



## Vers un Etat partenaire

D'un Etat en crise à un Etat ... partenaire

Avril 2006

### *D'un Etat en crise à un Etat ... partenaire*



Les groupes de travail de « L'Elan »

- Culture
- Défense
- Economie, social et environnement
- Jeunesse : Enseignement, jeunes en « rupture sociale », handicap
- Réforme de l'Etat
- Europe, mondialisation, relations extérieures
- Immigration
- Justice
- Ruralité
- Santé, politique familiale et vieillissement
- Sécurité intérieure

*Un Etat critiqué de toutes parts est, en démocratie, un Etat qui va mal. Il y a donc urgence de changement.*

L'Etat, aujourd'hui, n'apparaît plus comme le maître des évolutions de notre temps ; il semble avoir perdu la maîtrise de l'économie, des évolutions sociales et même des bouleversements géopolitiques. Parallèlement, il a aussi perdu la confiance des citoyens.

De plus, les citoyens ont beaucoup changé au plan de leurs attentes sociales. L'Etat est désormais perçu avant tout comme pourvoyeur de services, tandis que l'autorité institutionnelle est de plus en plus contestée.

La difficulté d'être de l'Etat désormais est de faire face au délitement de la société.

**Cette crise est tout d'abord sociétale.**

Les citoyens se sentent de plus en plus éloignés des « pouvoirs publics ». L'Etat est accusé de pallier les conséquences de la crise économique par des politiques économiques illisibles et inefficaces. Et nombreux sont ceux qui critiquent ouvertement l'Etat, sa centralisation, son interventionnisme, ses services publics...

Il est nécessaire que l'Etat redevienne un « repère socié-

tal » pour tous, créateur d'équilibres et de stabilité, porteur d'un ordre dynamique face à un monde déstabilisé. Toutefois, une telle évolution demande du temps et **c'est vers un changement durable qu'il faut s'orienter.**

La réforme à engager implique de changer les rapports que l'Etat entretient avec les citoyens, pour parvenir à construire avec eux un véritable partenariat.

La crise que traverse l'Etat est due à plusieurs raisons qui se recoupent pour la plupart.

Il y a l'importance de la Fonction Publique (et le coût qu'elle induit pour la collectivité). C'est l'aspect sans doute le plus délicat pour appréhender le problème de la réforme de l'Etat.

Il y a une confusion sur la perception de ce qu'est l'Etat. Littéralement, l'Etat représente l'ensemble des autorités institutionnelles qui font fonctionner le régime démocratique en France. Or aujourd'hui, les perceptions de l'Etat sont multiples et divergentes.

L'Etat est souvent vu comme une toute puissance abstraite (l'Etat « puissance »), composée de dirigeants politiques, de fonctionnaires, et de tout un univers économique et culturel.

Il représente également le pouvoir exécutif et législatif (l'Etat « décideur »), obligé de prendre en compte l'émergence de

l'Europe et la décentralisation.

Il représente aussi le canevas d'actions sociales et collectives (l'Etat « social »), aujourd'hui concurrencé par d'autres acteurs venus pallier à certaines déficiences.

Enfin, l'Etat est largement mis en scène par les médias, représenté chaque jour par la presse et la télévision (l'Etat « influence »).

On ajoutera la confusion sur ce qui relève effectivement de l'Etat, et ce qui relève des collectivités locales, des délégations de service public, voire des entreprises publiques privatisées.

Il résulte de cette complexité, de multiples perceptions et définitions.

**L'Etat n'est plus reconnu ni défini clairement pas les citoyens ; il cristallise au mieux de l'indifférence, au pire, de la méfiance voire de la peur.**

La réforme de l'Etat doit apparaître comme une **démarche consensuelle** et non comme un choix politique partisan et idéologique. L'évolution de l'Etat doit se doter d'une **vision, partagée par le plus grand nombre** et qui soit un **outil d'évolution de la culture et des mœurs civiques et politiques**. Ce but c'est l'Etat Partenaire.

