



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

“PROMOTING INTER GOVERNMENTAL CO-OPERATION BETWEEN NATIONAL AND LOCAL AUTHORITIES” (THE FRENCH EXPERIENCE)

**MR. PAUL BERNARD, “PREFET DE REGION HONORAIRE”, DELEGUE GENERAL,
WORLD CITY FORUM, FRANCE**

CONFERENCE :

**PUBLIC ADMINISTRATION REFORM AND TERRITORIAL ORGANISATION:
EMPOWERING LOCAL GOVERNMENTS**

ANKARA

28 February – 1 March 2006

Mr. PAUL BERNARD

Mr. Bernard, born in 1934 in Montpellier, France, started his civil service career as a sub-prefect in 1961 promoting to prefect of department and prefect of region from where he retired and reached the status of Honorary Prefect of the French Republic in 2000. Mr. Bernard has published numerous articles and books on administrative reform, decentralisation and deconcentration in France and the role of the Prefect as well as on the roles and organisation of local governments. Mr. Bernard has had an active role in devising and advising on the French decentralisation policies carried out since 1980. He participated and is still active in numerous consultancy and technical assistance efforts to foreign countries under French bilateral and multilateral cooperation schemes.

1. Introduction

Rappel de quelques références

Les affaires publiques s'inscrivent dans deux niveaux d'intérêts distincts :

- Les affaires d'intérêt national concernent la politique nationale, la communauté de vues et la convergence sur des objectifs communs.
- Les affaires d'intérêt local expriment la diversité des besoins collectifs de la population dans la vie quotidienne.

Deux types de réponses sont apportés selon deux systèmes de gouvernement :

- L'État unitaire souligne la libre administration des collectivités locales dans la perspective de l'unité nationale.
- L'État fédéral met l'accent sur l'autonomie des collectivités territoriales et sur la stricte définition des compétences de l'État central.

Il ne sera question ici que de l'État unitaire, qui, en Turquie comme en France, correspond à l'histoire des peuples, à leurs mœurs et à l'attente des citoyens.

On distingue plusieurs approches :

- la centralisation : les décisions sont prises au niveau central et appliquées sur le territoire.
- l'autonomie des collectivités locales et le plus large transfert des compétences de l'État central.
- Les deux systèmes sont également critiquables, car ils conduisent soit l'un à l'étouffement des initiatives soit l'autre à la dispersion des actions sans aucune cohésion nationale. La voie d'un équilibre entre ces deux types s'impose C'est ce que la France a choisi en associant étroitement la décentralisation et la déconcentration de l'État.

On peut noter trois niveaux d'administration : le cercle de solidarité et de cohésion de l'État nation,- le niveau décentralisé des collectivités locales (provinces, régions) comme intermédiaire entre le centre et la population,- la municipalité qui est le plus proche échelon auprès des citoyens dans leur vie quotidienne.

L'union européenne intervient à un niveau supplémentaire de solidarité qui inspire et encourage deux voies d'administration territoriale : la décentralisation en vue d'alléger l'État central et de lutter contre la centralisation ; la régionalisation recommandant la plus ou moins grande autonomie de gestion des intérêts locaux.

Un contresens est souvent remarqué, selon lequel la régionalisation ferait disparaître l'État. C'est la dérive de l'Europe des régions, par opposition à l'Europe des États nation (selon le traité de Maastricht).

Une question se pose, en toute hypothèse, pour tous les États : qui est responsable, sur le territoire, des intérêts européens et nationaux ? Comment s'organise la gestion de ces intérêts communs ?

Quel que soit le choix du type d'État, chaque pays poursuit un triple objectif :

- politique : d'une part, la conciliation entre l'unité nationale et les libertés locales, entre la cohésion nationale et l'autonomie territoriale. D'autre part, la démocratie locale par la participation des citoyens à la gestion des affaires locales
- administratif : la proximité, c'est-à-dire le rapprochement entre le pouvoir politique et des citoyens.
- économique : la coopération, c'est-à-dire faire travailler ensemble des responsables publics différents, dans des actions communes, pour le meilleur service des populations, et en vue du développement économique, de l'aménagement du territoire et de l'égalité des chances entre les collectivités.

