

Responsabilité

Plaidoyer pour l'action

Think tank de référence en France et en Europe, l’Institut Montaigne est un espace de réflexion indépendant au service de l’intérêt général. Ses travaux prennent en compte les grands déterminants économiques, sociaux, technologiques, environnementaux et géopolitiques afin de proposer des études et des débats sur les politiques publiques françaises et européennes. Il se situe à la confluence de la réflexion et de l’action, des idées et de la décision.

RAPPORT - Février 2026

Responsabilité

Plaidoyer pour l'action



Les rapports de l'Institut Montaigne proposent des analyses exhaustives, issues d'une réflexion collégiale et ont vocation à identifier des solutions de long terme.



Note d'éclairage

Se situer et rendre intelligible notre environnement

Note d'enjeux

Poser des constats et identifier des problématiques

Note d'action

Formuler des recommandations opérationnelles

Opération spéciale

Sondier, chiffrer, expérimenter

Rapport
Analyser et proposer collégialement des solutions de long terme

Avant-propos

En voulant identifier les nœuds gordiens de notre impuissance à réformer la France ou à engager la nation dans des comportements vertueux à même de développer et sécuriser nos communs, il est apparu que la relation de chacun à ses actes est déterminante.

Cette relation de responsabilité s'avère aujourd'hui défectueuse face à la nouvelle complexité du monde. Si individuellement et collectivement nous ne parvenons pas à endosser les responsabilités nécessaires à la portée de nos choix et de nos actes, nous faillirons à devancer les changements et à traiter les menaces. Car sans responsabilité, pas d'audace, pas d'autonomie, pas d'apprentissage, pas de progrès.

En engageant ce rapport sur le thème de la responsabilité et en assumant une forme de plaidoyer, nous avons souhaité réinvestir une notion cardinale souvent exaltée mais trop peu incarnée. L'omniprésence formaliste de la puissance publique, l'opacité des objectifs et des coûts et l'indifférence aux résultats ont conduit la France dans une impasse et menacent aujourd'hui le modèle universel qu'elle entend préserver. Subsidiarité, transparence et reddition des comptes, les trois vecteurs de la responsabilité, manquent cruellement à notre organisation et à notre éthique nationales.

Convaincus qu'il suffirait d'un retour franc et massif à un principe de responsabilité dans la conduite des affaires publiques, le management des entreprises et le comportement des citoyens pour retrouver une trajectoire de confiance et d'efficacité, nous vous proposons cette réflexion forgée par l'expérience de vies publiques et privées. Les recommandations présentées nous invitent ainsi à repenser, chacun ès qualités, notre contribution aux destinées françaises.

Marie-Pierre de Bailliencourt,
Directrice générale de l'Institut Montaigne

Synthèse

La France traverse une crise paradoxale. Jamais l'injonction à la responsabilité n'a été aussi présente dans le débat public, et pourtant, jamais ce concept n'a été aussi insaisissable dans les faits. Comment en est-on arrivé là ? Et comment résoudre ce paradoxe de l'irresponsabilité ? C'est tout l'objet du nouveau rapport de l'Institut Montaigne, co-présidé par Jean-Louis Bourlanges (ancien député européen et président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale) et Jean-Dominique Senard (président du conseil d'administration du Groupe Renault et vice-président de l'Institut Montaigne).

Que signifie être « responsable » ? Notion cardinale dans une société, pilier de l'éthique et de la politique, la responsabilité renvoie à la capacité d'un individu ou d'un collectif de reconnaître ses actes et d'en répondre. Or aujourd'hui, les responsabilités sont de plus en plus diluées et la notion vidée de son sens.

Cette dilution est tout particulièrement visible dans le champ de l'action collective, où il est de plus en plus difficile d'identifier les vrais responsables. État, ministères, collectivités, agences... l'enchevêtrement des compétences crée un brouillard décisionnel dans lequel il est de plus en plus difficile de se retrouver. **Chacun des acteurs se retrouve ainsi enfermé dans un « confort de l'irresponsabilité », qui perd le citoyen tout en nourrissant sa défiance.**

L'ambiguïté de notre rapport à la responsabilité est tout aussi visible au sein de la société civile, dans le monde des entreprises comme dans celui des associations. La concentration des pouvoirs ne favorise ni l'initiative ni la prise de responsabilité des salariés.

Face à ce constat et afin de rétablir une éthique de responsabilité, l'Institut Montaigne a identifié trois leviers :

- **la subsidiarité : clarifier qui fait quoi.** Il s'agit de replacer la décision au niveau le plus pertinent, de répartir de manière stricte les compétences et d'accorder à chaque acteur l'autonomie nécessaire à sa responsabilisation ;
- **la transparence : afficher les coûts, les finalités et les effets de l'action publique.** Il est impératif de rompre avec l'asymétrie d'information actuelle en rendant explicites et publics les objectifs et les arbitrages budgétaires, ainsi que les résultats des politiques publiques mises en œuvre. C'est par une transparence assumée qu'il devient possible de substituer au culte des moyens une culture du résultat ;
- **la reddition des comptes : l'obligation de justifier ses résultats.** Sans elle, les deux premiers leviers demeurent inopérants et la responsabilité purement théorique. Il convient d'apprécier au plus juste les conséquences de l'action de chacun, par une meilleure valorisation de la réussite et une sanction effective de l'échec.

Synthèse des recommandations

LEVIER 1

**APPLIQUER STRICTEMENT LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ
AFIN DE CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DE CHAQUE
ACTEUR ET DE METTRE FIN À LA CONFUSION DES RÔLES**

Recommandation 1

Revoir les compétences strictes de l'État et redéfinir les périmètres d'action des différents acteurs de la puissance publique afin d'éviter enchevêtements et redondances, pour instaurer la responsabilisation au cœur d'une action publique rendue lisible pour tous. Il s'agit d'**opérer une nouvelle répartition claire et stricte des compétences décentralisées entre les différentes collectivités territoriales et de mettre fin aux financements croisés**. En outre, **le pouvoir de décider doit être lié au pouvoir de lever l'impôt correspondant à l'exercice des compétences**, par la restauration d'une véritable autonomie fiscale des collectivités, nécessaire à la responsabilisation des exécutifs locaux.

Recommandation 2

Repenser les délégations d'autorité accordées par l'État à ses opérateurs et ses agences afin qu'elles disposent de compétences limitées dans le temps et soient soumises à un contrôle rigoureux de l'autorité politique. À ce titre, il convient d'instaurer des délégations d'autorité à durée déterminée pour l'accomplissement de la mission attribuée par le ministre et de **lancer une revue indépendante des opérateurs existants** afin d'apprécier l'adéquation de leur action à la mission qui leur a été confiée.

Recommandation 3

Redéfinir le principe constitutionnel de précaution afin de prendre en compte une logique d'évaluation comparative des risques de l'action et de l'inaction.

Recommandation 4

Assurer le développement d'une culture managériale « responsabilisante » au sein des entreprises. À travers deux démarches simultanées : une plus grande pédagogie sur le coût économique de l'absence d'autonomie et une formation systématique des managers, en particulier de niveau intermédiaire.

LEVIER 2

RENDRE VISIBLE LE COÛT RÉEL DES SERVICES PUBLICS AFIN DE SENSIBILISER ÉLUS ET CITOYENS AUX ARBITRAGES GARANTISSANT LE MEILLEUR USAGE DE L'ARGENT PUBLIC

Recommandation 5

Établir à l'intention des contribuables un document annuel synthétique présentant l'origine des recettes et la destination des dépenses publiques : la répartition des recettes sociales et fiscales par catégories de contribuables ; leurs bénéficiaires par organismes (État, collectivités territoriales, institutions sociales) ; la répartition par fonctions (défense, éducation, vieillesse, santé, service de la dette, etc.) ; les modifications apportées par les discussions budgétaires parlementaires d'une année sur l'autre ; des éléments de comparaison avec des pays voisins. Ce document serait produit par la Cour des comptes.

Recommandation 6

Informier chacun du coût exact des prestations de santé dont il bénéficie. Il s'agit de veiller à ce que chacun reçoive une information personnalisée et complète sur les coûts de chaque acte médical, hospitalier et pharmaceutique dont il bénéficie. Une telle information serait portée sur les ordonnances, factures et relevés de soins. Un tableau récapitulatif annuel serait à disposition dans l'espace numérique Ameli de chacun.

Recommandation 7

Afficher le coût complet du transport collectif sur les titres et abonnements de transport. Il convient de rendre public l'intégralité des coûts de trajet supportés par la puissance publique (État, collectivités) et par les entreprises (taxe transport prélevée par la région et par la ville). Il s'agit de matérialiser l'ampleur de la subvention collective au regard du reste à charge assumé par l'utilisateur du service.

Recommandation 8

Partager l'attribution de certaines missions de service public, telles que les politiques de retour à l'emploi, entre acteurs publics et acteurs privés, afin d'améliorer leurs performances respectives et la qualité du service offert.

LEVIER 3

SOUMETTRE L'ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS À UNE VÉRITABLE OBLIGATION DE REDDITION DES COMPTES, NÉCESSAIRE POUR SUBSTITUER UNE CULTURE DE RÉSULTATS À UNE CULTURE DES MOYENS

Recommandation 9

Mettre le gouvernement et le Parlement en situation d'évaluer sérieusement l'action de la puissance publique, par la réduction drastique du nombre d'indicateurs destinés à mesurer l'action publique (cinq par ministère) et leur recentrage exclusif sur la mesure des résultats et non des moyens.

Recommandation 10

Restaurer une éthique de responsabilité parlementaire dans les votes et discussions législatives. À ce titre, il convient d'inscrire dans la Constitution le principe d'une règle d'or propre à encadrer rigoureusement le recours au déficit et de repenser la répartition des travaux parlementaires entre la commission compétente et la séance publique, par l'octroi aux premières du monopole de l'examen public des amendements déposés sur le texte de loi en débat.

Recommandation 11

Appliquer rigoureusement les leviers de gratification et de sanction des performances des fonctionnaires de manière plus individualisée, par le biais d'une séparation accrue du grade et de la fonction, de la fin du « lissage » du variable des fonctionnaires et de la réindividualisation des primes sur objectifs et en confiant la prise de sanctions pour manquement, défaut ou insuffisance professionnelle directement au supérieur hiérarchique.

Table des matières

Avant-propos	5
Synthèse	6
Introduction	17
1 La subsidiarité : clarifier les compétences, répartir les moyens	23
1.1. Les compétences : repenser les chaînes de décision	23
a. Combattre les dérives des opérateurs étatiques et des autorités administratives indépendantes	27
b. Préciser et circonscrire le périmètre d'action des collectivités territoriales	33
1.2. Les moyens : réunir le pouvoir de décider et les moyens d'agir	36
a. Donner aux collectivités territoriales les moyens financiers de leur action	37
b. Favoriser l'émergence de l'entreprise « responsabilisante »	40
c. Placer les administrés au cœur du processus de responsabilisation	46
LEVIER 1. Appliquer strictement le principe de subsidiarité afin de clarifier les responsabilités de chaque acteur et mettre fin à la confusion des rôles	48

2

La transparence : connaître les coûts, afficher les résultats 52

2.1. En finir avec l'invisibilité des dépenses et des coûts	52
a. En finir avec l'invisibilité des dépenses	53
b. En finir avec l'invisibilité des coûts : l'exemple des transports collectifs	64
2.2. Refuser l'indifférence aux résultats	66
a. L'exemple du retour à l'emploi : mobiliser les acteurs, récompenser la performance	67
b. L'exemple de l'éducation : tester, évaluer, publier et décider	71

LEVIER 2. Rendre visible le coût réel des services publics afin de sensibiliser élus et citoyens aux arbitrages garantissant le meilleur usage de l'argent public 73

3

La reddition des comptes : évaluer et imputer les coûts des actions 76

3.1. Connaître les coûts, gratifier les réussites et sanctionner les défaillances	77
a. Rétablir le lien entre l'acte et ses effets	77
b. Clarifier les indicateurs ministériels de performance	81
c. Lier la rémunération des dirigeants d'entreprise à l'évaluation des résultats	83
d. Contrôler effectivement les gestionnaires publics	85

3.2. Responsabiliser la représentation nationale	87
a. Proscrire les déficits budgétaires excessifs et non contrôlés	87
b. Faire de l'Assemblée nationale l'école de la transparence et de la responsabilité	92
LEVIER 3. Soumettre l'ensemble des acteurs publics à une véritable obligation de reddition des comptes	94
Conclusion	97
Annexes	101
Remerciements	103

L'impasse de l'irresponsabilité

Jamais le mot « responsabilité » n'a été aussi présent dans nos discours, et pourtant, jamais le concept n'a été aussi insaisissable. C'est le grand paradoxe de notre époque : nous sommes tous sommés d'être responsables – du climat à la sécurité routière, de la santé à la parentalité, dans nos comportements de consommateurs et d'électeurs. Mais au moment critique, quand il s'agit de décider, de faire et de répondre du résultat, l'exigence de responsabilité s'évapore. Les injonctions prolifèrent, mais leur sens se délite et leurs manifestations se perdent. **La France est dans l'impasse : l'irresponsabilité est reine.**

UNE VALEUR EXALTÉE, UNE EXIGENCE CONTOURNÉE

Revenons à l'idée même de responsabilité et aux valeurs qu'elle porte. Pilier de l'éthique et de la politique, elle repose sur la capacité d'un individu ou d'un collectif à s'assumer comme l'auteur de ses propres actes. En cela, elle est indissociable de la notion de liberté. La responsabilité, qui nous vient du latin *respondere*, répondre, prévoit l'obligation, pour une personne ou une entité publique ou privée, de reconnaître ses actes et d'en répondre. Mais au-delà de la seule contrainte, juridique ou sociale, cet engagement transforme l'individu, lui confère une place particulière dans la société. « Presque toujours, écrivait Zweig, la responsabilité confère à l'homme de la grandeur »¹.

¹ Zweig, S. (2024). Joseph Fouché. *Portrait d'un homme politique* (O. Mannoni, Trad.). Payot. (Œuvre originale publiée en 1929).

Or, aujourd’hui, si le mot responsabilité est omniprésent dans le discours public, il a perdu une part importante de sa substance. Chacun se dit responsable mais plus personne ne l'est vraiment ni n'en reconnaît les exigences.

Cette dilution de la notion, l'évidement de son sens, est tout particulièrement visible dans le champ de l'action collective. Pour la plupart des politiques publiques, il est de plus en plus difficile d'identifier les vrais responsables. Le ministre invoque un projet hérité de ses prédécesseurs ou imposé par le cadre supranational; l'administration invoque la complexité; l'opérateur invoque les contraintes; le prestataire invoque la rigueur du cahier des charges. Si tous sont collectivement responsables du succès ou de l'échec global, personne ne l'est spécifiquement. En outre, l'enchevêtrement des compétences (État, agences, collectivités, acteurs privés) crée un brouillard décisionnel dans lequel il est aisément de se dissimuler. La complexité est devenue un refuge : plus les acteurs sont nombreux, plus les objectifs sont partagés, plus les responsabilités sont diluées et moins les responsables sont identifiables. Chacun détient un fragment de la mission, mais personne n'en garantit la réussite. L'obligation de moyens se substitue alors à l'obligation de résultats. L'évaluation de la performance administrative à partir d'indicateurs procéduraux – nombre de dossiers instruits, délais formels, volumes engagés – ne permet pas l'appréciation des effets réels des politiques publiques. Enfin, le principe de précaution, intégré dans notre Constitution, comme son nom l'indique, enjoint à anticiper les risques de l'action sans mesurer ceux de l'inaction et, de ce fait, n'autorise ni l'audace ni l'initiative.

L'ambiguité de notre rapport à la responsabilité n'est pas moins visible au sein de la société civile, dans Le Monde des entreprises comme dans celui des associations. **La concentration des pouvoirs ne favorise ni l'initiative ni la prise de responsabilité des salariés.** La France est l'un des pays d'Europe où les salariés sont les plus nombreux à se percevoir comme non autonomes dans l'exercice de leur fonction : 60% contre

46 % dans le reste de l'Europe². Un certain « confort de l'irresponsabilité »³ s'installe, encouragé par la complexité des structures et la multiplication des circuits de validation. L'entreprise est de plus en plus sommée d'assumer ses responsabilités et de respecter des normes imposées, mais de moins en moins capable de responsabiliser ses forces intérieures.

L'ABOUTISSEMENT D'UNE LONGUE DÉRIVE

Depuis trente ans, les tentatives pour instaurer une véritable culture de la responsabilité dans l'action publique se sont multipliées mais n'ont jamais vraiment abouti. De la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1990 jusqu'au programme « Action publique 2022 », en passant par la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007, l'État n'a pas lésiné sur les bonnes intentions, cherchant toujours à éclairer les voies d'une gestion plus moderne, mieux évaluée et plus responsable.

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 a multiplié les indicateurs et rapports de performance sans cohérence réelle avec les décisions de gestion : on a mesuré l'activité, non les résultats. La Révision générale des politiques publiques de 2007 a procédé à des fusions et mutualisations rapides, sans clarification durable des missions, ni économies tangibles dans le temps. La Modernisation de l'action publique (MAP) en 2011 s'est perdue dans une inflation d'évaluations et de plans sans effets concrets. Enfin, « Action publique 2022 », pourtant fondée sur une logique juste – investir pour transformer et économiser –, s'est arrêtée à mi-chemin : le droit à l'erreur est resté théorique, étouffé par la culture du contrôle procédural. Ces initiatives ont toutes échoué à produire un changement durable, faute de vision d'ensemble et de principes clairs.