Philippe Rodet

# Vers un Etat partenaire

Notre décennie est marquée par une réflexion sur les nouvelles formes de l'action publique et sur la juste place de l'État. Cependant, nous ne croyons pas à une grande réforme qui changerait tout par une série de lois. Nous croyons à une forme de partenariat.

Le partenariat est à la fois un concept et une pratique qui se sont développés dans les démocraties modernes depuis une cinquantaine d'années. Les pays européens qui ont largement consulté et associé les partenaires sociaux à la réforme de l'État ont grandement minimisés les conflits sociaux.

La règle de fonctionnement est triple :  
l'égalité, la parité des partenaires en droit ;  
le dialogue ;  
la négociation et le compromis.

## Revivifier l'image de l'État

Dans un monde qui bouge, l'État doit se doter d'une **nouvelle quête de sens**. L'implication des citoyens peut permettre d'accélérer l'adaptation de l'État au monde nouveau tout en apportant des **solutions concrètes**.

**Cette quête passe d'abord par la revitalisation des concepts fondateurs, actuellement ignorés et occultés**

**Revitaliser l'État « Républicain ».** Les valeurs républicaines fondent l'État. Il est le garant de la Liberté individuelle et des libertés publiques, de l'Égalité et de la Fraternité.

**Revitaliser l'État Nation.** L'État est à la dimension d'un territoire et assure la pérennité d'une Histoire, d'une Culture et d'une population.

**Intégrer la dimension européenne.** Le développement de l'Europe doit inciter à une décentralisation susceptible de permettre à nos régions d'améliorer leur performance sur le plan économique, afin de pouvoir ainsi s'inscrire dans une politique industrielle créatrice d'emplois non envisageable à la seule échelle nationale, tout en préservant la cohésion nationale.

Rappeler ces évidences permettra de légitimer et de clarifier le rôle de l'État, puis de responsabiliser les citoyens dans la vie quotidienne. On ajoutera à ces recommandations un nécessaire assainissement de la vie politique, afin de redonner confiance dans le fonctionnement honnête des représentants de l'État.

## Quatre axes majeurs

Les citoyens attendent des mesures compréhensibles et réalistes, capables de les rassembler.

La première chose à faire pour l'État est de rendre plus claire son action tout en l'inscrivant dans un véritable projet d'avenir. Il sera aussi nécessaire de bien mettre en relief l'objectif premier de l'État : l'Intérêt Général.

Il s'agira aussi de réhabiliter les contre-pouvoirs, les corps intermédiaires : l'État ne peut pas être un acteur isolé dans le débat et l'action publiques, il doit intégrer la complémentarité, la synergie et la négociation.

Il faudra enfin accroître la légitimité et l'efficacité des administrations et des services publics par des règles permettant une meilleure gestion des cadres.

### Fixer un objectif clair à l'État

La réforme de l'État est trop souvent présentée sous un angle exclusivement technique ce qui ne la rend accessible qu'à un cercle restreint de personnes. Or la complexité ne justifie pas l'exclusion de la majorité des citoyens. Aucun projet qui ne soit compris, ne peut être partagé et donc accepté. Il s'agit donc de fixer un objectif clair à l'État, pour qu'il soit compris et partagé par tous les citoyens. Cet objectif pourrait être : **faire de l'État un partenaire de l'épanouissement des différents acteurs de la société, y compris des fonctionnaires.**

Cette finalité implique de réorganiser l'État, pour qu'il pense son intervention en termes de complémentarité, de synergie et de négociation. Il convient enfin que la réforme soit lisible et conduite par un fil directeur.

