplémentaires du département.

Cependant, une évaluation s'avère nécessaire dans ce domaine, eu regard aux expériences et aux appréciations portées, qui appellent à la plus grande prudence.

Un exemple d'actualité est constitué, en France, par la construction de l'hôpital Sud francilien dans l'Essonne, primé en 2009 lors des « Victoires de la Modernisation de l'État » et salué par le club des partenariats publics-privés en tant que « projet emblématique ». Or, si le coût de la construction incombe au groupe qui le construit - environ 344 millions d'euros estimés -, le loyer acquitté par l'hôpital durant trente ans se monterait à 1,2 milliard d'euros dont une partie sera ipso-facto financée par la Sécurité sociale. Dans son rapport de septembre 2011, la Cour des Comptes estime que « *le recours à une maîtrise d'ouvrage publique financée par l'emprunt aurait été une solution moins coûteuse, moins hasardeuse et surtout davantage maîtrisable pour l'établissement* ». En effet, outre le coût, les retards dans la livraison - prévue en janvier 2011 et reportée au mieux à la fin de l'année - résultant

¹⁹⁰Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, 2010.

¹⁹¹Portail du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie <http://www.economie.gouv.fr/>.

notamment de malversations importantes, ont conduit le conseil de surveillance de l'hôpital et le conseil général de l'Essonne à mettre fin à ce partenariat.

Au Royaume-Uni, une évaluation des partenariats publics-privés, introduits en 1992 et largement privilégiés depuis, tant dans la construction que dans la gestion des services publics, aboutit également à un constat défavorable, conduisant le Premier ministre David Cameron à fixer le cap d'une nouvelle gestion publique. La *Private Finance Initiative* (PFI) a été initiée par le gouvernement de John Major pour des raisons tout à la fois budgétaires et « *qui tiennent à la confiance des gouvernements britanniques en la capacité du secteur privé à apporter des innovations et une méthode de gestion plus efficiente* », souligne un rapport de Bercy sur les stratégies de réforme de l'État à l'étranger¹⁹². Elle a aussi été considérée par Tony Blair comme la « *pierre d'angle du programme de modernisation des services publics britanniques* ». Cependant, l'absence de l'efficacité escomptée « *en fait un désastre absolu* »¹⁹³ ; l'artifice comptable de ce procédé (« *sur le long terme, une telle comptabilité n'est pas tenable* »¹⁹⁴), la rigidité du contrat (« *l'opérateur privé respecte un contrat qui fige sur plusieurs années une mission publique, quand les politiques publiques doivent être réactives et s'adapter aux évolutions de la société en investissant* »), l'absence de suivi des coûts par les administrations publiques ont amenuisé la confiance. Ainsi, Martin Lodge estime que « *l'externalisation ne doit s'appliquer qu'à des missions limitées considérant que confier des projets au privé peut s'avérer in fine dramatique pour les usagers comme pour les finances publiques*¹⁹⁵ », d'autant que les excédents réalisés ne sont pas réinvestis dans l'extension des missions.

Instaurer une nouvelle gouvernance territoriale

Les exigences de transparence, de participation, de qualité et d'efficacité qui traversent peu ou prou la société appellent à innover pour instaurer des concertations de qualité à tous les niveaux où s'élaborent, se décident et se conduisent des politiques publiques.

Dans l'avis déjà cité¹⁹⁶, Jean Marie Toulisse relève ces exigences nouvelles. Elles le conduisent à considérer que la conférence stratégique régionale préconisée doit associer le préfet de région et le Conseil des exécutifs. Il estime également que « *cette conférence aura d'autant plus de pertinence qu'elle s'appuiera sur une consultation préalable de la société civile organisée* ».

Le Grenelle de l'environnement a, quant à lui, introduit le concept de « gouvernance à cinq » - État, collectivités locales, organisations syndicales de salariés, représentants du patronat, associations - l'objectif recherché est de modifier la composition d'un certain nombre d'instances consultatives nationales, régionales et locales, traitant des politiques environnementales et de développement durable. Ce concept présente le mérite de s'appuyer sur une multiplication des lieux et d'acteurs impliqués dans la construction d'un projet, de procéder à une réflexion large sur le sens et le contenu des politiques publiques précédée d'une évaluation contradictoire.

192 *Acteurs Publics*, 14 septembre 2011.

193 Martin Lodge, professeur à la London school of economics and political science, *Acteurs Publics*, 14 septembre 2011.

194 Jean-Michel Eymery-Douzans, président du Conseil scientifique de la DGAFP au ministère du Budget, *Acteurs Publics*, 14 septembre 2011.

195 *Acteurs Publics* 14 septembre 2011.

196 Avis du CESER Nord-Pas-de Calais, *La place de l'État en région Nord-Pas-de-Calais*, présenté par M. Jean-Marie Toulisse, 8 juin 2010.

La logique de projet à court, moyen et long terme qui s'impose pour la définition des politiques publiques, la nécessité d'évaluations et de révisions régulières de ces politiques, ainsi que les aspirations à plus de démocratie, invitent à mettre en place des processus innovants de concertation.

Conclusion

Tant la crise de 2008 que ses prolongements sociaux, économiques et environnementaux confirment l'intérêt de déployer des politiques publiques ouvrant des perspectives de développement humain durable.

L'État doit en être l'instigateur et l'acteur privilégié. Il doit impulser, harmoniser et rythmer leur élaboration et mise en œuvre à court, moyen et long terme, dans une vision de développement solidaire des territoires. Cette composition nécessite de faire vivre et de garantir la pérennité des socles de liberté, d'égalité et de fraternité (solidarité) qui fondent la Nation française, organisée en un État unitaire et décentralisé.

En dépit du recours récent et largement partagé à l'État pour tenter de trouver des solutions conjoncturelles aux conséquences immédiates de la crise, l'apparition d'un sentiment de défiance à son égard reste un fait notable des dernières décennies et qui perdure en s'amplifiant. Dans le même temps, et de façon paradoxale, les attentes, voire les demandes qui s'expriment, confirment l'intérêt de reconstruire une relation nouvelle entre ses institutions avec tant les acteurs sociaux et économiques que les citoyens et les collectivités territoriales. La perception de l'État ne peut se trouver réduite ni à son exécutif, ni à son maillage d'opérateurs, dont la pertinence et les finalités sont interrogées.

La démocratie représentative, émanant de la souveraineté populaire, et son organisation institutionnelle ne suffisent plus pour asseoir la légitimité de l'action publique. La légitimité des décisions demande à être aussi confortée, appelant la mise en œuvre d'autres formes de démocratie. Elles doivent viser des concertations, des consultations et des évaluations de qualité, ouvertes aux collectivités territoriales, aux interlocuteurs sociaux, aux acteurs économiques, à la société civile et aux citoyens.

Les décisions des acteurs de la démocratie représentative nationale seraient éclairées par l'instauration d'une « démocratie élaboratrice ».

Sa mise en œuvre, dans un contexte certes incertain, mais où foisonnent commentaires, analyses et préconisations sur les régulations financières, fiscales, économiques et sociales à instaurer à l'échelle de la planète, et singulièrement à celle de l'Europe et de la France, appelle aussi de nouvelles passerelles entre les trois chambres constitutionnelles et entre les conseils économiques existant aux niveaux européen, national et territorial. Elle appelle également une revalorisation du CESE, voire une extension de ses missions.

