

## POUR VOS DOSSIERS

### Les propositions du groupe Action publique XXI pour le Grand débat national

"Action publique XXI", think tank qui souhaite "penser et promouvoir la rénovation de l'action publique", présidée par M. Vincent POTIER, administrateur général honoraire, ancien directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale-CNFPT, vice-président "Europe" de l'Association internationale des écoles et instituts d'administration publique-AIEIA, vient de publier une contribution au Grand débat national, intitulé "Consolider le contrat social, conforter le bien commun", dont nous publions ci-dessous des extraits.

#### "Les symptômes anciens d'un malaise profond"

Le mouvement de contestation que subit la France depuis la fin de l'automne dernier est l'un des symptômes récent et sérieux d'un malaise profond qui s'exprime de manière récurrente depuis plusieurs décennies, perceptible au gré de crises successives et grandissantes.

Citons quelques-unes de ces manifestations qui remontent à loin dans le temps : le désenchantement démocratique, observé depuis les années soixante-dix ; une série de motifs de crispation et d'essoufflement de la société depuis des décennies liée principalement au chômage et à ses effets indirects ; la montée continue des inégalités territoriales, la déshérence persistante d'une jeunesse sans emplois, et le décrochage grandissant de nombre de quartiers de centres urbains ; la désertification de zones rurales au cours des dernières décennies ; la menace terroriste, depuis près de cinq ans, et la confusion qu'elle dévoile entre les valeurs communes, les conditions de la cohésion nationale et le respect des opinions dans leur diversité ; la crise des finances publiques depuis plus de dix ans et la difficulté à définir une trajectoire politique qui concilie, de manière équilibrée, l'utilité de la dépense publique et les nécessaires priorités en matière d'interventions publiques (...).

C'est pourquoi, le profond malaise ne se résoudra pas facilement en quelques mesures. Il appelle des traitements de fond et un temps de cicatrisation. Plusieurs initiatives doivent être prises à cette fin (...).

#### Initier une démarche publique, nationale et locale, qui vise à consolider le contrat social qui lie les Français entre eux et leurs représentants

(...) les crises existentielles de ces dernières décennies traduisent le fait que notre société a perdu ce qui fonde le contrat social et le sentiment d'appartenance à une nation : la confiance dans les représentants de la République, le sens civique, le goût de l'altérité. D'où les replis individualistes, consuméristes, communautaristes, populistes, radicaux avec tous leurs fruits vénéneux. Certains parlent d'extrémisme individualiste ou d'individualisme extrémiste.

Pour sortir du malaise, il importe de retrouver collectivement les finalités de notre contrat social : une volonté résolue de renforcer la dignité humaine, la justice sociale, la dynamique économique, l'aménagement du territoire, l'équilibre écologique, la cohésion sociale. Dans le prolongement du débat national, il est proposé de lancer une démarche publique de formulation du contrat social de notre République, pour aujourd'hui et demain. (...) Cette démarche, menée sur plusieurs mois pour prendre le temps de la réflexion, permettrait de clarifier, expliciter et affirmer un projet de contrat social qui soit en mesure de lier les Français avec leur nation, dans un contexte d'ouverture à d'autres nations à travers l'Union européenne. (...)

Dans cette démarche, il serait fondamental de poser les questions fondamentales qui touchent à la société que nous voulons demain, aux défis que nous devons relever, au modèle de développement que nous choisissons de privilégier. Dans ce cadre, il conviendra de réhabiliter la valeur de l'action publique : elle crée du sens, de la qualité, de la confiance au service de la société tout entière, au service du commun et c'est essentiel pour unir un peuple.

Insistons sur un point sensible qui sera dans le champ de cette démarche d'explication de notre contrat social : en matière de dépenses publiques, depuis que l'injonction de réduction des dépenses publiques est assenée, personne n'est capable de proposer un périmètre de dépenses publiques utiles, clairement fixé et compréhensible.

Or, cette clarification est indispensable et ne peut provenir que de démarches de réflexion publique de fond telle que celle que nous appelons de nos vœux. Elle doit notamment permettre que les Français ne soient plus trompés par le discours affirmant que les dépenses publiques représentent 56 % du PIB en laissant sous-entendre – de manière erronée – qu'il ne resterait que 44 % seulement de la richesse nationale disponible pour les dépenses privées. Le total de la dépense privée des ménages et des entreprises, quant à elle, si elle était calculée comme les dépenses publiques, représenterait plus de 200 % du PIB !

