

LA REFORME DE L'ETAT

C'est une question importante à partir de la 3^{ème} République. Depuis 1970 jusqu'en 1958, a un sens particulier et relié à la situation politique

Réforme de l'Etat : tentative d'instaurer un exécutif fort

Après 1958, on a l'exécutif fort contrôlé par De Gaulle. Cette question de la réforme prend un autre sens :

Empêcher l'asphyxie du centre, désengorger le centre.

- Mais cette logique a une limite, et cela devient une priorité :
 - On crée la DATAR (délégation d'aménagement du territoire)
 - La création de régions.
 - Cela va finir par aboutir au processus de décentralisation : 1982
- Objectif : rendre plus fluide le système administratif français.

Après 1983, la réforme de l'Etat désigne la recherche de la performance publique.

Cette culture s'est mise en place parce qu'on a assisté à un vrai tournant. : Jusqu'en 1980, tous les Etats dans le monde cherchaient à instaurer un Etat providence qui accompagnait le développement économique :

- Reagan aux USA et Thatcher en GB qui incarne un tournant libéral dans l'action publique :
 - L'Etat est d'emblée suspectée d'être inefficace, pire que le marché.
 - On va chercher à limiter l'action de l'Etat.
 - On va développer l'évaluation de l'action de l'Etat.

Tous les Etats se sont orientés vers ce schéma, même les socio démocrates.

Du cout, cette réforme de l'action publique combine :

- Optimisation et recherche de la performance.
- Réconcilier les administrés et l'administration.

1) L'administration et la recherche de la performance

a) Modernisation de la gestion des ressources humaines.

La fonction publique occupe une place importante en France, 4,5 millions d'agents publics. Les défis que cette fonction publique doit affronter :

- La GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.
- 65 000 – 70 000 départs, dont la moitié remplacée.

Depuis une dizaine d'années, **l'un des axes est l'instauration d'une gestion dynamique de la ressource humaine à partir de la GPEEC** : Gestion prévision des emplois, des effectifs et des compétences : Il s'agit d'analyser quantitativement et qualitativement la ressource humaine existante, puis ensuite d'engager une démarche prospective à partir de scénarios de développement. On va monter un plan pour réduire les écarts (anticiper la fonction de commande publique dans 10 ans) :

- Si besoin de conception, plan de formation des personnels en C (vers du B ou A)
- Ou engager directement si pas de personnels adéquats.
- Professionnalisation de l'armée

En quoi cette situation est une question définitive secondaire maintenant ?

- Recrutement et plan de formation au point mort =
- L'exercice de gestion prévisionnel est au point mort.
- On peut comprimer du personnel pour financer de l'investissement, mais pas le contraire : fongibilité asymétrique des crédits. Ca comprime donc le financement du personnel.

Question de la performance :

- Passage d'un budget de moyen vers un budget d'objectif
- Passage d'une note annuelle, vers un entretien professionnel annuel avec le subordonné.

Question de l'encadrement supérieur :

- **Celle de l'ENA** : Limitation du nombre de postes, divisé par 2. Objectif d'être administratif exclusivement.
Quelques Enarques sont devenus politiques, et de fait l'essentiel des postes de cabinet sont maintenant Enarques.

- Réforme des concours :

- Les concours, adjoindre d'une culture littéraire, une culture du chiffre.
- Pour l'IRA, culture du gestionnaire.
- Compétence managériale en perspective : oral de concours >>>> entretien d'embauche.
- Volonté de recruter du personnel qui se projette vers un univers professionnel en particulier.

Question de la mobilité :

- 900 corps : SI on quitte un corps, on perd les droits qui vont avec. Il est donc dangereux de changer de corps :

Donc problème de morcellement juridique des statuts. Que faire ?

- Fusion ? Impossible
- On met en place des cadres statutaires généraux : attaché, rédacteur, qui peuvent travailler dans des domaines, collectivités différentes.
- Modification des primes : à la performance, au mérite.
 - Avant : obstacle à la mobilité des primes trop importantes.

b) Modernisation de la gestion publique.

La LOLF : introduction d'une logique de résultat, ce qui implique la refonte du cadre budgétaire et comptable. Structuré en 150 programmes au lieu des 850 chapitres.

- Mission, programmes, actions, avec indicateurs.
- Fongibilité des crédits, sauf les crédits de personnels, pour permettre la liberté du fonctionnaire.
- Introduction de la comptabilité analytique.
- Développement de nouveaux modes de gestion : management, et repenser les relations centrale-déconcentré : Budget opérationnel de programmes, et un dialogue de gestion entre les deux niveaux : déconcentré et central, avec des outils comme le monitoring, le reporting.

La LOLF implique la transparence budgétaire :

- Monter un PAP qui va préciser les objectifs et les indicateurs pour chacun des programmes
- Un RAP qui viendra évaluer chacun des programmes.
- Chaque ministère devra rendre compte de l'ensemble des programmes qu'il gère sous la forme d'un RAM (rapport d'activité ministériel).
- JPE : jusqu'ici l'ensemble des budgets de l'Etat était reconduit d'années en années, avec un seul vote.

- Culture des objectifs et des indicateurs. Elle se diffuse, qui supprime la logique ancienne de conformité aux règles existantes.

- La LOLF marche à condition qu'on évalue les actions. Mais d'autres logiques maintenant :

- **Développement des audits de modernisation**

- **La RGPP (revue générale des politiques publiques)** : On fait ministère par ministère, une revue générale des missions, on regarde ensuite les actions qui sont déployées, et on regarde les personnels et les moyens utilisés.

Cela passe par des cabinets privés.

Les Canadiens l'ont utilisé à un très grand succès. Le passage s'est fait par une réduction drastique de la taille de l'Etat. Mais les canadiens n'aiment plus leur service public, car ils ne s'occupent plus de grand-chose.

Limite du RGPP : Etat plus petit, mais de nettement moindre qualité.

Problème en France : l'audit vient après les décisions.

➤ **La réforme des marchés publics :**

L'idée de responsabiliser les acteurs des achats publics :

- Introduire une certaine transparence dans l'achat
- Introduire une logique de diminution des coûts.

Limite : génère une bureaucratie

2) Le rapprochement de l'administration et des citoyens.

Deux grands axes :

- Améliorer le service public aux yeux des usagés.
- Rapprocher l'administré et l'administration

Dans les ministères : conception des réformes, évaluation des réformes, et non plus la gestion des dossiers (déconcentré aux collectivités).

Au niveau déconcentré : alourdissement des tâches de gestion. Mise en place de pôles (emploi, économie), on regroupe les services publics au niveau local, d'un point de vue juridique. Pour faire des économies de postes.

Les pôles sont pilotés par le préfet de région, en accroissant ses pouvoirs, en matière de coordination des différentes préfectures.

Comme la décentralisation profite aux régions, on retient ce niveau en matière d'organisation, de planification.

➤ **Des services publics plus proches et mieux compris :**

- Accès à l'information publique amélioré, en particulier la loi de 2000, sur l'accès aux documents administratifs.

- L'accès aux services publics, avec le guichet unique. (Anticipation des pôles).
- Celui des AAI, et le développement des médiations.

- MARL : Mode alternatif de règlement de litiges. On essaye ainsi de développer d'autres modes que le contentieux.

➤ **Amélioration du service rendu aux usagés :**

- La démarche de simplification :

- En droit par un processus de codification généralisé, effectué par voie d'ordonnance.

- Des procédures :
 - Révision de l'ensemble des formulaires réécrits, et réduction.
 - Système d'homologation préalable, on ne peut plus créer les formulaires arbitrairement.
 - Généralisation des délégations de signatures, automatique, et mécanisme de subdélégation.

- La démarche qualité :

- Qualité des normes administratives : Promu tout un ensemble d'outils d'aide à la rédaction.
 - Développement de la démarche qualité dans les administrations.
 - Développement de l'administration électronique : économie de coût, performance, et autre image du service public (impôt par internet).
- Diffusion de l'information dans les services publics : suivi des changements d'adresse.
 - Dématérialisation des procédures. Si on travaille aux marchés publics, la plupart sont dématérialisés, arrive par voie électronique. STOP
- **Administration en mouvement**, soumis à un processus permanent et multiforme. Il y a eu un processus d'accélération des réformes depuis 10 ans. Cependant, il existe en **France un certain nombre de freins culturels au changement** qui ne sont pas négligeables, en particulier parce que ces réformes tendent à remettre en cause une image traditionnelle du service public.