Elle invite aussi à questionner les conditions dans lesquelles les politiques nationales se déclinent dans les territoires, en garantissant le principe d'égalité et en adaptant le traitement aux réalités sociales, économiques et environnementales. Les nouvelles compétences des collectivités territoriales ont élargi considérablement leur champ d'intervention, leur offrant ainsi la possibilité de connaître, dans la proximité, les besoins des acteurs des territoires. Cette connaissance constitue une richesse pour la construction, la territorialisation et l'évaluation des politiques publiques, d'autant qu'elles ont souvent mis en place des outils de concertation pour aider au sens et au contenu de leurs propres politiques.

Elle exhorte enfin à mieux identifier les moyens de rendre effectives les différentes formes de démocratie et de permettre aux instances d'être le reflet de toutes les composantes de la société.

Les premières évaluations des réformes structurantes affectant les services de l'État, les administrations et les services publics, durant la dernière décennie, confirment la nécessité d'une pause afin d'orienter les révisions continues - car inhérentes par essence à l'action publique - des politiques publiques vers la satisfaction des besoins des populations et des acteurs économiques des territoires. Les collectivités locales, leurs attentes et leurs préconisations doivent être mieux reconnues pour s'inscrire pleinement dans l'élaboration des politiques publiques.

La reconquête par l'État et la puissance publique de leviers économiques, la réorientation des politiques fiscales et budgétaires au service des acteurs économiques et du principe d'égalité, restent un objectif largement partagé, qui peut être atteint par la mise en œuvre d'actions globales et sectorielles adossées à des dispositifs nationaux et territoriaux.

En dépit de l'amointrissement de ses moyens d'intervention depuis de nombreuses années, une revitalisation de la place de l'État à l'échelle des territoires européen, national et local est souhaitée. Des réponses contrastées sont énoncées mais toutes tendent vers l'affirmation d'un État régulateur, dispensant des politiques publiques empreintes d'égalité et de justice, assurant la cohésion sociale et territoriale au nom de l'intérêt général. Le premier acte significatif pourrait être d'engager des politiques publiques volontaristes visant la résorption de la pauvreté, facteur d'exclusion sociale, professionnelle et culturelle et d'amointrissement de la citoyenneté.

Contribution de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques :

Quelle place pour la prospective : État stratège, État visionnaire ?

Introduction

L'intervention de l'État aujourd'hui n'a plus le même sens qu'il y a trente ans. Il convient désormais de coordonner des compétences diverses -administrations centrales, services déconcentrés, collectivités territoriales, Autorités administratives indépendantes (AAI), instances communautaires...- et de répondre à des interpellations multiples (citoyens, associations, experts, entreprises...), dans un contexte de finances publiques dégradées.

De plus, ses prérogatives apparaissent limitées par rapport à l'Union européenne dont les normes influencent substantiellement le droit interne. Quant aux collectivités territoriales, leurs compétences et autonomies accrues suite aux différentes lois de décentralisation, limitent sensiblement son champ d'action.

La mondialisation impacte aussi sa possibilité de faire valoir le viatique de la solidarité nationale et de l'intérêt général auprès des marchés, des investisseurs étrangers...

Les problématiques environnementales modifient également ses marges de manœuvre quant à l'élaboration des politiques publiques destinées, par exemple, à favoriser la croissance du pays ou à pérenniser son approvisionnement énergétique.

L'adaptation de l'appareil administratif à ces mutations profondes n'a pas été suffisamment anticipée ni prise en compte par les gouvernants successifs malgré les diverses tentatives qui ont été prises pour le moderniser¹⁹⁷.

Dans ce contexte, l'État français - dans ses acceptions multiples¹⁹⁸ - rencontre quelques difficultés pour inscrire son action dans une réflexion stratégique de long terme, le court terme apparaissant comme le marqueur temporel décisif de la plupart des décisions ou orientations prises. Divers exemples peuvent illustrer cette tendance : l'urgence de plus en plus souvent demandée par les gouvernements pour l'examen parlementaire des projets de loi, l'influence des lobbies ou des sondages d'opinion sur les choix politiques, voire les promesses électorales...

Historiquement, l'État - qui en tant que détenteur du pouvoir régalien, penseur de l'avenir, vigie et stratège, orientait l'ensemble des volontés nationales dans une direction qu'il définissait¹⁹⁹ - a longtemps tenu une place centrale au sein de notre pays avant qu'un basculement conséquent se produise à la fin des années 1980.

197 Par exemple la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

198 L'État incarne un ensemble complexe d'institutions variées selon son niveau d'interventions territoriales, la qualité de ses représentants (élus ou fonctionnaires), ses formes administratives (administration, établissement public, agences...).

199 Audition de Guy Carcassonne le 2 juin 2010 devant la section de l'aménagement durable des territoires, au cours de laquelle il compare notamment l'État français à une « espèce de génie tutélaire à l'abri duquel le pays se construisait ».

La position économique dominante que l'État occupait au cours de cette période, relève désormais de l'activité privée ; les nationalisations de 1981 et en large partie celles de 1946 ont été mises en cause.

Alain Juppé, fournit trois facteurs explicatifs à ce repli du rôle de l'État²⁰⁰ :

- la vogue des idées libérales se traduisant au niveau international par une confiance aveugle dans le marché pour réguler l'économie, au niveau européen par le dogme de la concurrence libre et parfaite, et au niveau national par la privatisation des entreprises publiques, la multiplication des AAI... ;
- l'aspiration à la décentralisation en réaction à un État jacobin qui a marqué toute notre histoire républicaine ;
- les contraintes budgétaires qui imposent aux gouvernants successifs de procéder à des économies de fonctionnement par la réorganisation et la compression des services de l'État.

Pour autant, le retour en force de l'État nation agissant pour remplir plus activement ses fonctions souveraines et régaliennes est constaté depuis la crise financière de 2008. En effet, les conséquences économiques et sociales de cette dernière ont révélé la défaillance des marchés et érigé l'État en rempart contre certaines dérives du système (plans de relance, de sauvetage des banques, tentatives pour réguler le marché financier...).

Dans ce contexte d'incertitude, où l'avenir n'est plus nécessairement synonyme de progrès mais plutôt de craintes pour une partie de nos concitoyens, la question de la capacité, pour la puissance publique, d'anticiper et de relever les défis qui se posent sur le long terme est soulevée.

Si en 1946, le contexte de reconstruction nationale justifiait la création du Commissariat général du plan, il lui aurait été bien difficile, malgré ses performances passées, de définir une stratégie pour le XXI^e siècle. Outre sa dénomination qui évoque les usages de la planification dans les ex-pays du bloc soviétique, la mondialisation et la libéralisation des échanges ne semblent pas se prêter à une approche autoritaire et rigide de l'économie. Cependant, depuis la disparition du Commissariat en 2006, il n'existe plus d'organe interministériel de prospective publique associant les différentes composantes de la société. Plusieurs ministères se sont dotés depuis de cellules prospectives, certaines d'entre elles ayant tendance à associer de plus en plus fréquemment la société civile à leurs travaux.