² Eurostat. (2020). *Job autonomy and pressure at work statistics*. Commission européenne.

³ Revel, J.-F. (2000). *La grande parade. Essai sur la survie de l'utopie socialiste*. Plon.

Ces démarches ont en commun d'avoir privilégié les ajustements techniques et les réorganisations institutionnelles centrées sur l'État, sans jamais aller au fond des choses : la prégnance de l'irresponsabilité. Nous sommes prisonniers d'un système où la dilution des devoirs, le flou des objectifs et la complexité des circuits autorisent chacun à ne pas assumer les conséquences de ses actes, qui plus est dans un contexte où la perception de la responsabilité relève plus de la société que de l'individu.

Cette déresponsabilisation générale a des causes précises :

- notre modèle social, trop exclusivement conçu pour protéger le citoyen de tous les aléas de la vie, a glissé de la prévoyance individuelle à la prise en charge collective. Les individus se tiennent pour «assurés» de tout, indépendamment de leur comportement individuel. À quoi sert au randonneur en montagne d'être prudent ou au fumeur de s'abstenir dès lors que l'État pourvoit toujours à son sort?;
- la logique de la protection a effacé celle de la faute. La priorité n'est plus de punir l'auteur d'une infraction, mais prioritairement d'en indemniser la victime. La victime est sacrée mais le responsable disparaît;
- les réserves grandissantes de l'opinion devant des décisions difficiles conduisent de plus en plus souvent les dirigeants à appliquer le conseil de Michel Rocard de «s'avancer masqués» dans la conduite des réformes, au risque de creuser le fossé de la défiance des citoyens à l'égard de leurs représentants. De même, la crainte de la sanction publique nourrit abusivement la tentation de l'évitement et du refuge dans l'inertie;
- la collectivité ne fournit pas toujours aux acteurs collectifs ou individuels de la société civile les moyens organisationnels, réglementaires ou financiers d'agir en responsabilité. Les individus manquent de leviers d'action : information incomplète ou illisible, systèmes complexes, injonctions contradictoires, autonomie bridée par les

- normes ou l'absence d'alternatives. On a demandé aux citoyens d'être responsables sans leur en donner les moyens, créant une responsabilisation de façade et souvent culpabilisante. Comment demander tant aux patients qu'aux médecins de choisir la voie responsable de la prévention dès lors que rien n'est fait pour arracher des pans entiers du territoire à la désertification médicale ? ;
- l'arbitrage, jamais pleinement rendu, entre des exigences ressenties comme contradictoires et complémentaires, telles que la défense des libertés et la lutte contre les inégalités, frappe en permanence de confusion la détermination des objectifs poursuivis par la puissance publique et paralyse la mise en œuvre de ses actions. L'anomie durkheimienne⁴, soit la confusion des valeurs, est la plaie des sociétés contemporaines.

Bref, les « responsables » ne sont pas en situation de l'être et ceux qui seraient en situation d'agir ne sont pas responsables. Les premiers s'affirment par l'énoncé des consignes sans se soucier de leur réalisme, les seconds se protègent par le signalement systématique et exhaustif de tous les accidents et dysfonctionnements imaginables. C'est l'école de l'évitement. Une puissance anonyme se substitue abusivement à l'engagement des citoyens et des acteurs de la société civile. Les dirigeants ne sont pas redevables, les individus ne sont pas autonomes et tous partagent un même confort d'irresponsabilité.

Comment en sortir ? Il est impératif de préciser nos besoins, de clarifier nos objectifs, de simplifier nos modes d'action et d'afficher les résultats de nos actes.

⁴ Durkheim, É. (2013). *De la division du travail social*. Presses Universitaires de France. (Œuvre originale publiée en 1893).

TROIS LEVIERS : SUBSIDIARITÉ, TRANSPARENCE, REDDITION DES COMPTES

Premier levier, la subsidiarité vise à placer la décision au niveau pertinent, celui où l'action peut être conduite le plus efficacement. La France souffre à cet égard d'une pathologie chronique. Les responsabilités y sont diluées par des chaînes décisionnelles interminables, des compétences superposées ainsi que par une confusion généralisée des rôles. **La subsidiarité impose donc de dire clairement qui fait quoi.**

Deuxième levier, la transparence. Il faut sortir de l'aveuglement collectif sur les coûts, les finalités et les effets de l'action publique. Trop souvent, les décisions sont prises sans évaluation réelle des coûts, sans étude d'impact, sans suivi des résultats. **L'exigence de transparence permet de clarifier les objectifs, d'évaluer les effets de l'action et de simplifier les parcours décisionnels.** Elle permet *in fine* une attribution juste et équitable à chacun de ses responsabilités. Rien n'est plus essentiel à cet égard que de se donner les moyens de clarifier les coûts véritables des politiques conduites, afin notamment de mesurer l'effort supporté par la collectivité et d'en répartir la charge entre ses diverses parties prenantes.

Troisième levier, la reddition des comptes, sans laquelle subsidiarité et transparence restent lettre morte. Le système actuel interdisant toute appréciation des conséquences réelles des actes de chacun, la démobilisation individuelle et collective gagne du terrain, faute à la fois de reconnaissance et d'exemplarité. Seule la reddition des comptes permet de récompenser les succès et de sanctionner les échecs.

Subsidiarité, transparence, reddition des comptes : ce triptyque balise le champ du redressement à opérer pour établir une société véritablement responsable et en fonder la performance sur la confiance et l'autonomie.

1 La subsidiarité : clarifier les compétences, répartir les moyens

La subsidiarité consiste à placer le pouvoir à l'échelon le mieux adapté à sa mise en œuvre. Appliquée à l'entreprise ou à l'État, elle a deux vertus : elle rapproche la décision de l'action au plus proche du terrain pour en améliorer l'efficacité et elle identifie clairement l'acteur responsable pour en renforcer la redevabilité. Issue du droit canonique, cette notion a inspiré nombre d'organisations sociales, à commencer par l'Église catholique et sa doctrine sociale ainsi que l'Union européenne depuis que le Parlement européen en a reconnu le principe en 1984⁵.

La subsidiarité permet de régir les relations qui s'établissent entre l'État d'une part, et de l'autre les individus ou les corps intermédiaires. En charge du bien commun, l'État doit se garder d'intervenir en tous lieux et en toute occasion. Sa responsabilité est d'assurer, au bénéfice des individus et des corps intermédiaires, l'autonomie nécessaire à ces derniers pour remplir les fonctions qui sont légitimement les leurs. **Si tous invoquent l'impératif de subsidiarité, tous ou presque se gardent de la mettre en œuvre.**

1.1. LES COMPÉTENCES : REPENSER LES CHAÎNES DE DÉCISION

Le brouillage des chaînes de décision est la conséquence directe de l'élargissement continu du périmètre de l'État et de la propension de ses dirigeants à un interventionnisme systématique.

⁵ *Dans le cadre européen, selon le principe de subsidiarité, chaque fois que le traité sur l'Union européenne attribue à l'UE une compétence concurrente avec les compétences des États membres, l'action des États membres s'exerce dès lors que l'Union n'a pas adopté d'acte normatif.*

L'hyper-réglementation du quotidien – illustrée par l'inflation normative et les 48 millions de mots que comptent aujourd'hui les textes du droit en vigueur, soit une hausse de 84 % en vingt ans⁶ – est la première manifestation de cet élargissement indéfini et de la dépossession progressive des élus locaux et des corps intermédiaires que nous observons depuis des décennies.

S'y ajoute la multiplication des acteurs – l'État, la région, le département et le bloc communal – et l'enchevêtrement des compétences exercées concurremment par chacun d'eux. Le sport, le tourisme, la culture sont les domaines d'application privilégiés de ces chevauchements dysfonctionnels. Une décision de plus en plus ralentie, un consensus de plus en plus flou, une codécision de moins en moins bien maîtrisée, ouvrent la voie à un système de « co-irresponsabilité » et d'impuissance partagée. Comme l'observait Alain Peyrefitte, « une responsabilité invisible devient très vite une irresponsabilité »⁷.

Ce brouillage institutionnel et la contre-performance à laquelle il donne lieu nourrissent la défiance démocratique envers un système dont l'opacité décourage ou exaspère les citoyens. Ceux-ci ne sont pas en mesure d'identifier ceux qui prennent les décisions qui leur sont appliquées, sont incapables d'imputer les coûts de l'action publique à des responsables déterminés et sont profondément frustrés par une performance administrative inévitablement décevante et de plus en plus coûteuse.

Or, « aucune organisation ne peut bien faire ce qu'on attend d'elle si elle ne dispose pas en permanence d'une idée claire de ses missions »⁸. On ne peut être responsable que de ce qu'on a la mission et le pouvoir de faire. **Faute de cette clarté, la puissance publique se réduit à une gestion procédurale des moyens, sans obligation de résultats,**

⁶ Cosnard, D. (2025, mai). 48 millions de mots : dans le droit, le volume des normes a grimpé de 84 % en vingt ans, *Le Monde*.

⁷ Peyrefitte, A. (1982). *Décentraliser les responsabilités*. Paris : Plon.

⁸ Picq, J. (1994, mai). *L'État en France : servir une Nation ouverte sur Le Monde*.

sans sanction positive ou négative de l'action. Cette clarification ne peut être effective que si chaque acteur dispose des moyens juridiques, financiers et opérationnels lui permettant d'assumer pleinement cette responsabilité et d'en répondre devant les citoyens. Une telle autonomie ne peut, pour être effective, qu'être accompagnée d'une acceptation du risque inhérent à toute action. Or, en France, depuis une vingtaine d'années, une interprétation abusive du principe de précaution a obéré la capacité de décision et d'action des acteurs publics.

Le principe de précaution : la déresponsabilisation par le refus du risque

La mutualisation du risque par le truchement de l'État et de la solidarité collective, fondement de notre modèle social, a produit un effet pervers. Elle a dilué la responsabilité individuelle. Dès lors que la collectivité prend systématiquement en charge la réparation des dommages, le lien entre le comportement, parfois inapproprié, et son coût s'efface pour l'individu. Cette logique de réparation, tout à fait légitime dans ses intentions premières, a toutefois été dépassée par une logique de prévention absolue avec la constitutionnalisation du principe de précaution en 2005. Selon ce principe inséré dans la Charte de l'environnement, « lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veilleront, par application du principe de précaution, et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage »⁹.

⁹ République française. (2005, mars). Charte de l'environnement. Légifrance.

En faisant de l'anticipation de tout aléa un impératif supérieur, cette approche a encouragé une logique d'hyper-intervention de l'État, fondée sur la crainte de la mise en cause de sa responsabilité. Cette approche, originellement réservée au périmètre environnemental, a cependant infusé l'ensemble de la société. Par peur d'être tenu responsable du moindre aléa, l'État s'est senti obligé de tout régenter, notamment les moindres aspects de la vie privée ou sociale (civilité, bon voisinage, salubrité). **La substitution abusive de la puissance publique à la responsabilité citoyenne a accru et accéléré la déresponsabilisation de tous.** Nous sommes ainsi donc passés d'une société qui gère le risque à une société qui le refuse.

Cette culture du « risque zéro » paralyse la décision publique, puisqu'elle suppose avant toute action la certitude de son innocuité. Or, dans un monde traversé par de profonds bouleversements géopolitiques, technologiques, démographiques et climatiques, **l'absence de prise de risque devient mortifère puisqu'elle déclasse automatiquement une nation immobile par rapport à une nation entreprenante.**

a. Combattre les dérives des opérateurs étatiques et des autorités administratives indépendantes

La dilution de l'État s'est manifestée par des délégations d'autorité et de missions qui ont prospéré au-delà de leur raison d'être initiale, comme l'illustrent certains des 431 opérateurs français¹⁰, employant plus de 400 000 personnes¹¹. À l'origine, ces opérateurs – inspirés du *New Public Management* anglo-saxon des années 1980 – devaient fonctionner comme de simples instruments d'exécution des décisions politiques au service d'objectifs fixés par les ministères. Leur responsabilité était claire et les résultats aisément évaluables. **Ce modèle s'est trouvé progressivement dévoyé**¹². On est ainsi passé d'une logique d'autonomie à une logique d'autogestion. À la délégation de compétences s'est donc substituée une affirmation par les opérateurs concernés d'une « compétence de la compétence », revenant ainsi à priver le ministre théoriquement responsable de tout levier effectif de direction ou de sanction. Ce glissement élargit le champ d'action des opérateurs sans instituer pour autant les mécanismes de contrôle et de vérification nécessaires. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) est un exemple de cette dérive : créée pour piloter un programme spécifique et temporaire de réhabilitation des quartiers, elle est devenue, de l'aveu même de son fondateur, « une machine à penser l'urbanisme à la place des élus »¹³.

¹⁰ Les 431 opérateurs de l'État recouvrent des structures très diverses, allant des grands organismes de recherche (CNRS, Inserm, Inria) aux établissements culturels (Louvre, BnF, Opéra de Paris), en passant par les agences sanitaires (Santé publique France, ANSES, ANSM), environnementales (ADEME, Météo-France, parcs nationaux), économiques (AFD, Bpifrance, FranceAgriMer) ou sociales (CNSA, Crous). La liste exhaustive est publiée chaque année dans les documents annexés au projet de loi de finances.

¹¹ Gouvernement. (2025). Opérateurs de l'État : Annexe au projet de loi de finances pour 2026. Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique.

¹² Sénat. (2025, juillet). Rapport n° 807 (2024-2025) : Commission d'enquête sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État.

¹³ Ibid.

Cette défaillance du contrôle effectif des opérateurs par l'État trouve une large partie de son origine dans l'asymétrie d'information entre ceux-ci et leurs autorités de tutelle¹⁴. D'un côté, la délégation de compétences du ministère à ces opérateurs a privé le premier d'une capacité de contrôle direct sur les seconds. La disposition de l'information nécessaire et la capacité technique d'interprétation de celle-ci sont trop inégalement partagées pour permettre un contrôle efficace des opérations conduites par les autorités déléguées. Ces dernières ne sont pas davantage comptables des résultats de leurs interventions, puisqu'elles peuvent invoquer l'insuffisance de leurs marges de manœuvre (restrictions budgétaires, surproduction de normes, refus de la pluriannualité) pour justifier leurs insuffisances. Là où le directeur d'agence pointe le manque de moyens, le ministre impute à une latitude d'action excessive l'inadéquation des résultats à la mission initiale. C'est, semble-t-il, la culture de l'administration française qui neutralise la capacité de l'État à exercer un contrôle effectif sur ses opérateurs¹⁵.

Le dévoiement de l'intention initiale caractérise tout particulièrement les opérateurs d'accompagnement et d'expertise : France Travail, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), ainsi que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) ou Business France.

Pour contrer cette tendance et réintroduire une responsabilité au niveau ministériel, sans possibilité de s'en défausser, il conviendrait de classer les opérateurs en fonction de la valeur ajoutée qu'apporte à leur action l'autonomie qu'on souhaite leur accorder :

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure*. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.

- **Lorsque la valeur ajoutée par l'opérateur** – expertise rare, niveau de spécialisation, excellence de la prestation – **peut, sans conséquence préjudiciable, être apportée par l'administration centrale, la mission pourrait être réintégrée au sein du ministère.** Une telle réinternalisation faciliterait en effet le contrôle d'efficacité et, par voie de conséquence, la mise en responsabilité des acteurs. Tel pourrait être le cas de certaines missions aujourd'hui remplies par l'ANCT ou l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).
- **Lorsque le service rendu par l'opérateur pourrait l'être par des organismes décentralisés, voire par des entités privées existantes, les prestations gagneraient sans nul doute en qualité à être délivrées dans un cadre pleinement concurrentiel.** Les structures non soumises à une contrainte de performance comparable à celle exercée par la concurrence devraient donc voir leurs missions attribuées par l'État, sur appels d'offres, à des acteurs privés opérant sur le marché. Entreraient, par exemple, dans cette catégorie l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep), voire certaines missions de placement exercées par France Travail.

L'exemple de l'ADEME, un opérateur multi-champs

L'ADEME, initialement créée pour la gestion des déchets et la maîtrise de l'énergie, a vu son périmètre s'étendre progressivement à l'ensemble des politiques de transition écologique. Cette extension continue (énergies renouvelables, économie circulaire, rénovation énergétique, qualité de l'air) a brouillé la

frontière entre opérateur et administration centrale. Dès 2010, un rapport du Sénat qualifiait l'ADEME d'établissement « polymorphe », dont l'ampleur des missions rendait le partage des responsabilités avec l'État peu lisible, au risque de transformer l'agence en quasi-prolongement de l'administration centrale¹⁶.

Cette dérive s'est traduite par l'existence de doublons opérationnels avec les services déconcentrés de l'État, notamment les DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), que la Cour des comptes dénonçait dès 2013 en appelant à un pilotage unifié et à une recentralisation des compétences¹⁷. Parallèlement, l'ADEME a vu depuis 2020 ses effectifs augmenter de près de 30 % et ses subventions de 65 %, tandis que ceux de l'administration du ministère de la Transition écologique reculaient de 15 % en 10 ans, affaiblissant la capacité stratégique de l'État. La montée en puissance de l'agence dans le financement, le pilotage et parfois l'exécution de politiques publiques illustre ainsi une logique de déresponsabilisation : l'État prescrit moins, pilote moins, mais finance davantage, au prix d'une gouvernance fragmentée et d'une dilution de la responsabilité publique.