Un service public, peut être délivré par une entreprise privée.

LA DECENTRALISATION

Introduction :

Dans le monde :

A l'issue de la seconde guerre mondiale, on a assisté dans les grands Etats, à un déploiement de l'Etat providence, mais simultanément, cet Etat s'est révélé un acteur économique majeur de cette période là.

On peut donc dire que dès 1945-1950, l'Etat devient la puissance principale.

Durant la période des 30 glorieuses, on a une tendance lourde, on impulse un changement :

- On gère la modernisation par le centre.

A partir de 1945-1949, Bohn devient le lieu d'impulsion des réformes.

La situation se renverse dès 1970, avec la revanche du local. Plusieurs facteurs expliquent cela :

- On rentre dans la crise de l'Etat providence, donc on cherche des solutions alternatives, avec un interventionnisme Etatique moins performant.
- Tendance très forte à une revendication d'autonomie des régions, cela se passe à l'échelle européenne, en Espagne, en Italie : Revendication d'autonomie des bretons, groupes espagnols.

Ce mouvement va connaître **une accélération dans les années 1980**, avec le tournant néolibéral de l'action publique (Reagan, Thatcher) :

- Il contenait une revendication à une meilleure gestion de proximité, l'acteur public étant proche des usagers, des citoyens.

- C'est l'époque où on met en cause l'efficacité de l'Etat et son intervention, et on demande donc à qu'il se restructure.

On pense à un nouveau rôle pour l'Etat : Au lieu d'être un acteur, il devient essentiellement un organe de régulation.

Qui sont les vrais acteurs ? Les pouvoirs locaux. On voit donc une mécanique de transferts de missions à destination des pouvoirs locaux.

Même les Etats les plus unitaires (France-GB), vont connaître des processus de décentralisation importants.

Là-dessus va se greffer la Construction Européenne : Développement d'une Europe des Régions, à partir de l'AUE de 1986 (politique régionale, de cohésion).

En France :

La France est le pays qui incarne la Centralisation. Cela date de la monarchie, avec un pouvoir central qui domine l'ensemble du pays, avec interdiction des langues régionales, impôts régionaux, unifiés.

Diminution du sentiment d'être régionalisé, au profit de la nation.

La Révolution a prolongé ce mouvement, en mettant en place une unité très forte de l'Etat. Il y a donc une matrice du centralisme, on se retourne toujours vers l'Etat.

Le problème c'est que l'Etat s'est hypertrophié, il est allé au-delà des limites. Et le problème c'est que cela a engendré une forme d'asphyxie. Cela se manifeste par pleins de disfonctionnement, avec plusieurs mois pour des autorisations ou signatures.

L'Etat fonctionnait donc au ralenti, et au cours des années 70, nécessité de changer.

On parle d'ailleurs au départ de faire respirer le système. Ce projet conduit au début des années 1980, à un lourd processus de décentralisation dès 1982-1983, menée par la Gauche. Processus favorables aux Maires de Grandes villes.

Ce processus de décentralisation a été une véritable révolution institutionnelle, contraire aux traditions culturelles et politiques, mais n'a pas résolu les problèmes, mais au contraire à généré de nouveaux problèmes.

3 enjeux :

Lecture historique du processus de décentralisation :

- Est-ce que la décentralisation est un processus continu, ou au contraire un processus par phase accélérée par grandes ruptures ?

Lecture plutôt juridique, dont l'objet est de cerner l'architecture générale du système français.

Il faut faire une lecture politique de la décentralisation, car elle était censée rapprocher les citoyens du pouvoir : L'échec le plus net est dans son incapacité à créer une authentique démocratie locale.

A) Décentralisation du point de vue historique : Processus chaotique ou continu ?

La décentralisation s'est soit disant effectuée en 2 étapes, officiellement dit par les politiques :

- Un acte I, en 1982-1983.

- Un acte II, avec la réforme de Raffarin et Chirac en 2002 jusqu'en 2004.

Mais le processus a finalement été continu. Depuis 1982, on a cessé de décentraliser et de la réformer.

Processus chaotique avec des phases d'accélération, des phases de stabilisation et des phases de ralentissement.

- Dès 1848, « débat sur la décentralisation », mais c'est ce qu'on appelle aujourd'hui la déconcentration.

- Au sens moderne, c'est De Gaulle qui invoque ce terme le 1^{er}. Il a utilisé ce terme pour répondre à la crise de mai 1968. Un projet est forgé, Projet Foucher, qui n'aboutira pas.

- Dès 1974, la Commission Guichard apparaît et retrace cette idée, avec la création de collectivités autonomes, avec des compétences étendues. Mais cela n'aboutira pas, car la majorité politique est fragile.

- 3^{ème} projet en 1978, de Christian Bonnet, ministre de l'intérieur, projet beaucoup plus timide, d'introduire un peu de décentralisation en France. Mais le RPR s'y oppose.

- C'est en 1981, avec la gauche au pouvoir qu'on entre dans l'acte I.

Pourquoi la Gauche favorable ?

- Tous les grands leaders de PS étaient des Maires de Grandes villes, dont intéressant de relâcher la puissance de l'Etat sur les villes.

- La Droite était hostile..... car la Gauche soutenait le projet.

Mais favorable dès 1983-1984, par intérêt grâce au nombre importants d'élus locaux. Plus facile pour gagner des départements, des régions.

La réforme de 1982-1983 a donc été très vite adoptée par l'opposition de l'époque.

Historique des réformes :

2 mars 1982 : Loi relative aux droits et libertés des collectivités locales :

- On reconnaît 3 collectivités : Communes, Départements, Régions.

- Ces collectivités sont élues.

- On « supprime » la tutelle de l'Etat : Contrôle Apriori vers un contrôle a posteriori, exclusivement limité à la légalité.

Les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 : qui opèrent les transferts de compétences :

- L'affirmation d'une clause générale de compétence. Cela va autoriser les collectivités à intervenir dans des champs non inscrits dans la loi. Donc risque de confusion...

- Liste de matières qu'on attribue à une autorité.

- Une régulation d'ensemble, puisqu'il y a le principe de bloc de compétences.

Loi du 26 janvier 1984 : Le statut de la fonction publique territoriale :

- On décalque le statut de la fonction publique d'Etat, avec des aménagements spécifiques :

- 50 000 employeurs différents et non 1. Donc, liste d'aptitudes.

Loi du 25 janvier 1985, en matière scolaire, qui confie la construction et l'aménagement des bâtiments scolaires :

- A la commune pour le primaire

- Au département pour les collèges

- A la région pour les lycées.

Loi du 10 juillet 1982, qui crée la CRC pour les vérifications d'aspects budgétaires sur les collectivités.

En 1986, premières élections régionales.

De 1986 à 1992, aucune reformes majeures concernant les collectivités territoriales.

A partir de 1992, une autre période, **appelée consolidation** jusqu'en 1999 :

- **Loi ATR de 1992** (Administration Territoriale de la République) qui concerne la décentralisation et l'administration déconcentrée de l'Etat.

- Ca lance la révolution intercommunale : création des COM COM, et des comités de villes et de districts, avec des incitations financières.

- L'émergence d'un statut embryonnaire de l' élu local : indemnisation, régime juridique, droits d'élus.

- **1996, réforme très importante de la Polynésie française**, avec autonomie évolutive.

- **1998, réforme de la Nouvelle Calédonie**, qui va avoir un statut dérogatoire, car elle aura un pouvoir législatif Calédonien d'adaptation.

- **Loi du 12 juillet 1999, Chevènement**, qui crée les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. On supprime ainsi les communautés de villes et de districts. On incite avec une fiscalité propre, touchant donc des impôts personnels.

- **Réforme de 2000**, sur la limitation du cumul des mandats, on ne pourra plus être élu local multicarte :

- 2 mandats maximum

- Pas 2 exécutifs locaux....