Dès lors, il convient d'imaginer les contours d'une organisation institutionnelle capable de penser le long terme et de mobiliser les décideurs en permanence. Tel est l'objet de cette contribution, demandée par la section de l'aménagement durable des territoires, dans le cadre de ses travaux *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques (DPEPP).

Pour satisfaire à cette demande, un inventaire, non exhaustif, des organismes dévolus à la prospective sera présenté au niveau national (I) et complété par quelques éléments de comparaison internationale (II). Le rôle d'un État stratège (pensant l'avenir et son propre rôle dans cet avenir), développeur (intégrant ses engagements à venir) et responsable dans le temps sera ensuite abordé (III).

200Audition de M. Alain Juppé devant la section de l'aménagement durable des territoires le 23 juin 2010.

Du Commissariat général du Plan au Centre d'analyse stratégique

La notion d'État stratège a pris toute sa dimension, après la seconde guerre mondiale, lorsque la reconstruction de l'économie s'appuyait sur la rationalisation des efforts et des moyens à mettre en œuvre, faisant ainsi émerger l'idée de planification. En 1946, le Général de Gaulle décidait de créer le Commissariat général du Plan (CGP). Cette institution a existé jusqu'en 2006 afin de définir la planification économique du pays *via* notamment onze plans quinquennaux, sur près d'un demi-siècle.

Le contexte de la reconstruction était alors propice à la définition de décisions centralisées, inscrites dans une stratégie pluriannuelle. La place de l'État dans le système productif était renforcée par les nationalisations de l'après-guerre et le contrôle étatique de l'économie, donnant tout son sens au contenu dirigiste de la planification²⁰¹.

L'histoire de la planification française pourrait se résumer en trois grandes périodes. La première souvent qualifiée « d'âge d'or », initialisée par Jean Monnet, premier commissaire au plan, couvre la période de 1947 à 1975. Directement rattaché au président du Conseil, le Commissariat avait pour mission et objectif premiers de moderniser la France et de lui donner les moyens de production requis pour produire plus et mieux.

Lors de l'élaboration du IV^{ème} plan (1962-1965), des innovations procédurales ont renforcé l'atmosphère consensuelle *via* la création du Conseil supérieur du plan, la consultation du Conseil économique et social sur les grandes orientations, la réintégration des représentants de la CGT dans les Commissions de modernisation²⁰².

La seconde période, qualifiée d'« années de crise », s'étend de 1975 à 1990. Elle a été marquée par la fin des « Trente Glorieuses », par les conséquences de mai 1968 puis des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979.

Des restructurations industrielles d'ampleur sans précédent ont conduit, en 1984, à la mise en place d'un Contrat de plan État-région pour assurer la cohérence entre le plan national et le plan de chaque région. Cette contractualisation des relations se traduit par un document engageant les deux entités publiques sur la programmation et le financement pluriannuels de projets importants. Ce contrat a été requalifié de Contrat de projet État-région à compter de 2007.

À partir de 1990, une troisième période s'ouvre avec un profond changement des méthodes de travail du CGP afin de répondre aux nouvelles attentes de l'État. Après de nombreuses vicissitudes et tentatives en faveur d'une redéfinition des missions du CGP, le 27 octobre 2005, le Premier ministre finit par annoncer sa suppression au profit du Centre d'analyse stratégique (CAS).

201 *L'avenir du Plan et la place de la planification dans la société française*, Jean de Gaulle, documentation Française, 1994.

202 Lors de la création du CGP en 1946, 18 commissions de modernisation (production animale, production végétale, équipement rural, main-d'œuvre...) ont été mises en place. En moyenne, les commissions sont constituées à hauteur de 60 %, répartis à parité, de représentants du patronat et de l'administration, à hauteur de 40 % de représentants du personnel (17 % pour la CGT et 3 % pour la CFTC) et d'experts (20 %). Lieux de discussions spécialisées entre les acteurs du terrain, elles sont selon J. Monnet, le lieu privilégié pour définir le nouvel état d'esprit qui prend corps dans le plan.

Le CAS est placé sous l'autorité du Premier ministre, avec pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale ou culturelle. Pour cela, il s'appuie sur un réseau d'expertise et de concertation composé de quatre conseils - d'orientation pour l'emploi, d'analyse économique, d'analyse de la société, d'orientation des retraites - et du centre d'études prospectives et d'informations internationales.

Le Commissariat général du plan a détenu pendant de nombreuses années le monopole de la prospective au sein de la sphère publique et c'est au début des années 1960 que ce monopole est remis en cause *via* la mise en place de cellules prospectives propres aux ministères et la création d'organismes indépendants.

Approche prospective : Éléments de comparaison internationale

La place et le rôle de l'État ont tendance à être redéfinis aussi bien en Europe que dans le reste du monde, l'État gérant cédant sa place à un État régulateur ou coordonnateur, plus limité dans ses moyens et ambitions. Les États restent toutefois confrontés à leur mission fondamentale d'orientation et de pilotage des changements de sociétés. Pour anticiper ces futurs possibles, les États s'appuient sur diverses études réalisées par leurs propres services ou des prestataires externes²⁰³.

Ces évolutions ont eu des incidences sur la démarche prospective puisque certains pays ont abandonné la planification économique et que d'autres ont privilégié la montée en puissance du « New public management », destiné à moderniser le management des administrations publiques pour améliorer principalement le rapport coût/service. Cette influence se développe particulièrement dans les pays anglo-saxons et du Nord de l'Europe.

La prospective publique telle qu'elle est désormais exercée en dehors de nos frontières se résume en trois grandes fonctions : contribuer au débat public, favoriser la consultation et la concertation, être un outil d'aide à la décision et à la définition de priorités stratégiques.

Deux types de relations - directe ou indirecte - caractérisent le rapport entre prospective et décision. La première rassemble les acteurs de la prospective et les politiques au sein d'une même entité, tandis que la deuxième les sépare.

La plupart des pays empruntent aux deux modèles avec quelques variations en fonction des thématiques et des gouvernements qui sont en place. Le Royaume-Uni, par exemple, a tendance à privilégier la relation directe, alors que la Suède ou les Pays-Bas prônent davantage une certaine indépendance.

Les formes et l'intensité des relations entre la prospective et la décision publique varient donc en fonction des pays et se fondent sur différents critères. Ainsi, ce rapport est davantage marqué en France et au Japon, pays au sein desquels il existait une tradition de planification. La prospective occupe également une place importante dans les pays où l'évaluation des politiques publiques s'est développée.

²⁰³ « La prospective publique : éléments de comparaison internationale », Regards prospectifs sur l'État stratège, n° 2 - Décembre 2004 - Commissariat général du plan.

On constate que la réussite de l'approche prospective est souvent conditionnée par l'existence d'une offre d'expertise importante, organisée et indépendante. Pour être suivie d'effet, la réflexion prospective doit le plus souvent associer une grande variété d'acteurs (administrations, universités, entreprises...) qui choisiront le ou les scénarios souhaitables.

Si les pays développés engagent des démarches prospectives sur des thèmes plutôt semblables, les conclusions stratégiques qu'ils en tirent sont, en revanche, plus variées. Parfois, des scénarios proches peuvent engendrer des décisions publiques identiques ou déboucher sur des décisions contrastées où s'expriment le poids des traditions et variables nationales (économique, politique, culturelle, démographique...).

