

Conseil d'Orientation de la Gouvernance Publique

Réunion plénière du 13 juin 2023



Conseil d'Orientation de la Gouvernance Publique

Compte-rendu des échanges

PARTICIPANTS

Hôtes de la réunion :

- Dominique Bussereau, ancien Ministre, co président du COGP
- Marylise Lebranchu, ancienne Ministre, co présidente du COGP
- Jean-Paul Huchon, président de l'IFGP
- Stéphane Privé, Délégué général IFGP
- Georges Sali, Directeur des Projets et Etudes IFGP

Délégations parlementaires :

- Marc Le Dorh, responsable de la Délégation sénatoriale à la décentralisation et aux collectivités locales
- Jean-René Cazeneuve, Député, ancien président de la Délégation à l'Assemblée Nationale à la décentralisation et aux collectivités locales

Associations nationales d'élus :

- Jérôme Briend, représentant de l'ADF
- Catherine Lhéritier, vice-présidente de l'AMF
- Paul Sarrade Loucheur, étudiant stagiaire à l'AMF
- Etienne Chaufour, représentant de France Urbaine
- Xavier Bonnefont, vice-président de Villes de France
- André Robert, délégué général de l'APVF

Associations nationales de DGS :

- Hélène Guillet, Présidente du SNDGCT
- Fabien Tastet, Président de l'AATF
- David Le Bras, délégué général de l'ADGCF

Elus :

- Valérie Simonet, présidente du Conseil Départemental de la Creuse
- Jean-Christophe Fromantin, Maire de Neuilly-sur-Seine
- Philippe Laurent, Maire de Sceaux, président du CSFPT

Associations nationales des Alumni :

- Hélène Furnon Petrescu, vice-présidente de Servir Alumni (ex AAE ENA)
- Pascal Perrineau, Président de Sciences Po Alumni

Personnalités qualifiées :

- Daniel Keller, ancien membre du CESE
- Nicole Klein, Préfète
- Camille Andrieu, Conseillère référendaire, Cour des Comptes

Organisme de formation :

- Benoit Banchereau, Directeur de Sciences Po Executive Education
- Ambroisine Bourbon, Directrice de Parctice, Sciences Po Executive Education
- Tülay Cinal, Responsable de programmes, Sciences Po Executive Education

Excusés :

- Jean-Pierre Raffarin, ancien Premier Ministre
- Françoise Gatel, présidente de la Délégation sénatoriale à la décentralisation et aux collectivités locales
- Carole Delga, présidente de RDF
- Sébastien Martin, président de AdCF

Accueil par Jean-Paul Huchon

(synthèse)

Rappel : le COGP est une instance de travail mise en œuvre par l'IFGP, associant des partenaires experts de la problématique de la gouvernance publique.

Remerciement à tous les participants et mention aux personnalités s'étant excusées.

En 2022, nous avons travaillé sur la question de l'organisation de notre Etat, avec une réflexion approfondie sur le rôle de plus en plus important des territoires dans la mise en œuvre de l'action publique. Dans ce cadre, nous avons réalisé une synthèse des propositions des différents acteurs publics concernés. Nous avons ponctué l'année de travail par un colloque au Palais du Luxembourg, en novembre dernier, qui avait été de très grande qualité.

Cette année, nous avons souhaité consacrer nos réflexions travaux du COGP sur la question du rôle et de la place des élus locaux dans la République. Là aussi, nous ponctuerons l'année de travail sur ce thème par un grand colloque que nous souhaitons également organiser au Palais du Luxembourg en fin d'année.

La réunion plénière de ce jour est une étape très importante du travail engagé.

En amont nous avons d'ores et déjà lancé une enquête auprès des élus locaux sur les conditions d'exercice de leur mandat. Nous avons créé un Club des élus travaillant concrètement à des propositions d'amélioration du statut de l'élu.

Tout le travail réalisé a vocation à être présenté la Première Ministre, à la Ministre compétente et aux présidents du Sénat et de l'Assemblée Nationale.

Je passe la présidence de la réunion à Marylise Lebranchu et Dominique Bussereau qui sont les co-présidents du COGP.

Réunion présidée par Marylise Lebranchu, co présidente du COGP

Introduction :

Marylise Lebranchu : bien qu'ayant pu agir en tant que Ministre sur la situation des élus locaux tant par les réformes de la décentralisation que sur les dispositions du statut, il est évident que le résultat n'est pas satisfaisant. Pour autant, donner des réponses nouvelles reste problématique. Grande perplexité quant aux évolutions à engager. Pas de solution évidente à cette étape.