- **La parité le 6 juin 2001, dans les élections locales.**

- **La loi du 27 février 2002, dite démocratie de proximité :**

- Elle invente le Conseil de Quartiers dans les agglos de + de 80 000 habitants.

- Met en place un statut très perfectionné de l' élu local :

- formation, financement, retraite spécifique, couverture sociale.

- On va transférer de nouvelles compétences vers les régions, comme les chemins de fer (TER).

Quels sont les grands principes ?

Les principes fondateurs :

- Dans le processus de décentralisation, grand principe de reconnaissance politique des collectivités. La vie locale sera rythmée par des élections.

- La limitation du contrôle de l'Etat, avec l'instauration du déferé préfectoral. Le préfet saisi le juge s'il n'est pas d'accord :

- Transmission par voie électronique ou courrier, de l'acte total à la préfecture.

- Contrôle de légalité par les agents de préfectures. Si problème, appel..puis phase écrite.

- Puis envoi du dossier au tribunal administratif.

- Les compétences ont été réparties par bloc :

- A la région : l'aide économique, la prospective.

- Au département, les questions sociales, l'aide sociale.

- La commune pour les services de proximité comme l'urbanisme (permis de construire).

- **La libre administration :**

- Pas de tutelle de la région sur les départements et inversement. - Pas de hiérarchie entre eux, et problèmes quand tout le monde fait tout.

- Rénovation complète du statut d'outre mer.

Bilan :

Un aspect diagnostic :

Bilan de la Commission Mauroy consensuel sur les évolutions et dysfonctionnement du système français. Le rapport relève l'illisibilité du cadre institutionnel :

- Débat sur les milles feuilles administratifs françaises.

- Problème des chevauchements de compétence et des confusions.

- Faiblesse de l'encrage démocratique, particulièrement pour les conseils régionaux et généraux.

- Problème de l'autonomie financière des collectivités dans un système très complexe.

Des propositions :

- Le tandem Région-EPCI où toutes les compétences, le personnel sont.

- Renforcement du niveau régional, en leur donnant l'université et la recherche.

- Simplification de la vie sociale, interdiction complète du cumul des mandats, et généralisation du Conseil des Quartiers.

- Clarification des compétences et une spécialisation des impôts :

- On donne la taxe d'habitation à la commune intégralement

- Toutes les taxes foncières aux départements.

- La taxe professionnelle à la région. (si crise problème de financement).

Le Rapport Mercier : Bilan de la décentralisation de juin 2000.

- Ce qui caractérise ce rapport c'est l'autonomie financière.

- Nécessité d'introduire une garantie constitutionnelle lourde.

Rapport du Conseil Economique et Social de juin 2000, sur la décentralisation et le citoyen :

- Echec de la démocratie au plan local en France. Donc, création de la démocratie participative a coté de la démocratie représentative.

Acte II de la décentralisation

Contenu :

Cette réforme est faite en plusieurs étapes :

- Une révision constitutionnelle du 23 mars 2003 : La France est une République décentralisée.

- Jusqu'ici la constitution ne connaissait que deux collectivités : Commune, Département, et maintenant Région, et la Corse.

- Les Collectivités d'Outre Mer : Nouveau statut à autonomie renforcé, qui se substitue aux anciennes TOM.

- Nouvelle Calédonie
- DOM ROM

Un oubli : les structures intercommunales.

- Le renforcement de la démocratie locale :

- Le référendum décisionnel communal
- Un droit de pétition des citoyens qui permet d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée Délibérante un problème ou une question.

- L'expérimentation : Autrement dit les collectivités vont pouvoir déroger à la loi française, dans le cas d'une expérimentation habilitée.

- L'autonomie financière : Les recettes fiscales et les ressources propres doivent constituer une part **déterminante** des ressources des collectivités locales. Ce qu'on touche des impôts doit représenter une part importante de nos ressources (quel chiffre ?).

- La notion de chef de file, avec une certaine hiérarchie.

3 lois organiques :

- Sur l'expérimentation, qui fixe son régime.
- Relative au référendum local. Cela ne marche que si la participation dépasse 50%, avec majorité, contrôlé par le préfet.
- Relative à l'autonomie financière, avec le montant des ressources gelées sur 2003.
- La loi du 13 aout 2004, sur la liberté et responsabilité locale, qui fixe les nouveaux transferts de compétence, pour les régions, départements...(RMI-RMA, routes, TOS des collèges).
- Loi du transfert des personnels : Cette loi transfère 140 000 agents de l'Etat vers les Collectivités : TOS, Equipement.

Bilan de cette réforme :

Des réussites de l'acte II :

- Les transferts de compétence, qui ont été réels, effectifs et correctement faits. Facultatif pour les ports, aérodrome.
- Le transfert des personnels qui ont choisi le statut de la FPT.
- Les transferts financiers, que l'Etat a compensé à hauteur de 1,4 milliards sur 2005 aux collectivités, donné en impôts (taxe de la TIPP, taxe d'Assurance Auto).

Echecs :

- Expérimentation
- Référendum local, pétitions inutilisées.
- Au regard de l'acte I, l'acte II est minime, aucun intérêt.

- Aucun des problèmes de fond de la décentralisation n'a été attaqué :
 - Problème d'architecture, avec l'émiettement communal (36394 communes). (+ de 50% des communes en dessous de 1000 habitants).
- Intercommunalité pas assez performante.
 - La décentralisation était assise sur un non choix : on a maintenu la commune, la région, le département. Conséquences :
 - Doublon multiples
 - Surcout : EPCI-Mairie : transferts de ressources, mais on garde les surplus.

Sorties ?

- Suppression du Département pour l'intégration de la Région. Compliqué car ancré historiquement en France, et légitime en campagne.
- Jouer sur la dynamique, au fur et à mesure un couple va l'emporter sur l'autre :
 - Mauroy : Intercommunalité.
 - Droite : Département et la Ville, car l'UMP a ses bastions.
 - La modulation, on n'aurait pas la même pyramide administrative suivant le territoire.
 - On aurait régions, structure intercommunale et ville dans les zones urbaine
 - Régions département et commune dans les zones rurales.

Problèmes majeurs de la décentralisation :

1) Enchevêtrement des compétences :

- Mairie : service des compétences
- Département : aide social
- Région : Développement économique.

- Mais dès 1982, exceptions :

- Education : école primaire aux commune, collège aux départements, lycée à la région, mais pour le personnel c'était l'Etat.

Clause de compétence générale : cela signifie que chaque acteur s'occupe de ses intérêts.

Mais il y a des facteurs de complexité lourds mais incontournable :

- **La contractualisation de l'action publique** : Dans chaque région, l'Etat signe un contrat de Projet et de la région, On va cofinancer, entre Etat, Région, Département.

Toute action publique est menée dans des domaines partenariaux. La phase de cofinancement est très longue (5-10 ans pour chemin de fer, contournement de ville).

2) L'émergence et le développement de politiques transversales : La politique de la ville ou en faveur des banlieues. Pour mener une action, ce sont des dizaines de politiques sectorielles différentes avec différents acteurs, qui vont être utilisés de manières cohérentes :

- Politique d'aide aux entreprises
- Politique de logement (démolir immeuble 30-50 acteurs).
- Politique de logement social
- Politique en direction de la jeune

Avec différents acteurs pour chaque projet.

Illisible et aussi très peu performant, avec beaucoup de dépenses...

Possibilité de changements :

- Un outil intelligent : La Notion de chef de file.

Il y a toujours un acteur prédominant par rapport aux autres, financièrement. Cet outil pourrait être un outil de régulation de l'action des différents acteurs publics.

Cependant, personne ne l'utilise vraiment.

- Décentralisation à géométrie variable :

- Dans des secteurs, ont confié la priorité à un acteur sur les autres. C'est donc plus ou moins à un retour à la notion de bloc de compétence.
- Ou par territoire, et donc accepter un certain agencement des acteurs à un endroit, et un autre à un autre endroit.

3) l'autonomie financière

- L'Etat transfère + de charges que de ressources.

- Problème d'endettement des collectivités, car les banques prêtaient trop facilement aux villes.

4) Le statut des personnels.

- Ils dépassent les 1,5 millions de fonctionnaires, et cela n'a pas cessé.