La comparaison internationale reste instructive même s'il faut se méfier d'une transposition à l'identique des structures et des thématiques ainsi recensées. Il est, en effet, important de connaître chaque société en profondeur pour déterminer au niveau national la réflexion prospective la plus pertinente.

Un État stratégique, développeur et responsable dans le temps

L'émergence des grandes questions sur le long terme - souvent complexes, d'ordre structurel et international - se heurte la plupart du temps aux urgences économiques, sociales, environnementales, dont le non-traitement immédiat par les élus politiques ne serait pas compris par l'opinion publique²⁰⁴.

Pour les problèmes relevant du temps long, le pouvoir politique a trop fréquemment adopté un traitement symbolique, sans engager les réformes structurelles nécessaires et sans s'exposer au coût politique qui les accompagne.

Les problèmes urgents, qui sont certes nombreux et légitimes (pouvoir d'achat, chômage, précarité, protection des populations...), constituent souvent l'urgence politique relayée par les médias, le pouvoir politique se devant d'y apporter des réponses immédiates et systématiques.

Pour traiter les problèmes de long terme, consacrer du temps à la pédagogie des enjeux est indispensable²⁰⁵. Cette étape favorise la construction d'un consensus politique et social puis une certaine constance dans l'application.

À ce titre, notre délégation affirme que l'instauration de mécanismes supra politiques - qui seront précisés par la suite - garantissant à travers le temps une protection constante notamment contre les aléas politiques et électoraux devrait s'imposer.

Parallèlement, les décideurs politiques ont besoin d'une institution qui conduit en permanence une réflexion sur le long terme menée avec indépendance et une réelle liberté de pensée. La société civile dans la pluralité de ses composantes a toute légitimité pour y être représentée.

204 « Quelle serait la temporalité politique pour articuler temps court et temps long ? » Emmanuel Macron, revue Esprit de mars-avril 2011, « Avancées et reculs démocratiques ».

205 Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, s'appuie sur l'image du « moteur à quatre temps » pour décrire les grandes étapes du processus décisionnel dans une démocratie, à savoir les temps « de la pédagogie des enjeux, de l'organisation du débat public, de la prise de décision et de son exécution ».

Pour ce faire, notre délégation émet des pistes de réflexion regroupées en trois sous-parties afin que l'État devienne stratège et développeur pour mieux être garant de l'intérêt général sur le long terme (A), s'organise mieux pour éclairer la décision publique (B) et assume durablement cette responsabilité (C).

Passer à un État stratège et développeur

Au sein d'une partie de la population, les pouvoirs publics (à savoir les autorités qui déterminent et coordonnent l'action de l'État) inspirent une certaine méfiance à laquelle se conjugue une défiance préoccupante vis-à-vis des représentants du monde politique²⁰⁶.

Dès lors, une partie des citoyens tend à s'éloigner de la scène politique et accorde de moins en moins de crédit au discours politique²⁰⁷.

Cette tendance est amplifiée quand l'État est présenté comme impuissant à intervenir efficacement dans un monde de plus en plus difficile à appréhender.

Or l'État, en tant que garant de l'intérêt général, ne peut rester indifférent aux problèmes qui se posent à tous les citoyens même s'ils n'apparaissent pas immédiatement comme d'essence politique. En effet, l'État est décrédibilisé lorsqu'il ne parvient plus à assurer l'égalité de traitement entre les citoyens ni l'égalité d'accès aux services publics sur l'ensemble du territoire.

C'est pourquoi la DPEPP affirme la nécessité pour l'État d'être en capacité de se mobiliser pour répondre aux attentes légitimes des citoyens et rendre effectif leurs droits. Il ne peut, par exemple, promulguer le droit opposable au logement sans répondre à la demande d'arbitrage qu'on peut légitimement attendre de lui. Quelques exemples récents, issus de la crise internationale de 2008, montrent à quel point l'intervention de l'État comme médiateur, législateur, développeur..., s'est révélée décisive.

Ce constat pousse également notre délégation à placer l'intérêt général, la cohésion sociale et territoriale, et la solidarité nationale, au cœur des interventions de l'État et du service public. Cela implique d'en assurer la qualité, l'égalité, la pérennité et l'adaptabilité, chacun de ces principes permettant de penser l'avenir des services publics.

On pourrait concevoir un « *État développeur garant des services publics et de l'intérêt général pour faciliter l'égalité d'accès à un certain nombre de biens et services indispensables à l'exercice d'une pleine citoyenneté moderne* »²⁰⁸.

Le service public n'est pas simplement un mode d'organisation ou un statut, il est aussi une façon de faire exister dans le temps la vie collective. Le débat s'est polarisé aujourd'hui essentiellement sur le statut du service public alors qu'il faudrait débattre de son sens pour l'avenir²⁰⁹.

206 Audition de M. Pascal Perrineau du 10 mai 2011 devant la DPEPP, sur la base des résultats du deuxième baromètre de la confiance politique du Cevipof, du mois de décembre 2010.

207 Emmanuel Macron classifie le discours politique en trois grandes voies : celui qui s'affiche comme volontaire pour masquer son impossibilité d'agir (la promesse, l'incantation...) ; celui dénonçant l'incapacité d'agir (dénonciation plus ou moins démagogue, rejet du système...) et celui de l'explication de la complexité justifiant que l'action est difficile en raison du réseau d'interdépendances.

208 « *Dix propositions pour sortir de la crise, sans recommencer comme avant* », MM. Nasser Mansouri-Guilani et Jean-Christophe Le Duigou, 29 octobre 2009 (Éditions de l'Atelier).

209 Audition de M. Pierre Rosanvallon le 7 avril 2010, devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

Passer à un État éclaireur de la décision publique

Si les dimensions territoriales et européennes modifient déjà le périmètre voire dans certains cas la légitimité et l'autorité de l'État, les prochaines décennies modifieront nécessairement son rôle de stratège par rapport à celui qui est envisagé actuellement.

Besoin d'une vision de la société à long terme

L'indifférence de l'État peut se manifester par le report des décisions nécessaires, en accumulant les livres blancs, les rapports..., ce qui peut avoir pour conséquence de différer sans cesse des décisions dont l'urgence n'est ignorée d'aucun responsable politique.

Dès lors, l'État dépourvu de prospective et de vision du long terme s'affole quand, par exemple, le chômage et la précarité perturbent les comptes sociaux, mettant en péril l'avenir des systèmes de retraite, d'assurance-maladie... Les tentatives de réforme sont alors souvent incomprises puisque la motivation ne réside pas dans une stratégie de prospective mais en raison de l'importance des déficits. Le plus souvent, ces réformes n'apparaissent pas comme servant le progrès social ou l'intérêt général mais sont plutôt perçues comme des reculs, des pertes d'acquis sociaux...

La DPEPP regrette que l'« *État différenciant* », pour reprendre l'expression de M. Etchegoyen²¹⁰, agisse alors le « *dos au mur* » en ne proposant pas une vision de l'avenir mais une vision strictement comptable des dangers imminents, les réformes différées étant alors élaborées dans l'urgence.