La finalité de l'administration publique constitue la raison de cette démarche commune.

L'administration poursuit deux buts qui garantissent sa légitimité :

- l'efficacité dans l'application et la compréhension de la loi par tous
- la démocratie locale, par l'information, l'adhésion et la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (directement ou par l'intermédiaire des représentants élus de la population).

2. Les problèmes à résoudre

Des préoccupations sont communes à tous les États.

2.1. L'articulation des relations entre les niveaux d'administration.

Le partage des compétences publiques et des responsabilités implique des moyens correspondants pour agir de façon cohérente. Il y a donc un besoin de relais entre le niveau central et le territoire, afin d'éviter le parallélisme d'autorités juxtaposées qui s'ignorent ou la confusion des responsabilités.

2.1.1. La liaison verticale concerne l'État central et les autorités territoriales, entre les intérêts nationaux et les intérêts locaux.

Les relations s'expriment par le dialogue, par le contrôle de la légalité et, par l'action en commun. Dans l'État unitaire, le gouvernement central nomme son représentant dans les régions décentralisées.

Les grandes politiques publiques nationales, élaborées par le gouvernement central, doivent être transmises sur le territoire pour y être appliquées, expliquées et comprises par la population.

La transmission doit aussi exister dans le sens de la remontée des aspirations, des besoins, des attentes des citoyens vers le gouvernement. Il est donc nécessaire de prévoir des dispositifs de communication entre le centre et la périphérie. L'administration publique de l'État a un rôle essentiel à jouer aux côtés des élus nationaux (parlementaires).

2.1.2. La liaison horizontale correspond à l'administration publique sur le territoire.

Il s'agit de permettre le travail en commun des différents responsables, (nationaux, régionaux, municipaux), la cohérence des actions, la convergence des initiatives, et si possible la mise en commun des moyens et la définition d'objectifs communs.

En effet la finalité de l'administration, c'est bien le respect des lois et le service des citoyens. Les différentes autorités nationales ou locales sont mandatées pour servir l'intérêt général commun à tous les habitants.

Selon les pratiques, différents degrés de coopération existent: en France la coopération est organisée et concertée. La loi proclame que " l'État et les collectivités locales concourent à l'administration du territoire".

Souvent des services publics de l'État implantés dans les régions apportent leur appui aux autorités régionales, en attendant la formation d'une fonction publique territoriale.

Des problèmes concrets se posent :

- comment peut-on mettre en oeuvre les politiques nationales prioritaires, nécessaires au développement du pays, si les initiatives sont laissées à la libre appréciation des autorités locales sans correspondance avec les politiques nationales.
- Les fonds structurels européens sont gérés au niveau régional qui correspond au croisement des politiques nationales, des directives européennes, des initiatives locales. Qui va assurer la coordination de ces trois niveaux de responsabilité et d'impulsion ? Comment faire évoluer les agences régionales de développement économique ?
- La gestion des crises (sécurité civile, conflits sociaux, troubles urbains): les citoyens exigent la clarté des responsabilités, la mise en commun des moyens, l'efficacité de l'action. En France, le préfet a la responsabilité et la charge de mobiliser, de réunir et de diriger les moyens, au nom de l'État.
- En matière de développement économique, de réalisation des grands ouvrages publics, de l'environnement, il est nécessaire de regrouper les forces et de coordonner les actions de toutes les autorités publiques.

À ces préoccupations, s'ajoute le rôle distinct des villes, à l'intérieur des régions, qui démontrent des ambitions et des initiatives spécifiques et qu'il convient de coordonner sur un plan national.

