

# Conseil d'Orientation de la Gouvernance Publique

## Relevé d'orientations



Direction des Etudes et Projets  
Georges Sali – [georges.sali@ifgp.fr](mailto:georges.sali@ifgp.fr) – 06 20 93 0049

# Séance d'installation

mercredi 8 septembre 2021

19 boulevard Malesherbes – 75008 Paris

Les participants :

Présents :

- Jean-Paul Huchon, président de l'IFGP
- Marylise Lebranchu, ancienne Ministre, Parlementaire et Maire
- Stéphane Pintre, DGS, président du SNDGCT
- Jocelyne Cabanal, secrétaire national de la CFDT
- Daniel Keller, président de l'association des anciens élèves de l'ENA
- Eric Tavernier, secrétaire général du Sénat
- Philippe Guérinet, Directeur de Sciences Po Executive Education
- Ilaria Milazzo, responsable des certificats Sciences Po de formation pour élus
- Stéphane Privé, délégué général de l'IFGP

Excusés :

- Dominique Bussereau, ancien Ministre, ancien président d'un conseil départemental et de l'ADF
- François Sauvadet, président de l'ADF
- Johanna Rolland, présidente de France Urbaine
- Christophe Bouillon, président de l'APVF
- Philippe Laurent, Maire de Sceaux, SG de l'AMF, président du CSFPT
- Jean-Christophe Lagarde, Député, ancien Maire de Drancy
- Jean-Christophe Fromantin, Maire de Neuilly-sur-Seine
- Pascal Perrineau, professeur à Sciences Po, associé au CEVIPOF
- Fabien Tastet, DGS, président de l'AATF

## Présentation de l'instance C.O.G.P.

Jean-Paul Huchon, président de l'IFGP présente l'initiative de création du Conseil d'Orientation de la Gouvernance Publique (C.O.G.P.).

Cette instance a pour vocation d'être un espace ouvert permettant aux experts de la gouvernance publique de partager, de confronter et de mettre en commun leurs réflexions et propositions.

Les travaux sur la gouvernance publique ne manquent pas. Ils sont menés dans des cadres divers ayant tous leur profonde légitimité : les associations d'élus, les associations de cadres dirigeants territoriaux, les organisations professionnelles et syndicales, des chercheurs universitaires, des organismes de conseil et d'organisation, des think tank, ... Chaque organisation produit des analyses, de la réflexion prospective et des propositions selon ses propres dynamiques.

Avec le C.O.G.P., l'idée est de rendre possible un travail complémentaire visant à produire des propositions partagées par tous les acteurs et, de ce fait, de nature à convaincre les pouvoirs publics décideurs à engager les évolutions jugées souhaitables pour atteindre l'objectif commun d'améliorer la performance de l'action publique en regard des attentes et besoins des usagers.

Sur cette base, la note de proposition de fonctionnement du COGP est approuvée par les participants. Cette instance se réunira tous les 6 mois et sa composition évoluera au cours du temps, intégrant progressivement les acteurs souhaitant y participer et contribuant ainsi au travail collectif.

## Discussion tour de table

Jean-Paul Huchon rappelle les évolutions considérables que connaissent nos sociétés (sociétale, économique et sociale, technologique, ...) et l'urgence de faire face à des défis majeurs (changement climatique, crise sanitaire, numérisation et libertés humaines, retour aux rivalités géopolitiques de haute intensité, ...).

Ces évolutions ne sont pas sans avoir un impact sur le modèle de l'action publique, notamment celui appliqué en France. A bien des égards, ce dernier est profondément déstabilisé et se voit contesté tant par les usagers eux-mêmes que par la volonté de nouveaux acteurs de s'y substituer. Sans prise en compte de ces faits, le risque serait que le service public soit progressivement fourni par des acteurs de diverses natures, ayant en commun d'échapper aux principes fondamentaux qui animent le service public en France, fondé sur la recherche de l'intérêt général.

La question qui est posée aux acteurs du service public dépasse les enjeux budgétaires, organisationnels ou même de champ des prestations publiques : elle pose la nécessité d'une transformation fondamentale du modèle de l'action publique. Un tel agenda impose que tous les acteurs travaillent de façon convergente à élaborer un nouveau modèle, répondant aux attentes et besoins des usagers, jugé soutenable par les citoyens, redevenant un vecteur clé de dynamisme de la société.

Marylise Lebranchu évoque plusieurs pistes d'évolutions.

Concernant le débat sur une nouvelle étape de décentralisation.