Derrière cette notion d'État stratège prenant en charge les questions de long terme, la DPEPP constate une multitude d'approches possibles pour définir avec plus de précision le rôle que jouerait la puissance publique en la matière, sachant que ce rôle évoluerait nécessairement dans le temps.

Ainsi, le terme même d'État stratège est parfois contesté car considéré comme non approprié aux moyens dont disposerait réellement la puissance publique pour accomplir cette fonction. L'État devrait alors se contenter de se projeter dans l'avenir en incitant les forces vives de la Nation à agir dans une direction qui paraît la plus conforme à l'intérêt général. En ce sens, « *l'État essaierait au mieux de tracer des pistes d'avenir, au mieux de les servir, sans être en mesure de définir de manière précise l'ensemble des actions que chacun doit entreprendre* »²¹¹.

L'État n'aurait donc pas vocation à être un stratège « impératif » ni même véritablement « incitatif ». En effet, les outils d'analyse, de prévision, de programmation, de planification, ... nécessaires à cette tâche sont actuellement répartis dans différents lieux de réflexion. Or, cette somme de connaissance, disséminée au sein de la société, paraît difficilement centralisable par l'État²¹².

210 « *Prospective de l'État stratège* », CGP, décembre 2004.

211 Audition de M. Guy Carcassonne devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire, le 2 juin 2010.

212 D'où la proposition émise par Guy Carcassonne de substituer à l'État stratège, la notion d'« *État athlétique qui serait à la fois souple, puissant, réactif et intelligent, tout en s'étant débarrassé de ses lourdeurs* ».

Dans ce contexte, la DPEPP soutient que le rôle d'un organe de prospective publique, serait de permettre à l'État d'adopter une approche stratégique des enjeux du futur et de construire, des scénarios possibles dans des rythmes prévisibles et souhaitables qui s'articuleront avec la temporalité politique.

Pour ce faire, notre délégation reprend à son compte la proposition émise dans le cadre de l'avis du 12 mars 2008 *Dynamiser l'investissement productif en France* car elle pourrait pleinement satisfaire cette exigence en organisant « *tous les cinq ans à mi-chemin des échéances électorales nationales, des conférences de perspectives rassemblant l'ensemble des acteurs (économiques et sociaux) ainsi que la puissance publique, pour définir sur la base des travaux scientifiques, des priorités et fixer des objectifs globaux en termes de croissance, d'investissement, d'emploi et de revenus* ».

Le CESE est prêt à prendre toute sa place dans l'organisation de ce dialogue pour mieux prendre en compte l'ensemble des dimensions du développement durable.

L'animation continue du débat pour prendre des décisions sur le long terme

Un État stratège et développeur devra toujours légitimer son autorité en évitant les démonstrations de forces et en fondant son action sur ce que les citoyens peuvent reconnaître comme légitime.

La DPEPP considère que les orientations stratégiques intégrant la dimension prospective ne peuvent avoir un locuteur unique car l'exigence du long terme est complexe et le terrain d'application multiple. Ces orientations devraient donc se discuter, s'amender, se corriger, se décliner au niveau le plus adapté conformément au principe de subsidiarité²¹³, tout en respectant la hiérarchie des normes. En ce sens, les CESR ont toute légitimité pour être associés aux réflexions stratégiques qui pourraient être menés localement.

Au niveau national, le débat est ouvert sur le rôle précis que pourrait jouer une nouvelle institution dont la dénomination, la composition et le mode de fonctionnement, varient selon les personnalités (politiques, sociologues, philosophes...) qui l'évoquent. Certains souhaitent, par exemple, la mise en place de « chambres de décantation »²¹⁴ qui seraient tenues à l'écart d'une exposition médiatique trop importante afin de devenir les instances mêmes d'émergence de l'intérêt général sur le long terme. D'autres mentionnent une nouvelle chambre parlementaire dédiée aux enjeux environnementaux, appelée « assemblée du long terme »²¹⁵ dont la fonction ne serait pas de voter la loi mais de concevoir et de proposer des lois liées au long terme. L'idée d'une « académie du futur » est également exposée pour mettre en place une assemblée « composée d'experts et de représentants de la société civile indépendante, insérée dans le processus législatif et ouverte au débat public, échappant à la dictature de l'urgence »²¹⁶.

Actuellement, les missions dévolues au Parlement ne lui permettent pas de remplir ce rôle. En effet, il est tenu par le double rythme du vote de la loi (dont l'initiative relève principalement du gouvernement) et du principe de l'annualité budgétaire (= le vote

213 Ce principe juridique a pour but de rechercher le niveau le plus pertinent d'action publique.

214 L'expression est utilisée par E. Macron dans ses travaux cités précédemment.

215 Proposition de Bastien François et Dominique Bourg « Pour une VI^{ème} République écologique ».

216 Proposition émise par P. Rosanvallon, G. Champon et V. Marinese.

annuel de la loi de finances²¹⁷). Ce temps consacré à la procédure législative, ne permet pas à l'Assemblée nationale ni au Sénat d'élargir suffisamment leurs horizons temporels de réflexion²¹⁸. L'inflation du nombre de lois votées chaque année remplit pour l'essentiel le planning parlementaire et a pour conséquence de raccourcir les délais d'examen et d'adoption du texte²¹⁹.

Le débat porte également sur la constitutionnalisation de certains enjeux considérés comme fondamentaux pour l'avenir de la nation : préservation de la biodiversité, réduction de la dette publique...

S'agissant des procédures législatives, il convient de ne pas ignorer les actions de lobbying, qui consistent à des interventions pour infléchir une norme, en créer une nouvelle ou supprimer des dispositions existantes. Les lobbies sont perçus comme défendant des intérêts particuliers ou corporatistes aux dépens de l'intérêt général. Cette activité d'influence est souvent entourée d'opacité et souffre d'un encadrement législatif insuffisant, ce qui rend difficile d'en tirer un bilan clair quant à sa réelle utilité ou menace démocratique. Il est donc souhaitable d'encadrer cette pratique afin qu'elle intègre notamment les préoccupations de long terme qui émergeraient du débat prospectif.

Le Conseil économique, social et environnemental pourrait, en sa qualité de troisième chambre constitutionnelle, non soumise à la procédure législative et son corolaire temporel, en complément des missions qui lui sont actuellement dévolues²²⁰, porter les exigences du long terme en organisant au niveau national le débat prospectif avec l'ensemble des acteurs de la société civile et de la puissance publique. Ses relations avec les CESR, lui permettraient en outre, d'intégrer dans ce débat, les préoccupations du long terme exprimées au niveau local.

La DPEPP soutient également que l'idéologie, au sens étymologique du terme - un discours sur les idées - pourrait dans un système démocratique mature et délibératif, être une condition de restauration de l'action politique traduisant une capacité à proposer une vision de la société dans le long terme et, ce faisant, à s'engager dans le temps au nom des principes républicains.

Passer à un État responsable dans le temps

Une conception de l'État responsable uniquement au sens juridique ou judiciaire du terme, pourrait conduire l'État vers des comportements plus inhibiteurs que robotatifs, à une époque où la recherche de responsabilité juridique connaît un certain succès.