La réintégration au sein des ministères de certaines missions aujourd'hui remplies par des opérateurs plus ou moins autonomes clarifierait le processus de reddition des comptes devant l'autorité politique, seule habilitée à apprécier en dernier ressort la qualité de la gestion et sa conformité aux objectifs définis par la puissance publique. **Il s'agirait de mettre en œuvre un principe simple : dans chaque politique**

¹⁶ Keller, F. (2010, octobre). *L'ADEME : des moyens renforcés, des résultats convaincants, une gestion perfectible (Rapport d'information n° 24, session 2010-2011)*. Sénat.

¹⁷ Cour des comptes. (2013, juillet). *L'organisation territoriale de l'État (Rapport public thématique)*.

publique, la responsabilité sur les résultats revient au ministre¹⁸, ce dernier devant disposer d'une pleine autorité sur ses administrations et ses agences. Il appartiendrait en contrepartie, à l'autorité gouvernementale de rendre compte devant le Parlement de la performance administrative.

L'articulation des missions exercées par les autorités administratives indépendantes (AAI) et les autorités publiques indépendantes (API) avec celles des ministères nécessite également une clarification des responsabilités.

L'indépendance des AAI et des API, loin d'être ici un effet pervers, comme c'est trop souvent le cas pour certains opérateurs engagés dans un processus abusif d'autonomisation, est ici la justification de leur création. Il existe aujourd'hui 24 autorités indépendantes, qui peuvent se répartir en trois grandes catégories :

- Les **autorités de régulation économique** qui encadrent les marchés pour garantir la concurrence et protéger les consommateurs, comme l'Autorité de la concurrence, l'ARCOM (audiovisuel et numérique), la CRE (énergie), l'ART (transports), l'ARCEP (communications électroniques et presse), l'AMF (marchés financiers), l'ANJ (Autorité nationale des jeux);
- les **autorités de protection des droits et libertés**, qui veillent au respect des principes fondamentaux et à la médiation entre citoyens et institutions, comme la CNIL (données personnelles), le Défenseur des droits, la CADA (accès aux documents administratifs), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté;

¹⁸ L'objectif recherché relève donc d'abord de la clarification des responsabilités, plus que d'un levier d'ajustement budgétaire. Les économies associées à une réduction du nombre d'instances ou à une rationalisation des fonctions support restent en effet limitées. En retenant un coût moyen des commissions de 50 M€, une baisse de 20 % économiserait environ 10 M€ ; de même, une réduction volontariste de 20 % des fonctions support des opérateurs représenterait 540 M€, à comparer aux 40 Md€ d'économies visés pour 2026.

- les **autorités de contrôle technique, déontologique ou disciplinaire**, qui garantissent soit la transparence de la vie publique, avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), soit la sûreté de certains secteurs sensibles, telles la Haute Autorité de santé (HAS), l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), l'AFA (Agence française anticorruption), le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), le Médiateur national de l'énergie.

Leur rôle en matière de responsabilisation des acteurs est ambigu.

Chargées d'une mission de régulation d'un marché privé, elles concourent à la responsabilisation des opérateurs économiques en créant les conditions d'une concurrence libre et non faussée. Un sort particulier devrait être réservé à la HATVP qui doit essentiellement son indépendance à la spécificité d'une mission strictement dévolue à la protection des institutions démocratiques contre les risques de corruption et de conflits d'intérêts. Il faut veiller à ce qu'une telle institution ne soit pas détournée de sa mission originelle par un activisme procédural abusif.

La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

La HATVP offre un exemple éloquent d'élargissement continu des missions et de confusion des responsabilités. Créea en 2013 par la loi relative à la transparence de la vie publique pour être une instance de vérification de la probité des responsables publics, elle s'est progressivement dotée de prérogatives qui excèdent ce rôle initial et agit désormais à la fois comme organisme de contrôle patrimonial, régulateur de l'influence (registre des représentants d'intérêts et arbitre des conflits d'intérêts)

et déclencheur potentiel de contrôles fiscaux. Ces pouvoirs lui confèrent une fonction quasi-répressive, sans véritable contre-pouvoir démocratique. Une intention louable de probité s'est muée en un voyeurisme à l'égard des personnels politiques. Ses prérogatives étendues dissuadent désormais certains profils expérimentés de rejoindre le service public – par pudeur, crainte de voir exposée leur vie personnelle ou restreinte leur employabilité future dans le secteur privé. Par exemple, avant sa nomination à la tête de la RATP, la HATVP a demandé à l'ancien Premier ministre Jean Castex de s'abstenir de toute démarche auprès des membres du Gouvernement en exercice qui l'étaient également lorsqu'il était chef du Gouvernement. Par conséquent, il ne pouvait même pas rencontrer le ministre des Transports d'alors, Clément Beaune, pourtant son ministre de tutelle. Les effets très négatifs sur le renouvellement et la qualité de la représentation publique sont très régulièrement mentionnés par les serviteurs de l'État ou ceux qui aimeraient servir temporairement et inhibent ainsi directement la vivacité civique et démocratique.

b. Préciser et circonscrire le périmètre d'action des collectivités territoriales

Les collectivités locales illustrent ce décalage entre responsabilité et capacité d'action. Submergées par l'inflation réglementaire et accablées de normes nationales – plus de 230 textes examinés par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) en 2023 –, **les collectivités voient leur autonomie neutralisée, leur action ralentie et les coûts de leur intervention inutilement majorés.** Observons que le simple aménagement d'un passage piéton peut atteindre 25 000 euros¹⁹.

¹⁹ Pouponneau, C. (2025, mars). *Maires, le grand gâchis*. Robert Laffont.

Présentée à l'issue du Grand débat national comme un acte de décentralisation destiné à clarifier les compétences et à mieux impliquer le citoyen dans la décision locale, la loi 3DS n'a pas, plus de trois ans après son vote en 2022, véritablement tenu ses promesses initiales. Elle visait en effet à instituer une « décentralisation à la carte », garante d'une plus grande liberté d'action pour les collectivités. Dans les faits, la portée réelle de cette loi apparaît très limitée. En effet, la liberté reconnue aux intercommunalités dans le choix de leurs compétences (eau, transport, urbanisme) reste très marginale. Les pouvoirs réglementaires nouveaux sont restés très circonscrits. Comment considérer comme un véritable acte d'émancipation un pouvoir aussi technique que la fixation du nombre minimal d'emplacements vélos dans les services ferroviaires régionaux²⁰? Quarante ans de réformes successives n'ont jamais permis à la France de trancher entre un modèle authentiquement décentralisé et un pilotage jacobin fait de chevauchements de compétences et de responsabilités diluées.

Deux exemples illustrent cette confusion :

- Dans l'éducation, quatre niveaux de collectivités et d'administration se côtoient. S'agissant par exemple de la gestion des élèves en situation de handicap, les enseignants dépendent du ministère, les personnels périscolaires de la commune, le transport scolaire est géré par la région et le département est responsable des élèves. Autre exemple, le dispositif des Cités éducatives, mis en place en 2019 et piloté par l'ANCT et la DGESCO²¹, conçu précisément pour coordonner les actions locales, a rapidement dérivé vers une bureaucratisation excessive : gouvernance tripartite écartelée, flou des responsabilités, fragmentation des financements, blocages bureaucratiques et renoncement à certaines initiatives. Cet éclatement emporte l'impossibilité pour le citoyen d'identifier les acteurs effectivement responsables ;

²⁰ Sénat. (2023, juillet). *Avis de tempête sur la démocratie locale : soignons le mal des maires (Rapport d'information n° 851)*.

²¹ Direction générale de l'enseignement scolaire.

- Dans les transports collectifs, la multiplicité des autorités organisatrices (régions, intercommunalités, départements, État) freine l'innovation et accroît artificiellement les coûts. Le projet de « *Mobility as a Service* », visant à proposer une approche intégrée et la mise à disposition des usagers d'une application unique pour l'utilisation de plusieurs modes de transport, a été contrarié dans sa mise en œuvre par une dilution persistante des responsabilités : négociations parallèles entre plusieurs échelons institutionnels et de nombreux prestataires, multiplication réelle des applications et surcoûts, sous-exploitation des ressources d'une technologie viable²².

Cette confusion des compétences fragilise *in fine* la redevabilité démocratique. **En effet, 65 % des Français jugent la répartition des compétences floue**²³, et nombre d'entre eux attribuent à tort certaines politiques publiques à des collectivités qui n'en ont pas la charge. Ainsi, 23 % de nos concitoyens pensent que la justice dépend plus ou moins de l'autorité départementale²⁴ ! Les citoyens ignorent qui sanctionner ou récompenser par leur vote, et l'exercice de leur responsabilité civique s'en trouve entravé. « Qui fait quoi » et « qui répond de quoi » ? Qu'il s'agisse de la responsabilité des fonctionnaires comme des citoyens, il est impossible de répondre clairement à ces deux simples questions.

Le caractère inabouti de la décentralisation française accroît l'irresponsabilité des différents acteurs publics. **L'État et l'administration centrale se protègent en édictant des normes toujours plus nombreuses et toujours plus précises, sans jamais se soucier de leur applicabilité réelle. Les collectivités territoriales, quant à elles, se couvrent par un activisme du reporting destiné à mettre en valeur leur action ou à justifier leur incapacité à résoudre le problème.** Par exemple, l'État fixe un cadre strict et procédural pour la protection des enfants,

²² *Fabrique des Mobilités & France Mobilités. (2023, mars). État des lieux des MAS en France. Fabrique des Mobilités / France Mobilités, p. 54.*

²³ *CSA. (2020, mars). Les Français et la décentralisation [Sondage pour le Sénat].*

²⁴ *Toluna Harris Interactive. (2024). Sondage réalisé pour le rapport Ravignon [Sondage en ligne].*

en imposant des délais et des normes de signalement de maltraitance ou d'abus aux départements. De cette manière, celui-ci est « couvert », puisqu'il a édité une règle supposée parfaite en vue de sécuriser les enfants de son territoire. Les services départementaux, quant à eux, adoptent trop souvent une stratégie de sur-signalement des enfants en danger afin de laisser une trace administrative de leur action, quitte à transférer la responsabilité effective à un autre service. Ainsi, les procédures ayant été « respectées », un drame, quand il se produit, n'est imputable à personne, chacun se retranchant dans le partage d'une incompétence organisée.

Dans tous ces secteurs, l'État se trouve de plus en plus mobilisé pour assurer la coordination d'une multitude d'acteurs qu'il a lui-même sollicités ou fait émerger, et non pour atteindre directement ses objectifs de politique publique. Source de surcoûts, de lenteurs et d'inefficacité, cette dynamique déresponsabilise les acteurs et frustre les citoyens.

1.2. LES MOYENS : RÉUNIR LE POUVOIR DE DÉCIDER ET LES MOYENS D'AGIR

La responsabilité appelle une véritable répartition de compétences. Elle suppose aussi que chaque acteur dispose de réelles marges de manœuvre. Trop souvent, l'État, les entreprises publiques ou les citoyens se voient confier de grandes missions sans que ne leur soient donnés les moyens juridiques, financiers ou humains nécessaires. Cette dissociation interdisant aux acteurs d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés fait paraître une responsabilité formelle, voire fictive et mensongère. La responsabilité devient alors un pur exercice de façade.

a. Donner aux collectivités territoriales des moyens financiers de leur action

Pour financer leurs projets et les politiques publiques, les collectivités disposent aujourd’hui d’un mélange de ressources hétérogènes, dont ni la nature ni le volume ne sont fondés sur la mesure des besoins déterminés par leurs compétences : fiscalité nationale affectée²⁵, fiscalité locale²⁶, dotations de fonctionnement²⁷, dotations de péréquation²⁸, aides à l’investissement, etc.

Depuis une dizaine d’années, **l’autonomie fiscale des collectivités a été significativement réduite** avec la suppression successive de ressources qu’elles maîtrisaient, telles que la taxe professionnelle, la taxe d’habitation sur la résidence principale et la réduction de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). À ces impôts authentiquement locaux ont été substituées **des dotations de l’État ou des fractions d’impôts nationaux** (comme la TVA) décidées « au sommet ». Ainsi, près de 60 % des recettes des collectivités en 2024 proviennent de transferts financiers de l’État²⁹. Cette situation place les élus locaux dans une position paradoxale : ils sont devenus responsables de budgets dont ils ne contrôlent plus la majorité des ressources. Ni l’éthique de responsabilité, ni l’exigence de légitimité démocratique ne trouvent leur compte dans cette caricature d’autonomie.

²⁵ Mécanisme par lequel l’État transfère le produit d’un impôt qu’il perçoit lui-même (comme la TVA ou la TICPE) vers les collectivités locales.

²⁶ Ensemble des impôts dont le produit revient directement aux collectivités et sur lesquels elles disposent d’un pouvoir de taux. Les exemples majeurs sont la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

²⁷ Ce sont des transferts financiers versés par l’État aux collectivités pour les aider à assurer leurs dépenses courantes, sans affectation à une dépense précise. La principale est la dotation globale de fonctionnement (DGF).

²⁸ Sous-ensemble spécifique des dotations (ou des prélèvements fiscaux) dont l’objectif est de réduire les inégalités de richesse entre les territoires.

²⁹ Ministère chargé du Budget et des Comptes publics. (2025, octobre). Rapport sur la situation des finances publiques locales (Annexe au projet de loi de finances pour 2026). Assemblée nationale.

Cette situation génère trois effets pervers majeurs :

- Elle prive d'abord les collectivités du pouvoir de fixer le taux du prélèvement fiscal, relâchant ainsi le lien entre contribuables et collectivités. **Un élu local qui ne décide plus de ses recettes devient un simple gestionnaire des crédits alloués par l'État.** Lorsque les finances locales se dégradent, la cause en est imputée au « système de dotations » ou à l'État plutôt qu'aux décisions prises localement;
- elle accorde ensuite aux collectivités des moyens indépendants de la qualité de leur gestion. Il en est résulté de véritables rentes de situation. Les élus sont privés de toute maîtrise de leurs ressources, sans pour autant que la progression de celles-ci leur soit garantie, les dotations initialement consenties par l'État tendant à être figées dans le temps. Là encore, l'esprit de responsabilité n'est pas à l'ordre du jour;
- cette situation ne prévient pas enfin contre les risques d'enchevêtrement des responsabilités inhérents à la mobilisation nécessaire de ressources issues de plusieurs niveaux de collectivités (commune, département, région, État, Union européenne). Dans ces conditions, il devient difficile, sinon impossible, d'identifier la contribution – et donc la responsabilité – des différents acteurs à la réalisation ainsi financée.

Fruit d'un interminable réformisme au jour le jour, ce système est désormais à bout de souffle. Il n'assure ni l'efficience des actions entreprises, ni la mise en responsabilité de ceux qui les entreprennent. La reconstruction d'ensemble du modèle de relations financières et administratives entre l'État et les différents types de collectivités est devenue un impératif catégorique.

Ainsi, dans une logique de responsabilisation, l'octroi retrouvé d'une plus grande autonomie fiscale s'impose. L'épuisement du système actuel fait l'objet d'un constat quasi-unanime et les propositions destinées à le réformer se multiplient. La Cour des comptes, en

particulier, plaidait en 2022 pour une répartition claire, visant à affaicher la fiscalité foncière aux communes et intercommunalités, financer les départements par une dotation de l'État liée à leurs compétences sociales et attribuer aux régions une fiscalité assise sur l'activité économique, en cohérence avec leur rôle en matière de développement³⁰. Éric Woerth, en 2024, a proposé l'adoption d'une loi de simplification et d'orientation des finances locales destinée à accroître le pouvoir de fixation des taux des communes et des intercommunalités, à assurer aux départements l'attribution d'une dotation de solidarité complétée par une fraction de la CSG, et à reconnaître aux régions l'accès à une part territorialisée d'impôt sur les sociétés et de cotisation foncière des entreprises³¹. Boris Ravidon se montre quant à lui plus prudent et se contente de recommander le rétablissement d'un levier fiscal aux mains des départements et des régions³².

L'objectif, à nos yeux, devrait ici être double : renforcer l'autonomie des responsables territoriaux et garantir l'égalité entre des collectivités disposant de potentiels fiscaux et de besoins d'intervention très inégaux. Il faut donc proscrire un égalitarisme de façade qui ne permet d'atteindre ni l'un ni l'autre de ces objectifs. Les responsables locaux doivent avoir une maîtrise accrue d'une large partie des ressources employées par les collectivités dont ils sont les gestionnaires. Les collectivités doivent par ailleurs bénéficier d'une dotation générale et exclusive de tout autre concours de l'État, fondée sur la volonté de corriger les inégalités massives de potentiel fiscal et la disparité des besoins que l'on observe aujourd'hui. C'est à ce prix que les collectivités cesseraient de se défausser sur l'État en invoquant un manque de moyens pour exercer les politiques qui leur sont confiées. Les citoyens disposeraient d'un levier direct pour évaluer la gestion locale,

³⁰ Cour des comptes. (2022, octobre). *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution*.

³¹ Woerth, É. (2024, mai). *Décentralisation : le temps de la confiance (Rapport d'Éric Woerth, 51 propositions)*. IGEDD, IGA, IGAS, IGF. Gouvernement de la République française.