Il faut souligner les incohérences de l'organisation de la gouvernance publique en France qui ne prend pas suffisamment en compte la réalité du triptyque UE, Etat, Territoires.

Devant une complexité mal appréhendée, les pouvoirs publics ont tâtonné au cours des décennies. L'exemple des Départements illustre de façon flagrante l'absence de vision claire de l'évolution de l'architecture de la décision publique dans notre pays. Il y a quelques années, la suppression des départements était annoncée ... idée aujourd'hui totalement abandonnée compte-tenu de la création des grandes régions et de la complexité d'organiser les politiques de solidarité envers les personnes et envers les territoires.

Il y a une vraie réticence au niveau des administrations centrales à organiser une gouvernance nouvelle reconnaissant le rôle indispensable de la proximité comme repère essentiel de la bonne administration. L'Etat central lui-même devrait clarifier sa propre organisation en décidant par exemple que les Préfets dépendent des Préfets de Région qui eux-mêmes relèvent de l'autorité du Premier Ministre. L'Etat déconcentré aurait alors un vrai rôle interministériel plutôt que de gérer les priorités de chaque ministère en particulier concernant les priorités territoriales.

Pour dépasser les débats classiques de partage des compétences entre niveaux administratifs, il faut s'appuyer sur les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui permettent, entre l'Etat et les collectivités et entre collectivités, de déléguer des compétences à l'échelon le plus pertinent.

Deux erreurs lourdes de conséquences ont été commises : la fusion des régions qui n'a obéi à aucune logique de bonne gouvernance d'une part et l'abandon par le gouvernement du travail en comités interministériels d'autre part. Sur ce second point, retourner à ce mode de travail permettrait d'organiser de manière concertée et coordonnée l'intervention local des différents ministères en regard des besoins spécifiques des territoires, et non pas par simple affectation de moyens décidée de manière cloisonnée.

Concernant la Fonction Publique.

Le grand obstacle à une nouvelle performance de l'action publique réside dans le fait que la décision publique relève d'un modèle pyramidal dans lequel le sommet est l'unique vrai décideur. Cela pourrait paraître inhérent à la sphère de la décision publique. Mais il faut remarquer que ce modèle est également celui de la sphère privée. En dépit de la souplesse de cette dernière, on constate une concentration de la décision à la tête des grands groupes même si les exigences des marchés nécessitent une forte adaptation à la diversité des situations.

Cela s'explique par une réalité culturelle majeure : la relation des décideurs à l'exercice du pouvoir dans leur organisation. Ce modèle vertical est étayé par une réalité qui imprègne notre société : l'absence de prise de risque au bénéfice de la gestion de sa carrière. Il faut sortir de ce modèle et encourager au contraire la prise de risque notamment en favorisant la mobilité vers les collectivités ou vers l'étranger, ce qui est aujourd'hui pénalisant pour un déroulé de carrière du fait de l'éloignement vis-à-vis de sa hiérarchie et de l'absence de reconnaissance qui en résulte.

Les sphères de l'action publique, locale et centrale, restent peu perméables l'une à l'autre. La grille de rémunération des fonctionnaires ne facilite pas les allers-retours entre les Fonctions Publiques nationale et territoriale.

Or, pour que s'établissent de nouveaux rapports entre l'Etat central et les collectivités territoriales, il faut absolument faciliter la mobilité inter Fonctions Publiques. Plus spécifiquement, il faut améliorer la relation de confiance entre les hauts fonctionnaires et les cadres territoriaux. Un cursus commun entre l'INSP (ex-ENA) et l'INET serait à cet égard très utile.

S'agissant de la formation des élus.

Celle-ci est en effet indispensable. Elle est aujourd'hui très insuffisante en regard de l'importance du rôle des élus locaux dans la mise en œuvre de l'action publique. Une des pistes à envisager serait le développement d'une offre de formation en proximité géographique.

**Stéphane Pintre** souligne combien l'organisation actuelle de l'Etat, au sens large, est en décalage avec les réalités. L'exemple de la gestion de la crise de la pandémie de CoViD19 l'a illustré magistralement. Non seulement les collectivités territoriales se sont révélés des acteurs de proximité indispensables mais elles ont été en capacité de dynamiser la performance des actions décidées. Sans l'action des collectivités territoriales, l'action de l'Etat central n'aurait pas été aussi efficace en regard des besoins de la société. Il est donc temps de poser ce constat de façon claire et d'en tirer les conséquences. Les collectivités territoriales ont les compétences dans l'action, la légitimité de la proximité, la connaissance intime des besoins de leurs administrés ainsi qu'une appréciation au plus juste des plans d'actions pertinents à mettre en œuvre. L'Etat central doit se saisir de cette réalité qui est un atout majeur pour retrouver la performance de l'action publique.