217La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, introduit une obligation de programmation pluriannuelle des finances publiques, ce qui n'empêche pas le Parlement de poursuivre son examen annuel des ressources et des charges de l'État.

218Pour pallier à cette difficulté, le Sénat a récemment créé une délégation à la prospective dont le programme de travail est indépendant des commissions sénatoriales examinant les textes législatifs.

219Le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel dénoncent régulièrement cette tendance, en arguant qu'elle complexifie pour le citoyen et les acteurs de la société civile, leur connaissance et compréhension du corpus juridique auquel ils sont soumis. De plus, lorsque les décrets d'application font défaut, la loi votée peut se révéler difficilement applicable *in concreto*.

220Voir les articles 69 à 71 de la constitution et la loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

La DPEPP s'inscrit dans l'idée que l'État responsable engendrerait pour les dirigeants qui en assument la direction et se succèdent au gré des alternances politiques, que la discontinuité des hommes ou des décideurs n'abolit pas la responsabilité politique en elle-même. Ce qui signifie également que le décideur politique hérite, en quelque sorte, de l'avenir que lui ont organisé des décisions prises avant lui.

Si les contradictions entre le temps médiatique, le temps électoral et le temps politique, rendent difficiles la prise en compte d'une démarche prospective, la notion de responsabilité dans le temps pourrait en partie résoudre cette difficulté. Cette notion évoque, selon notre délégation, des actes ou des décisions qui engendreraient des séries causales avec des conséquences qui se succèdent dans le temps. La prospective permettrait alors d'élaborer les cheminements possibles ou probables de l'avenir, en tenant compte des décisions prises par le passé, dont l'évaluation permettrait de mesurer l'impact présent et les conséquences pour le futur.

Pour être réellement effectif, le concept de responsabilité devrait s'articuler avec le souci du long terme qui caractérise la démarche prospective obligeant ainsi l'État stratège à ne pas rester passif face aux scénarios qu'il a conçus.

Comme on l'a vu précédemment, l'État responsable devrait donc s'inscrire dans une démarche volontariste sans être pour autant dirigiste²²¹. Cette idée ne s'oppose pas à celle de responsabilité chez le citoyen - l'État n'a pas vocation à s'y substituer - et n'ouvre pas la voie à toutes les formes d'assistance. Pour autant, la puissance publique n'exercerait pas sa responsabilité avec la même intensité dans tous les secteurs, au regard de ses fonctions régaliennes, des services publics qu'elle tente de sauvegarder...

Enfin, la DPEPP, face à l'écheveau de compétences croisées généré principalement par les décentralisations successives et la construction communautaire, constate qu'une redéfinition claire des responsabilités politiques à l'échelon européen, national et local serait souhaitable. L'objectif serait d'attribuer à chaque collectivité des compétences et des moyens distinctement définis, qui permettraient aux citoyens et aux acteurs de la société civile d'identifier des interlocuteurs sur la base de leur responsabilité réelle et de pouvoir les juger sur des faits tangibles.

Conclusion

La crise internationale de 2008 a révélé le caractère décisif des diverses interventions de l'État, alors qu'il aurait pu rester indifférent.

Face aux incertitudes de l'avenir, l'État dispose d'une réelle légitimité pour intégrer dans sa réflexion stratégique les principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux qui préoccupent les citoyens et se poseront à moyen et long terme. La peur de l'avenir est régulièrement exprimée par une partie de nos concitoyens, comme en témoigne leur perte de confiance dans les institutions et le monde politique pour résoudre certaines de leurs préoccupations actuelles et futures (financement des retraites, de la dépendance...).

²²¹ L'État est garant de l'intérêt général et la société civile contribue à sa définition, les relations public/privé étant un élément essentiel pour élaborer une prospective de l'État stratège, comme l'affirme A. Etchegoyen, dans ses travaux précités.

La prospective publique, telle qu'elle est exercée hors de nos frontières, nous enseigne que le but recherché est de contribuer au débat public ; de favoriser la consultation et la concertation ; d'être un outil d'aide à la décision et à la définition des priorités stratégiques. L'élaboration de scénarios prospectifs associant en particulier le CESE apparaît comme la solution la mieux adaptée pour relever les défis du futur. Une telle démarche permettrait, d'une part de débattre sereinement des choix qui s'offrent à nous pour mieux appréhender l'avenir et d'autre part, de limiter le nombre de situations gérées dans l'urgence, en raison de décisions constamment repoussées.

Dans cet esprit et pour assurer l'efficacité d'une démarche prospective publique d'envergure nationale, plusieurs pistes d'actions peuvent être envisagées :

- la possibilité pour le CESE de mobiliser les décideurs politiques aux meilleurs moments sur la base d'une réflexion sur le long terme libre et indépendante ;
- l'instauration de mécanismes supra-politiques, telles que les conférences de perspectives, garantissant à travers le temps une protection constante contre les aléas politiques et électoraux, notre assemblée étant prête à organiser ce dialogue ;
- la responsabilisation de l'État et de ses dirigeants pour qu'ils ne restent pas passifs face aux scénarios conçus, l'évaluation des politiques publiques devrait, dès-lors, intégrer cette dimension ;
- la clarification des responsabilités politiques aux échelons, local, national et européen, afin de mieux identifier les décideurs, l'objet de leur décision et leur niveau de responsabilité.

Cette liste n'est naturellement pas exhaustive, la contribution présente également un certain nombre de réflexions complémentaires qui tentent de préciser les contours d'un État stratège dans sa dimension contemporaine. L'objectif est de parvenir à restaurer la confiance des citoyens dans l'action politique afin qu'ils puissent adhérer *via* le débat public notamment, à l'élaboration d'un projet de société dans le long terme, garant de l'intérêt général, des principes républicains et du vivre ensemble.

Résultats des votes par groupe
en réunion de délégation le mardi 11 octobre 2011

Groupe	Nom	Pour
Artisanat	Mme Sassano	x
Associations	Mme Gratacos	x
CFDT	Mme Briand	x
CFE-CGC	M. Lamy	x
CFTC	Mme Courtoux	x
CGT	M. Mansouri-Guilani	x
	Mme Fauvel	x
Entreprises	Mme Colloc'h	x
UNAF	M. Feretti	x

La contribution a été adoptée à l'unanimité par 9 voix représentant 9 groupes sur 15 au sein de la délégation

Liste des personnalités entendues

Auditions de la section de l'aménagement durable des territoires :

- ✓ **M. Dominique Balmay**
président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS) ;
- ✓ **M. Claude Bartolone**
député, président du Conseil général de Seine-Saint-Denis ;
- ✓ **M. Albert Bensman**
professeur, pédiatre à l'hôpital Trousseau ;
- ✓ **M. Emmanuel Berthier**
délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) ;
- ✓ **M. Guy Carcassonne**
professeur de droit constitutionnel ;
- ✓ **M. Michel Delebarre**
ancien ministre d'État, député-maire de Dunkerque, président de la communauté urbaine de Dunkerque ;
- ✓ **Mme Delphine Espagno**
maître de conférences à l'Institut d'études politiques (IEP) de Toulouse ;
- ✓ **M. Christian Estrosi**
ancien ministre chargé de l'Industrie auprès de la ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi, député-maire de Nice ;
- ✓ **M. Georges Gontcharoff**
administrateur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS) et de l'Union des acteurs et des structures du développement local (UNADEL) ;
- ✓ **M. Alain Juppé**
ancien Premier ministre, ministre des Affaires étrangères et européennes, maire de Bordeaux ;
- ✓ **M. François Lafarge**
chercheur au Centre de recherche et d'expertise administratives (CERA) de l'École nationale d'administration (ENA) ;
- ✓ **M. Pierre Rosanvallon**
historien, membre du Collège de France ;
- ✓ **M. Jean-Marie Toulisse**
ancien membre du Conseil économique, social et environnemental, membre du CESER Nord-Pas-de-Calais, rapporteur en son sein de l'avis sur Quelle place pour l'État en région nord Pas-de-Calais ? ;
- ✓ **M. Martin Westlake**
secrétaire général du Comité économique et social européen.