Quant aux petites municipalités, deux possibilités s'offrent à elles : soit elles sont placées sous la tutelle d'une collectivité supérieure (province), soit elles se regroupent sur un plan inter municipal pour acquérir une taille minimale (comme en France l'intercommunalité)

2.2. *L'organisation de l'administration publique*

En vue de rechercher la meilleure efficacité et l'économie des moyens administratifs, on peut envisager que les services extérieurs des ministères, implantés sur le territoire, qui mettent en oeuvre les politiques de l'État, soient, en même temps, mis à la disposition des autorités locales.

Certes c'est une étape provisoire et réaliste, en attendant que l'évolution de la décentralisation et les moyens de la nation permettent de créer une fonction publique locale propre aux collectivités décentralisées (provinces, municipalités).

Ces services ministériels relèvent hiérarchiquement de chaque ministre et peuvent donc agir isolément. Mais il y a dispersion de l'action et absence de cohérence. C'est pourquoi il est normal que le représentant nommé du gouvernement central (préfet ou gouverneur) soit chargé de la direction de l'ensemble des services ministériels sur le territoire. Dans cette organisation, le représentant de l'État peut conduire l'action interministérielle des services, les regrouper selon des missions opérationnelles (emploi, crise, environnement, santé), en mettant en commun les compétences et les moyens.

Les citoyens ont ainsi recours à un seul chef de l'administration, sans être obligés de courir d'un service à l'autre, et ils peuvent obtenir l'arbitrage en cas de difficultés.

2.3. Les conditions de la décentralisation

Il ne suffit pas de transférer des compétences aux autorités locales. Ce transfert doit être accompagné des moyens nécessaires et d'un contrôle pour éviter les dérives contraires à l'intérêt national et aux intérêts des citoyens.

La libre administration, qui repose sur l'élection des autorités locales, a besoin de deux types de moyens:

- des moyens financiers : soit par transfert de ressources nationales sous la forme de dotations budgétaires globales ou spécifiques, soit par la mise à disposition d'impôts locaux
- des moyens en personnel, soit par la mise à disposition de fonctionnaires des services de l'État, soit, dès que possible, par la constitution d'une fonction publique territoriale composée d'agents locaux.

Pour que la décentralisation réussisse, il est nécessaire de mettre en place un contrôle de l'État afin d'éviter les dérives juridiques (illégalités) politiques (féodalités), financières (coût excessif de fonctionnement et accroissement de la pression fiscale).

Il convient également de veiller à simplifier l'organisation administrative, en évitant la superposition de trop nombreux niveaux (comme en France).

2.4. La péréquation interrégionale

La libre administration des collectivités locales peut conduire à des inégalités de développement, selon la richesse ou la pauvreté des provinces et des municipalités.

L'intérêt national exige une action déterminée en vue de l'harmonisation dans le développement des différentes parties du territoire. Différents instruments existent pour favoriser cette égalité des chances au plan régional.

Dans une première étape, l'attribution des ressources financières sous forme de dotations globales du budget national entre les collectivités décentralisées doit être différenciée selon le degré de richesse ou de pauvreté. Les critères de base de répartition (superficie, population, urbanisation, infrastructures), sont corrigés par un indice de solidarité en vue de favoriser et de remettre à égalité les régions plus pauvres (moindre activité, taux de chômage, tranches d'âge).

L'expérience du contrat de plan entre l'État et les régions ou provinces permet de compléter l'équilibre en améliorant les projets des régions en difficulté (adaptation des taux de subvention, et des critères de éligibilité ou de recevabilité des projets).

La démarche contractuelle facilite, en dehors du contrat de plan, des accords de coopération et de partenariat, au niveau territorial, entre des collectivités locales et l'État (contrat de ville, réponse à une crise de l'emploi, développement d'un site agricole, industriel, touristique).

Les fonds structurels européens viennent en appui et en complément des interventions de l'État national, pour rééquilibrer le développement des zones agricoles ou urbaines ou industrielles, en crise sociale, ou en reconversion économique, ou en formation professionnelle.