³² Ravidon, B. (2024, mai). *Coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités (mission Ravidon)*. Gouvernement de la République française.

la pression fiscale devenant un indicateur concret de la bonne tenue des finances et de l'action publique locale. Ainsi, la responsabilité électorale des élus locaux s'exercerait sur des bases plus solides.

Ainsi pourrait-on mettre fin au recours abusif à l'État assureur. Il est en effet anormal que celui-ci intervienne pour parer aux conséquences d'une mauvaise gestion locale. Après la crise de 2008, il a par exemple **dépensé 2,6 Md€ pour épouser les pertes liées aux emprunts toxiques contractés par certaines collectivités, protégeant leurs budgets**³³. Une gestion financière véritablement responsable aurait impliqué une anticipation des risques et la constitution de provisions correspondantes, afin de préserver les marges de manœuvre locales. La même logique conduit à établir un contrôle effectif de la qualité de la gestion financière des collectivités par les chambres régionales des comptes et les préfectures en cas de défaillance.

b. Favoriser l'émergence de l'entreprise « responsabilisante »

Le même paradoxe s'observe dans les entreprises publiques dont les périmètres d'action sont régulièrement redessinés selon les orientations politiques des tutelles auxquelles elles répondent. EDF, par exemple, doit financer la rénovation du parc nucléaire tout en vendant une partie de sa production à prix régulé, puis absorber les pertes imposées par le « bouclier tarifaire ». Chargée de concilier mission de service public, rentabilité économique et logique de marché, elle se retrouve prisonnière d'injonctions contradictoires. De même, les entreprises publiques de défense doivent rester rentables pour innover et produire tout en supportant des décisions politiques unilatérales qui compromettent leur équilibre financier; par exemple : hausse du point d'indice des ouvriers d'État décidée politiquement sans consultation

³³ Damgé, M. (2018, février). Emprunts toxiques : 2,6 milliards d'euros pour en sortir. *Le Monde*.

préalable et sans étude des effets sur le compte de résultat des sociétés, prélèvement d'équipements français stratégiques offerts à des pays à des fins diplomatiques (telles les frégates multi-missions) sans remboursement intégral des coûts. Nul n'est véritablement responsable de la situation qui s'ensuit, sinon parfois les dirigeants de ces entreprises, pourtant contraints par des injonctions contraires qu'ils doivent endosser.

Dans le contexte des entreprises de droit privé, l'appréciation par le marché est le premier marqueur de la responsabilité. La performance économique et sociale de l'entreprise se construit intrinsèquement à partir de la qualité des produits et services fournis, de la bonne gestion des dirigeants, de la satisfaction des consommateurs et usagers, de l'engagement des salariés et partenaires au service de la mission de l'entreprise et de sa stratégie. La responsabilité incombe à chaque partie prenante selon son rôle : financement et fixation du cap pour les actionnaires, gestion et résultats pour les dirigeants, rémunération et gratification pour les salariés, qualité et fiabilité des partenaires, appréciation et fidélité des consommateurs.

Pourtant, de plus en plus souvent, **la responsabilité d'entreprise tend à se réduire à une conformité réglementaire et à du reporting formel, alors qu'elle devrait être un levier stratégique, garante de la robustesse et du succès de l'entreprise.** Cette confusion entre responsabilité subie – par l'excès de contraintes réglementaires – et responsabilité assumée – par la raison d'être même de l'entreprise – mine la confiance tant des actionnaires que des salariés, alors même que l'engagement sociétal stratégique pourrait être un moteur de motivation, de cohésion et de performance.

De plus, dans un paysage économique marqué par une perte de sens au travail, le modèle traditionnel de l'entreprise hiérarchique rencontre aujourd'hui ses limites. Les chiffres des Assises du travail sont à ce titre éloquents : alors que 60 % des Français considéraient le travail comme

«très important» dans leur vie en 1990, ils ne sont plus que 24% en 2022³⁴. Pire, une majorité de 54 % le vit désormais comme une contrainte. Certes, l'évolution sociologique explique une grande partie de ces ressentis. Le travail est une valeur très largement abîmée, vécu comme une obligation de subsistance et non comme un vecteur de sens collectif ou d'épanouissement personnel. Mais ces chiffres reflètent également des modes de fonctionnement interne souvent inadéquats, la France étant l'un des pays d'Europe où les salariés sont les plus nombreux à déclarer ne pas être autonomes dans leurs tâches au travail : 60 % contre 46 % dans le reste de l'Europe³⁵. Si la notion de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) a permis ces dernières décennies d'intégrer les préoccupations environnementales et sociales chères aux salariés et aux clients dans la stratégie des organisations, les modes de management internes, souvent incriminés par les salariés dans leur rapport au travail, n'en ont pas été pour autant transformés.

C'est dans un tel contexte qu'émerge la nécessité d'une nouvelle dynamique opérationnelle interne aux corps économiques et sociaux que sont les entreprises, une dynamique visant à responsabiliser leurs parties prenantes et au premier chef leurs salariés. Dépassant la simple conformité aux normes pour instaurer une culture où la responsabilité est véritablement partagée, cette dynamique peut devenir un moteur de la performance collective.

Il est en effet fondamental de distinguer «l'entreprise responsable» de «l'entreprise responsabilisante». L'entreprise responsable s'attache à répondre à des obligations extérieures, à respecter des normes juridiques et à produire des rapports extra-financiers détaillés. Cependant, les analyses montrent que **la logique de conformité tend parfois à se substituer à la responsabilité réelle**. Le respect scrupuleux des procédures remplace l'éthique de la décision, et les tableaux de bord

³⁴ Thiéry, S., & Senard, J.-D. (2023, avril). Assises du travail : Rapport des garants. Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités.

³⁵ Eurostat. (2020). Job autonomy and pressure at work statistics. Commission européenne.

deviennent des finalités en soi, créant une illusion de maîtrise tout en diluant l'imputabilité des acteurs. À l'inverse, **l'entreprise « responsabilisante » est celle qui organise en son sein les conditions d'un comportement responsable pour chacun de ses membres.** Elle cherche à sortir du « confort de l'irresponsabilité » généré par les structures et les procédures complexes et matricielles où la multiplication des circuits de validation finit par diluer la décision. **Elle repose sur une équation exigeante mais indispensable : l'articulation stricte entre l'autonomie (empowerment) et la redevabilité (accountability).** Dans ce modèle, l'autonomie n'est pas une indépendance totale, mais correspond à l'obtention d'une réelle capacité d'agir, indissociable de l'obligation de rendre des comptes sur les résultats obtenus et les moyens employés. **Pour être véritablement opérante, cette transformation doit s'incarner simultanément à trois niveaux : institutionnel, managérial et individuel.**

- Au niveau institutionnel, l'entreprise ne peut exiger la responsabilité de ses collaborateurs si elle n'offre pas elle-même un cap clair et une certaine cohérence éthique. La « raison d'être », consacrée par la loi Pacte de 2019, constitue la boussole de cette démarche. En définissant l'utilité sociale de l'entreprise au-delà de la seule recherche du profit, elle produit le « sens collectif » indispensable pour unir les salariés et les amener à agir dans la même direction. **Dans une entreprise « responsabilisante », la gouvernance et la stratégie s'alignent sur cette raison d'être.** Cette responsabilité institutionnelle s'exprime en outre par un meilleur partage de la valeur³⁶. La répartition équitable de la richesse créée, à travers l'intéressement, la participation ou l'actionnariat salarié, n'est en ce sens pas une concession sociale mais la reconnaissance de la nature intrinsèquement collective de la performance économique de l'entreprise.

³⁶ Institut Montaigne. (2022, juillet). *Partage de la valeur : salariés, entreprises, tous gagnants ! (Rapport)*.

- Le deuxième levier se situe au niveau managérial. Si trois-quarts des salariés français se déclarent satisfaits de leur travail³⁷, 38 % des actifs citent le manque de reconnaissance comme principal facteur d'insatisfaction. Cette attente est encore plus marquée chez les 18-24 ans : 57 % d'entre eux choisissent leur employeur sur le critère du respect et 44 % sur celui de la confiance³⁸. **Le passage à l'entreprise « responsabilisante » implique une véritable révolution culturelle, substituant la confiance régulée au contrôle *a priori*.** Le rôle du manager évolue ainsi radicalement. Il ne doit plus s'adonner au « micro-management », ni contrôler chaque tâche ou faire à la place de ses équipes, mais définir le cadre, fournir les moyens et accompagner. Cette posture exige d'instaurer un droit à l'erreur, cette dernière devant être considérée non comme une faute sanctionnable mais comme un instrument d'apprentissage nécessaire. Sans cette sécurité psychologique, aucune prise d'initiative n'est possible, et l'autonomie reste un concept vide. Ce changement de paradigme s'appuie essentiellement sur le principe de subsidiarité, supposant de lutter activement contre la centralisation et la verticalité excessives qui caractérisent encore de nombreuses entreprises en France par rapport à ses voisins européens³⁹, pour redonner du pouvoir d'agir à ceux qui sont face aux problèmes au quotidien.
- Au niveau individuel, la responsabilisation répond à une aspiration profonde des salariés, notamment des jeunes générations, liée d'abord au sens qu'ils donnent à leur travail, ainsi qu'à la qualité de vie au travail⁴⁰. Selon l'OCDE, les troubles de la santé mentale

³⁷ Martinot, B., & Darbois, L. (2023, février). *Les Français au travail : dépasser les idées reçues (Opération spéciale)*. Institut Montaigne.

³⁸ Thiéry, S., & Senard, J.-D. (2023, avril). *Assises du travail : Rapport des garants*. Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités.

³⁹ Inspection générale des affaires sociales. (2025, mars). *Pratiques managériales dans les entreprises et politiques sociales en France : les enseignements d'une comparaison internationale (Allemagne, Irlande, Italie, Suède) et de la recherche*.

⁴⁰ Algan, Y., Galland, O., & Lazar, M. (2025, avril). *Les jeunes et le travail : aspirations et désillusions des 16-30 ans*. Institut Montaigne.

génèrent au niveau européen un coût économique de plus de 4% du PIB⁴¹. Les arrêts de travail pour raisons psychologiques, qui surpassent désormais ceux qui sont provoqués pour des causes physiques, pourraient coûter 23 Md€ par an d'ici 2027. L'absentéisme, la baisse de la productivité, les démissions massives pèsent également lourdement sur la compétitivité. Y remédier passe donc par une meilleure considération, une plus grande écoute et un véritable respect dans le travail au quotidien. **Au sein d'une entreprise « responsabilisante », le salarié dispose d'une pleine liberté d'agir, mais accepte en contrepartie la pleine redevabilité de ses actes.** Cette évolution affecte nécessairement les modes d'évaluation et les fondements du contrat de travail, limitant en particulier le poids de l'ancienneté dans la rémunération. La performance individuelle ne se mesure plus aux seuls résultats chiffrés, mais intègre désormais la manière d'y parvenir. La coopération, la loyauté au collectif et la capacité d'initiative deviennent ainsi des critères centraux de la rémunération et de la promotion, permettant d'aligner les intérêts individuels sur l'intérêt collectif. Ce nouveau type de rémunération devient alors l'instrument de la reconnaissance des comportements responsables.

Comme dans la pratique publique, l'écueil principal de ce modèle de responsabilisation réside dans le fait de donner une autonomie de fait sans accorder les moyens associés, ou d'exiger des comptes stricts sans donner de réelles marges de manœuvre. Si le couple autonomie et redevabilité n'est pas clairement établi, le risque est de produire de la souffrance au travail et du désengagement. Il s'agit donc d'accompagner cette transformation par de la formation pour l'ensemble des salariés, en particulier le management intermédiaire.

⁴¹ OCDE. (2021, juin). *A New Benchmark for Mental Health Systems: Tackling the Social and Economic Costs of Mental Ill-Health*. OECD Publishing.

Une entreprise « responsabilisante » est, dans cette optique, une organisation refusant la bureaucratisation de la conformité pour parier sur l'intelligence collective. En articulant le sens collectif porté par sa raison d'être et le sens individuel nourri par l'autonomie, elle enclenche un cercle vertueux et responsable. Les organisations où les salariés sont réellement engagés enregistrent jusqu'à 78 % d'absentéisme en moins, une productivité accrue de 14 %, une rentabilité supérieure de 23 % et une réduction de 20 % à 50 % de rotation du personnel⁴². **Ce passage d'une culture de l'obéissance à une culture de l'engagement responsable est une condition *sine qua non* pour réconcilier durablement performance économique et aspirations individuelles.**

c. Placer les administrés au cœur du processus de responsabilisation

Cette même exigence vaut pour les administrés et leur interaction avec la sphère publique. **Chacun étant placé face à des injonctions contradictoires, le pacte de responsabilisation des citoyens est aujourd'hui rompu.** On attend de chacun qu'il agisse en acteur responsable – en matière de santé, d'écologie ou de civisme – sans toujours lui en donner les moyens, ni même fixer les finalités.

D'une part, il est vain d'exiger des comportements vertueux sans proposer d'alternatives réelles. Par exemple, l'étendue des déserts médicaux est telle (87 % du territoire national⁴³) que la responsabilisation des patients et leur implication dans les parcours de prévention est délicate à mettre en œuvre. De même, l'absence d'offre de transport fiable et abordable en zone périurbaine rend illusoire, voire punitive, l'injonction à la transition écologique des mobilités.

⁴² Gallup. (2025, juillet). *Employee engagement vs. employee satisfaction and organizational culture*.

⁴³ Chroniques Cartographiques. (2025, août). *Carte des déserts médicaux en France : le nouveau pacte gouvernemental*. data.gouv.fr.

La responsabilité des administrés ne saurait être mise en cause si les conditions préalables à la responsabilisation ne sont pas réunies. Ainsi, le pouvoir politique ne peut réellement exiger l'ordre dans la rue si sa propre chaîne pénale est défaillante. Il s'écoulait en 2024 en moyenne 17,5 mois entre le début des faits et le classement sans suite ou la première orientation d'une affaire pénale⁴⁴. Si les actes de délinquance ne sont pas sanctionnés ou le sont plusieurs années après les faits et par la seule voie d'un rappel à la loi, toute injonction à responsabilisation est inefficace, voire insignifiante. Cette faillite est particulièrement visible dans le débat sur la responsabilité des consommateurs dans le trafic de stupéfiants.

En définitive, **c'est de la redéfinition du champ d'intervention et de compétences de la puissance publique (État et collectivités territoriales) que découlera le champ de responsabilité des administrés.** Tant que la puissance publique sera dispersée et inefficace dans son action, elle ne permettra pas la responsabilisation individuelle. C'est par un tel recentrage que le citoyen retrouvera les marges de manœuvre nécessaires à un engagement responsable, individuel comme collectif. Seul un État exemplaire, qui répond à ses devoirs, peut exiger des administrés qu'ils fassent de même.

Le principe de subsidiarité vise ainsi précisément à rééquilibrer les relations entre l'État, la société civile et l'individu, afin de redonner à chacun une véritable capacité d'initiative et de décision. En reconnaissant pleinement la capacité des individus et des corps intermédiaires à agir par eux-mêmes, au plus près des besoins et des réalités du terrain, en limitant l'intervention de l'État aux situations où elle est strictement nécessaire, la subsidiarité invite à réorganiser l'action publique autour d'un principe simple : identifier, pour chaque mission, l'acteur le plus pertinent et lui en confier la responsabilité exclusive. **Restaurer**

⁴⁴ Ministère de la Justice. (2024, décembre). *Les durées de traitement des auteurs d'infractions pénales (Fiche 11.3)*. Dans *Références Statistiques Justice 2024*.

**la responsabilité suppose donc un double mouvement : un recen-
trage précis de l’État sur ses priorités souveraines et le transfert aux
collectivités de politiques publiques complètes. Ce transfert inclu-
rait à la fois « les compétences, les responsabilités et les moyens
nécessaires »⁴⁵.**

LEVIER 1

**APPLIQUER STRICTEMENT LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ
AFIN DE CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS DE CHAQUE
ACTEUR ET METTRE FIN À LA CONFUSION DES RÔLES**

Recommandation 1

**Revoir les compétences strictes de l’État et redéfinir
les périmètres d’action des différents acteurs de la
puissance publique afin d’éviter enchevêtements et
redondances, pour instaurer la responsabilisation au
cœur d’une action publique rendue lisible pour tous.**

Cette nouvelle répartition des compétences entre l’État, ses opérateurs et les collectivités territoriales est la condition *sine qua non* du pacte républicain comme de la confiance des citoyens envers les institutions.

- Il s’agit donc d’opérer une nouvelle répartition claire et stricte des compétences décentralisées entre les différentes collectivités territoriales et de mettre fin aux financements croisés.
- Les champs de compétence doivent également être intelligibles

⁴⁵ Ravignon, B. (2024, mai). *Coût des normes et de l’enchevêtrement des compétences entre l’État et les collectivités (mission Ravignon)*. Gouvernement de la République française.

pour le citoyen. En outre, pour que cette responsabilité soit autre chose qu'un affichage, elle doit être assortie d'une véritable autonomie fiscale des collectivités. **Le pouvoir de décider doit être lié au pouvoir de lever l'impôt correspondant à l'exercice des compétences.** Cette restauration du lien fiscal est nécessaire à la responsabilisation des exécutifs locaux. Toutefois, **ce transfert de fiscalité de l'État vers le local doit impérativement se faire à pression fiscale constante pour le contribuable** : une meilleure répartition des ressources fiscales ne saurait se traduire par une aggravation des charges ; l'absence de discipline remettant en cause la justification même de la décentralisation fiscale.