Cette clarification doit aussi poser un regard objectif sur l'action publique : les services publics sont productifs et augmentent le PIB ; la dépense publique soutient massivement l'investissement et la consommation, lesquels déterminent le montant du PIB. Cette reconnaissance est totalement compatible avec une exigence d'économie et de productivité des dépenses publiques, dans le cadre d'un périmètre clairement tracé, comme exprimé précédemment. Les dépenses publiques demandent évidemment à être remises à plat (certaines aides aveugles aux entreprises ou de nombreuses niches fiscales sont-elles fondées ?) à l'instar des dépenses privées (les rémunérations exorbitantes des dirigeants des grandes firmes sont-elles légitimes et signes d'efficacité ?).

### **Mettre en place de nouvelles modalités de participation des citoyens, composante essentielle à l'équilibre de la nation toute entière**

L'expression démocratique est essentielle à l'équilibre de la nation toute entière. Cette conviction nourrit une exigence en termes de participation des citoyens. Nous nous centrerons sur la démocratie locale car le contrat social se joue à l'échelon national mais aussi communal, dans l'unité et la diversité, dans l'alliance de la petite et de la grande République. Les champs de compétence des collectivités territoriales ne sont nullement des domaines mineurs, secondaires, accessoires comme le pensent, à tort, nombre de responsables politiques nationaux et de hauts fonctionnaires de l'État. Il s'agit-là de l'une des causes profondes de la crise de confiance de la société avec le monde politique.

Il importe que les citoyens puissent participer à l'élaboration des décisions politiques. Ceci ne met pas en cause la légitimité des élus, ni leur pouvoir de décision. En effet, être élu du suffrage universel direct, c'est être lié par des engagements électoraux. Or, la mise en œuvre d'un programme politique – très général le plus souvent – nécessite un travail de conception de solutions qui requièrent une démarche d'intelligence collective dans laquelle le citoyen et le futur bénéficiaire ont leur mot à dire. Reconnaître ce principe de bon sens, n'est nullement une mise en cause de marges d'arbitrage des exécutifs territoriaux et des pouvoirs délibératifs des assemblées locales. C'est pourquoi, dans un but de démocratie locale renforcée, il est proposé les trois mesures législatives suivantes :

- Mettre en place un dispositif de participation des citoyens sur le "projet d'avant le projet", c'est-à-dire sur les options ouvertes aux décideurs avant qu'ils ne s'orientent vers une solution, de façon à ce que l'opportunité d'une option plutôt qu'une autre puisse être débattue ;
- Imposer le principe d'études d'impact sur un territoire des propositions d'opérations d'envergure relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements, de l'Etat ou bien d'opérateurs privés, à l'instar de ce qui est imposé pour tout projet de loi. Ceci permettrait que la portée et les conséquences d'un projet à l'initiative d'une autorité nationale ou locale, à maîtrise d'ouvrage publique soient explicitées et connues ;
- Instaurer pleinement le droit de pétition, prévu à l'article 72-1 de la Constitution pour permettre qu'émergent les éventuelles revendications portées par des nombres conséquents de citoyens et que celles-ci puissent donner lieu à des débats à l'échelle des assemblées locales voire parlementaire. Réservé aujourd'hui aux seules collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, pareil droit de pétition devrait être ouvert aux citoyens de la métropole et aux autres collectivités ultramarines et permettre de saisir à la fois le Parlement mais aussi les assemblées locales, dans des conditions précises à déterminer mais qui ne devraient pas être dissuasives.

### Porter un autre regard sur les institutions locales et notamment sur le rôle des maires et des conseils départementaux dont l'existence est une chance démocratique et une condition d'équilibre territorial

(...). Il n'est pas fondé rationnellement de penser qu'une augmentation de la taille des institutions locales entraînerait systématiquement une réduction des coûts, encore moins une progression de l'efficacité. Ce qui est présenté comme un handicap du modèle français (le nombre supposé excessif d'élus locaux et notamment en zones rurales) est, en fait, une chance pour la vitalité de l'action publique en territoires ruraux. En effet, le modèle institutionnel français n'est pas aberrant. Certes, il est singulier mais, à l'examen, il apparaît cohérent avec deux blocs qui méritent d'être rénovés mais non déstructurés : le bloc communal (35 000 communes constituées en près de 1200 blocs intercommunaux), d'une part, et le bloc potentiel de mutualisations, qui mériterait d'être constitué, entre les régions et les départements.

C'est pourquoi, il faut réhabiliter la cellule de base de la démocratie, la commune, et leurs garants, les maires et les conseillers municipaux. Ces derniers sont les principaux animateurs du contrat social. Leurs fonctions reposent sur une large part de bénévolat. Ils constituent une richesse pour les territoires ruraux. Il faut aussi mesurer combien les départements jouent un rôle d'équilibrage entre les zones rurales et urbaines et qu'en termes d'aménagement du territoire ils préservent de nombre de fractures.