Dominique Bussereau : les élus locaux évoluent dans un contexte institutionnel et législatif très changeant, ce qui n'est pas pour faciliter leur tâche. De ce point de vue, l'initiative de l'IFGP avec Sciences Po de mettre en place la certification en gouvernance publique dédiée aux élus locaux est très intéressante. La question du niveau des indemnités est un vrai sujet ainsi que celui du retour à l'emploi après l'exercice de mandats. Une piste de solution pourrait être de réserver un accès à des emplois publics selon des modalités à définir.

Présentation d'une enquête :

Georges Sali présente les résultats de l'enquête en ligne réalisée par l'IFGP auprès des élus locaux (voir document joint).

Cette enquête illustre les difficultés rencontrées par les élus locaux dans l'exercice de leur mandat : il s'en dégage un sentiment d'inconfort parfois très marqué qui incite à s'interroger sur l'intérêt de s'engager dans la vie publique en tant qu' élu.

Ce constat peut conduire au risque de perte de qualité à terme de la gouvernance territoriale exercée par les élus locaux, ce qui aurait un effet négatif majeur sur l'image globale de l'action publique dans notre pays qui est d'ores et déjà dégradées auprès des citoyens.

Débat

La présidente Marylise Lebranchu sollicite les réflexions des participants :

Etienne Chaufour, France Urbaine, ancien Maire de Juvisy, ancien Conseiller départemental :

Il y a certes un malaise chez les élus locaux ; pour autant il y a toujours pléthore de candidat(e)s, ce qui est rassurant.

Les collectivités territoriales ont vu leur implication dans l'action publique s'accroître pour pallier l'affaiblissement de l'action publique de l'Etat, y compris dans des champs essentiels comme la santé.

Cette réalité est un élément important pour réévaluer le rôle et la place des élus dans la République. Une chose est sûre : la perte d'un mandat nécessite une transition qui peut être très difficile à gérer.

Catherine Lhéritier, vice-présidente de l'AMF :

Il faut admettre que le niveau des indemnités reste un sujet si on veut diversifier les origines professionnelles des élus. A l'évidence, la question de l'insuffisance de ce niveau doit être posée : il est clairement insuffisant en regard des responsabilités croissantes assumées et du temps qu'il est nécessaire d'y consacrer. Le débat doit être ouvert même si l'opinion publique est a priori hostile à toute augmentation tant l'image des élus est dégradée. C'est l'une des conditions pour retrouver de l'attractivité au mandat d' élu local en permettant notamment de travailler à temps partiel pour exercer le mandat. C'est une condition importante pour motiver des citoyens ayant une situation professionnelle à s'engager. Il ne faut pas que l'on n'ait que des élus fonctionnaires ou des retraités...

Par ailleurs, il y a un vrai problème au niveau de la gouvernance territoriale : il faut clarifier le rôle des intercommunalités en regard de celui des communes qui se sentent dépossédées, surtout les petites communes. Il faudrait, selon le principe de subsidiarité, ajuster les compétences en fonction de la proximité et de la capacité réelle à agir des collectivités.

Philippe Laurent, Maire de Sceaux, Président du CSFPT :

Il faut être plus précis et parler de la relation entre les exécutifs locaux et l'Etat. En près de 40 ans, les exécutifs des collectivités territoriales ont accumulé des compétences indiscutables en présence d'un Etat qui n'a cessé de réduire son implication concrète dans les territoires. Le besoin croissant de proximité, la mise en œuvre des compétences nouvelles, le pilotage des politiques publiques,... sont autant de savoir-faire qui sont maîtrisés aujourd'hui par les dirigeants locaux. Pour autant, les collectivités territoriales ne peuvent pas tout assumer : on ne peut qu'espérer un retour de l'Etat, dans une démarche de travail en commun et en bonne coordination. Il faut sortir des postures.

Valérie Simonet, présidente du Conseil départemental de la Creuse :

La limitation du cumul des mandats a rendu plus difficile l'engagement dans un parcours d' élu. Le risque de perdre son mandat est trop élevé pour faire le choix de renoncer à un emploi ou à moins s'y impliquer.