Une telle transformation des lois et des usages passe par un engagement gouvernemental et parlementaire assumé.

Recommandation 2

Repenser les délégations d'autorité accordées par l'État à ses opérateurs et ses agences afin qu'elles disposent de compétences limitées dans le temps et soient soumises à un contrôle rigoureux de l'autorité politique.

- **Instaurer des délégations d'autorité à durée déterminée pour l'accomplissement de la mission attribuée par le ministre.** À défaut de reconduction explicite de la mission, la délégation prendrait fin de plein droit. Cette logique implique une clarification stricte des périmètres et des pouvoirs attribués aux organismes mandatés. Toute extension de mission doit passer par une autorisation formelle du législateur. Un opérateur ne pourrait se prévaloir d'aucune mission qui ne serait pas prévue dans son mandat initial.

- **Lancer une revue indépendante des opérateurs existants afin d'apprécier l'adéquation de leur action à la mission qui leur a été confiée.** Cette revue aurait vocation à distinguer :
 - les opérateurs dont les missions requièrent des exigences spécifiques d'indépendance et dont le maintien est justifié à ce titre ;
 - les opérateurs dont les fonctions relèvent de la compétence publique et peuvent être assumées par l'administration et dont la réinternalisation au sein de l'État est justifiée ;
 - les opérateurs dont les missions peuvent être exercées à moindre coût et à performance équivalente par des acteurs privés ou territoriaux et dont la suppression s'impose.

Recommandation 3

Redéfinir le principe constitutionnel de précaution afin de prendre en compte une logique d'évaluation comparative des risques de l'action et de l'inaction.

Tel qu'il est actuellement rédigé à l'article 5 de la Charte de l'environnement de 2004, le principe de précaution est interprété comme un encouragement à l'inertie et une injonction à l'abstention. Il convient de réécrire ce principe par le biais d'une révision constitutionnelle. **Cette nouvelle rédaction doit changer la nature même de la précaution, qui ne doit plus être l'interdiction d'agir en cas de doute, mais l'obligation de comparer le risque de l'action avec celui de l'inaction.**

Recommandation 4

Assurer le développement d'une culture managériale « responsabilisante » au sein des entreprises.

Face au coût économique et humain d'une culture de la défiance, il faut substituer au contrôle vertical une démarche de subsidiarité permettant de promouvoir l'autonomie individuelle et collective. **À travers deux initiatives simultanées :**

- **une démarche de pédagogie sur le coût économique** – désengagement salarial et risques psychosociaux – de l'absence d'autonomie ;
- **une formation systématique des managers, en particulier de niveau intermédiaire.** Ce changement de culture managériale devrait donc être inscrit au programme des écoles de management et des écoles d'ingénieurs, à partir d'une impulsion des instances les fédérant (Conférence des grandes écoles, Commission des titres d'ingénieur, etc.).

Il s'agit de faire des personnels d'encadrement des facilitateurs d'initiatives plutôt que des contrôleurs de procédures, et d'engager l'adhésion du corps social de l'entreprise. C'est à ce prix que la responsabilisation deviendra un levier d'épanouissement professionnel et non plus une charge anxiogène. Cette initiative pourrait être accompagnée d'un dialogue social prenant en compte le dialogue professionnel afin d'assurer au management local une écoute prioritaire au plus près de l'activité.

2 La transparence : connaître les coûts, afficher les résultats

2.1. EN FINIR AVEC L'INVISIBILITÉ DES DÉPENSES ET DES COÛTS

L'action publique souffre d'un mal profond : son opacité. Les décisions ne sont pas reliées à des objectifs clairs et présentés comme tels ; la mesure des coûts est partielle quand elle est faite et l'évaluation des résultats est rarement rendue publique quand elle est conduite. Cette confusion dilue les responsabilités et entretient la défiance des citoyens.

À cela s'ajoute une asymétrie d'information majeure. Le citoyen ne dispose d'aucun indicateur fiable sur la performance des services publics – qu'il s'agisse d'un hôpital, d'un commissariat ou d'une administration donnée. Ce brouillard statistique va à l'encontre de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Faute de données claires et accessibles, il ne peut ni demander des comptes ni faire un choix démocratique informé.

Rendre l'action publique transparente, c'est rattacher chaque décision à un objectif mesurable, en publier les résultats et permettre à chacun d'en juger. La responsabilisation de l'administration commence lorsque l'information devient publique. La transparence ne se limitant pas à un inventaire de chiffres, elle oblige à rendre publics les finalités, les moyens et les résultats, afin d'identifier clairement les responsables.

a. En finir avec l'invisibilité des dépenses

Depuis trop longtemps, le discours politique s'affranchit des réalités sociologiques, budgétaires et internationales qui devraient conditionner la prise de décision au niveau national. En démocratie, le premier devoir d'un dirigeant est d'informer les citoyens de la situation à laquelle ils sont confrontés et de prévoir avec eux les moyens d'y faire face afin de responsabiliser chacun au bien commun. **Ce sont les mots de Pierre Mendès France, selon lequel « le premier devoir c'est la franchise. Informer le pays, le renseigner, ne pas ruser, ne pas dissimuler, ni la vérité, ni les difficultés... Ainsi, le premier devoir des hommes politiques, c'est la vérité, l'information loyale de l'opinion, le contact direct avec elle »⁴⁶**. Or, au quotidien, peu nombreux sont les Français qui maîtrisent les ordres de grandeur de l'économie et savent, ne serait-ce que grossièrement, à quoi ils contribuent individuellement et ce qu'ils reçoivent collectivement.

La crise budgétaire actuelle et l'endettement massif de la France ont récemment fait émerger dans les débats publics la question du poids de la dépense sociale, jusque-là peu évoquée par la classe politique en dehors des instances parlementaires. En 2024, le Premier ministre en a même fait le cœur de son discours lors de la présentation des orientations budgétaires pour 2025, évoquant l'impérieuse nécessité de rééquilibrer l'effort entre les générations et de ne pas accroître la charge du financement de la protection sociale pesant sur les actifs. Lors des discussions budgétaires de 2025, la volonté de doter la France d'un budget, « quoi qu'il en coûte », a déplacé le curseur de la responsabilité vers une vision court-termiste. Il ne s'agissait plus de préparer stratégiquement l'avenir, mais simplement de survivre au présent.

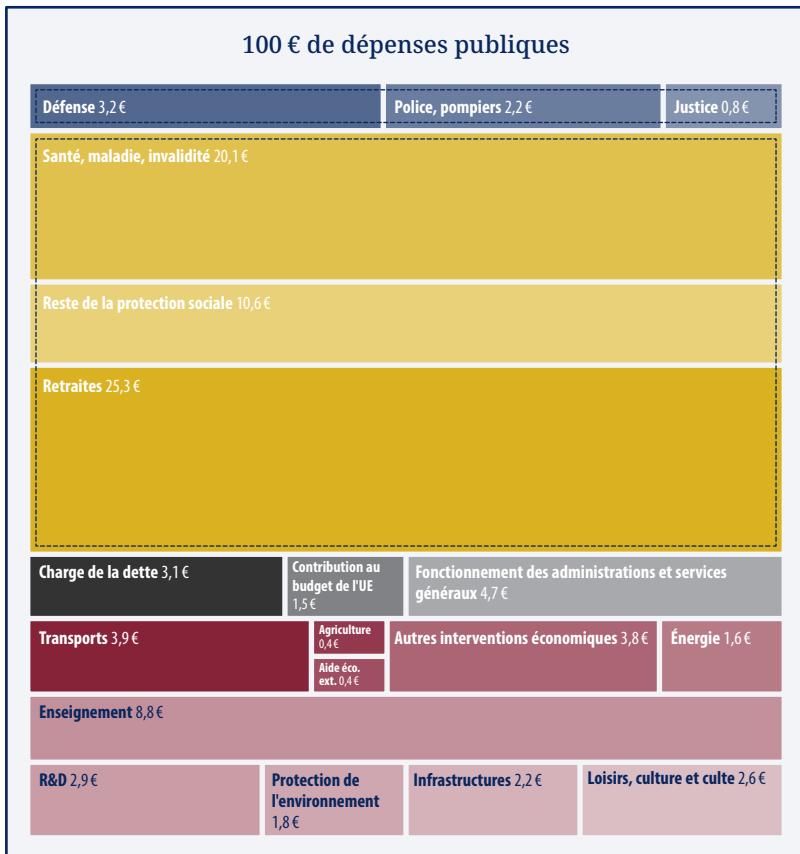
⁴⁶ Mendès France, P. (1955, juillet). *La crise de la démocratie : discours à Évreux*.

Les dépenses publiques du pays représentent aujourd’hui 57 % du PIB, soit le deuxième ratio le plus élevé de toute l’Union européenne. La structure de notre dépense publique, concentrée à 56 % au secteur social (comprenant la santé, les retraites et la protection sociale), nous a conduit à emprunter pour assurer la pérennité de ce modèle. Si l’augmentation des dépenses sociales n’est pas, à elle seule, anormale dans une société vieillissante, il est cependant irresponsable de ne pas adapter le modèle aux contraintes démographiques pesant sur sa soutenabilité. Face à l’accumulation des déficits, la dette publique française devrait atteindre 116 % du PIB en 2025.

Les discours politiques peinent à transmettre cette réalité et, en conséquence, éloignent les Français de la clarté des choix qui s’offrent véritablement à eux. Ainsi, ils continuent à solliciter une protection sociale toujours croissante, même s’ils imaginent recevoir moins de l’État que ce que celui-ci leur donne. Ils sont 57 % à bénéficier en net de la solidarité publique alors qu’ils sont seulement 11 % à en avoir conscience⁴⁷. **Cet écart révèle deux choses : tout d’abord, une méconnaissance profonde de la construction de la dépense publique ; ensuite, une invisibilisation de la valeur réelle des services publics** – chacun pensant, à tort, qu’une large part de ces services « ne coûte rien » et que les services de l’État sont gratuits. Le financement relevant de prélèvements ponctionnés directement à la source, différés dans l’impôt ou invisibles dans les taxes à la consommation, l’usager en prend rarement la juste mesure au moment où il bénéficie de ce service.

⁴⁷ CSA Research. (2025, mai). *Enquête sur le modèle social français auprès du grand public. Institut pour l’Innovation Économique et Sociale.*

Allocation de 100 € de dépenses publiques en France



Ensemble du régaliens = **6,2 €**
 Ensemble de la protection sociale = **56 €**

Source : Institut Montaigne, à partir des données Eurostat et Insee.

Une récente note de l’Institut Montaigne⁴⁸ tente d’expliquer ce paradoxe par une singularité française persistante : depuis près de cinquante ans, **les arbitrages budgétaires sont présentés sans que soient explicitées les conséquences financières qu’ils impliquent réellement**. Cette réticence à assumer publiquement le coût des choix politiques a progressivement nourri l’illusion d’une dépense publique indéfiniment extensible, où chaque priorité pourrait être financée sans en sacrifier aucune autre. De cette opacité a découlé une autre illusion : celle de services publics distribués sans coût pour les citoyens, alors même que leur financement mobilise chaque année des centaines de milliards d’euros.

Il est indispensable de sensibiliser les électeurs à la responsabilité première des élus et des dirigeants politiques et de combattre les dérives clientélistes, nées de la multiplication des promesses dont ni les coûts ni les effets indirects ne sont pris en compte. Il conviendrait à cet effet d’assurer la publicité des impacts engendrés par les options politiques soumises au vote. Les études d’impact accompagnant les projets de loi (PJL – d’origine gouvernementale) sont obligatoires depuis la révision constitutionnelle de 2008. À la suite du dépôt d’un PJL sur le Bureau de l’Assemblée nationale ou du Sénat, chaque étude d’impact est consultable en ligne sur le site de la chambre concernée. Toutefois, ces études d’impact sont facultatives pour les propositions de loi (PPL – d’origine parlementaire), de sorte qu’elles en sont majoritairement dépourvues. Il est à noter que la transformation artificielle d’un projet de loi en proposition de loi est une commodité fréquemment utilisée pour tourner la loi. Les amendements ne sont pas davantage accompagnés d’étude d’impact, et ne peuvent sans doute l’être en raison des contraintes de temps pesant sur la délibération. Cette absence permet donc au gouvernement de contourner l’obligation constitutionnelle de présentation d’une étude d’impact. Le Conseil constitutionnel ne censurera que les cavaliers législatifs, mais s’interdira de censurer le défaut

⁴⁸ Laine, N. (2025, novembre). *Budget base zéro : décider sous la contrainte (Note d’éclairage)*. Institut Montaigne.

d'impact accompagnant les amendements votés. **Le gouvernement et les parlementaires votent ainsi les dépenses sans en mesurer ni la totalité des coûts ni celle des conséquences indirectes.** L'apologie de dépenses supplémentaires impliquées par cette cécité sur les coûts tend à se substituer dans la communication publique à toute réflexion rigoureuse sur l'intérêt réel des mesures votées.

En outre, **l'interdiction constitutionnelle faite aux parlementaires de proposer des mesures non financées, prévue par l'article 40 de la Constitution⁴⁹, est trop souvent contournée par des élus qui s'en affranchissent abusivement.** C'est au Parlement, en particulier aux présidents des commissions des finances des assemblées, qu'appartient la responsabilité de s'assurer de la conformité de chaque amendement aux dispositions de l'article 40. La tentation de s'affranchir des contraintes de cet article s'est récemment fait jour à la présidence de la commission des finances de l'Assemblée nationale⁵⁰. Cette fuite devant les responsabilités aboutit très abusivement à s'en remettre du contrôle de constitutionnalité au seul Conseil constitutionnel, comme si la dignité et l'autorité du Parlement n'étaient pas inévitablement mises en cause par ce consentement répété au viol de la Constitution.

La dépense sociale – par son poids dans la dépense publique – et les transports publics – par leur faible coût apparent pour le citoyen – sont emblématiques de l'opacité persistante sur le coût réel de nos dépenses et de nos choix. Dans les deux cas, **la faible compréhension des ordres de grandeur et des mécanismes de financement entretiennent une véritable déresponsabilisation collective, les choix étant débattus sans que leurs implications budgétaires, économiques et intergénérationnelles soient pleinement intégrées.**

⁴⁹ Selon lequel « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique ».

⁵⁰ Marchal, R. (2025, octobre). Recevabilité financière : qui veut la peau de l'article 40 de la Constitution ? LCP – Assemblée nationale.

L'exemple des retraites

La dépense sociale de l'État s'inscrit dans un champ mal balisé par les Français et rarement présenté de manière responsabilisante. À la méconnaissance fondamentale des équations économiques qui les sous-tendent s'ajoutent des perceptions erronées ou partielles du fonctionnement du système et des conditions de sa pérennité, qui sont pourtant des éléments centraux du contrat social.

Malgré l'intensité des débats sur les régimes de retraite, combien de Français, et même de parlementaires, continuent d'ignorer que les dépenses de retraite représentent 13,9 % du PIB en 2024, soit 407 milliards d'euros⁵¹ ? Lorsqu'on demande à nos compatriotes d'évaluer les volumes de crédit affectés aux différents services publics, ceux-ci minorent massivement – de près de 60 % – les dépenses effectives de retraite⁵². Au niveau politique, cette méconnaissance des ordres de grandeur se manifeste dans certaines propositions visant illusoirement à redresser les comptes publics par une action sur des postes de dépense hautement symboliques mais totalement marginaux, comme la rémunération des parlementaires – dont le coût total est 7 700 fois inférieur à celui du seul poste des retraites.

Ce ne sont pas seulement les coûts, mais les principes régissant le système qui sont globalement ignorés des Français. Près de la moitié d'entre eux ne savent pas que leurs cotisations retraite ne financent pas leur pension future, mais bien celle des retraités actuels. Près d'un Français sur trois pense même que le système de retraite actuel est un système par capitalisation⁵³. Or, les conditions de soutenabilité diffèrent

⁵¹ Conseil d'orientation des retraites. (2025, juin). *Évolutions et perspectives des retraites en France (Rapport annuel)*.

⁵² Ifop pour Hexagone. (2024, novembre). *Enquête sur le budget idéal des Français. Dans les calculs retraités ici ont été exclus les données relatives au remboursement de la dette publique, qui relève davantage d'une contrainte que d'un choix positif.*

⁵³ Club Landay. (2025, septembre). *Attachés au modèle social français, les actifs peinent à le décrypter au travers des lignes de leur fiche de paie.*

profondément entre ces deux architectures. À la différence des mécanismes de capitalisation, dans le système par répartition, l'équilibre est étroitement dépendant de la dynamique démographique. Celle-ci s'est nettement dégradée, avec le passage de 4 cotisants par retraité en 1960 à 1,8 en 2023, et l'année 2025 a, pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, enregistré un solde naturel négatif. Dans ce contexte, et dès lors que sont connus les mécanismes à l'œuvre, les ajustements du système apparaissent inévitables.

Cette méconnaissance du fonctionnement du système de retraite et des ordres de grandeur associés empêche une pleine et entière responsabilisation des acteurs et des bénéficiaires. Une opinion aveuglée par cette méconnaissance n'est pas en mesure de porter une appréciation lucide des leviers réellement disponibles et se trouve conduite à défendre des propositions économiquement insoutenables et donc irresponsables. Le rejet massif de la réforme des retraites en 2023 et sa suspension en 2025 illustrent la persistance de ce déni de réalité.