### Définir le rôle de l'État

Il faut **clarifier le rôle de l'État et garantir qu'une fois son périmètre redéfini, il n'y aura pas de débordements insidieux et non consentis**. Une fois les besoins de l'intérêt général repérés et pris en charge par la collectivité, il convient de donner aux structures chargées d'y répondre, les moyens de fonctionner efficacement. A contrario, il est nécessaire de renoncer aux demi-mesures et aux demi structures. Les citoyens ont également besoin de voir clair dans la répartition des compétences entre les différents acteurs publics afin de trouver immédiatement l'interlocuteur dont ils ont besoin.



### Elaborer une méthode

Il convient de conduire le changement de l'État, non pas contre, mais avec les organisations syndicales, dans le cadre d'une politique où chacun pourra y trouver avantage et ne percevra pas uniquement les inconvénients en découlant.

Le système politique français reste pétrifié dans une logique d'opposition. Notre pays, ne pourra faire évoluer que s'il est en mesure de passer du "ou" au "et". C'est seulement ainsi que la France pourra retrouver une ardeur nouvelle.

### Adapter la formation et le recrutement des cadres

A l'heure actuelle, la fonction d'encadrement et de management au sein des structures publiques est insuffisante. La formation est d'autant plus essentielle que les collectivités publiques jouent un rôle essentiel dans notre société et que les citoyens attendent des prestations nombreuses et de qualité.

## Douze propositions

### Définir le rôle de l'État, central et décentralisé

L'État central comprendrait tous les domaines assurant la cohésion sociale et le développement harmonieux de l'ensemble des régions françaises.

L'État décentralisé assurerait la satisfaction des besoins nécessitant une réponse territorialisée.

### Créer un « Conseil des Sages » garant du rôle de l'État

Il serait bon qu'une instance indépendante et neutre soit garante de cette transformation progressive de l'État sur une dizaine d'années. Nous pouvons imaginer qu'un « Conseil des Sages » composé de personnalités reconnues et choisies en dehors de toutes orientations partisans, prenne en charge cette transformation. Ce Conseil formulerait des avis qui, s'ils n'étaient pas suivis, nécessiteraient de se justifier devant les représentants du peuple.

### Avoir un pilotage mené par un grand serviteur de l'État, en relation directe avec le Premier ministre

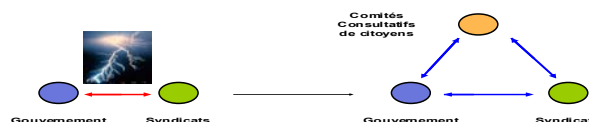
Le recours à une personnalité d'exception, reconnue comme un grand serviteur de l'État, permettrait d'envisager le processus de réforme à long terme et indépendamment des échéances électorales. En outre, le système de répartition des économies réalisées aiderait les ministres à faire passer leur ministère d'une logique de moyens à une logique de performance.

### Rénover le dialogue social

La négociation sociale est en panne et il reste à inventer des modes de régulation des rapports sociaux à la fois responsables et respectueux de chacun. Dans ce cadre, le recours à un médiateur, extérieur aux parties prenantes, préalablement au déclenchement d'une grève, pourrait être une piste intéressante.

### Associer des citoyens à la conduite de la réforme

Dans la majeure partie des pays où la réforme de l'État s'est passée dans la sérénité, l'intérêt des citoyens a été mis en avant. En France, la prise en compte de l'intérêt des citoyens pourrait être renforcée grâce à la création de « Comités Consultatifs de Citoyens », constitués en partie de citoyens compétents, en partie de citoyens tirés au sort parmi des volontaires pour remplir une mission d'intérêt général.



### Faciliter les relations transversales au niveau de l'État décentralisé

Il conviendrait de permettre aux Préfets d'avoir des actions de coordination entre les différentes directions notamment départementales.

### Adapter l'orientation des fonctionnaires aussi bien au niveau de l'État central que décentralisé

Depuis des années des secteurs d'activité diminuent alors que d'autres connaissent une croissance significative. Il semblerait intéressant de faire glisser des postes relevant des premiers vers les seconds.