Le malaise au sein des élus repose également sur un sentiment diffus de légitimité affaiblie. La participation lors des élections locales de 2020 en particulier a été dramatiquement faible. Bien sûr les élus ont été légalement désignés par le suffrage universel et ils sont légitimes. Mais dans l'opinion, se développe l'idée que la légitimité est toute relative, ce qui impacte l'image de l'action publique. Quelle est la capacité de pilotage de l'action publique quand les citoyens contestent votre compétence, ne vous accordent aucune considération pour votre implication personnelle (« tous les mêmes ») et ne vont même pas voter ?

Jean-Christophe Fromantin, Maire de Neuilly-sur-Seine :

Les élus locaux subissent trop souvent la pollution générée par le débat qui se déroule au plan national. Les oppositions, parfois tendues, qui se manifestent à cet échelon étouffent l'action publique locale conduite par les élus, alors qu'elle peut l'être dans de très bonnes conditions. Il y a donc une altération de l'image de la bonne gouvernance locale auprès des citoyens, ce qui entraîne une déconsidération du travail des élus.

La conflictualité actuelle se fait sur des clivages dépassés. Les réalités sont celles de nouvelles générations aux valeurs et motivations nouvelles, de production de richesses à petite échelle, de dynamique allant du local à l'Europe. Une des clés de sortie de crise consiste à réduire le décalage entre débat politique d'hier et réalités de la société contemporaine. La voie de l'efficacité passe par la proximité et l'approche contractuelle entre acteurs publics.

Jean-René Cazeneuve, Député :

Une des raisons du désintérêt de la société française pour la vie publique tient à une méconnaissance de ce que font les élus. Une large majorité des Français ne savent rien de leur rôle ! Il est indispensable d'informer et d'éduquer les citoyens au rôle des élus.

Par ailleurs, on a probablement été trop loin dans la recherche de la transparence de la vie publique. Il faut bien sûr assurer un contrôle rigoureux des élus pour prévenir les risques d'atteinte à la probité publique, même peut-être le renforcer. Mais il ne faut pas encourager la suspicion permanente vis-à-vis de la fonction d'élu en général. Cela alimente le sentiment de défiance chez les citoyens et dissuade les citoyens intéressés par l'exercice d'un mandat de s'engager au risque de porter une image dévalorisée. Par ailleurs, il faut sortir du conflit Etat/collectivités territoriale qui est mortifère. Ce sont les deux faces d'une même République. L'Etat doit jouer pleinement son rôle notamment en renforçant son action déconcentrée.

Nicole Klein, Préfète :

Il ne faut pas opposer l'Etat aux collectivités locales. « On est tous dans le même bateau ».

La dévalorisation de l'image de l'Etat affecte celle des élus locaux. Nous devons servir ensemble les citoyens, chacun dans son rôle, mais en étroite coopération.

Hélène Guillet, présidente du SNDGCT :

Il faudrait que l'Etat clarifie sa relation aux élus locaux : leur fait-il pleinement confiance ou pas pour mener au plan local les politiques publiques. L'Etat a besoin de la proximité dans les territoires qu'apportent les élus mais il souhaite garder la main sur l'action publique dans des logiques très verticales, inappropriées aux contrastes locaux. L'Etat doit reconnaître les élus comme des acteurs légitimes de l'action territoriale et pas seulement comme des agents à son service.

L'action publique est de plus en plus complexe et a donc besoin de temps pour se concrétiser efficacement. Or, les citoyens aspirent à une action publique immédiatement en phase avec leurs attentes. Les élus jouent là un rôle irremplaçable pour gérer la problématique de l'acceptation du temps de l'action publique.

Il faut aussi tenir compte du caractère hors norme du présent mandat des élus locaux. La crise sanitaire a été un moment tout-à-fait exceptionnel de mobilisation de l'action publique. Cela a engendré beaucoup de bouleversements profonds qui interpellent durablement les politiques publiques.

Devant l'importance de l'enjeu d'un nouveau positionnement de l'élu local, il convient de lever les ambiguïtés entre fonction d'élu et métier et sans doute aussi d'insister sur la nécessité des temps de formation, acculturation des élus ...

Pascal Perrineau, président de Sciences Po Alumni, professeur émérite des Universités :

Tout le monde convient du fait qu'il y a une illisibilité du fonctionnement administratif et du rôle des élus. Il y a dès lors un paradoxe à estimer qu'une réforme de la gouvernance publique ne serait pas pertinente alors que tout le monde s'accorde sur le fait que les citoyens n'y comprennent plus rien.