- La croissance de l'emploi public s'est fait exclusivement par les collectivités. L'Etat a donc diminué sa part.

- Les personnels avaient peur d'être moins bien traités qu'à l'Etat. Ils ont fait le forcing pour avoir le même statut que celui de l'Etat. On a dupliqué les mêmes erreurs.

- Le problème sont les personnes qui ne veulent pas travailler :

- pas de possibilités pour inciter.
- Pas de possibilités pour réprimer.

- Les élus recherchent des contractuels (20%).

- Au début, ils ont été créés pour les haut postes, les mieux payés.
- Ils ont été créés pour les bas de gamme.

- L'Etat, idem avec les emplois jeunes, CES.

Le statut ne fait pas l'unanimité, sauf chez les fonctionnaires, pour la sécurité de l'emploi. Mais les cadres préféreraient un autre régime.

5) L'un des échecs de la décentralisation : L'incapacité à créer une authentique démocratie locale.

Elections avec un système représentatif efficace, mais les gens ne vont pas voter aux régionales, ni aux cantonales.

Efficace avec le système de déformation : 50% des voix = 75% des sièges.

Ce qui ne marche pas :

- Débat local inexistant. En réalité les gens votent sur un homme, et non sur un les idées. On a eu une hyperpersonnalisation des locaux.

- Eligibilité à vie.

- 35% des femmes sont des élus, et 18% des exécutifs.

- Obligation d'un jeu de connivence des journaux, pas de critique des élus.

- Idem en interne, en Conseil Municipal, avec peu de débats :

- L'opposition dans les Conseils est faiblement dotée (pas de locaux, pas d'ordinateurs). Donc pas de contreproposition, juste protestataire symbolique. Débat ritualisé, ou on entre jamais sur le fond.

- Problème structurel des Conseils Municipaux : Maire en ROI. Principalement des réélections.

- Cumul des mandats. Cela n'existe qu'en France :

- Mandats électifs (Maire et Président du Conseil Régional).

- Mandats non électifs : (Maire et Structure intercommunal, Président d'Hôpital, Crédit Agricole).

Donc collectivités pas bien gérées, et des citoyens qui ont des distances à la politique de plus en plus grandes.

Points positifs :

- Des efforts de liberté locale (avant 81, la moindre décision importante remontait à Paris).

- Cela a permis aux français d'identifier des champs politiques de participer à un système, grâce à l'élection.

- La France s'est modernisé grâce à la décentralisation, et donc aux collectivités. (C'est grâce aux collectivités et non à l'Etat).
- Sentiment de liberté aux gens.

LA POLITIQUE DE LA FAMILLE

Représente 2,7% de la richesse du PIB en France, alors que l'Allemagne 3,1%.

Accoler politique et famille, c'est quelque chose qui n'a rien d'évident. A première vue, la famille relève de la sphère privée de l'intimité, et donc pas à être sous l'emprise de l'Etat.

La politique familiale n'existe pas ailleurs, cela ne veut rien dire :

- Les allocations familiales, en Angleterre sont des aides aux enfants, car c'est l'individu qui compte.
- Beaucoup de pays ont connu des politiques familiales sous des régimes autoritaires, et donc associe cela à des événements traumatisants, (Espagne avec le Franquisme, Italie avec le Fascisme, Allemagne avec le Nazisme, et Europe centrale avec le communisme).

La famille a nécessairement un lien avec la politique. Pour deux raisons :

- La famille est constitutive du politique, c'est-à-dire que toute société repose sur des liens du sang.
- La famille n'est jamais une réalité autarcique, elle existe à l'intérieur d'une société en lien avec elle. Le pouvoir ne peut pas ignorer la famille.

La manière dont l'Etat traite la famille, est toujours le fruit d'une construction politique différente.

Historiquement :

En France, **la famille a été sur la tutelle de l'Eglise au début.** Sous l'ancien régime, c'est une organisation avec des liens familiaux, des alliances. C'est une société dont l'ordre est familial.

L'Etat en cours de développement au XVIème, a senti que c'était un enjeu central pour lui. Il a donc cherché à s'immiscer sur la question familiale :

- Imposer des règles sur l'Etat civil : Imposées aux Eglises, car c'est elle qui administre.
- L'Etat cherche donc à concurrence l'Eglise, à exercer un certain pouvoir.

La grande rupture s'opère à la Révolution. Elle a un double sens :

- L'Etat se substitue à l'Eglise, et prend en main la question familiale complètement. (divorce...)
- Ce n'est plus une société reposant sur le clan ou la lignée familiale.

La société moderne est un ordre contractuel entre des individus égaux, et non obéissant à la loi du Père.

Ce qui veut dire que la famille devient une institution charnière. Elle est entre les individus qui constituent la sphère privée, et l'Etat qui constitue la sphère publique.

Au lendemain de la 2^{ème} guerre mondiale, la moitié des dépenses de l'Etat concerne la famille = Institutionnalisation d'une politique de famille.

La famille a une certaine plasticité, très mouvante, avec des visages nouveaux. Du coup, il y a une demande permanente d'adaptation du pouvoir, à la réalité du pouvoir, évolutive.

Ensuite, mutation de la famille, saisie par la politique.

I) Transformation de la politique familiale

La notion de famille est difficile à définir. 2 éléments :

- Un élément vertical : Lien de parenté
- Un élément horizontal : Phénomène de cohabitation.

A) La naissance de la politique familiale

1) Ses origines intellectuelles

3 courants ont poussés au développement de la politique familiale :

- **Le familiarisme catholique**, au 19^{ème} siècle, qui a développé une conception non seulement de défense de la famille mais de promotion.
 - Vers la fin du 19^{ème}, beaucoup d'organisations familiales.
 - Se développe par la suite les mouvements d'actions catholiques.
 - Ce mouvement a été important car c'est à lui que la famille est une institution, une entité. La famille sera donc une catégorie du droit social.
-
- Puisque la famille est une institution en elle-même, elle doit avoir une représentation à elle. C'est l'UNAF de nos jours, qui a le monopole des familles auprès des pouvoirs publics.
 - Ce familiarisme préconise un type de famille, il est très normatif. Mr Gagne Pain, marié avec Mme Au Foyer, avec leurs enfants.

- **Le Natalisme**, d'inspiration républicaine, créé au 19^{ème}. Ce qui est important, c'est la fécondité.

Les républicains sont devenus importants après 1870, 1918 et 1948, avec la question démographique. D'autant plus que la défaite est interprétée comme une insuffisance d'enfants.

Les républicains attaquent le rôle du Père. Ils vont prôner la solidarité horizontale : des célibataires vers les familles.

- La tradition sociale :

Modèle Allemand de Bismarck. L'Etat et les employeurs vont prendre des mesures entre 1850 jusqu'à 1900, avec l'acceptation du sur salaire, pour charges de famille.

En France, on va voir tout un ensemble de mesures familiales :

- Aide aux enfants, à l'éducation, aux loisirs.

Cela va mener à la loi de 1913, sur l'assistance aux familles nombreuses (4 enfants et +).

Dès 1918, de grandes entreprises vont adopter volontairement des mesures de sursalaires en internes les salariés avec beaucoup d'enfants. Ce sont les entreprises d'inspiration catholique sociale.

- **Une 4^{ème} : Individualiste** : Ce n'est plus la famille qu'il faut protéger mais les membres en tant qu'individus.

2) Les référentiels d'actions publiques

Théorie de 1980, de Pierre Muller : Quand on conduit une politique publique, il y a une vision qui ordonne. Cette vision est structurée : Une partie cognitive et instrumentale.

Dans quel sens fonctionne le sens de la solidarité ?

- Horizontal : Célibataire vers famille
- Vertical : Riches vers pauvres.

Référentiels d'actions :

Solidarité horizontale :

- *Le familiarisme pur :*
 - Objectif: Promouvoir la famille avec un maintien de son niveau de vie.
 - Outil : Quotient familial (l'avantage croît avec les charges et les revenus).
- *Le familiarisme social :*
 - Objectif : Augmenter le niveau de vie de tous. Donc logique universelle.
 - Outil : Allocations familiales.