L'exemple du système de santé

Le système de santé français se caractérise également, à maints égards, par son manque de lisibilité. L'existence d'un grand nombre de parties prenantes (Agences régionales de santé, hôpitaux, Assurance maladie, assurances complémentaires, Haute Autorité de santé, Conseil départemental), associée à des financements éclatés, empêche une identification claire des responsabilités de chacun dans la politique de santé publique. Peu de citoyens connaissent ainsi les modalités de fonctionnement du système de santé. 67 % des jeunes de 15 à 29 ans indiquent bénéficier de la Sécurité sociale alors que celle-ci couvre la quasi-totalité des personnes vivant en France⁵⁴.

⁵⁴ Données de recherche issues de Delage, V., Tellier-Poulain, M., & Vincent, L. (2025, septembre). Santé mentale des jeunes de l'Hexagone aux Outre-mer : cartographie des inégalités. Institut Montaigne & Institut Terram.

Le coût des soins est inaccessible et illisible pour les patients, que ce soit pour la réalisation d'un acte isolé ou pour un traitement de longue durée. La notion de « gratuité des soins », souvent avancée, masque la réalité des coûts du système. Le mécanisme du tiers payant, formidable outil d'accès aux soins et de justice sociale, n'en a pas moins pour effet pervers d'occulter toute prise en compte par l'assuré des frais lorsqu'ils sont pris en charge à 100 % par l'Assurance maladie. La notion de reste à charge (RAC) et son montant sont généralement peu connus des patients, alors qu'ils représentent en moyenne une dépense de 25€ par mois et par personne (hors frais d'assurances et complémentaires de santé). Ce brouillage de l'information n'empêche pas 9 Français sur 10 de considérer que se soigner devient de plus en plus cher⁵⁵.

La faible littératie en santé⁵⁶ des patients empêche également une vraie responsabilisation des parties prenantes du système de santé. Sur les questions de santé, un tiers d'entre eux se situe à un niveau problématique de compréhension⁵⁷. En effet, en France, le déploiement de politiques publiques d'information sur les enjeux de santé est encore insuffisant⁵⁸. Une transparence améliorée sur les coûts du système, tant pour les individus que pour la société, pourrait naître d'une meilleure transmission de l'information. Le Luxembourg a ainsi, lors de la mise en place du tiers payant en 2023, souhaité une transparence renforcée par l'envoi systématique d'un relevé de prestations après chaque soin⁵⁹.

Cette confusion liée à un manque d'information est visible aux deux extrémités du système de santé, emportant des conséquences délétères en termes de prévention et de dépistage :

⁵⁵ IFOP. (2023, septembre). *L'impact du reste à charge sur le renoncement aux soins médicaux*.

⁵⁶ Décrise par Santé publique France comme « la motivation et les compétences des individus à accéder, comprendre, évaluer et utiliser l'information en vue de prendre des décisions concernant leur santé ».

⁵⁷ Santé publique France. (2024, mai). *Information en santé : quelles sont les difficultés des Français ?*.

⁵⁸ The Economist. (2021). « *Health literacy around the world* ». The Economist Intelligence Unit Limited.

⁵⁹ Caisse nationale de santé. *Paiement immédiat direct (PID)*.

- près de 18 millions de citoyens sont complètement exemptés de frais de santé. Il s'agit des mineurs, des femmes enceintes et des usagers ayant la complémentaire santé solidaire (C2S). On relève pourtant que près d'un potentiel bénéficiaire sur deux de la CS2 n'y a pas recours⁶⁰, le dispositif étant mal connu (59 % des Français ne savent pas qu'il existe⁶¹) ;
- s'agissant du système des complémentaires santé, un Français sur trois seulement déclare avoir connaissance des services d'avance de frais proposés par certaines mutuelles⁶².

Cette méconnaissance du système de coûts et de financement est d'autant plus dommageable que le régime général de la Sécurité sociale est financé à près de 80 % par les cotisations et contributions prélevées sur les rémunérations salariales, ainsi que par la contribution sociale généralisée (CSG) et diverses autres taxes. Autrement dit, une large majorité de Français participe chaque mois au financement des dépenses sociales au titre de la solidarité nationale. Pourtant, seulement 13 % des salariés déclarent comprendre toutes les cotisations inscrites sur leur fiche de paie⁶³. **Contributeurs au système de santé, près de la moitié des Français indiquent ne pas connaître le prix initial des soins dont ils bénéficient⁶⁴.**

Le débat autour de la responsabilisation des parties prenantes de la politique de santé s'inscrit donc aujourd'hui dans un cadre où les soins dispensés par les établissements publics sont considérés comme largement gratuits alors même que les Français considèrent de plus en plus compliqué et onéreux de se soigner, et où la hausse des dépenses de

⁶⁰ Fonds de la Complémentaire santé solidaire. (2024, janvier). *Rapport annuel de la C2S 2024*.

⁶¹ Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (2024, décembre). *Avis sur le rapport annuel de la complémentaire santé solidaire (C2S) : L'urgence de penser l'accès aux soins*. Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités, p. 8.

⁶² IFOP. (2023, septembre). *L'impact du reste à charge sur le renoncement aux soins médicaux*.

⁶³ Club Landay. (2025, septembre). *Attachés au modèle social français, les actifs peinent à le décrypter au travers des lignes de leur fiche de paie*.

⁶⁴ AÉSIO Mutuelle. *Que savent vraiment les Français sur le coût de la santé ? Ensemble*.

santé est souvent interprétée comme le signe d'une surconsommation de soins. Si celle-ci s'explique en grande partie par la progression des pathologies chroniques, le vieillissement de la population et de multiples externalités⁶⁵, la responsabilité des parties prenantes, individuelle comme collective, est aussi en cause :

- la surconsommation de médicaments en France, supérieure à celle de nos voisins⁶⁶, entraîne plus de 200 000 hospitalisations et 10 000 décès prématurés chaque année ;
- la rémunération des pharmaciens au médicament et non à la prescription et le respect du parcours de soins coordonnés ne facilitent pas une culture de la « juste prescription » chez les professionnels ;
- le nomadisme médical des patients, même s'il est souvent justifié par un souci légitime de prudence, n'en est pas moins un grand consommateur de temps et de ressources ;
- la surconsommation de soins hospitaliers depuis l'instauration de la tarification à l'activité (T2A) en 2004 qui, si elle stimule la productivité hospitalière, a aussi conduit à des comportements opportunistes (sélection des patients atteints d'une pathologie simple et bien remboursée, manque de prévention, sorties précipitées, etc.).

S'agissant de la politique publique de santé, celle-ci s'apparente souvent à une addition de multiples dépenses (crédits, dotations, tarifs et missions diverses), sans que ne soient jamais mesurés ni le coût complet d'un service rendu ni ses externalités, grâce à des mesures claires et comparables entre territoires⁶⁷. Bien que disposant d'un des systèmes de données les plus développés au monde, l'État et l'Assurance maladie se révèlent incapables d'exploiter pleinement les informations dont ils disposent⁶⁸ et n'ont toujours pas mis en œuvre la comptabilité

⁶⁵ OCDE. (2025, novembre). *Dépenses de santé par rapport au PIB. Dans Panorama de la santé 2025*.

⁶⁶ Assurance Maladie. (2025, juin). *Le bon traitement, c'est pas forcément le médicament. Ameli*.

⁶⁷ Tellier-Poulain, M. (2024, septembre). *Politique de santé : pour une stratégie pluriannuelle (Note d'action). Institut Montaigne*.

⁶⁸ Ros, E. (2024, février). *Données de santé : libérer leur potentiel (Note d'action). Institut Montaigne*.

analytique prévue depuis 2012⁶⁹. Tandis que les plans et programmes du ministère de la Santé restent centrés sur l'activité (nombre d'actes, nombre de séances, taux d'occupation, files), aucune institution ne publie à l'échelle locale le coût complet par résultat (par exemple, éviter une réadmission, stabiliser un diabète, prévenir une chute). Personne n'assume donc la responsabilité de ces résultats. Tant que ces informations ne seront ni standardisées ni publiques, les arbitrages resteront budgétaires et à courte vue, sans souci de leur efficacité réelle en matière de santé⁷⁰. Et pourtant, un euro investi dans l'adaptation du logement des aînés peut éviter plusieurs euros d'hospitalisations dues aux chutes ; un meilleur accès au médecin réduit les passages aux urgences ; un air intérieur de qualité diminue les crises d'asthme et les coûts associés.

Cette méconnaissance des coûts produit trois effets en chaîne :

- **elle fausse l'arbitrage des politiques de santé.** Un programme peut ainsi être lancé et financé sans que l'on en connaisse le coût réel. Les différents acteurs publics de santé comparent des lignes de crédits plutôt que des objectifs de résultats à atteindre dans le cadre d'enveloppes dédiées. Elles privilégient ainsi le maintien de l'activité par rapport à l'amélioration effective de la santé ;
- **elle masque l'imputabilité des coûts et des charges.** Les financements éclatés (État, Assurance maladie, ARS, établissements, collectivités, assurances complémentaires, patients) rendent difficile de savoir qui paie quoi par pathologie traitée, et donc de relier les choix politiques et budgétaires aux résultats effectifs en matière de santé ;
- **elle pénalise toute politique de prévention** (vaccination, dépistages, santé scolaire, adaptation du logement des aînés), dont les bénéfices, diffus et différés, sont systématiquement sous-valorisés.

⁶⁹ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁷⁰ Tellier-Poulain, M. (2024, septembre). Politique de santé : pour une stratégie pluriannuelle (Note d'action). Institut Montaigne.

Ces dérives soulèvent la question de la responsabilisation de chacun, patients, acteurs de santé et personnel politique, dans un système devant globalement se réinventer (prévention, parcours de soins intégrés, données de santé partagées, virage ambulatoire, financements mixtes diversifiés, etc.). **Le poids de la santé dans les préoccupations des Français⁷¹, le budget de l'État et la productivité du pays nécessitent un investissement prioritaire dans la compréhension des tenants et aboutissants du système de soins, permettant seule de responsabiliser tout un chacun.**

**b. En finir avec l'invisibilité des coûts :
l'exemple des transports collectifs**

En France, la méconnaissance du coût réel du transport collectif (bus, tramway, métro, train) entretient une illusion de gratuité et déresponsabilise politiquement et financièrement tant les acteurs locaux que les usagers.

Le financement des transports publics par l'usager a connu une érosion continue depuis 50 ans. L'usager ne finance plus qu'un tiers du coût d'exploitation des principaux réseaux – trois fois moins qu'en 1975. La contribution tarifaire y est bien plus faible que dans le reste de l'Union européenne, nourrissant l'idée d'un service « sans coût » alors qu'il est massivement financé par la collectivité et les entreprises. Cette déconnexion entre le prix acquitté et le coût réel du service affaiblit le « signal-prix », pourtant essentiel à la responsabilisation des bénéficiaires. Paradoxalement, cette atrophie des ressources propres intervient alors qu'un « choc d'offre » – augmentation des fréquences, extension des lignes – constitue la première attente exprimée par les usagers, bien avant la baisse des tarifs. Cette dernière est par ailleurs

⁷¹ Institut Montaigne. (2025, octobre). *Fractures françaises 2025 : d'une crise à l'autre (Opération spéciale)*.

d'une efficacité très faible en matière de report modal : seuls 2 % des Français citent la gratuité comme facteur susceptible de diminuer leur usage de la voiture, tandis que 57 % des Français évoquent une amélioration nécessaire de l'offre de transports publics⁷². Les observations de terrain confirment le faible effet de la gratuité, puisqu'à Châteauroux, par exemple, la part d'automobilistes ayant basculé vers les transports collectifs depuis qu'elle a été mise en œuvre demeure inférieure à 1 %. **Les dispositifs de gratuité, partielle ou totale, sont à la fois néfastes financièrement pour les collectivités et ne provoquent qu'un report modalité limité des automobilistes⁷³.**

Malgré cette efficacité limitée, la gratuité continue de s'étendre, touchant désormais plus de 400 communes, essentiellement des villes moyennes (Niort, Dunkerque, Aubagne, Calais), mais aussi des agglomérations plus importantes comme Montpellier. Si la promesse d'une telle mesure est politiquement populaire, son financement n'est pas indolore. Il repose souvent sur une augmentation du versement mobilité, un impôt de production supporté par les entreprises. Ainsi, à Dunkerque, la quasi-totalité du coût annuel de la gratuité pour l'usager (13,4 M€) a été absorbée par un relèvement de ce versement effectué par les entreprises.

Le secteur des mobilités illustre de manière aiguë la dilution de responsabilité liée à l'enchevêtrement des compétences. Ainsi, les routes relèvent simultanément de l'État, des départements, des régions et des communes. Les transports collectifs sont répartis entre autorités régionales, intercommunalités et syndicats spécialisés. Le stationnement reste communal. Le covoitage est piloté, selon les territoires, par les régions, les intercommunalités ou des syndicats mixtes. Cette fragmentation fait peser une double contrainte : une liberté d'action

⁷² Ipsos. (2023, juin). *Enquête sur les mobilités en régions (2^e vague)*. Transdev. 9 % des Français citent des prix moins chers.

⁷³ Cour des comptes. (2025, septembre). *La contribution des usagers au financement des transports collectifs urbains*.

réduite, les acteurs locaux passant plus de temps à coordonner qu'à décider ; une redevabilité devenue illisible, aucune instance ne pouvant être clairement identifiée comme responsable du fonctionnement du réseau routier.

L'intervention d'une multiplicité d'acteurs institutionnels sur un même territoire empêche d'adopter une politique commune et nuit à la coordination des systèmes de transport publics. Par exemple, l'organisation institutionnelle du département des Alpes-Maritimes en plusieurs intercommunalités suivant un axe nord-sud est en fort décalage avec la réalité économique du territoire, organisée d'est en ouest, le long du littoral entre Cannes et Menton⁷⁴. **Ce manque d'intégration et de mutualisation des systèmes de transport à l'échelle d'un bassin de vie, où chaque intercommunalité dispose de ses propres services, est préjudiciable pour les administrés et coûteux pour les collectivités.**

2.2. REFUSER L'INDIFFÉRENCE AUX RÉSULTATS

La culture du résultat au sein de l'État demeure limitée, malgré l'ambition affichée depuis près de vingt ans de la substituer à la logique de moyens. Ainsi, alors que la France produit l'un des dispositifs d'information budgétaire les plus complets au monde – près de 20 000 pages chaque année –, ce corpus massif reste sans effet sur l'allocation des ressources. De même, les nombreux indicateurs de performance renseignés dans ces documents (plus de 2 000 recensés en 2025) n'influencent pas les arbitrages budgétaires mais sont vécus comme des procédures déconnectées des réalités opérationnelles.

⁷⁴ Institut Montaigne. (2022, novembre). *Territoire azuréen : ambitions 2040 (Rapport)*.

L'indifférence aux résultats transparaît également dans le traitement réservé, au Parlement, aux lois relatives aux résultats de la gestion. Ces textes, dont l'objet est d'arrêter les résultats de la gestion budgétaire, devraient constituer le moment privilégié de l'évaluation des résultats et de l'efficacité réelle des dépenses exécutées. En pratique, elles font l'objet d'un examen essentiellement technique visant à «boucler» le budget annuel et sont adoptées dans des délais très brefs – moins d'un mois en 2023 comme en 2024 –, sans véritable appréciation de l'efficacité des politiques financées. Ces lois restent marginales dans le débat parlementaire et sont largement éclipsées par l'examen de la loi de finances, justement focalisé sur l'allocation des moyens pour l'année suivante. **Ainsi, l'évaluation *a posteriori* de l'action publique est systématiquement sacrifiée au profit de l'allocation *a priori* des moyens.**

a. L'exemple du retour à l'emploi : mobiliser les acteurs, récompenser la performance

Dans le domaine de l'emploi, particulièrement sensible dans le contexte français en raison du nombre toujours important de chômeurs de longue durée, la priorité donnée aux moyens sur les résultats est particulièrement parlante.

Malgré les efforts de France Travail, une part importante des demandeurs d'emploi demeure durablement éloignée du marché du travail. Cette situation interroge sur l'efficacité d'un modèle d'accompagnement encore largement centré sur les moyens mobilisés et les procédures suivies, davantage que sur les résultats obtenus. Dans ce contexte, **l'expérience britannique du *Work Programme*, déployé à partir de 2011, constitue une source d'inspiration pertinente. Ce programme a introduit une logique de rémunération au résultat en s'appuyant sur des prestataires externes, transformant en profondeur la manière dont l'accompagnement des chômeurs était organisé.**

Le *Work Programme* britannique repose sur un principe simple : **externaliser l'accompagnement des chômeurs de longue durée et lier la rémunération des opérateurs à l'efficacité de leur action**. Sélectionnés par appel d'offres, des prestataires privés ou associatifs ont été chargés d'accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi, tandis que les *Jobcenters Plus* (une division du Département du Travail et des Retraites) continuent à suivre les demandeurs d'emploi plus récents. Dans cette logique, chaque territoire dispose de plusieurs opérateurs en concurrence partielle, ce qui permet de comparer leurs performances et d'adapter les flux en conséquence. Les demandeurs d'emploi sont alors orientés vers les opérateurs, garantissant une répartition identiquement hétérogène des profils et des difficultés.