3. Éléments de réponse

En Europe, la France a montré la voie des États unitaires en recherchant un équilibre des pouvoirs entre l'État national et les autorités locales, et en acceptant d'adapter en permanence le système administratif en fonction des évolutions politiques économiques ou sociales, au cours de longues périodes.

3.1 L'expérience française

3.1.1. C'est le produit d'une longue histoire, d'une évolution continue, progressive et qui donne lieu à des réformes permanentes.

De tous temps la conciliation entre l'unité nationale et les libertés locales a constitué une priorité pour tous les gouvernements. Cela s'est traduit par l'envoi en mission sur le territoire de représentants nommés par le gouvernement central, sous son autorité hiérarchique directe, dotés de pouvoirs de décision, et vivant au milieu de la population, pour garantir à la fois l'intérêt national, le respect de la loi et la protection des habitants.

Le préfet est sur le territoire le représentant de l'État, dans sa permanence, et du gouvernement, issu des élections nationales. De nature interministérielle, haut-fonctionnaire professionnalisé et loyal au gouvernement, il est dépositaire de l'autorité de l'État et représente le premier ministre et chacun des ministres. Il détient des pouvoirs de décision juridique et financière, permettant d'engager le budget de l'État.

Le préfet est le chef de l'administration publique de l'État (à l'exception de la justice, de la défense, des finances) et dirige l'action de tous les services ministériels déconcentrés sur le territoire.

Sa mission est fixée par la Constitution qui lui confie "la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, et du respect des lois". Il assure le relais entre le gouvernement et les autorités locales, par le dialogue, le contrôle de légalité et l'action en commun.

3.1.2. Au long de ces quarante dernières années, un couple de forces solidaires s'est constitué sur la base d'une double délégation de l'État : vers les élus locaux par la décentralisation et vers les préfets interministériels par la déconcentration.

Ce dispositif favorise le concours des services déconcentrés de l'État et des collectivités décentralisées pour administrer le territoire.

La décentralisation et la déconcentration évoluent de façon solidaire dans une sorte de mouvement dialectique: plus les libertés locales augmentent, plus la déconcentration progresse pour assurer l'intérêt national et le contrôle de légalité. Le but recherché est de favoriser le dialogue et la prise de décisions au niveau du territoire, en évitant les remontées de dossiers sur les ministres, dans une coopération permanente entre les préfets et les exécutifs locaux élus.

3.1.3- La concertation permet de veiller au transfert loyal des moyens correspondant au transfert des compétences décentralisées.

Le comité des finances locales, composé du gouvernement et des représentants des collectivités locales, garantit la sincérité des opérations de répartition des ressources financières.

3.1.4- L'évolution joue sur les deux plans.

La décentralisation a progressé, par transfert de compétences et de moyens, par l'attribution de budgets libres d'emploi, par la création de la fonction publique territoriale, distincte de celle de l'État. Plusieurs étapes ont marqué des temps forts: 1982 (décentralisation), 1992 (déconcentration), 1995 (développement économique et aménagement du territoire), 2002 (acte II de la décentralisation).

En même temps que la décentralisation concerne de nombreuses compétences transférées par l'État, la déconcentration devient le droit commun de l'administration de l'État, les décisions ministérielles devant rester l'exception.

3.1.5. Des difficultés persistent toutefois.

La complexité des niveaux superposés d'administration, en raison de l'existence des municipalités, de l'intercommunalité, des départements (100), des régions (22), entraîne une incompréhension des citoyens et un coût supplémentaire pour les contribuables.

La dérive financière se traduit par une augmentation des prélèvements obligatoires et la dérive de la politique entraîne parfois une confusion entre l'intérêt public et l'engagement politique.

L'évolution fait apparaître deux niveaux essentiels: l'intercommunalité (agglomération urbaine et communauté de communes rurales) et la région. La région est un carrefour stratégique où se croisent les directives européennes, les politiques nationales, les initiatives locales.