On peut y introduire une variante nataliste : Donner un avantage accru au-delà d'un certain seuil, comme au 3^{ème} enfant.

Solidarité verticale :

- *Socialisme familial :*
 - Objectif : Egaliser les efforts. On limite donc les aides en fonction des revenus.
 - Outil : complément familial, aides aux logements, le plafonnement du quotient familial.

Il existe aussi une variante nataliste : la mise sous conditions de ressources des allocations familiales.

- *Well fair (idée de bien être) :*
 - Objectif : cibler les aides en directions de plus démunis.
 - Outil : API, RMI.

Une variante à ce modèle : Le work... On doit avoir d'un côté une assistance mais en face de l'assistance une contrepartie double, en termes d'activité de la personne, mais en termes de comportement moral. (Le chômage...)

B) Les grandes étapes de la politique familiale française

On ne peut parler qu'une politique de la famille en France **qu'en 1945**, avec une couverture généralisée de la famille qui est mise en place.

Deux axes :

- Un outil fiscal d'aides, avec le quotient familial.
- On va constituer **une branche entière de la sécurité sociale**, autour de la famille :
 - 4 aides sur le marché vont structurer le secteur :
 - Les Allocations familiales dès 1946
 - L'allocation de salaire unique pour les familles les plus pauvres.
 - Les allocations prénatales.
 - l'allocation maternité.
- Complété par 2 dispositifs :

- Les aides au logement avec les HLM
- L'aide d'éducation spéciale : les enfants handicapés

Un dispositif se déploie donc, **et à partir de 1970**, on va entrer dans la limitation des aides familiales. Le contexte n'est plus le même, on est en période de crise.

En 1954, une famille avec 2 enfants, recevait par mois, l'équivalent de 464 euros.
La famille aujourd'hui, 113 euros.

En 1954, 3 enfants : 754 euros par mois
Aujourd'hui : 257 euros.

Transvasé vers la santé et la vieillesse et le chômage....

Deuxième tendance : Ciblage des aides. Constituer des aides pour des populations très particulières, donc peu nombreuses.

La question du congé parentale : Elargissement aux Pères.

II) Institutionnalisation de la politique familiale

A) Les acteurs de la politique familiale

1) L'Etat

Depuis 1939, on a un secrétariat d'Etat à la famille. Mais une grande partie de la politique familiale transite par d'autres ministères :

- Le ministère du logement
- Le ministère de l'économie
- Les affaires sociales
- La justice.

On a depuis 1998, on a une délégation interministérielle à la famille, une administration chargée de coordonner les ministères.

2) La CNAF (caisse nationale des allocations familiales)

C'est l'organe de la SS, qui gère toute la famille. Elle gère une grande partie d'aides aux logements.

L'Etat s'engage vis-à-vis de la CNAF pour 3 ans, avec une convention d'objectifs.

3) L'UNAF (l'union nationale des associations familiales)

Les plus importantes sont les unions départementales (UDAF). Il y aussi des groupements nationaux, mouvements familiaux généralistes.

Elles ont la charge de la tutelle sur les majeurs, sur les prestations sociales. Elles développent aussi le Conseil sur l'économie familiale. Et enfin, en matière de médiation familiale.

Financé par un fond prélevé sur les prestations sociales.

4) La conférence de la famille

L'idée est de faire une réunion annuelle entre les pouvoirs publics (parlement et gouvernement, la caisse nationale (CNAF) et les familles (UNAF).

On fixe les grandes orientations, et aussi l'occasion de faire des annonces.

STOP

B) Les instruments de la politique familiale

1) Les mesures financières

Ce sont les prestations familiales : Ce sont des aides directes aux familles, qui sont des prestations générales d'entretien, d'accueil, de garde des jeunes enfants, liée à leur éducation.

- L'essentiel est versé par les CAF. Une partie de ces transferts peuvent relevés des employeurs comme dans la fonction publique, où les employeurs prennent une partie.
- Une bonne partie sont universelle : Alloc

Dans ces prestations, il y a :

- L'aide au logement (APL), et concernent indirectement les familles.
- Même chose pour le RMI, avec une part en fonction de la taille de la famille.

En 2007, l'ensemble des allocations logements : 7,3 milliards d'€, et 1,8€ par la famille.

La dépense sociale indirecte sous formes d'aides : Comme la construction de crèches. Mais problème dans les infrastructures d'accueil.

III) Les mutations de la famille

- Il y avait une opposition entre le nord et le sud de l'Europe.

- C'est au cours du 19^{ème}, que s'est imposé la famille traditionnelle, qui s'est progressivement restreinte (parents, enfants, grand parents).
- A partir des années 60, véritable révolution concernant les formes de la famille :
 - **Le mariage a diminué très fortement**, puis s'est stabilisé au début des années 80.
 - **Ce qui a cru, c'est le taux de divorce :** 1/2 dans les grosses agglomérations. Jusqu'en

75, le divorce était possible exclusivement pour faute.

- Vote d'une loi de divorce **par consentement mutuel**, mais la société ne l'accepte pas dans les années 70.
- Essai de banalisation du divorce, car cout important (magistrats, avocats).
- 32% en 2002 sont célibataires.

- Dès la fin des années 60, **maitrise de la sexualité**, développement de la pilule.
- Ensemble de droits et d'accompagnements sociaux qui vont porter l'idée que **la**

femme peut être active :

- Travail beaucoup plus fort en France (elles travaillent plus et font plus d'enfants).

- Structures de gardes
- Scolarisation à 2 ans, amplitude large des horaires.

= Possible de faire une activité tout en ayant des enfants.

- Les femmes qui conservent une activité avec 2 ou 3 enfants : catégorie moyenne ou supérieure.

- La moyenne du 1^{er} enfant arrive beaucoup plus tard (idem pour la mise en couple, le fait de quitter les parents, le fait de travailler).

- **Différents types de familles non classiques :**
 - la famille monoparentale, avec ou sans enfants (- de 10%)
 - les familles recomposées.

- **La taille de la famille a diminué :**
 - 3,2 enfants en 1970
 - 2,3 enfants en 2002
- **Age du mariage :**
 - Hommes : 23 à 30 ans
 - Femmes : 22 à 29 ans.
- **2 types d'adoption :**
 - Interne : Né sous X en France, Abandon.
 - Externe : International : En dessous 3000.

Colombali préconise un passage à l'anglaise : Comme il n'y a pas d'espoir d'amélioration, libéraliser les adoptions internes (après 6 mois adopté).

- **Homosexualité :**
 - PACS : bémol pour les successions. Participe à une réforme de la conjugalité :
Concerne aussi les unions libres hors mariages, surtout chez les enseignants pour la mutation.
- **Parentalité :**

Ce sont les rôles confiés à chacun des parents par la loi. Il n'y a plus de clivage des droits parentaux.

Loi de Nadine Morano :

- Prise en compte des droits des beaux parents.
- Alléger le fonctionnement des familles monoparentales.

Loi du 31 mars 2006 : Contrat de responsabilité parentale, qui prévoit qu'un certain nombre d'obligation pour les parents, le cas échéant, **le président du conseil général peut supprimer les alloc.**

- **La question de l'autorité**

Exclusivement exercé par le père, car la mère était juridiquement incapable.

Extension des droits parentaux, au-delà des seuls couples mariés.

Loi de 2002 : relative à l'autorité parentale, qui vise à assurer une égalité des enfants, quelque soit la situation matrimoniale des parents.

Cela pose le principe qu'il est nécessaire d'avoir deux adultes autour de soi.

EN EUROPE :

- La politique familiale la plus forte se situe dans les pays nordiques : Danemark, Suède, Norvège, Finlande :
 - Investissement **1,5 supérieur** à la moyenne européenne. 3,5% du PIB / 2,4% dans l'OCDE.
 - **Le niveau d'infrastructure colossal** : auprès de crèche, système de garde obligatoire pour chaque entreprise, et si trop petite système collectif.
 - **Dispositif de congé rémunéré**, par la durée et le niveau de rémunération, très bien payé.

- A contrario, les pays latins du sud, avec un niveau d'aide très faible :

- Les droits en termes de congé faible
- Les indemnités sociales sont faibles.
- Infrastructures en déficit.