Une des conséquences d'une nouvelle organisation, laissant place à plus de compétences assumées par les collectivités territoriales, concerne leurs moyens financiers qui sont aujourd'hui contraints. De ce point de vue, le rôle des élus locaux quand ils étaient également parlementaires, était très utile à l'élaboration des lois de finances. Leur absence aujourd'hui, du fait de la fin du cumul de mandats locaux et nationaux, pose un vrai problème car les Parlementaires ne connaissent souvent que très peu les réalités de la gestion locale et des mécanismes fins assurant son financement. Peut-être conviendrait-il de réévaluer cette situation ?

Enfin, il faut faire attention à ne pas éviter les vrais débats sur une nouvelle organisation territoriale en mettant en avant des concepts tels que le « couple Préfets / Maires » qui serait une nouvelle forme d'autorité locale faisant une heureuse symbiose entre le local et le central.

Cette présentation est trompeuse : il y a bien sûr des mécanismes de dialogue, voire de concertation, entre les Maires et le Préfet de leur Département, mais en aucun cas il ne s'agit de mécanisme de co décision.

Daniel Keller rappelle que le modèle de gouvernance de notre pays est l'héritage d'une histoire très ancienne qui a été marquée par la lutte permanente entre le pouvoir royal et les féodalités. En France, c'est le pouvoir central qui l'a emporté et la République a confirmé ce modèle de gouvernance par l'organisation d'un Etat profondément centralisé, à l'exercice du pouvoir verticalisé.

Ce modèle a été en outre justifié par le principe de l'égalité qui a été consacré par la République, justifiant une autorité unitaire s'adressant à tous les citoyens de façon identique dans tout le pays. Un principe d'égalité que le peuple Français s'est approprié au point de parler de « passion de l'égalité ».

Cette réalité explique peut-être les ambiguïtés ou hésitations du pouvoir central à s'engager dans une vraie décentralisation.

Pertinente en termes de recherche d'efficacité de l'action publique, la décentralisation est-elle légitime si elle permet un retour à une forme, certes moderne, de féodalités ? La dernière réforme des régions n'entre-t-elle pas dans ce second registre ? Et dans ce cas, quid du maintien du principe de l'égalité de tous devant l'accès au service public ? Question d'autant plus pertinente que l'on va vers toujours plus de transfert de pouvoir des Etats vers l'UE. Est-ce là une évolution vers un modèle souhaitable pour la gouvernance publique en France ?

Cela dit, il y a une vraie question de performance de l'action publique conduite par l'Etat. A cet égard, il faut d'abord soulever le problème des administrations déconcentrées qui ont été profondément affaiblies en regard des missions qui, contre toute attente, leur ont été maintenues.

Les administrations déconcentrées sont aujourd'hui en déficit de moyens pour faire face aux politiques publiques conduites par l'Etat central et pour conseiller, aider, accompagner les collectivités territoriales dans leur rôle d'acteurs clé de mise en œuvre des politiques publiques décidées en central. Cet enjeu ne doit pas être négligé en regard de l'autre enjeu, plus visible car porté par des élus, celui de la décentralisation.

Sur ce dernier point, il faut s'interroger sur la pertinence du « millefeuille administratif ». Que ce soit en termes de contenus et de répartition des compétences assumées, de limites administratives, ... Les chantiers à ouvrir sur ce point ne manquent pas.

Au total, sur la base de réforme de ces deux piliers de l'action territoriale, il faudra concevoir un nouveau mode de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales.

**Jocelyne Cabanal**, développe plusieurs propositions.

Tout d'abord, il serait pertinent que les acteurs publics définissent la raison d'être de leur action afin de donner du sens à l'engagement de toutes les parties prenantes de sa mise en œuvre. En particulier, pour les agents, il faut prendre en compte que la motivation générée par le sens de l'action menée est aussi importante que la question des rémunérations.

La décision publique devrait se fonder sur une pratique du partage du pouvoir afin de rendre possible l'adhésion de tous les participants de l'action publique.

Il y a une idéologie dominante portée par la Haute Fonction Publique selon laquelle « il n'y a pas de marges de manœuvre ». Cette « loi » non écrite a tendance à restreindre l'action publique innovante. Une approche alternative pourrait être d'aller vers un mécanisme de subsidiarité de la décision qui reste à inventer.