L'innovation majeure d'un tel programme réside dans son modèle de financement. Les prestataires ne reçoivent qu'une faible prime à l'entrée, destinée à couvrir la prise en charge initiale. La majeure partie du financement dépend ensuite de la capacité de l'opérateur à replacer durablement la personne en emploi. Les paiements sont déclenchés lorsque le bénéficiaire a conservé son poste pendant treize semaines, puis vingt-six semaines, avant de se poursuivre par paliers réguliers. **Ce système transfère une partie du risque financier vers les opérateurs : en cas de résultats insuffisants, l'État ne paye que la part minimale, ce qui incite fortement à l'efficacité.** Pour éviter que les prestataires ne privilégient les cas les plus faciles, **le montant des paiements est modulé selon la difficulté du public accompagné** : plus la situation du chômeur est complexe, plus la rémunération potentielle est élevée.

Le bilan du *Work Program* britannique et ses adaptations

Après cinq années de mise en œuvre, le bilan du *Work Program* apparaît contrasté, mais riche en enseignements. Sur le plan budgétaire, le programme a permis de réduire le coût de l'accompagnement par rapport aux dispositifs antérieurs, tout en transférant une part du risque vers les prestataires. Le *National Audit Office* a estimé que pour des performances comparables, l'État avait économisé plusieurs dizaines de millions de livres en réduisant les paiements liés aux échecs. Sur le plan de l'efficacité, les résultats ont été inférieurs aux ambitions initiales, avant de s'améliorer progressivement. Deux ans après le lancement, environ un quart seulement des participants avaient retrouvé un emploi durable, contre un objectif initial de 36 %. Mais la performance s'est stabilisée autour de 27 à 28 % de sorties durables entre 2011 et 2015, soit un niveau comparable aux anciens programmes, pour un coût toutefois inférieur de 41 M£. Entre 2011 et 2015, plus d'un demi-million de personnes ont retrouvé un emploi suffisamment durable pour déclencher un paiement au prestataire, et plus de 770 000 ont au moins travaillé temporairement.

Le programme a cependant révélé des limites importantes. Malgré la modulation des paiements, certains opérateurs ont concentré leurs efforts sur les bénéficiaires les plus employables au détriment des profils les plus complexes : un phénomène connu sous le nom de « *creaming and parking* ». Par ailleurs, l'approche dite de « boîte noire », laissant une grande liberté méthodologique aux opérateurs, a parfois entraîné une hétérogénéité de la qualité de service. Face à ces dérives, le *Department for Work and Pensions* (DWP) a dû introduire des standards minimaux de service

dès 2013 et renforcer les contrôles anti-fraude pour s'assurer que les résultats déclarés correspondaient bien à des emplois réels et durables. Ces ajustements montrent qu'un système de paiement aux résultats nécessite un pilotage rigoureux, des indicateurs clairement définis et un suivi continu de la qualité.

Pour la France, qui n'a pas encore expérimenté une réforme de cette ampleur, le *Work Programme* offre un cadre inspirant, mais qui doit être adapté au contexte national. Les expériences françaises d'externalisation – notamment le recours ponctuel aux opérateurs privés de placement ou les contrats à impact social – sont restées limitées et insuffisamment pilotées par la performance. Pourtant, les raisons de mobiliser des acteurs externes demeurent pertinentes : alléger la charge des conseillers de France Travail, diversifier les approches d'accompagnement, introduire de nouvelles méthodes plus intensives, et concentrer les financements publics sur les actions réellement efficaces. Une réforme inspirée du dispositif mis en place au Royaume-Uni, pourrait améliorer le taux de retour à l'emploi des chômeurs de longue durée, favoriser l'émergence de pratiques innovantes et renforcer l'efficacité de la dépense publique, en ne rémunérant pleinement que les actions qui fonctionnent réellement.

L'expérience britannique montre qu'**un pilotage par les résultats peut transformer en profondeur l'action publique**. Dans un pays où le chômage de longue durée reste un défi majeur, l'opportunité d'expérimenter un tel modèle apparaît non seulement pertinente, mais nécessaire. Mais au-delà de cette illustration, ce qu'il convient de retenir, c'est que **la responsabilisation des acteurs publics doit prioritairement passer par la lucidité sur les résultats de leurs actions et la mobilisation des moyens les plus pertinents, qu'ils leur soient propres ou confiés à des professionnels externes dûment pilotés**.

b. L'exemple de l'éducation : tester, évaluer, publier et décider

Tout programme significatif – porté par l'État, un opérateur ou une collectivité – devrait commencer par une phase test sur un périmètre limité, évaluée de manière indépendante et avec des critères clairs, visant à étendre, corriger ou arrêter l'expérience selon les résultats. Les données clés devraient être publiées de façon lisible, transformant les budgets en promesses vérifiables et responsabilisant chaque acteur. **Différents dispositifs expérimentaux sont conçus pour tester les mérites et les risques de l'action envisagée, mais sont trop souvent utilisés comme une simple étape de pré-généralisation.**

Dans le champ de l'éducation, par exemple, il ne manque pas d'idées nouvelles, mais l'attention se porte rarement sur leur évaluation et sur les capacités auto-apprenantes de l'institution. L'État impulse, réforme, ajuste les programmes chaque année ; les rectorats déclinent, affectent les personnels enseignants et assurent les formations ; les communes, départements et régions investissent massivement dans les bâtiments, le numérique, la restauration et le transport. **Tout fonctionne simultanément, produisant des indicateurs d'activité. En matière d'apprentissages, on ne manque pas moins d'informations fiables et précises sur ce qui accroît les capacités des élèves et sur ce qui réduit le décrochage.** Les retours d'expérience ne sont le plus souvent ni partagés ni commentés.

L'évaluation est fréquemment confiée à ceux-là même dont il s'agit d'évaluer l'action et arrive de surcroît après les décisions. Les indicateurs changent, les données restent éclatées, et l'open data omet l'essentiel, c'est-à-dire les coûts complets par élève, les caractéristiques socio-économiques des élèves ou les gains d'apprentissage comparables. Arrêter un dispositif est vécu comme un aveu d'échec, faute de seuils et de plan de sortie définis dès l'origine.

Un exemple : la réforme des rythmes scolaires en 2013

À la rentrée 2013, 4 000 communes expérimentent la semaine de 4,5 jours pour 1,3 million d'élèves, avant une généralisation en 2014. La phase expérimentale devait tester et ajuster le dispositif, mais elle a surtout servi de pré-généralisation. Les critères de réussite – gains d'apprentissage, bien-être, absentéisme – n'étaient ni fixés ni mesurés de manière comparable. Quand les bilans sont arrivés, la généralisation était déjà décidée. Les retours ont souligné des limites méthodologiques et des données insuffisantes pour isoler l'effet réel sur les apprentissages. En 2017, un décret a toutefois autorisé les communes qui le souhaitent à revenir à la semaine de quatre jours, leur laissant le libre choix de leur organisation.

Le climat institutionnel reflète cette approche : mission sénatoriale rejetée, audit externe montrant une offre périscolaire équitable mais de qualité hétérogène. Au total, l'État fixe la norme, les rectorats organisent les écoles, les collectivités gèrent le périscolaire et le recrutement, mais aucun cadre d'évaluation opposable ne relie moyens et gains d'apprentissage. C'est l'exemple type d'une expérimentation déresponsabilisante : un déploiement anticipé, peu instrumenté, dont la suite ne dépend pas de résultats fixés à l'avance.

Cette tendance à fonctionner sans indicateurs clairs de succès et sans cadre rigoureux de suivi produit une irresponsabilité de fait. **Tant que la définition d'un succès échappe à toute règle, personne n'est tenu responsable d'un échec.** Ainsi, pour chaque réforme, le ministère de l'Éducation nationale devrait : définir des cibles d'apprentissage

simples et datées, mettre en place un périmètre de test limité, évaluer de manière indépendante avec des établissements témoins, préciser des jalons pour étendre, corriger ou arrêter et publier l'exhaustivité des résultats et coûts complets.

LEVIER 2

RENDRE VISIBLE LE COÛT RÉEL DES SERVICES PUBLICS AFIN DE SENSIBILISER ÉLUS ET CITOYENS AUX ARBITRAGES GARANTISSANT LE MEILLEUR USAGE DE L'ARGENT PUBLIC

Cette démarche de responsabilisation et de transparence pédagogique vise à prévenir chacun contre l'illusion de gratuité et à engager la responsabilité politique de ceux qui décident.

Recommandation 5

Établir à l'intention des contribuables un document annuel synthétique présentant :

- la répartition des recettes sociales et fiscales par catégories de contribuables ;
- leurs bénéficiaires par organismes (État, collectivités territoriales, institutions sociales) ;
- la répartition par fonctions (défense, éducation, vieillesse, santé, service de la dette, etc.) ;
- les modifications apportées par les discussions budgétaires parlementaires d'une année sur l'autre ;
- des éléments de comparaison avec des pays voisins.

Ce document pourrait être établi par la Cour des comptes, en tant qu'acteur indépendant, et s'attacher à être accessible en tant que document de communication grand public. Un tel rituel aurait le mérite d'engager chacun dans une posture de responsabilisation : le gouvernement assurerait la transparence des orientations budgétaires auprès du citoyen, désormais doté des clés de lecture lui permettant de comprendre les aboutissants concrets de son vote.

Recommandation 6

Informer chacun du coût exact des prestations de santé dont il bénéficie.

Il s'agit de **veiller à ce que chacun reçoive une information personnalisée et complète sur les coûts de chaque acte médical, hospitalier et pharmaceutique** dont il bénéficie. Une telle information serait portée sur les ordonnances, factures et relevés de soins. Un tableau récapitulatif annuel serait à disposition dans l'espace numérique Ameli de chacun.

La faisabilité technique de cette mesure est assurée par la disponibilité actuelle de la plupart des données via le système Carte Vitale, la tarification à l'activité et les grilles tarifaires hospitalières.

Recommandation 7

Afficher le coût complet du transport collectif sur les titres et abonnements de transport.

Afin de responsabiliser les usagers et les élus, il convient de **rendre public l'intégralité des coûts de trajet supportés par la puissance publique (État, collectivités) et par les entreprises (taxe transport prélevée par la région et par la ville)**. Il s'agit de matérialiser l'ampleur de la subvention collective au regard du reste à charge assumé par l'utilisateur du service. La gratuité a un coût : l'usager doit prendre conscience qu'il est aussi un contribuable.

Recommandation 8

Partager l'attribution de certaines missions de service public, telles que les politiques de retour à l'emploi, entre acteurs publics et acteurs privés, afin d'améliorer leurs performances respectives et la qualité du service offert.

Une première expérimentation pourrait se faire sur la politique de retour à l'emploi et son ouverture à des acteurs privés sur des territoires pilotes auprès des publics les plus éloignés de l'emploi. Il s'agirait de confier à France Travail des objectifs réalistes de résultat et de lier leurs moyens au pilotage effectif de ces résultats sur la base des meilleures pratiques existantes. Le dispositif devrait aboutir tout à la fois à un meilleur taux de retour à l'emploi et à une réduction des effectifs de France Travail à moyen terme. Des garde-fous seraient souhaitables, en particulier pour l'accompagnement des publics très précaires afin d'éviter la disparition des acteurs associatifs ou spécialisés.

3 La reddition des comptes : évaluer et imputer les coûts des actions

Les deux leviers précédents – la clarification des responsabilités et la connaissance des coûts et résultats de nos choix – sont essentiels, mais insuffisants à eux seuls. **Sans une organisation claire et rigoureuse de la reddition des comptes, la responsabilité reste théorique.** En France, rares sont les actions, bonnes ou mauvaises, qui entraînent reconnaissance ou sanction. Faute d'incitations, l'engagement et l'initiative s'émoussent.

Que faut-il entendre précisément par « reddition de comptes » ? Ce concept désigne l'action par laquelle les pouvoirs publics rendent régulièrement des comptes aux administrés ou aux citoyens. Au-delà de la seule communication, elle permet de tirer un certain nombre de conséquences, qu'il s'agisse de valoriser les initiatives qui fonctionnent, ou de sanctionner les échecs et les défaillances.

Notre culture administrative a transformé la notion de responsabilité : celle-ci se présente moins comme l'expression d'une capacité de jugement et d'initiative que comme une simple soumission aux règles. La norme, qui devrait être un cadre sécurisant pour agir librement, s'est transformée en instrument de contrôle permanent. La conséquence en est que les acteurs cherchent à être « conformes » aux procédures plutôt qu'autonomes dans leurs actions. **Restaurer la responsabilité suppose de rétablir le lien entre l'acte et ses effets, de valoriser les succès et de sanctionner les manquements.**

3.1. CONNAÎTRE LES COÛTS, GRATIFIER LES RÉUSSITES ET SANCTIONNER LES DÉFAILLANCES

a. Rétablir le lien entre l'acte et ses effets

En France, la responsabilité effective des acteurs publics, privés et individuels est gravement affaiblie par l'absence de conséquences attachées au résultat, qu'il s'agisse de valorisation ou de sanction. **Une solidarité implicite entre ceux qui agissent, contrôlent ou sanctionnent neutralise souvent la responsabilité individuelle.** Par exemple, chaque collectivité territoriale s'accuse mutuellement de défaillance dans la gestion d'infrastructures, notamment les intercommunalités et les services municipaux. Dans les organisations professionnelles, les individus invoquent la hiérarchie pour se protéger. Dans les grandes entreprises, direction et managers intermédiaires se couvrent réciproquement face aux erreurs stratégiques ou aux pertes financières. Il n'est pas rare, dans l'administration, que pour se défaire d'un manager non performant l'on décide de le promouvoir, gage de tranquillité. **Cette solidarité corporatiste crée un climat où nul n'est tenu de répondre des conséquences réelles de ses actes.** Le temps n'est plus, hélas, où l'architecte d'un sous-marin assumait la responsabilité totale de son œuvre, en participant lui-même à la première plongée du submersible, partageant ainsi le risque initial avec les sous-mariniers qui allaient opérer le bâtiment.

S'ajoutent à ce constat les effets d'un renversement de la charge de la preuve. C'est en général au responsable de démontrer qu'il n'est pas en mesure de prévenir le dysfonctionnement qu'il est censé prévenir. Le respect des protocoles tient lieu de brevet de bonne conduite. Les préfets doivent par exemple prouver qu'ils ont anticipé tous les risques en matière de sécurité publique, même avec des moyens limités. Les collectivités doivent justifier leur préparation aux catastrophes naturelles malgré de lourdes contraintes techniques et financières. Les salariés doivent démontrer qu'ils ont respecté des procédures souvent

floues, et les entreprises prouver qu'elles ont établi une cartographie exhaustive des risques et en ont évalué les conséquences financières, même lorsque les normes ou informations disponibles étaient insuffisantes. **La logique du meilleur effort ne sert plus à démontrer que le maximum a été fait mais que les protocoles ont été appliqués. Cette logique dissuade l'action et ses risques et dilue la responsabilité et ses exigences.**

En somme, l'irresponsabilité ne coûte rien, puisque même les comportements imprudents ou risqués n'entraînent presque jamais de conséquences financières ou administratives pour leurs auteurs. Par exemple, dans le secours à la personne, la gratuité est la règle, quel que soit le contexte. Un accident provoqué par une imprudence – conduite dangereuse, alpinisme extrême – est intégralement pris en charge par la collectivité. En 2012, les seuls secours en montagne ont coûté 60 M€ à l'État⁷⁵. À l'inverse, plusieurs pays européens font payer ces interventions : en Suisse, les secours sont facturés et nécessitent une assurance préalable ; en Italie, un appel à secourir injustifié est sanctionné ; en Autriche ou en Allemagne, une opération de sauvetage coûte de 300 à 1 200€. Cette responsabilisation par le coût réduit les abus et réserve la solidarité publique aux accidents provoqués par des impondérables.

Le même déséquilibre existe dans le secteur de la santé. La Sécurité sociale finance intégralement les affections de longue durée, sans même que les comportements à risque qui y contribuent soient systématiquement accompagnés de mesures de prévention et de dissuasion adaptées. En 2019, les soins liés à l'alcool et au tabac ont coûté 24 Md€, pour un coût social⁷⁶ total du tabac estimé à 156 Md€ et celui de l'alcool à 102 Md€, soit un total de 282 Md€⁷⁷, contre 17 Md€ de recettes fiscales.

⁷⁵ Cour des comptes. (2012, novembre). *Organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*.

⁷⁶ Le coût social inclut le coût pour les finances publiques mais aussi les pertes de production, la perte de qualité de vie et la valeur des vies perdues.

⁷⁷ Observatoire français des drogues et des tendances addictives. (2025, janvier). *Drogues et addictions, chiffres clés 2025*.

On sait ainsi que les comportements vertueux et préventifs pourraient permettre d'éviter 40 % des cancers⁷⁸ pour une économie du système de santé de plusieurs dizaines de milliards d'euros⁷⁹ qui pourraient être consacrées à de l'innovation en santé ou à une meilleure prise en charge des maladies chroniques ou rares.

Les relations entre l'État et le secteur privé n'obéissent pas à des principes pleinement satisfaisants. L'État a souvent socialisé les pertes : Dexia sauvée à hauteur de 6,6 Md€, Areva recapitalisée après des erreurs stratégiques majeures, Le Crédit lyonnais renfloué pour 15 Md€. Ce principe du « *too big to fail* », selon lequel certains établissements bancaires étaient jugés trop systémiques pour être laissés à la faillite, a pu encourager des comportements à risque disproportionnés et n'a aucunement sanctionné les dirigeants responsables de ces faillites.