Entretiens particuliers de la rapporteure :

- ✓ **M. Jean-Michel Bérard**
conseiller d'État, ancien préfet de la région Nord-Pas-de-Calais, ancien préfet du Nord ;
- ✓ **M. Jean Louis Bianco**
député, président du Conseil général des Alpes-de-Haute-Provence ;
- ✓ **M. Claude Guéant**
ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, ancien secrétaire général de la Présidence de la République ;
- ✓ **M. Daniel Lenoir**
directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) de la région Nord- Pas-de-Calais ;
- ✓ **M. Michel Rousseau**
économiste, professeur à Paris Dauphine, président de la Fondation Concorde.

La rapporteure s'est également rendue à Briançon, où elle a notamment rencontré :

- ✓ **M. Gérard From**
maire de Briançon, président du Conseil économique, social, environnemental et citoyen (CESEC) de Briançon, conseiller général ;
- ✓ **Mme Aurélie Poyau**
1^{re} adjointe au maire de Briançon ;
- ✓ **M. Raymond Cirio**
adjoint au maire de Briançon, animateur du CESEC ;
- ✓ **M. Marc Liberelle**
directeur de cabinet du maire de Briançon ;
- ✓ **M. Alain Fardella**
conseiller général, président de la Communauté de communes du Briançonnais, maire de la Salle les Alpes ;
- ✓ **M. Philippe Cottet**
secrétaire général de l'Union départementale CGT des Hautes Alpes.

Table des sigles

ADF	Assemblée des départements de France
AEAFCL	Association d'études pour l'agence de financement des collectivités locales
AFCCRE	Association française du Conseil des communes et régions d'Europe
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport
AMGVF	Association des maires de grandes villes de France
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
CAS	Centre d'analyse stratégique
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CES	Confédération européenne des syndicats
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGP	Commissariat général du Plan
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement des territoires
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNLE	Conseil national de lutte contre les exclusions
CNR	Conseil national de la résistance
CPC	Comité de politique commerciale
CRC	Chambre régionale des comptes
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DDAF	Directions départementales de l'Agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
FEDER	Fonds européen de développement régional
FSE	Fonds social européen
FSI	Fond stratégique d'investissement
IGF	Inspection générale des Finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONG	Organisation non gouvernementale
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
PME	Petites et moyennes entreprises
RGPP	Révision générale des politiques publiques

SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIEG	Service d'intérêt économique général
SIG	Service d'intérêt général
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPE	Très petites entreprises
TUE	Traité consolidé sur l'Union européenne
UE	Union européenne

Bibliographie

Assemblée nationale, rapport d'information déposé par le Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la masse salariale de la Fonction publique, présenté par M. Bernard Derosier, Marc Francina et Charles de la Verpillière, députés, octobre 2011.

Sénat, *Rapport d'étape sur la réorganisation territoriale* n° 264, par M. Yves Krattinger et Jacqueline .Gourault au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, mars 2009.

Sénat, Rapport d'information n° 666 fait au nom de la mission commune d'information sur *Les Conséquences des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*, par M. Dominique de Legge, Sénateur, 22 juin 2011.

Conseil économique, social et environnemental, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi, bilan et recommandations*, avis présenté par M. Daniel Jamme, juin 2011.

Conseil économique, social et environnemental, *Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental*, Avis présenté par MM. Bernard Guirkinger et Guy Vasseur, septembre 2011.

Conseil économique, social et environnemental, *Aménagement du territoire services publics, services au public*, avis présenté par M. Jean-Alain Mariotti, janvier 2006.

Conseil économique, social et environnemental, *Conditions pour le développement numérique des territoires*, Avis présenté par M. André Marcon, février 2009.

Conseil économique, social et environnemental, *Dynamiser l'investissement productif en France*, avis présenté par M. Nasser Mansouri, mars 2008.

Conseil économique, social et environnemental, *Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales*, avis présenté par M. Claude Roulleau, octobre 2009.

Conseil économique, social et environnemental, Contribution « *Quelles mesures concrètes pour assurer une égalité réelle entre les hommes et les femmes ?* » rapportée par M. François Edouard, au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre hommes et femmes, à l'avis *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, février 2010.

Conseil économique, social et environnemental, *Construire l'avenir par une France plus forte et plus solidaire*, avis présenté par Monique Bourven, Jacques Creysel, Jacques Duron, François Edouard, Henri Felz, Denis Gautier-Sauvagnac, Jean-Marie Geveaux, André Marcon, Olivier Marembaud, Jean-claude Pasty, Daniel Tardy, André Thévenot, Yves Zehr, février 2010.

Conseil économique, social et environnemental, communication, *De l'élaboration de la législation communautaire à sa mise en œuvre en droit national : contribution du CES à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, rapportée par Mme Catherine Dumont, 2007.

Conseil économique, social et environnemental, communication du CESE, *De l'élaboration de la législation européenne à sa mise en œuvre en droit national : contribution du Conseil économique et social à la réflexion sur « Mieux légiférer »*, rapporté par Mme Catherine Dumont, 2007.

Conseil économique et social européen, *Le CESE, un pont entre l'Europe et la société civile organisée*, Office des publications internationales des Communautés européennes.

Champsaur P et Cotis JP. *Rapport sur la situation des finances publiques locales*, rapport au Président de la République, avril 2010.

Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, 2009.

Conseil d'analyse économique, *Crise et croissance, une stratégie pour la France*, par Philippe Aghion, Gilbert Cette, Elie Cohen et Mathilde Lemoine, 2011

Conseil d'État, Rapport public 2011, la documentation Française, mai 2011.

Conseil d'État, *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, La documentation Française, octobre 2003.

Cour des Comptes, Rapport public thématique sur *La gestion de la dette publique locale*, 13 juillet 2011.

Inspection générale de Finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, juin 2011.

CESER Nord-Pas-de-Calais, *La place de l'État en région Nord-Pas-de-Calais*, avis présenté par M. Jean-Marie Toulisse, 2010

Lambert A., *Les relations entre l'État et les collectivités locales*, rapport du groupe de travail présidé par Alain Lambert, décembre 2007.

Office parlementaire d'évaluation de la législation *Les AAI : évaluation d'un objet juridique non identifié*, rapport de Patrick Gélard, juin 2006.

de Peretti JJ. *La liberté de s'organiser pour agir*, rapport au Président de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, juillet 2011.

Picq J. *L'État en France*, rapport au Premier ministre, 1994.