3.1.6. Il faut souligner une réaction en chaîne des réformes qui s'entraînent l'une l'autre.

La décentralisation et la déconcentration sont deux moteurs de la réforme de l'État, du niveau ministériel central, de l'administration territoriale.

3.2. Témoignages concrets

Les relations entre l'État et les collectivités locales connaissent plusieurs degrés. D'une part la coordination et la concertation pour les opérations de grands travaux d'intérêt national par exemple. D'autre part la contractualisation pour concilier les politiques nationales et les libertés locales, pour éviter l'action isolée des ministères ou des autorités locales et enfin pour rassembler les forces en vue d'une plus grande efficacité commune.

3.2.1. Pourquoi la contractualisation ?

Les mutations de la société ont des conséquences financières, économiques et sociales qui se répercutent directement sur la vie politique et administrative. La réduction des moyens financiers face à l'ampleur croissante des besoins entraîne des revendications systématiques et des frustrations. Il en résulte que les libertés locales ont des limites comme les moyens de l'État et qu'il devient nécessaire de mettre en commun les objectifs et les moyens, de rassembler les volontés diverses, de prévoir des programmes à moyen terme et d'anticiper les décisions à prendre.

En France, l'évolution fait apparaître une rencontre entre plusieurs politiques publiques : la territorialisation, la décentralisation, la déconcentration, la régionalisation, l'aménagement du territoire et l'intégration européenne. Désormais la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales appelle un besoin de coopération et de convergence sur des politiques communes d'action.

Ainsi plusieurs expériences de contrats sont engagées. La paix dans la ville a inspiré des contrats locaux de sécurité : l'État et la ville se mettent d'accord pour apprécier la situation locale (menaces de délinquance), pour augmenter les moyens relevant de chacun (policiers d'État, policiers municipaux), pour mobiliser l'ensemble des partenaires (enseignants, parents d'élèves, associations sportives et culturelles, entreprises). Chaque responsable, préfet et maire, s'engage sur trois ans à apporter sa contribution au programme.

La politique de la ville (emploi, transports, logement, santé, culture), rassemble tous les aspects concourant à l'équilibre urbain. L'État et la ville décident d'élaborer un programme économique, social et financier sur une base pluriannuelle, en consentant des contributions budgétaires annuelles.

Le contrat de plan est une expérience plus complète, originale et fructueuse.

3.2.2. L'expérience du contrat de plan

Dans les années 80, le contrat de plan était lié au plan national. Lorsque celui-ci a disparu, on a maintenu la procédure de coopération entre l'État et chacune des 22 régions françaises.

Le préfet de région, au nom de l'État, et le président du conseil régional, au nom de la collectivité régionale, se mettent d'accord pour définir, de façon concertée, les objectifs prioritaires de l'État et de la région sur une durée pluriannuelle et pour sélectionner une plateforme commune.

Ces objectifs stratégiques portent sur l'équipement (infrastructures), le développement économique (aides aux activités agricoles, industrielles, artisanales, touristiques), services à la population (formation professionnelle, santé, culture, sport). Ces objectifs sont traduits en actions concrètes, appuyées sur des projets opérationnels qui sont portés par des partenaires responsables, selon un calendrier précis et des engagements.

L'engagement de l'État et de la région consiste à attribuer chaque année les moyens financiers, techniques, humains aux actions inscrites dans le programme.

C'est donc un accord de volonté publique (État- région) sur des politiques prioritaires.

La durée pluriannuelle, qui était de cinq ans, est passée à sept ans afin d'être en phase avec le rythme européen des fonds structurels.

La procédure comprend quatre phases :

- un diagnostic et une prospective concernant les priorités de chaque partenaire : le préfet de région et le président du conseil régional établissent chacun un document stratégique.
- la négociation se poursuit entre les deux autorités pour objectiver et ajuster des choix réalistes. Le préfet de région dialogue avec les ministres et obtient un mandat du premier ministre. Le président du conseil régional rassemble les souhaits des autres collectivités (département et villes) et fait délibérer le conseil régional.
- la signature intervient entre le préfet interministériel qui engage le gouvernement et chaque ministre, et le président du conseil régional.
- l'exécution annuelle fait l'objet d'un suivi contradictoire, d'une évaluation et de la révision à mi-parcours.

Le contrat de plan est un grand moment dans la vie régionale.

L'expérience qui se poursuit, après quatre générations de contrats, soit plus de 20 ans a fait apparaître une évolution progressive :

- un élargissement par la juxtaposition d'un document régional, d'un volet territorial, de la politique interrégionale et frontalière.
- une sélectivité pour éviter le saupoudrage.
- une péréquation interrégionale pour veiller à l'harmonisation entre les régions riches et les régions pauvres.
- une logique de projets opérationnels.
- un appui aux territoires vécus, porteurs de programmes cohérents et mobilisateurs (un territoire-un projet -un contrat).

De plus la politique européenne, appuyée sur les fonds structurels, fait l'objet d'un document unique de programmation, concerté avec les représentants politiques, économiques et sociaux de la région, adapté puis intégré au contrat de plan.

Appréciation

- Cette expérience a connu un réel succès opérationnel (projets réalisés), financier (augmentation des financements) et politique (les élus et la population y sont très attachés).
- Des difficultés apparaissent: politiques (majorités électorales différentes), financières (conjuncture budgétaire annuelle), économiques (crise de croissance et réduction des capacités financières, incertitudes de l'avenir).

- Trois avantages sont constatés :
 - un meilleur management public : discipline des propositions, exigence de projets réalistes, optimisation des moyens financiers, effet multiplicateur et de levier par la valeur ajoutée due à la mise en commun, une vision prospective.
 - Une amélioration politique et civique : pédagogie de la concertation et de la participation, préférable à la revendication et à la contestation, démocratisation par l'information et la consultation des populations, mobilisation solidaire des partenaires au sein de la nation.
 - Une source de réforme de l'administration publique: décloisonnement interministériel, inter collectivités, réforme du budget par objectifs et par missions, administration territoriale, simplification des procédures.

Actuellement une réflexion gouvernementale est en cours pour apprécier et corriger cette formule originale, fondée sur des compromis entre des acteurs responsables.

Les contraintes budgétaires sont une limite sérieuse. Mais l'esprit et la méthode de cette expérience restent très appréciés et d'actualité.

L'enquête gouvernementale a constaté l'accord de tous les élus pour poursuivre la démarche des contrats de plan Le gouvernement vient de décider de préparer les prochains contrats en les recentrant sur les investissements structurants.

3.3 La péréquation interrégionale.

Le gouvernement a constaté que les contrats de plan avaient permis de favoriser les régions pauvres en réduisant la part relative des régions riches .Mais le résultat n'est pas apparu suffisant. Aussi le choix se porte sur la redistribution préalable des ressources nationales dans le cadre des dotations budgétaires globales (fonctionnement, équipement, décentralisation, solidarité urbaine). Ensuite la répartition des dotations du contrat de plan vient compléter la péréquation initiale. De plus de multiples contrats de durée plus réduite (3ans) permettent d'aider les collectivités en fonction des projets présentés dans le cadre d'actions prioritaires et concertées.

3.4 Le développement économique territorial devient un objectif essentiel de l'action publique.

De plus en plus, l'axe d'intervention repose sur la stratégie locale associant un territoire, un projet et un contrat (bassin d'emploi, vallée, environnement, site touristique, la ville). Ce contrat peut se réaliser en dehors du contrat de plan qui est réservé aux grandes opérations d'infrastructures d'intérêt national ou interrégional

4. Propositions de méthode

4.1 Toute modernisation de l'administration réclame une démarche dynamique, équilibrée et progressive.

- Un double mouvement doit accompagner la décentralisation par la déconcentration, en rapprochant l'État sur le territoire auprès des élus locaux et de la population.