Seul 7% des enfants en Italie sont en garde.

En GB : Cible de la politique limitée :

- On aide l'enfant et non la famille. Et les enfants d'âge préscolaire et pauvre
- Donc congés faibles voir inexistant
- Offre publique de service faible

La France n'obéit à aucun de ces modèles. Classé dans la moyenne supérieure des systèmes d'aides :

- Aides essentiellement numéraires, y compris au plus haut revenus. ¾ sans conditions.
- On a un sous équipement en matière d'offres de crèches.
- Maintient un fort taux d'activité des femmes.
- La politique familiale ne corrige pas les inégalités.

POLITIQUE DE LA DEFENSE

Origine : Révolution de 1789, avec une armée volontaire, de conscription.

Passage à la professionnalisation (Idem en GB, aux USA) : 1996 par Chirac.

Stratégie, Gestion du personnel, aspect industriel, **complètement revu après la chute du mur de Berlin : 1989. On prend conscience aussi avec le livre blanc de 1994 sur la Défense :**

- Diagnostic de la situation avec un catalogue de réponses importantes, très larges.
- Il donne une loi 1996-2001: **La 1^{ère} LPM** (loi de programmation militaire) centré sur la professionnalisation de l'armée.
- Seconde loi 2002-2007 : **2^{ème} LPM** : Réduction du format de la défense.
- **Livre blanc de la défense de 2009** : Définit de nouveaux objectifs pour la défense jusqu'à 2012-2014.

La guerre du golfe de 1991, révèle le caractère inadapté de l'armée, car l'action majoritaire à faire est une projection : **projeter les forces, loin et rapidement.**

Deux types de forces :

- FAR : force d'action rapide
- FAL : Force d'action lente, parti au Golfe.

On a opéré **un certain nombre de diagnostic commun**, convergent qui vont émerger :

- **Terrain Stratégique :**
 - La défense n'est plus territoriale. Il était construit pour défendre les frontières (30% en Lorraine).
 - La menace était précise, identifiée (Est). Maintenant, diffuse, incertaine, lointaine.

- Menace classique : Dissuasion nucléaire.
- Menace incertaine : sert à rien

- La nature de la guerre change : De plus en plus de conflits entre coalitions, dans le cadre d'une projection, et donc cela suppose une armée au format plus restreint, plus entraîné, voir professionnalisé

- **Terrain industriel :**
 - le marché de l'armement doit être globalisé, et qu'il faut procéder à des très grandes concentrations.
 - USA : 3 plus grands groupes mondiaux d'armements.

- Fusion d'entreprises nationales. Il faut une industrie européenne de l'armement.

A) 1^{ère} tendance : Transformation des armées elles-mêmes :

Politique de défense, à l'extérieur et loin. Gestion de conflits régionaux, à la stabilisation de relations internationales, et cela implique une interaction plus forte entre le militaire et le diplomatique.

Ce contexte va imposer **deux grandes mutations dans les armées :**

- Logique d'adaptation de l'organisation.

- Il faut reconfigurer pour aller dans une logique expéditionnaire :

- Cela implique une **réorganisation avec les alliances existantes**: Positionnement par rapport à l'OTAN.

- Cela implique que **l'armée est un outil technologique**, avec l'idée que l'armée est une force mobile, agile, réactive. Deux conditions :

- Un très fort accent sur l'information (renseignement)

- Une mise en réseau des forces. Pour qu'on puisse agir à plusieurs :

- L'interopérabilité

- Standardisation des armements

- Planification des forces.

- Planification des capacités à partir des menaces.

Cela suppose que les armes (marine, armée de terre, de l'air), construites et gérées séparément, doivent être gérées de manière commune. (conséquence de l'interopérabilité).

Développement de cellules inter-armisation.

➤ La professionnalisation de 1996 :

- Changement radical : **Changement de culture** à plusieurs titres :

- Jusqu'ici, ressource humaine, éternellement disponible sous la main.

- Du jour au lendemain, l'armée se passera des appelés (conscrits).

- Diminution d'une partie des cadres aussi.

- L'armée se transforme en recruteur attractif, très lourd pour elle : Contractuel de 3 ans, concours, puis fonctionnaire : la quasi-totalité échoue.

- **Restructuration complète :**

- Nouvelle politique de rémunération

- D'entraînement.

- D'acquisition des qualifications

- L'armée devient plus féminine, principalement dans les postes civils de l'armée (40%). Idem, chez les combattants, même chez les officiers (10%).

- Les emplois civils deviennent de plus importants dans l'armée, en nombre et en qualification.

B) 2^{ème} tendance : Transformation de la politique de la défense, sa délimitation.

Les contraintes budgétaires qui ont pesées sur les politiques de la défense, très forte à la fin des années 90, et au début des années 2000. Ce contexte a obligé à deux mouvements :

- **Externalisation (privatisation) de la défense.** Bizarre, car régaliens, donc insusceptible d'être privatisés. A partir des années 90, d'un certain nombre de fonctions :

- Dans le secteur de l'industrie de l'armement. De grandes industries capitalistiques, autonomes.

- Tout un ensemble de tâches identifiées et envoyé à l'extérieur :

- Entretien

- Maintenance

- Restauration

- Gardiennage

- Formation

On refuse d'externaliser les tâches qui concernent le caractère opérationnel, proche du combat (USA, déjà effectuée, avec armées privées).

Perte particulier en amont : Stratégie et Recherche.

- Désectorisation : Jusqu'ici le secteur de la défense était une politique publique à part, régulé par des normes spécifiques. Ce caractère disparaît. Cela devient un secteur d'activité comme les autres politiques publics, soumis aux mêmes normes d'actions publiques. Les frontières administratives de l'activité défense ont été entièrement revues :

- La lutte contre le terrorisme, implique non seulement que quasiment toutes les forces de défenses soient mobilisés (protection des lieux sensibles, espace aérien maritime). Mélange avec les forces militaires, et civiles. Interpénétration entre sécurité intérieure et extérieure. **(Autant armée que civil et magistrature).**

On assiste à une militarisation de l'appareil policier, et policierisation des missions militaires.

- Les opérations extérieures : Hybridation entre la partie diplomatique et la partie militaire. STOP

Diplomatie de la défense axée sur la prévention des conflits et des crises :

- Pesé dans la négociation
- Menace dans la section commerciale, si on ne fait pas si ou ca...

C) 3^{ème} tendance : l'internationalisation de la défense

Ce sont **les formes de l'internationalisation** qui ont changé.

Jusqu'ici le processus classique était de passer par des alliances militaires établies, organisées, des arrangements coopératifs entre Etats, qui sont institués.

La nouveauté est double :

- On passe par des organisations internationales et non plus des alliances militaires.
- Ces coalitions changent pour chacune des missions. C'est la mission qui fait la coalition.

Une politique publique est **un processus social qui est constitué d'un programme d'action, résultant d'interactions entre les acteurs publics et privés**, et orienté vers la solution de problèmes publics.

Le nombre d'acteurs a démultiplié et démultiplié en nombre de niveaux.

Le programme d'action vise à résoudre un problème public.

C'est aussi une discipline : l'analyse de politiques publiques :

- Elle est née tardivement, dans les années 60 aux USA.
- En France, dans les années 80.

L'Etat doit être un acteur suffisamment influent sur la société. Mais il y a un décalage entre ce qu'annoncent l'Etat et les résultats de son action.

On associe l'Etat à l'intérêt général, légitime, fort. Or l'analyse des politiques publiques va rompre ce lien : **ce n'est pas parce que l'Etat intervient que c'est l'intérêt général, il faudra le prouver : L'Etat peut mentir, manipuler, cacher.**

On doit débattre des conséquences de l'action réelle, et non pas des discours. On analyse aussi le processus qui introduit l'action.

- I) **Le modèle classique de l'action publique**
- II) **Les tendances actuelles de l'action publique**

I) Le modèle classique de l'action publique

De 45 à 80 :

Il y a l'action elle-même.

Et la manière dont on la comprend.

Chaque pays à un style.

A) Le modèle français de l'action publique

Il est caractérisé par le modèle Jacobin.

- Ce qui caractérise la France, **c'est la centralité de l'Etat, sa prééminence.** DE Gaulle : « **Il n'y a de France que grâce à l'Etat** » :

- Très tôt, l'Etat dès le 16^{ème} et surtout au 17^{ème} a tout fait pour lutter en faveur de l'unité : Imposer des normes, règles, coutumes et moeurs communes, et impulser du développement économique.

- Saint Gobin, par Colbert...

Programmes Nucléaire, Concorde, Mirage 4.

- En France, **il y a une secondarité du marché.** Le 1^{er} investisseur en France, jusqu'en 1983, c'est l'Etat, avec le ministère des postes et communications notamment.

Les entreprises françaises ont accepté que la volonté de l'Etat était supérieure au marché.

- **Relégation de la société civile.** L'Etat les écoute, les respecte, et sont capables d'imposer leur vue à l'Etat.

- **L'Etat et la société civile sont très séparés, et l'Etat domine la société civile**, il la dirige indirectement. Il accepte de travailler avec elle si celle-ci manifeste une soumission :

- Autonomie financière des associations vis-à-vis de l'Etat.

- Corporatisme sectoriel : on accepte que des acteurs de la société civile, cogèrent un secteur : FNSEA en agriculture, Education nationale avec les syndicats enseignants. Idem dans l'armée.

- **Marginalité du local** : Jusqu'en 80, cela ne compte pas. Les élus locaux sont vu comme petit, incompetent, et de corruption.

Tout cela a deux grandes conséquences :

- Depuis les années 45, on assiste à une victoire progressive de la technocratie. **La haute fonction publique devient l'élément fondamental.** C'est la que se décide les politiques publiques : ENA. Ces élites ont un monopole de l'expertise jusqu'en 80. Notre élite est très fermée, avec une voie d'accès unique, cohésion forte. **Ce sont aussi les élites économiques, et administratives, industriels.**

Cela été vu comme un avantage. Mais en 80, remise en cause de l'ENA et des élites.

Aux USA, c'est très fractionné, avec un problème de cohérence. Les USA envient notre modèle.

Exemple :

Réforme hospitalière de 1958, *Jaumous, sociologie de la décision.*

La politique analysée est **l'ordonnance du 30 décembre 1958**, qui va opérer une rupture dans la gestion du milieu médical :

- Elle introduit l'idée d'un tremplin hospitalier : concours national de médecine.
- Des nouveautés : la Biologie.
- Elle transforme les Hôpitaux, en CHU.

Donc grand changement global. Comment s'est prise cette décision ?

➤ **Les conditions de la décision :**

- Dans les années qui ont précédé, on prend conscience d'un décalage de plus en plus fort entre d'un côté le fonctionnement des hôpitaux, et de l'autre les performances dont la médecine est théoriquement capable.

Des médecins vont devenir une sorte d'association militante et proposer des changements : Ils sont jeunes, et formé aux nouvelles techniques. Ils vont donc rendre audible leur discours à des gens. Ce qui propose va permettre de faciliter l'accès à l'hôpital des populations. Or, le ministère souhaite changer le secteur mais il y a des oppositions.

- Un personnage va se saisir de l'occasion pour incarner cette réforme : Robert Debré, qui sera une personnalité réformatrice. Il a deux atouts :

- Professeur de médecine de renommée mondiale.
- Il a la confiance du gouvernement.

Il va donc piquer l'idée des jeunes médecins. La décision que prend Debré a 3 caractéristiques majeures :

- Cette décision est **globale** : affecte le quotidien de tous, affecte les filières enseignements, et la recherche à l'hôpital.
- C'est une décision **politique**. Elle injecte de nouvelles valeurs dans le secteur médical :
 - Jusqu'ici, **c'était du corporatisme**, dont chacun gérait leur hôpital.
 - Et le caractère libérale : c'était un business d'indépendants. L'ordonnance de 58 introduit **l'idée d'un statut de fonctionnaire** à l'hôpital, **l'égalité des chances à travers le concours**, et des soins.

- C'est une décision **autoritaire**. Debré a travaillé seul, sans consulter personne.

B) **La crise du modèle français**

Il y a hybridation des styles nationaux dès 80.

Il y a un ensemble de facteurs de **mutations historiques qui se sont développés** :

- **Reconnaissance du rôle central du marché en 80**, car l'Etat qui injecte beaucoup d'argent ne fonctionne pas, car cela profite à l'étranger quand c'est mal coordonnée.

A partir de 83, on valorise donc les entreprises, les contraintes internationales et européennes.

- **La perte de centralité de l'Etat** :

- Economiquement, moins de budget.

- L'Etat va se trouver mangé par le jeu de l'intégration européenne, et par le développement des collectivités locales.

Le modèle européen est un processus de décision, sans conflits. On insiste sur les points de convergence, avec une logique de compromis.

- **Le déclin du corporatisme sectoriel** :

Pour plusieurs raisons, les grands acteurs sont entrés en crise. En éducation, cela ne se décide pu avec **la FEN** (syndicat), idem avec **la FNSEA** qui a perdu de son pouvoir.

Exemple :

1960 : Augmentation du trafic routier à Lyon : donc autoroute.

1986 : Le ministère de l'équipement constate un engorgement autour de Lyon. Projet d'autoroute. On informe les élus locaux. 3 possibilités de voie d'autoroute, pour l'autoroute, mais pas auprès de chez soi.

Donc on demande d'autres tracés possibles : 8 possibles, avec protestations jusqu'en 1991.

1991 : L'Etat choisi le tracé nord, mais législatives et régionales, qui va porter sur la question de l'autoroute, pour des raisons tactiques. Donc manifestations.

L'Etat décide de changer de stratégie, et fait une persuasion, avec une lettre pour l'A89, pour expliquer le bien fondé de leurs choix.

1997 : Voynet prend ce dossier

1999 : Voynet abandonne le projet.

2002 : Le projet ressort avec un travail du département et de la région. Possibilité en 2012.

L'opinion publique devient importante : Association

Les collectivités locales : avec les élus.

Donc il n'est plus possible de faire comme avec Debré, car il y a des acteurs trop puissants pour pouvoir le faire.

C) **Analyse classique de l'action publique**

1) **Les modèles théoriques**

a) **Le modèle séquentiel**

L'idée est que pour comprendre une politique, il faut la décomposer étape par étape. On a proposé différentes séquences. Ex : celui de Charles Jones dans *l'introduction à l'étude des politiques publiques* de 1870.

▪ **Séquence : Jones découpe les politiques publiques en 5 séquences** :

- **L'identification du problème** : phase durant laquelle un problème est porté à l'attention du gouvernement. Emergence et inscription sur l'agenda gouvernemental

- **Le développement du programme** : le gouvernement traite le problème et le prend en charge, en examinant plusieurs options possibles. La solution peut souvent venir de l'extérieur (Le 1^{er} ministre valide + qu'il ordonne). On l'appelle aussi **La formulation des solutions**, car elle se fait en dehors des autorités. Puis enfin **décision**.

- **Mise en œuvre des programmes** : l'administration suit les directives des autorités publiques, éventuellement les interprète.

- **L'évaluation des programmes** : C'est l'analyse des effets supposés. Différent que ce soit individuel ou collectif.

- **La terminaison du programme** : Restructuration de l'action : Nouvelle politique pour un même problème : Chômage, passage au 35 h / heures sup.

▪ **Les limites de ce modèle :**

- **Ce modèle est linéaire, mais ne se produit jamais**. Les séquences s'entrechoquent, voire sont inversés, ou absentes (aucun chiffrage, aucune statistiques) :

- Il n'y a parfois pas de décision, plein de rejets. Et au bout du compte, cela produit une conséquence :

- Si on prend le RER C, depuis 1920, des dizaines de décisions de telle gare à telle gare et ainsi de suite. Et au final, cela fait une ligne.

- Parfois même, **la décision précède l'identification du problème**.

- Parfois, **l'évaluation est génératrice d'une autre décision**.

C'est donc toujours un processus plus chaotique.

- **C'est une grille qui est simplificatrice**. On lui a reproché une lecture scolaire.

Une seule action va se prolonger sur différents niveaux :

- Le niveau national et européen peut intervenir dans des projets (atteinte aux directives).

- Développement au niveau local, et pas rendu ici en national.

Les séquences de Jones ne sont pas coordonnées.

▪ **Apport de cet outil :**

- Ce n'est pas un modèle explicatif, **mais nécessaire** dès lors qu'on veut analyser une politique publique. Cela permet d'étaler la matière, et de classer les événements et les acteurs. Aucune compréhension possible si on ne passe pas par là.

- C'est un outil souple **qui peut se marier avec des dizaines d'autres outils**. Il est exploitable.

b) **Le modèle de l'agenda et des fenêtres d'opportunités.**

On le doit à John Kingdon, 1984, *Alternatives and public policies*. Il va essayer de montrer qu'une politique est le fruit de 3 courants, et il va étudier la manière dont les courants s'articulent entre eux.

STOP

▪ **Les courants**

Le courant des problèmes. Il y a problème lorsque les gens sont convaincus que quelque chose peut être fait pour améliorer la situation. C'est donc une question d'opinion publique.

On ne parle de politique publique, que si un problème devient public, grâce à un processus de transformation aux mains de certains acteurs. (Cercle large)

Il y a **plusieurs voies** pour qu'un problème surgisse :

- La voie des indicateurs : des %, des chiffres
- La voie des crises ou des catastrophes : un accident ne suffit pas. Il en faut plusieurs dans un délai court. C'est la récurrence qui prévaut.
- Les évaluations des études, qui vont révéler que telle réforme est faite et que les coûts sont prohibitifs.

- **Le courant des solutions. (Cercle restreint).** Il est restreint aux spécialistes (universitaires, chercheurs, hauts fonctionnaires). Dans un domaine, ces gens se connaissent, se fréquentent. Ces gens défendent tous des alternatives différentes. Ils se rangent tous derrière une alternative.

Les options perdent ou gagnent de la valeur au fil du temps.

Kingdom les appelle des entrepreneurs politiques, car en réalité **leur force est de créer des réseaux pour la diffuser, et aussi et surtout d'interpréter** en permanence le contexte.

La survie d'une idée dépendra de 5 facteurs :

- Sa plausibilité au plan technique.
- Il faut une acceptabilité par les autres spécialistes : une croyance collective.
- L'adaptabilité de la réforme aux contraintes budgétaires et réglementaires
- L'idée doit pouvoir être approuvée par le public large, notamment des élus, le public intéressé. Il faut avoir la côte.
- Il faut que la réforme puisse affronter les contraintes du futur. Il faut que ça cadre avec l'avenir.

Le courant des priorités politiques : Il s'agit de voir le rôle de l'opinion et des équipes politiques. Idem pour les lobbies qui sont des priorités.

Une politique obéit à la même règle qu'une fusée, avec une fenêtre de tir. Si on la loupe, la prochaine est dans longtemps :

- **Une réforme a eu lieu en 2000 pour les prisons :**
 - o Un livre
 - o Un document à la radio
 - o Télévision etc.
 - o Par la suite, une élite administrative propose une réforme de l'univers pénitencier.
 - o Travail du Parlement sur la question des prisons.

On a les solutions, le problème, mais on n'a pas la priorité politique, le courant des priorités politiques.

Il y a les fenêtres problématiques :

- Ce sont des conditions qui permettent l'émergence d'un problème : une crise économique ou une crise sociale.
- Idem pour les catastrophes naturelles, les désastres. Plusieurs accidents dans une séquence de temps limité permettront l'émergence d'une question.

EX : AZF : traitement des risques industriels : Remise à plat de toutes les réglementations. Cela a fait émerger le problème, pas les solutions.

Idem avec la sécurité de l'espace aérien avec le 11 septembre aux USA.

Les fenêtres politiques :

- Changement de majorité ou de personnel. Gauche qui arrive et qui change des choses (peine de mort, priorité à la culture).
- Système du prix unique des livres par Lang (aider les petits libraires et stabiliser les prix).

Il faut des conditions favorables à des changements. Il faut donc les provoquer, faire parler les faits divers en rapport aux changements.

5 manières de voir émerger un problème public:

- Le phénomène de la mobilisation externe : Une association, un syndicat expose sur la scène publique un problème :

- La loi IVG en 1975, le fruit des courants féministes qui se sont battu pendant 10 ans, avec plein d'échecs.

- Le scénario de l'offre politique : Dans le cadre d'une élection, un parti met sur la table, un problème dont on ne parle jamais.

- René Dumont, 1^{er} parti politique écologiste.

- Le scénario de la médiatisation : Les médias amplifient les choses qui existent :

o La réforme des services secret français a été à l'origine du canard enchaîné et du monde (Rainbow Warrior).

- Le scénario de l'anticipation : Une administration détecte qu'un problème risque d'arriver, et monte un projet en interne. Un jour les conditions vont émerger.

- Le corporatisme sectoriel : Il y a des secteurs où les agents sont très imbriqués. Ça va au-delà d'une simple collaboration, mais plutôt co gestion et co direction (fort avec la FNSEA et l'éducation avec la FEN). Situation de co gestion avec le ministre et ces fédérations. Idem dans le secteur militaire.

c) L'énigme de la décision : l'essence de la décision : Graham Allison.

La décision de Kennedy sur la crise des missiles de Cuba :

- La décision est un processus fait par petites touches successives, par plein de gens.
- La décision du blocus navale :
 - o Les informations des USA au Pentagone étaient fausses.
 - o Les acteurs ne raisonnent pas comme on le croit. JFK pense aux élections et pas à une possible guerre.
 - o Cela se passe dans le Conseil de Sécurité Nationale.
 - o Deux clans, avec 7 hypothèses. Si tout était parfait, on les étudierait 1 à 1. Sauf que la « j'en veux pas, par peur de perdre les élections en négociant avec les Russes ». Donc pas rationnel.
 - o **On ne choisira pas la meilleure solution, mais la plus consensuelle.**

Pour les militaires, la solution était le bombardement total, mais les autres solutions n'ont jamais été pensées. **On est donc lié de l'information préalable pour prendre la décision.** JFK n'a jamais pensé que les militaires lui mentaient, car il existe toujours d'autres solutions.

JFK ne peut pas prendre de décision, si les généraux sont contre lui (favorable au bombardement) :

- Il va montrer une stratégie en 2 temps : Faire croire qu'il prendra la pire des solutions (négociations avec russes). Prendre une option radicale, et prendre l'option voulue médiane, et ça passe.

Les nouvelles formes de l'action publique :

- Aujourd'hui une politique publique met en scène une multitude d'acteurs (publics, privés) sur une multitude de niveaux (locaux, européens).

➤ Européanisation des politiques publiques :

- Les mutations nées de l'émergence de l'Europe : Un espace européen des politiques publiques.
 - L'Europe influence énormément la politique de mise sur agenda. Les questions traitées au plan local ont été soulevées par l'Europe, même dans les domaines non compétents.
 - L'Europe est le lieu de mise en question à l'échelle européenne.
 - Elle met en débat sur les aides possibles pour les constructeurs auto avec la crise.
 - **L'Europe est le lieu de la délibération, + que de la décision**
- L'Europe n'a pas la maîtrise de l'agenda politique : Les institutions de l'Union, ne sont pas les seuls acteurs : Ce sont les constructeurs auto qui imposent leur agenda.
- Européanisation par le bas : Enseignement Supérieur :
- L'UE n'a aucune compétence, juste la mobilité des étudiants avec ERASMUS.

➤ Territorialisation de l'action publique :

- L'Etat prend une décision, les collectivités s'ajustent pour tenir compte des intérêts locaux.
- L'Etat décline territoire par territoire. Les objectifs sont différents territoire par territoire.

Les nouveaux instruments de l'action publique

- **Les contrats d'action publique** : L'Etat était prédominant par rapport aux autres acteurs, et son outil privilégié d'intervention était les règlements.
- L'Etat négocie avec une région des objectifs, met une enveloppe,
- **Les outils liés à la concertation : Ce sont les outils délibératifs** : démocratie de quartier.
- **Les instruments de gestion : La nouvelle gestion publique, avec primes, implication.**
- **Les instruments de délégation, régulation : AAI.**