Ouvrages :

Blondiaux L. *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, La République des Idées, Seuil, mars 2008.

Bréchon P. *La France aux urnes : soixante ans d'histoire électorale*, La documentation Française, 2009.

Burdeau G. *L'État*, Seuil, nouv. éd., 2009.

Chevallier J. *L'évolution de l'État in L'État de la France 2011*, La Découverte,

Chevallier J. *Le service public*, Que sais-je ?, 1987.

Chevallier J, *L'idéologie de l'intérêt général*, in *Éléments d'analyse politique*, PUF, 1985.

Davezies L. *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, La République des idées, Seuil, 2008.

Euro-institut, *La réforme de l'administration territoriale de l'État*, mars 2010.

Fekl M et Platt T. *Les interventions de l'Union européenne au niveau national :: le mythe des 80%*, Terra Nova, janvier 2010.

di Méo G. (sous la direction de) *Les territoires du quotidien*, Fayard, 1996.

Lévy J. et Lussault M. (sous la direction de) *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin 2003.

Mansouri N. et Le Duigou J.C. *10 propositions pour sortir de la crise : sans recommencer comme avant !*, Les éditions de l'atelier, 2009.

Maurin L. *Déchiffrer la société française*, La Découverte, septembre 2009.

Milward A S, *The european rescue of the nation state*, Kindle edition, 1993.

Quermonne JL *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien 2002.

Raffestin C. *Pour une géographie du pouvoir*, Libraires techniques, 1980.

Raffestin C. *Écogenèse territoriale et territorialité in Espaces, jeux et enjeux*, Fayard, 1986

Rosanvallon P., *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1993.

Rosanvallon P. *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008.

Sauron JL, Barbe E, Auberdeau P et Puisais-Jauvin E. *Comprendre l'Union européenne*, CNED La documentation Française, 2011, p.125.

Articles :

Aghion P. *Le retour de l'État régulateur* in Le Monde du 6 juillet 2010.

Andolfatto D. *Les députés de 2007 : miroir déformé ou microcosme* in Revue politique et parlementaire n° 1044, juillet-août-septembre 2007.

Assemblée des communautés de France, *Les nouveaux territoires de l'État*, dossier in intercommunalités n° 141, janvier 2010.

Bertoncini Y. *Les interventions de l'Union européenne au niveau national : quel impact ?* in Notre Europe, Études et recherches n° 73, juin 2009.

Bodier M. Nouël de Buzonnière C et Vidalenc J. *Des spécificités socioprofessionnelles régionales* in INSEE Première n° 1317, octobre 2010.

Bouillet J. RGPP, *Vers un État régulateur ?* in Projet n° 318, septembre 2010.

Bréchon P *L'abstention progresse encore, mais...* in Européennes 2009 : paradoxes et défis, Revue politique et parlementaire, n° 1052, septembre 2009

Clanché F. et Odile Rascol O. *Le découpage en unités urbaines de 2010 : l'espace urbain augmente de 19 % en une décennie* in INSEE Première n° 1364, août 2011.

ENA, *Défendre les intérêts de la France au sein de l'Union européenne*, entretien avec Pierre Sellal, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne in *L'ENA hors les murs*, n° 362, juin 2006.

Lacroix S. *Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions*, in INSEE Première n° 1295, mai 2010.

Lafarge F. *Le lancement de la RGPP* in Problèmes économiques » n° 2/967, mars 2009.

Laïdi Z. *Absurde démondialisation*, in Le Monde du 30 juin 2011.

Lefèvre M. *La social démocratie face au triptyque Nation, Europe, mondialisation* in Le débat, n° 159, mars-avril 2010.

Macron E. *Quelle serait la temporalité politique pour articuler temps courts et temps longs ?* in revue Esprit mars-avril 2011.

Maïa J. *La contrainte européenne sur la loi* in Pouvoirs n°114 « La loi », septembre 2005.

Moutel H. *Conséquences pour les agents de l'État et les usagers*, in la revue *Projet* n° 318, septembre 2010.

Sadran P. *L'organisation territoriale issue de la décentralisation* in *Les Cahiers français* n° 346, septembre-octobre 2008.

Sadran P. *La démocratie locale : réalités et perspectives* in *Les Cahiers Français* n° 362 « Les collectivités territoriales : 30 ans de décentralisation », mai-juin 2011.

Touraine A. *Pourrons-nous vivre ensemble Égaux et Différents*, Fayard, 1997.

Tulard MJ. *Les services déconcentrés : le besoin d'un État territorial plus cohérent et plus efficace* in *Les Cahiers français* n° 346, septembre-octobre 2008.

Verpeaux M. *Quelles répartitions des compétences entre les différentes collectivités ?* in *Les Cahiers Français* n° 362 « Les collectivités territoriales : 30 ans de décentralisation », mai-juin 2011



Dernière publication de la section

↳ *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU) et dernières publications du CESE*

- *La mobilité des jeunes*
- *Les négociations climatiques internationales à l'aune de la Conférence de Durban*
- *La compétitivité : enjeu d'un nouveau modèle de développement*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

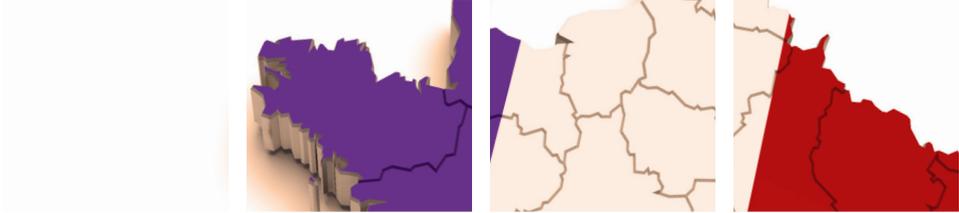
Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411110014-001111 – Dépôt légal : novembre 2011

Crédit photo : Hemera/Thinkstock
direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

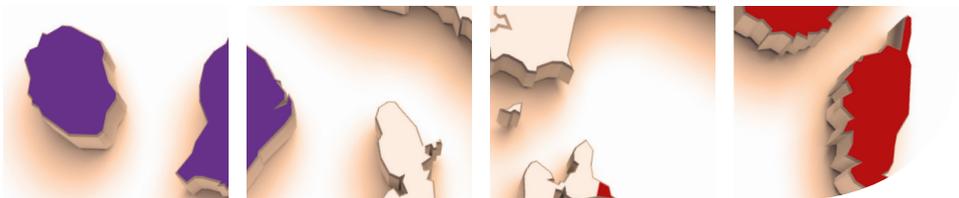


LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Décentralisation, déconcentration, construction européenne, réformes fiscales, créations d'agences, RGPP impactent responsabilités et organisations des collectivités locales et de l'État. Ces mutations transforment leurs relations, engendrent des tensions, voire nuisent à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique, alors que le sentiment de distanciation à l'égard des institutions publiques perdure.

Les propositions du CESE veulent redonner à l'État et à la puissance publique les moyens d'une vision prospective fondée sur une évaluation renforcée et des leviers pour territorialiser des politiques répondant à l'intérêt général, appuyées sur des services publics confortés.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41111-0014
ISSN 0767-4538



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10
commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr