
Un bon gouvernement doit-il être resserré ?

Comparaisons étrangères



Pour rester informé

contact@pointdaencrage.org

Retrouvez l'ensemble de nos travaux et évènements :

pointdaencrage.org

 [@pointdaencrage](https://twitter.com/pointdaencrage)

 [pointdaencrage](https://www.facebook.com/pointdaencrage)

Depuis des années, la majorité en place nous promet à chaque remaniement une « équipe resserrée », un « commando », un « bloc », un « gouvernement de combat ». De même, à chaque élection présidentielle, les candidats promettent souvent un gouvernement "resserré" autour de "15 ministres maximums, pour redresser la France efficacement -cette fois-", sans que jamais cette promesse de sobriété en matière de maroquins ministériels ne soit réellement tenue, en raison des contraintes politiques propres à chaque nouvelle majorité. Cette élection n'y fait pas exception, à gauche, comme à droite, Emmanuel Macron comme François Fillon s'engageant par exemple même sur un chiffre de 15 ministres maximum.

Certes louable, cette question de taille du gouvernement est-elle cependant vraiment le principal problème de gouvernance que nous ayons en France?

A quelques jours des présidentielles, il fallait vérifier, et nous sommes allés regarder la pratique en la matière chez nos voisins allemands ou britanniques. L'analyse comparative de l'organisation gouvernementale de nos deux grands voisins, l'Allemagne et le Royaume-Uni nous amène à deux constats :

- plus que le nombre de maroquins, c'est l'organisation d'un Etat en structures ministérielles aux responsabilités claires, non diluées et aux moyens concentrés qui détermine son efficacité,
- en décloisonnant et en rassemblant les différents acteurs d'une même action publique, en reconcentrant les moyens pour redonner au politique la capacité d'agir réellement, on peut améliorer le service public de manière sensible pour les usagers, et redonner de la cohérence et de la visibilité, donc du sens politique, à l'action publique.

1. La taille du gouvernement est-elle un critère pertinent de bonne gestion de l'Etat?

1.1. L'exemple allemand:

La comparaison est souvent faite avec l'Allemagne, qui ne compte que 15 ministres, deux fois moins que la France (38 membres du gouvernement en 2017), et n'est pas moins bien dirigée.

Cependant nos systèmes administratifs -Etat fédéral contre Etat centralisé-, gouvernementaux et politiques -parlementaire contre semi-présidentiel- divergent trop pour que la taille du gouvernement soit un critère de comparaison totalement pertinent:

- les compétences gouvernementales sont différentes, la culture et l'éducation relèvent par exemple en Allemagne des Länder, la sécurité publique y est partagée entre Länder et fédération...

- les secrétaires d'Etat allemands ne sont pas membres du cabinet (équivalent du gouvernement), nombreux, divisés entre secrétaires d'Etat administratifs et parlementaires, c'est-à-dire politiques,

- de même, les ministres et secrétaires d'Etat parlementaires allemands restent membres du Bundestag, y disposent de leur cabinet, ce qui explique en partie pourquoi les cabinets ministériels allemands soient plus petits et ne jouent pas le même rôle qu'en France.

En revanche, le gouvernement allemand compte 15 grandes structures administratives, ou ministères, relativement stables dans leurs périmètres respectifs, au moins pendant la durée de la législature. Les différentes agences, opérateurs (qui n'ont généralement qu'une seule tutelle), organismes, commissions sont rattachés à ces ministères, ce qui permet aux ministres de rationaliser leur administration et d'éviter les doublons. Cette stabilité est l'une des explications du poids naturellement plus fort des administrations, et de leurs directeurs, qui sont les réels conseillers du ministre, par rapport aux cabinets, qui sont donc plus restreints.

1.2. *Le modèle de gouvernement britannique*

Héritage d'une histoire politique complexe, le modèle britannique est également intéressant pour répondre à notre question, bien que notre organisation administrative, politique et gouvernementale soit aussi différente qu'avec le cas allemand. Le gouvernement de Sa Majesté¹ compte:

- 22 membres du Cabinet, ou "Secretary of State", c'est-à-dire nos ministres de plein exercice en France, dont les ministres chargés des relations avec chacune des deux chambres, Lords et communes, les secrétaires d'Etat pour l'Ecosse, l'Irlande du Nord, et le pays de Galles, et le chancelier du duché de Lancastre, sinécure équivalente à un poste de ministre sans portefeuille,

- et 97 ministres, l'équivalent de nos secrétaires d'Etat ou ministres délégués français, qui ne sont pas membres du Cabinet mais sont rattachés à un membre du Cabinet, soit un total de 120 membres de l'exécutif au niveau politique !

Par contre, il compte également 25 départements ministériels (cela va du Home Department au département UK Export Finance), qui réunissent en leur sein administrations centrales, agences et opérateurs publics.

1.3. *Le cas français :*

La France soutient la comparaison avec officiellement 18 ministères au sens politique du terme, résultant des 18 ministres de plein exercice, les fameux « ministres pleins ». Avec seulement 11 secrétaires généraux qui cordonnent des administrations centrales, on peut dire qu'il n'existe en fait que 11 départements ministériels au sens administratif et structurel du terme, certains étant redécoupés et distribués presque à chaque remaniement pour des raisons de jeu politique entre les ministres (les ministères économiques et sociaux étant certainement les plus souvent "redécoupés" politiquement). Notons par exemple que :

- plusieurs ministres « pleins » et délégués ont pu exercer à "Bercy" s'appuyant sur une même structure administrative ministérielle pilotée au niveau technique par le secrétaire général des ministères économiques et financiers,

¹ <https://www.gov.uk/government/ministers>

² <http://www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre>

³ Les arguments avancés sont nombreux et divers : efficacité, coordination, périmètre et cohérence de l'action

- de même 3 ministres "pleins" (ceux de l'intérieur, des Outre-mer, de l'aménagement du territoire) s'appuient actuellement sur le SG du ministère de l'intérieur,

- et le SG des ministères des affaires sociales sert lui 4 ministres "pleins" (Santé, Travail, Ville, Familles).

On peut cependant noter la "créativité" dont ont bénéficié les secrétaires d'Etat sous les deux précédents quinquennats qui s'achève ("Egalité réelle", "Aide aux victimes", « Aînés », « Grand Paris »), et la difficulté de leur tâche de par son caractère interministériel.

En conclusion, si un gouvernement "resserré", "de combat", n'est pas forcément une mauvaise chose en soit, son organisation interne et le pouvoir réel de chaque ministre via un ministère stable et puissant compte peut-être plus que le seul nombre de ministres, très variable, et qui n'indique en soi pas forcément grand-chose.

De plus, une plus grande confiance entre les ministres et leurs administrations, due à la stabilité et la pérennité de grands ministères permet de resserrer les cabinets ministériels, une partie de leurs fonctions étant exercées par le puissant « Cabinet office » au Royaume-Uni, par les directeurs ministériels en Allemagne, qui conseillent également leurs ministres.

Cette différence de taille des cabinets ministériels entre la France et ses voisins doit cependant être relativisée car le périmètre des missions d'un cabinet ministériel français est plus large. Dans un régime parlementaire, le parlementaire nommé au gouvernement conserve son siège, ce qui est constitutionnellement interdit en France, et donc son équipe parlementaire, qui continue d'assurer depuis le Parlement une partie du travail politique (communication, presse, discours, relation avec les élus, conseil politique...), assuré en France par le cabinet ministériel.

2. L'exercice de l'Etat : la cohérence de l'action gouvernementale est plutôt une question d'organisation que de taille de la structure

2.1. Les "doublons interministériels", une spécialité française :

Le Premier ministre dispose, outre son cabinet et le secrétariat général du gouvernement, puissante administration organisant le travail gouvernemental et le conseil des Ministres, de plus de 100 services directement rattachés à Matignon², en fait souvent des autorités, délégations et commissions, qui travaillent en parallèle des ministères compétents.

Ces coûteux services administratifs interministériels sans lien direct avec les fonctions de chef de gouvernement doublonnent souvent les 18 ministères existants, et les affaiblissent d'autant plus que des missions opérationnelles leur sont dévolues. On peut par exemple penser au rôle de coordination technique européen que joue le SGAE, outil d'arbitrage des positions dans les enceintes européennes (taille des vélos pour enfants...), mais sans être rattaché au ministre ou au secrétaire d'Etat aux Affaires européennes.

Les arguments justifiant l'existence des opérateurs et services du Premier ministre³ sont tous retournables: dans un système où le Premier ministre est à la fois chef du gouvernement et chef de l'administration, il a le pouvoir nécessaire pour pleinement disposer de tous les

² <http://www.gouvernement.fr/les-services-du-premier-ministre>

³ Les arguments avancés sont nombreux et divers : efficacité, coordination, périmètre et cohérence de l'action interministérielle, contre-pouvoir de puissants ministères, expertise nécessaire au Premier ministre..

services de l'Etat, les ministères peuvent tout à fait remplir ces missions, c'est même leur raison d'être ...ou alors, poussant la logique à l'absurde, autant supprimer les ministères et les ministres, et ne garder que le Premier ministre et des opérateurs de l'Etat.

La vérité est bien sûr plus prosaïque et moins avouable, le jeu du pouvoir expliquant les nombreuses incohérences de l'Etat :

- d'un côté, diviser pour mieux régner est une stratégie éculée à défaut d'être avouable, cela arrange la tête de l'exécutif d'affaiblir leurs ministres, ce débat a été récurrent sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy qui mettait les conseillers de son cabinet au moins autant en avant que ses ministres,

- d'un autre côté, ces services du Premier ministre représentent autant de postes de direction prestigieux et attractifs, de véritables petits royaumes pour de hauts fonctionnaires ainsi « débarrassés » de toute tutelle ministérielle effective. Le Premier ministre n'ayant de fait pas beaucoup de temps, en plus de ces fonctions de chef de gouvernement, pour gérer une centaine de services administratifs "indépendants" et aussi différents les uns des autres que la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes) et le comité de la filière industrielle de sécurité (CIFIS). Cela expliquerait-il la longévité et l'augmentation de ce type de structure ?

C'est en effet un positionnement bien plus confortable à tous les sens du terme d'être à la tête d'un opérateur ou service interministériel rattaché à Matignon que d'être directeur d'administration dans un ministère, qui subit régulièrement les coupes budgétaires, RGPP et autres réformes "d'optimisation des moyens", surtout si le ministre exerce réellement avec vigilance la tutelle sur ses services.

2.2. La faible prise du ministre sur la politique publique dont il a la charge

La conséquence est simple et immédiate ; une triple faiblesse des ministres. Le symptôme est souvent identifié par le personnel politique et analysé avec justesse par la presse, qui s'interrogeait sous Nicolas Sarkozy sur le rôle réel des ministres, au-delà de la seule communication politique, cas d'école précédemment évoqué. Ce symptôme s'est en fait amplifié sous les deux derniers quinquennats :

- par le haut, avec les structures interministérielles qui doublent l'action du ministre en charge, aux dépens de la cohérence des politiques publiques menées,

- par le bas, avec des opérateurs dont les dirigeants, souvent nommés par le Premier ministre, jouent de leur taille, de leurs statuts contre leur administration de tutelle et leur ministre. L'exemple du puissant patron de Pôle Emploi est connu. Ce dernier, qui n'a pourtant aucune légitimité démocratique contrairement au ministre qui répond devant le Parlement de son action, se retrouve souvent structurellement en tension avec le secrétaire d'Etat ou le ministre chargé de l'emploi,

- transversalement enfin, qui sont au moins autant en compétition que leurs ministres ne le sont réellement,

Le faible contrôle du politique sur l'administration (indépendance de services par rapport aux ministres en charge, difficulté d'exercice effectif de la tutelle ministérielle sur la pléthore d'opérateurs publics...) pose cependant un problème de légitimité démocratique, qui n'est pas totalement étranger à la crise de confiance envers les politiques: s'il les dirigeants politiques n'ont pas d'emprise sur l'action publique dont ils sont censés avoir la charge, si leur parole n'a plus de prise sur la réalité, pourquoi leur faire confiance?

2.3. Et l'intérêt général ?

Cette organisation déresponsabilisante rend caduque tout grand projet national, et par définition difficile à mettre en œuvre tout projet politique progressiste, qui nécessite une capacité pleine d'action de chaque ministre pour réformer et transformer l'action publique, voir la société dans son domaine de compétence.