Deux-tiers des Français considèrent que la démocratie représentative ne fonctionne pas bien et ils en arrivent à en contester la légitimité. C'est dans ce contexte qu'apparaissent des formes alternatives d'expression avec la démocratie participative, la démocratie sociale ou la démocratie référendaire. L'affaiblissement de la démocratie représentative encourage les promoteurs de ces formes alternatives d'expression à revendiquer une légitimité qui lui serait opposable.

Les enquêtes montrent une progression constante du sentiment que l'efficacité passe par le recours à un « homme fort » ... ce qui ne peut s'envisager qu'aux dépens de l'Etat de droit. 30% de la population est prête à s'y résoudre. 44% des jeunes sont acquis à cette idée...

La défiance envers les élus s'explique par des réalités nouvelles : le citoyen a profondément changé. Il est désormais dans une approche individualiste, consumériste, titulaire de « droits de tirage » sur la collectivité incarnée par un Etat obèse, vécu comme une « *big mother* » (cf. Michel Schneider) maternante et déresponsabilisante.

Les élus peuvent compter sur la volonté d'engagement des jeunes, mais en comprenant qu'il s'agit d'un engagement ponctuel, générant des résultats rapides et visibles.

David Le Bras, délégué général de l'ADGCF :

La réflexion doit prendre en compte trois dimensions nouvelles pour essayer de comprendre la situation ambivalente des élus locaux :

- Sur le plan sociétal, la problématique, c'est la verticalité du fonctionnement politique et de l'action publique locale, alors que notre société s'inscrit toujours plus dans l'horizontalité et les réseaux. On tente de résoudre aujourd'hui cette contradiction en mobilisant la notion de « proximité » comme gage de performance des politiques locales. C'est une hypothèse, car rien ne garantit que la « proximité » puisse réconcilier la verticalité du système politique et l'horizontalité de la société.
- Sur le plan du développement territorial, les besoins évoluent inexorablement vers l'enjeu de protection du « territoire » dans toutes ses dimensions (protection de la population, des ressources naturelles, de la biodiversité...). Cette dynamique remet en cause les conceptions traditionnelles du développement qui visent à faire croître des indicateurs quantitatifs (toujours plus de population, de logements, d'emplois...), qui eux-mêmes alimentent la ressource financière du territoire.
- Sur le plan social, il faut considérer le déclassement de la fonction politique, sa perte d'aura et donc d'intérêt et d'autorité. Aujourd'hui, exercer un mandat s'apparente plus à un tremplin qu'à une vocation. Plus largement, ces tendances posent avec encore plus d'acuité l'enjeu de la formation des élus locaux.

Fabien Tastet, président de l'AATF :

Indéniablement, il y a un problème de niveau rémunération des élus. Le décalage avec les responsabilités est inexplicable. Cela incite au renoncement pour les nouveaux élus.

Il y a un risque de prise illégale d'intérêt : il faut être intransigeant sur la question de la probité publique, la déontologie des agents publics, dont font partie les élus, ainsi que sur l'éthique.

Il devient urgent de rapprocher les acteurs locaux des acteurs de l'Etat central : le meilleur moyen est qu'ils se connaissent et on pourrait commencer par la mise en commun de cursus de formation voir des organismes communs de formation initiale et continue.

Il faut travailler sur de nouveaux mécanismes de fiscalité pour favoriser l'investissement et plus généralement financer l'action publique de demain.

Hélène Furnon-Petrescu, vice-présidente de Servir Alumni (ex AAE ENA) :

Il est important que chacun reste dans son rôle. S'agissant des Hauts fonctionnaires, le service de l'Etat ne doit pas se confondre avec un engagement politique.

A l'inverse, dans le contexte d'un risque de défection de l'engagement citoyen pour exercer des mandats d'élus, il est probable que de nombreux Hauts fonctionnaires s'impliquent dans des fonctions d'élus locaux. Cela est aussi de nature à créer un lien fort et une meilleure compréhension avec les administrations de l'Etat.

Il faut tenir compte des réflexions actuelles portées par les élus locaux qui aspirent à un Etat local plus fort, mieux dotés en moyens et avec des missions clarifiées.

Enfin, l'amélioration concrète de la performance de l'action publique pourrait très certainement passer par un meilleur partage des données entre l'Etat et les collectivités locales.

Marylise Lebranchu, co présidente du COGP :

Remercie les participants pour leur contribution ; un compte-rendu sera rédigé et communiqué à l'assemblée.

Annonce que le COGP organisera un colloque en fin d'année sur le thème de « la place et du rôle des élus locaux dans le République » en fin d'année.