### Encourager le passage des hauts fonctionnaires au niveau de l'État décentralisé et des fonctionnaires de terrain en administration centrale.

### Aller vers un recrutement mixte public-privé dans une logique de missions

### Continuer à développer l'aptitude au management des cadres en infléchissant en fonction des nouveaux objectifs

La formation des agents publics doit être adaptée aux nouveaux enjeux : encourager l'innovation, la qualité des stratégies et l'efficacité des organisations.

### Associer des volontaires à l'État

Il semblerait intéressant de développer, à côté de l'État décentralisé, des services permettant l'engagement de citoyens volontaires (à l'instar des sapeurs pompiers volontaires). Ces services seraient d'un coût moindre, bénéfiques à la collectivité et permettraient aux citoyens de la recherche d'une utilité sociale de la trouver.

### Communiquer

La communication relative au changement de l'État devra illustrer la pertinence du projet, mettre en avant les personnes qui s'y investissent et très vite valoriser des actions de terrain.

## *La participation des citoyens*

Pour construire un véritable État partenaire, il est nécessaire d'impliquer dès le début les citoyens. Traditionnellement, l'implication des citoyens au sujet d'une réforme se présente sous deux formes antagonistes : le référendum, extension de la démocratie représentative, et la participation, qui trouve sa source dans la démocratie participative.

Les citoyens perçoivent l'optimisation du fonctionnement de l'État comme une nécessité mais sont méfiants à l'égard des tentatives de réforme. L'expérience prouve que les réformes qui imposent des solutions sont souvent mal comprises et mal acceptées. A l'inverse, dans les pays où les partenaires sociaux ont été largement consultés et ont pu être associés à ces réformes, les conflits sociaux ont pu être évités.

Le changement créatif de l'État doit donc apparaître comme une démarche consensuelle plutôt qu'un choix politique partisan. Cette conversion de l'État vers le partenariat suppose d'accepter que des citoyens participent au débat et à l'action publiques.

Dans ce cadre, on comprend que l'organisation d'un référendum apparaît à contre courant.

L'État partenaire n'est pas une nouvelle promesse politique mais le but d'une action politique longue. Cela nécessite la participation de citoyens volontaires et responsables sur le long terme.

**Cela suppose le soutien d'un réseau d'associations** avec qui l'État s'engagerait à un nouveau contrat social, matérialisé par des comités d'actions, sensés suivre la mise en œuvre du changement. **Un mouvement d'opinion relais** doit s'organiser pour promouvoir le changement .

## *Concrètement, en dix points*

### **Aller vers un Etat partenaire, c'est :**

- 1 : Faire de l'État un partenaire de l'épanouissement de tous les acteurs de la société
- 2 : Préciser le rôle de l'État central et décentralisé
- 3 : Garantir le rôle de l'État grâce à un conseil des Sages
- 4 : Nommer un grand serviteur de l'État directement rattaché auprès du Premier ministre
- 5 : Rénover le dialogue social en faisant notamment émerger des médiateurs
- 6 : Faire en sorte que les citoyens soient partie prenante à ce changement
- 7 : Encourager les échanges de personnels et d'informations tant verticaux qu'horizontaux
- 8 : Faciliter les glissements de postes aussi bien au niveau central que décentralisé
- 9 : Aller vers un recrutement mixte public-privé dans une logique de mission
- 10 : Continuer à développer l'aptitude au management des cadres

**Il convient ici de remarquer que la spécificité de la place occupée par l'État dans notre pays incite plus à parler d'un changement créatif porteur d'une optimisation du fonctionnement de l'État que d'une véritable réforme.**

Pour avoir le document dans sa version détaillée, allez sur notre site ou demandez la nous sous forme imprimée.

L'Elan Nouveau des Citoyens

30, rue des Petites Ecuries  
75010 PARIS

Tel : 01 43 15 09 15  
Fax : 01 56 08 13 36



<http://www.elandescitoyens.com>