- La progressivité appelle des étapes successives. Ainsi le transfert des compétences doit correspondre à la capacité d'absorption par les collectivités locales. De même le transfert des moyens financiers doit prendre appui sur l'aptitude des autorités locales à la gestion financière, afin d'éviter le gaspillage. Quant au personnel, le concours des services de l'État permet d'attendre la possibilité de créer une fonction publique locale. De plus ces services peuvent faciliter l'élaboration de dossiers sérieux et bien construits pour que les projets de développement local soient recevables au financement européen et approuvés par la Commission de l'Union européenne.
- Une phase d'expérimentation par zone géographique pilote (par exemple deux provinces et trois municipalités) ou par secteur d'activité (par exemple éducation, santé, emploi, environnement) est suivie d'une évaluation avant de généraliser la nouvelle organisation. La méthode est utilisée en France pour les principales réformes en cours.
- La France a connu trois étapes fortes sur deux siècles. D'abord le préfet napoléonien était seul chargé de l'administration. Ensuite, au fur et à mesure des pouvoirs accordés aux autorités locales, il est devenu l'exécutif de la collectivité départementale aux côtés d'un président du conseil élu. Enfin, à partir de 1982, le préfet a transféré l'exécutif au président élu, le contrôle de légalité a remplacé la tutelle, et le préfet est resté représentant de l'État et du gouvernement auprès des élus locaux.

4.2 La clarification stratégique favorise la compréhension des réformes et la mobilisation des acteurs.

En priorité il faut redéfinir les missions prioritaires de l'État. L'organisation doit être globale et préciser la nature, la mission et les compétences sur le territoire, concernant l'État, la province, la municipalité, ainsi que le gouverneur et les conseils élus. Il convient d'afficher la nécessaire cohésion nationale et la coopération entre les différents responsables.

La fonction publique doit avoir un statut garantissant les droits et les devoirs et préservant les valeurs (compétence, intégrité, impartialité, continuité du service public). En France les trois fonctions publiques (État, collectivités locales, hôpitaux), ont un statut commun, une même finalité, les mêmes valeurs, mais la gestion de la fonction publique territoriale est entièrement et librement assurée par les élus des collectivités décentralisées.

4.3 La réforme de l'administration publique

Il y a plusieurs cibles liées entre elles qu'il convient de considérer :

- La réforme de l'État concerne les ministères et l'administration centrale.
- La réforme des collectivités locales se situe dans le cadre de la décentralisation.
- La réforme de l'administration porte sur le management, la direction des services, l'organisation des missions (sécurité, développement, emploi, solidarité), l'inter ministérialité, les nouvelles technologies de l'information et de la communication. C'est cette ingénierie administrative qui permet l'efficacité et encourage la coopération entre les responsables publics.
- La réforme des comportements repose sur la participation active des citoyens, sur l'esprit du service public, sur la solidarité. Il est utile de prévoir des organisations représentant les secteurs économiques et sociaux, les syndicats, les associations, les activités.

- Il est souhaitable d'agir à plusieurs niveaux à la fois au sommet de l'État central et sur le territoire, en prenant appui sur des volontaires de la réforme, sur un réseau de modernisateurs, qui militent à l'intérieur des services.

4.4 On voit apparaître dans l'administration publique des fonctions nouvelles appelées par la complexité des structures et des procédures et par la nécessité de mobiliser les responsables.

Ainsi l'animation et la facilitation pour le montage des projets, la médiation en vue de la mise en présence des acteurs intéressés, l'arbitrage et la régulation pour le bon fonctionnement régulier des institutions.

5. Conclusion

En conclusion, c'est essentiellement dans les esprits et dans les comportements, individuels et collectifs, que les changements peuvent intervenir dans l'administration publique.

Pour réaliser un contexte favorable au succès des réformes, il faut avoir conscience du temps long, des étapes. Il est nécessaire de fixer des objectifs stratégiques bien compris par le plus grand nombre de citoyens. Enfin un élan national permet de mobiliser, d'entraîner, de donner confiance dans le progrès démocratique pour le bien commun de son pays.