Nous exprimons ces convictions tout en étant convaincu qu'il existe des gisements de simplification et d'économies dans l'organisation territoriale française. Il serait, par exemple, souhaitable de rehausser le nombre d'intercommunalités pour réduire la taille de certains d'entre elles, trop vastes. Il serait également opportun d'engager une action forte d'incitation financière à la création de davantage de communes nouvelles afin d'élargir la taille de nombre de communes. Des mesures de mutualisation doivent, sans aucun doute, être encouragées de manière renforcée sans toutefois détruire le maillage de proximité existant.

Le principe de différenciation des collectivités apparaît périlleux. Le système institutionnel local de la France est l'un des plus riches voire des plus complexes à l'échelle européenne. Il offre de multiples possibilités d'actions partenariales, de coopérations, d'associations voire de fusions qui suffisent pour mener tous les projets voulus, l'essentiel étant d'ailleurs d'une autre nature que les modifications architecturales : il réside dans la dynamique de développement local.

Au regard de la diversité des systèmes en place à l'échelle de l'Europe, aujourd'hui la France n'a pas d'architecture institutionnelle locale anormale mais plutôt originale et certainement équilibrée.

### **Rénover les politiques d'évaluation des politiques publiques pour en finir avec la façon aveugle et improvisée de réformer**

Aujourd'hui, ce sont ceux qui ont voulu la disparition des communes et des départements au cours de la décennie passée qui se retrouvent à chercher des solutions pour la cohésion des territoires ! (...) D'où le besoin de développer des approches rationnelles et d'évaluer l'existant avant de réformer à l'aveugle voire de manière improvisée. Pour améliorer l'efficacité réelle des réformes publiques, il importe de consolider l'assise organisationnelle de l'évaluation des politiques publiques.

Pour garantir pareille approche rationnelle des décisions politiques, Action publique XXI propose la création d'un Conseil national de l'évaluation (CNE) composé de trente à quarante membres également répartis en cinq collèges : Etat, dont de droit le premier président de la Cour des Comptes ; élus locaux ; partenaires sociaux/ONG/usagers des services publics, dont de droit le président du Comité économique, social et environnemental (CESE) ; universitaires, dont au moins deux étrangers dont un ressortissant de l'Union européenne ; Parlement, dont de droit les deux présidents des commissions des Finances des deux chambres et deux parlementaires européens (français ou non).

Ce conseil serait chargé d'animer, de coordonner mais aussi de rendre visible ce que le Sénat, dans un rapport de 2004, appelait la "toile d'araignée" de l'évaluation. Il permettrait de clarifier le paysage de l'évaluation des politiques publiques. Par ailleurs, seraient également créés des comités régionaux de l'évaluation bâtis sur le même schéma que le Conseil national (composition et missions), y compris dans toutes les collectivités ultramarines.

Le Conseil national établirait le programme annuel des évaluations. Il pourrait être saisi par le gouvernement, le Parlement, le CESE, les autorités administratives indépendantes, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, des ONG et des citoyens (proposition de 300 000 signatures requises pour la saisine). Il désignerait des instances d'évaluation dont chaque comité de pilotage devrait refléter la composition du CNE et fixerait des délais prescriptifs de réalisation des évaluations. Il examinerait les rapports d'évaluation pour lesquels il formulerait un avis, et innovation dans notre droit français les avis "minoritaires/dissidents" seraient eux aussi publiés.

### **Conforter les dispositions relatives à la déontologie des acteurs publics pour contribuer à rétablir la confiance**

Les exigences déontologiques auxquelles sont soumis les agents publics sont élaborées et équilibrées. Leur efficacité peut être améliorée par des démarches obligatoires de prévention des risques de gestion et des atteintes à la probité au sein des organismes publics.

Les élus, parlementaires et locaux, disposent désormais d'un quasi-statut de devoirs déontologiques.

Il paraît souhaitable de parfaire le dispositif en veillant notamment à rétablir un certain équilibre entre les obligations des fonctionnaires, en particulier ceux relevant de la fonction publique, et celles imposées aux élus.

Le niveau de probité des élus locaux français est très largement incontestable. Des situations de maladministration existent cependant, peu fréquentes, à la limite du respect de la fonction publique républicaine, à un doigt de l'illégalité, à la frontière de la maltraitance, à la lisière de la "démocrature. Il conviendrait de se pencher sur ces pratiques de maladministration. Une mise à plat serait nécessaire.