Il y a un vrai problème de management au sein de la Fonction Publique qui ne favorise pas l'expression des talents et leur apport bénéfique à la qualité et à la performance de l'action publique. Au contraire, il y a un effet d'étouffement par l'incitation de fait à la discrétion et à l'absence de prise de risques sauf à fragiliser son plan de carrière.

S'il faut encourager la proximité, il faut éviter la concurrence entre les territoires. Dans cet esprit, il faut inventer des mécanismes de coopération entre les collectivités territoriales et aller jusqu'à rendre possible la détermination de collectivités « chefs de file » d'une politique publique.

Il faut mieux s'appuyer sur les énormes gisements de compétences qui existent au sein de l'administration. Cela permettrait d'éviter de recourir trop systématiquement à des cabinets experts externes qui ne sont pas toujours dans une approche adaptée à l'action publique.

La décentralisation est nécessaire mais attention à ne pas reproduire la logique « présidentielle », ce qui est un risque notamment au niveau des Régions.

**Eric Tavernier** rappelle que le Sénat est une chambre qui travaille beaucoup sur la question des territoires et de la bonne gouvernance publique notamment au sein d'une délégation aux collectivités territoriales.

Il souligne que l'enjeu central réside dans la réforme du financement des collectivités territoriales avec la question de l'autonomie financière.

Il souligne également l'importance de la perméabilité des Fonctions Publiques et informe que l'administration du Sénat applique d'ores et déjà des embauches de fonctionnaires territoriaux dans ses effectifs.

**Philippe Guérinet** estime que la formation des élus est indispensable si l'on veut améliorer la performance de la décision publique. Cela nécessite de développer une capacité d'organisation des formations dans les territoires. Mais cette évolution peut être accompagnée utilement par une approche pédagogique permettant le suivi à distance d'une partie des formations. Ce modèle fonctionne depuis des années mais a connu une évolution très favorable à l'occasion des conséquences de la pandémie de la CoViDi9. En outre, il ne faut pas sous-estimer l'importance du partage d'expérience entre les stagiaires. A ce titre, les formations organisées dans des lieux nécessitant de se déplacer ont également leur importance.

**Marylise Lebranchu** ajoute qu'il est temps de revoir le rôle des Métropoles qui est aujourd'hui inadapté. Elle souligne l'extrême importance de l'association des citoyens à la décision publique : le rôle du citoyen doit être central.

La concurrence entre territoires est une conséquence de la révision des mécanismes de collecte et d'affectation de la fiscalité locale. La concurrence n'est pas une valeur de l'action publique alors que la coopération en est une. La mise en place des CTAP et des communautés de communes ou d'agglomération devait répondre à cet objectif de coopération entre collectivités.

Les Métropoles doivent être au service de leur territoire. Elles ne doivent pas concentrer tous les services et tous les emplois au risque sinon de ne plus pouvoir être en capacité de loger les familles modestes. Les surfaces constructibles dont elles disposent - ces « mètres carré précieux » - doivent être privilégiées pour l'implantation notamment d'activités de recherche. Leur développement urbain doit se faire en équilibre entre le centre et la périphérie, les zones d'activité et d'habitation. C'est là un enjeu déterminant pour une évolution réussie de la décentralisation.

## Conclusion

Il ressort de cet échange tour de table que les orientations de travail devraient porter sur les points suivants :

Le fonctionnement de l'Etat :

- Comment revitaliser l'action de l'Etat déconcentré ?
- Quelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes ? Peut-on aller vers un modèle de subsidiarité ?
- Quels nouveaux mécanismes de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales ?
- Comment éviter la concurrence entre les territoires et le risque associé de rupture de l'égalité entre citoyens ?

La Fonction Publique :

- Comment faciliter les allers-retours entre les Fonctions Publiques ?
- Comment libérer les compétences et la force d'initiative des agents ?
- Faut-il assouplir les règles de la Fonction Publique au niveau des collectivités territoriales ?
- Comment donner du sens à l'action publique et le faire partager ?

La décision publique :

- Comment mieux « armer » les élus locaux face aux défis et enjeux qu'ils adressent ?
- Faut-il revenir sur le cumul des mandats pour rendre le Parlement plus perméable aux attentes des territoires ?
- Peut-on changer le modèle pyramidal de la décision publique ? si oui quel autre modèle possible ?
- Comment intégrer les citoyens dans la décision publique ?