L'incapacité, parfois étalée dans la presse, d'un ministre à changer un directeur d'administration ou d'opérateur capable par des soutiens extérieurs à Matignon ou l'Élysée de résister et d'imposer sa présence au ministre avec qui il doit travailler est le triste symbole de la perte de sens de l'action de l'État. Comment dans ce cas prétendre influencer sur son domaine de compétence quand on n'en maîtrise pas les outils, comment prétendre influencer sur le cours de l'histoire et vouloir "changer la vie" quand on ne peut infléchir le technicien chargé de mettre en œuvre ce changement?

C'est certainement l'une des nombreuses raisons de la frustration, devenue fronde, d'une partie des ministres de la majorité actuelle, empêchés d'agir pleinement dans leur propre domaine de compétence (A. Montebourg, E. Macron) ou pas en situation de le faire notamment du fait du découpage du portefeuille (le portefeuille de S. Pinel à Bercy était surnommé le "Pinelistan"), ministres dont une partie n'était pas préparée à l'exercice de fonctions qu'ils ont découvertes pour un certain nombre le jour de leur nomination.

De plus, certains ministères particulièrement instables sont plusieurs fois par décennie profondément remaniés -changement de noms, de périmètre, éclatement "façon puzzle" pour être redistribué à d'autres ministères-, au gré des remaniements et du jeu politique, ce qui ne favorise pas leur bon fonctionnement.

C'est également en sachant prendre leur administration en main, en connaissant leur domaine de compétences et l'exercice de l'État que quelques ministres du gouvernement ont su éviter ces écueils et marquer leur passage à la tête de ministères réputés difficiles mais au périmètre incontesté. On peut penser par exemple à J.Y. Le Drian à la Défense, L. Fabius aux Affaires étrangères, Ségolène Royal à l'environnement, S. Le Foll à l'Agriculture, M. Valls ou B. Cazeneuve à l'Intérieur..

3. Est-ce possible que la formation des gouvernements n'obèrent pas le bon fonctionnement de l'État?

De nombreuses propositions sont sur la table à l'occasion de l'élection présidentielle. Plus que le nombre de ministre, c'est bien le nombre, le réel poids et la stabilité des ministères, qui compte:

- Certains sont stables (Défense, Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Finances, Culture, Agriculture), ils pourraient être renforcés en étendant leur champ de compétence et en leur confiant de manière plus directe (sans double tutelle) les opérateurs, services détachés, ce qui n'empêche pas que le périmètre de chaque ministre évolue au gré du souhait de la tête de l'exécutif, sans changement des structures administratives (plusieurs ministres par ministère, cela fonctionne au Royaume-Uni, cela fonctionne avec les « ministères économiques et financiers »).

- Certains départements ministériels mériteraient d'être durablement stabilisés et leur structure renforcée (Affaires sociales, Travail et emploi, Environnement et développement durable, Education, Enseignement supérieur et recherche, Ville, jeunesse et sports, Territoires et fonction publique),

- dans la pratique, une plus grande latitude des ministres sur la gestion de leur ministère serait également utile pour les responsabiliser et leur donner les moyens de peser, donc d'agir, notamment pour la nomination de leurs principaux directeurs et dirigeants d'opérateurs, qui sont de fait leurs collaborateurs directs, latitude qui était précédemment la norme,

- enfin, le principe de bon sens d'un seul ministre chargé de la gestion administrative d'une administration devrait être étendu aux opérateurs avec le principe de l'exercice de la tutelle publique par un seul ministre chef de file.

Cela n'empêcherait pas une coordination interministérielle préalable via un conseil de tutelle par exemple comme c'est le cas en Allemagne, afin de renforcer le contrôle sur l'action publique menée, et des droits de contrôle renforcés pour les administrations de tutelle chargées du "pilotage et de la stratégie" de la politique publique, notamment sur l'utilisation des moyens et leur mutualisation quand c'est possible avec le ministère de tutelle (fonctions supports comme la RH, la communication en particulier...).

Point d'aencrage est une association de jeunes professionnels qui souhaitent contribuer au débat public.

Nous rédigeons des notes, organisons des conférences publiques et participons à des initiatives de formation citoyenne.

PAE est indépendant et rassemble toutes les sensibilités de gauche.

PAE est financé par les cotisations de ses adhérents.

Pour rester informé

contact@pointdaencrage.org

Retrouvez l'ensemble de nos travaux et événements :

pointdaencrage.org

 [@pointdaencrage](https://twitter.com/pointdaencrage)

 [pointdaencrage](https://www.facebook.com/pointdaencrage)