Les comportements vertueux ne sont pas davantage encouragés. Dans les entreprises, le niveau de salaire et de primes sur objectifs varie normalement en fonction de la performance et exprime donc une responsabilité reconnue – tant sur le plan individuel que collectif – au travers des mécanismes d'intéressement et de participation. La part variable représente ainsi entre 20 et 30 % en moyenne de la rémunération dans le secteur privé⁸⁰. Dans le secteur libéral, c'est directement et exclusivement le travail et le talent qui responsabilisent chacun : un médecin parce qu'il pose un diagnostic juste, un avocat parce qu'il gagne un procès, un artisan parce que son produit trouve preneur, un commerçant parce que les clients reviennent. Dans la fonction publique, il n'en va pas de même : si la part variable des salaires représente en moyenne 25 % de la rémunération des agents des trois fonctions publiques, ces primes sont souvent globalisées avant d'être réparties entre les agents, chacun recevant la même somme indépendamment de son mérite. Ce n'est donc pas la

⁷⁸ Ligue contre le cancer. *La prévention des cancers*.

⁷⁹ Le Quotidien du Médecin. (2022). *Cancer : le coût social s'élèverait à près de 500 milliards d'euros en 2022*.

⁸⁰ Dares. (2025, septembre). *La structure des rémunérations*.

performance individuelle qui fait la reconnaissance ou la responsabilité du fonctionnaire, mais la gestion administrative du traitement convenu généralement par décret. **En outre, à la différence du secteur privé, où la sanction est immédiate – renvoi ou faillite –, dans le secteur public, les sanctions sont rares. Trois renvois seulement ont été prononcés, parmi près d'1,5 million d'agents territoriaux en 2019**⁸¹. Cette donnée, ancienne, traduit bien la résistance à une telle pratique.

Le traitement et les primes dans la fonction publique

Pour les agents occupant des emplois à la décision du gouvernement ou nommés en conseil des ministres, notamment par le biais de l'article 13 de la Constitution, les règles de rémunération sont fixées par décret. Par exemple, le décret n° 2017-870 du 9 mai 2017 encadre la rémunération principalement des dirigeants d'établissements publics administratifs de l'État soumis à la gestion budgétaire et comptable publique, ainsi que celle du directeur général de France Travail et du directeur général de France Compétences. Sa mise en œuvre est précisée par la circulaire du 27 novembre 2020.

Pour les agents relevant de la fonction publique, l'article L. 712-1 du Code général de la fonction publique prévoit que la rémunération comprend le traitement, mais aussi des primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire. Plusieurs décrets existent pour fixer le traitement et les primes des agents relevant de la fonction publique.

⁸¹ Centre national de la fonction publique territoriale. (2022, décembre). *Synthèse nationale des bilans sociaux des collectivités territoriales en 2019*.

Par exemple, le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation fixe notamment le traitement; ou encore le décret n° 2016-30 du 19 janvier 2016 instituant une indemnité différentielle en faveur de certains personnels de la Direction générale des Finances publiques.

Les élus ne sauraient voir leur rémunération liée à la nature ou à la qualité de leur vote ou de leur gestion. La responsabilité pesant sur eux s'exerce pour l'essentiel par le biais de la sanction électorale. Ils n'en sont pas moins tenus à un strict respect de règles et de normes constitutionnelles (article 40) ou législatives visant à garantir une gestion saine des deniers publics. Bien que ce ne soit pas encore tout à fait le cas aujourd'hui, l'indulgence populaire dont bénéficiaient naguère trop de politiques semble avoir désormais pris fin. En effet, ils ne sauraient en aucune façon se voir exonérés de leur responsabilité au cas où ils seraient responsables de pratiques financières irrégulières.

b. Clarifier les indicateurs ministériels de performance

Pour assurer la responsabilité des parlementaires, il convient de leur permettre de disposer d'une information sérieuse, claire, précise et exhaustive des effets des politiques publiques mises en œuvre par le Gouvernement. Cette fonction de contrôle et d'évaluation est constitutionnellement reconnue au Parlement depuis la réforme constitutionnelle de 2008, par le biais du nouvel article 24⁸². L'ambition initiale de la

⁸² « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée en 2001, était de substituer la culture du résultat à celle des moyens. Vingt ans plus tard, cette ambition n'a pas été atteinte. Les documents budgétaires destinés à éclairer la représentation nationale ont pris la forme de la publication monstrueuse de plus de 2 000 indicateurs de performance. Cette inflation statistique a produit l'effet inverse de celui qui était recherché. En voulant tout mesurer, **l'État a fini par ne rien voir et à interdire toute reddition des comptes effective. Noyés sous une masse de données hétérogènes et techniques, ni le Parlement ni le citoyen ne sont en mesure de distinguer l'essentiel de l'accessoire**. L'exercice démocratique du contrôle se réduit à un rituel administratif purement formel.

Le nombre des indicateurs n'est pas seul en cause. La nature de ces derniers pose également problème. Une large majorité d'entre eux se concentre sur les moyens déployés (taux de consommation des crédits, effectifs) ou sur l'activité des services (nombre de dossiers traités, heures de patrouille), plutôt que sur l'effet réel des actions et sur le bénéfice qu'en tire la société. Si cette confusion permet bien souvent à l'exécutif de s'accorder un satisfecit de bonne activité, elle lui interdit en revanche de mesurer l'efficacité réelle des politiques publiques.

On serait heureux de saluer certaines initiatives, comme le Printemps de l'évaluation, destiné à réhabiliter le Parlement dans son rôle d'évaluation et de contrôle. Mis en place en 2018, ce printemps se présente comme **une séquence annuelle permettant aux parlementaires d'analyser l'exécution du budget de l'année précédente afin d'en tirer les leçons pour l'année suivante**. Les membres du gouvernement sont auditionnés sur l'exécution des crédits de l'ensemble des missions du budget de l'État. Il est toutefois regrettable que cette initiative ait pris le caractère d'un exercice purement formel et n'ait qu'en apparence mobilisé élus, ministres et médias. Les parties prenantes au débat public préfèrent sans doute l'anticipation des dépenses du lendemain à l'analyse de celles d'hier.

La dilution par le chiffre agit comme un puissant facteur de déresponsabilisation. Face à une batterie de plusieurs dizaines d'indicateurs par mission, un ministre dispose toujours de la latitude nécessaire pour sélectionner les données qui le flattent et occulter les contre-performances qui le mettraient en cause. Pour rétablir une véritable responsabilité politique, il est impératif de changer de logique. La responsabilité d'un ministre ne doit plus se voir diluée dans un illisible tableau de bord technocratique, mais doit se mesurer à partir de quelques critères à la fois simples, significatifs et compréhensibles de tous, et d'abord des citoyens.

c. Lier la rémunération des dirigeants d'entreprise à l'évaluation des résultats

Le mode de rémunération des dirigeants d'entreprise constitue un levier déterminant de leur horizon décisionnel, et donc de leur responsabilisation. Actuellement, la prédominance de bonus annuels indexés sur des résultats immédiats ou le cours de bourse tend à privilégier la performance financière à court terme, parfois au détriment de la consolidation de bons résultats sur le temps long. Pour corriger ce biais, il convient de lier davantage cette rémunération, notamment la part variable, à la performance réelle de l'entreprise à moyen comme à long terme.

Cette approche s'inscrit dans une convergence des meilleures pratiques de gouvernance internationale. Au Royaume-Uni, le report d'une partie des bonus sur plusieurs exercices est une pratique courante, tandis que la Suisse a encadré strictement les indemnités de départ par voie référataire en 2013. **En France, la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) de 2007 s'est penchée sur les restrictions de paiement de bonus par principe, afin de juguler les effets excessifs de l'attribution des rémunérations, mais n'a pas traité l'enjeu de la responsabilisation dans la durée.** Une mise en œuvre

similaire pourrait donc en France passer par une évolution du cadre réglementaire ou des codes de gouvernance (Afep-Medef), imposant aux grandes entreprises cotées le report contractuel d'une fraction de la rémunération variable et limitant la clôture anticipée des plans d'intérêsement à long terme (LTI) en cas de départ. Le dirigeant demeurerait ainsi solidaire du bilan de son mandat au-delà de sa présence effective.

Si ces éléments sont déjà présents dans l'esprit des directives Afep-Medef (article 26 notamment), force est de constater qu'une telle approche demeure insuffisamment ancrée dans les comportements. Or, cette mesure renforcerait la logique de responsabilité *a posteriori*. En liant une partie de la rétribution à l'évolution de l'entreprise sur le moyen terme, elle viserait à corriger l'effet désincitatif des indemnités de départ inconditionnelles (« parachutes dorés »). **Le principe de la rémunération différée agit comme un régulateur prudentiel. Il dissuade les arbitrages risqués qui dopent artificiellement les résultats à court terme, en s'assurant que la performance économique soit pérenne.** Il devient ainsi plus difficile pour un dirigeant de quitter ses fonctions avec l'intégralité de ses gains si les conséquences de sa gestion se révèlent négatives après son départ. Le « *say on pay* » aux mains des assemblées générales des sociétés cotées est un élément de cette réflexion, puisqu'il a vocation à limiter les approches opportunistes. Mais dans la pratique, la peur d'un contentieux invite souvent à une transaction discrète afin de préserver les ressources et l'image de l'entreprise et l'analyse judiciaire se focalise sur des éléments (licenciement, perte de chance, équité, etc.) éloignés de l'objectif de responsabilisation.

La reddition des comptes des dirigeants auprès de leur conseil d'administration ou de leur conseil de surveillance est bien évidemment inhérente au gouvernement d'entreprise et dépend donc directement des attendus et de la qualité des actionnaires. Il est intéressant de noter, à cet égard, que les sociétés familiales adoptent plus facilement une approche de long terme que les autres.

d. Contrôler effectivement les gestionnaires publics

Il est également légitime de se demander si les gestionnaires publics, dirigeants des administrations et des établissements publics sont suffisamment responsables de leur gestion et sont convenablement appelés à répondre des fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions. Il faut distinguer à cet égard trois types de mécanismes de responsabilité.

La responsabilité managériale, qui oblige les décideurs publics à rendre compte des résultats de leur gestion. Il y a eu à cet égard des progrès, notamment avec l'instauration de mécanismes de rémunération à la performance, qu'il serait nécessaire de développer. Ces mécanismes ne suffisent pas. Le maintien à son poste de la présidente-directrice du musée du Louvre, après le cambriolage du 19 octobre 2025, à la suite de négligences évidentes dans la mise en sécurité du musée, et bien qu'une démission ait été présentée et refusée, en est un exemple frappant. **La culture de la responsabilité reste lacunaire dans la sphère publique. Celle-ci reste dominée par un instinct de défense des administrations face aux erreurs et aux défaillances.** C'est sans doute une vigilance parlementaire accrue sur les défaillances administratives qu'il conviendrait d'organiser pour sortir de cette culture abusive de l'impunité.

Pour contrer ces mauvaises habitudes, il existait jusqu'en 2022 deux régimes de responsabilité juridictionnels propres à l'administration. Le premier, pluriséculaire, résultait de la mise en responsabilité personnelle sur leurs deniers des comptables publics devant la Cour des comptes. Elle offrait en fait au comptable le moyen de contrôler la légalité des décisions prises par les ordonnateurs⁸³ puisqu'ils avaient à la fois le pouvoir et le devoir de refuser de payer des dépenses irrégulières.

⁸³ *Les ordonnateurs remplissent une fonction de décideurs financiers. Eux seuls sont habilités à apprécier l'opportunité d'une dépense, constater l'existence d'une recette.*

Le vieux principe de séparation des ordonnateurs et des comptables se présentait en fait comme une sorte de «fusil à tirer dans les coins». Il avait l'immense mérite de permettre d'exercer sur les ordonnateurs un contrôle de régularité à la base à travers un mécanisme totalement déconcentré. Le second, qui remontait à l'immédiat après-guerre, permettait de mettre en cause la responsabilité des ordonnateurs devant une juridiction spécialisée rattachée à la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). **En 2022, a été adoptée par ordonnance une réforme de la responsabilité des gestionnaires publics dont l'objectif affiché était d'unifier ces deux régimes mais dont l'effet réel a été de réduire les contrôles de régularité sur la dépense publique.** En réalité, cette «réforme» a consisté à supprimer la responsabilité des comptables publics devant la Cour des comptes et à considérablement alléger le régime de responsabilité des ordonnateurs, auquel sont dorénavant également soumis les comptables. **L'infraction aux règles d'exécution des dépenses, qui servait de base à la majorité des rares condamnations prononcées par la CDBF, a disparu et le quantum des amendes a été divisé par deux.** Prétdument justifiée par le souci d'accroître la marge de manœuvre et la prise d'initiative, voire de risque, des décideurs publics, **cette réforme affaiblit sans remède les deux mécanismes de responsabilité ainsi unifiés.** Les raisons de fond d'une telle réforme demeurent obscures, tout comme la passivité de la Cour dont le pouvoir répressif se trouve ainsi diminué.

Reste la responsabilité pénale des décideurs publics : mise en jeu de plus en plus fréquemment, pour des motifs de toute sorte allant de la mise en danger de la vie d'autrui pour la certification de terrains de sport à la prise illégale d'intérêts, délit quasi-automatique au champ démesurément large, elle risque d'inhiber les décisions publiques, sans aboutir nécessairement à des décisions justes et équilibrées. La bonne solution aurait consisté, au lieu de les alléger, à **renforcer les mécanismes de responsabilité propres à la sphère publique mis en œuvre par la Cour des comptes, et à rendre celle-ci compétente pour certaines**

infractions relevant davantage du champ disciplinaire que pénal, comme la prise illégale d'intérêt.

L'objectif recherché ne peut cependant être atteint que par le développement et le renforcement dans les mécanismes de nomination, d'évaluation et de cessation de fonctions des décideurs publics, de procédures exigeantes, et sans doute collégiales, d'appréciation de la capacité des candidats à exercer des responsabilités de gestionnaire et d'évaluation des résultats de leur action. **C'est sur ce terrain-là, celui des exigences propres à assurer le développement d'une vraie culture de la performance, que la passivité actuelle est éminemment critiquable.**

3.2. RESPONSABILISER LA PRÉSENTATION NATIONALE

a. Proscrire les déficits budgétaires excessifs et non contrôlés

Le système constitutionnel français exclut que l'équilibre du budget de l'État, comme celui du budget social de la Nation, soit garanti par des dispositions juridiques contraignantes. La doctrine économique – qui lie la fixation des déficits aux cycles de croissance – et les principes démocratiques qui postulent que le pouvoir budgétaire soit assumé par les représentants de la Nation aboutissent à placer les responsables publics dans une situation de responsabilité dont il n'est pas sûr qu'ils en prennent toujours l'exacte mesure. Faut-il imaginer des règles contraignantes qui s'imposeraient à chacun d'eux ? Faut-il pour autant laisser les choses dériver en l'état, comme elles le font depuis trop d'années en France ? La réponse à ces deux questions est négative. Le souci de l'efficacité économique et le respect d'exigences démocratiques interdisent de s'avancer témérairement sur la première voie comme de se satisfaire d'un *statu quo* – la dérive des comptes publics – de plus en plus inquiétant.

Le cadre constitutionnel et organique français ne comporte ainsi aucune exigence ferme d'équilibre budgétaire. La Constitution de 1958 se limite, à l'article 34, à prévoir que le Parlement, via la loi de finances, «fixe les ressources et les charges de l'État», sans conditionner cette prérogative à une condition d'équilibre. La révision du cadre budgétaire en 2001 a imposé la présentation d'un «tableau d'équilibre» dans l'article liminaire de la loi de finances, mais il s'agit d'une obligation d'information et non d'une règle contraignante⁸⁴. Aucune norme juridiquement opposable n'empêche donc l'adoption d'un budget en déficit, y compris en période de croissance.

Les obligations, dont nous sommes convenus au sein de l'Union européenne, ont certes également cherché à encadrer la possibilité de voter des budgets en déficit, mais sans instaurer de contrainte effective à court terme. La France s'est engagée à respecter les critères européens de déficit (3 % du PIB) dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance (1997). Ce cadre a été renforcé en 2012 par l'instauration d'une «règle d'or structurelle»⁸⁵ qui impose de fixer comme objectif un déficit structurel inférieur à 0,5 % du PIB à moyen terme. Toutefois, ces instruments demeurent programmatiques et ne sont guère pris en compte par le Parlement lorsqu'il vote la loi de finances⁸⁶.

⁸⁴ *De même, si la révision constitutionnelle de 1996, qui a créé les lois de financement de la Sécurité sociale, a imposé au Parlement de fixer les « conditions générales de l'équilibre financier » des régimes de la protection sociale, cette exigence demeure générale et ne limite pas, en pratique, le déficit de la Sécurité sociale.*

⁸⁵ *Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance transposé par la loi organique du 17 décembre 2012.*

⁸⁶ *La réforme intervenue en avril 2024 ne modifie pas ce constat. Elle implique désormais l'élaboration d'un plan budgétaire et structurel à moyen terme (4 ans, extensible à 7 ans), négocié avec la Commission. Le pilotage ne repose plus sur l'indicateur de déficit structurel, jugé peu lisible et contesté, mais sur un plafond d'évolution des dépenses publiques nettes (hors charge de la dette, dépenses exceptionnelles et mesures discrétionnaires de recettes).*

Des dispositifs contraignants d'encadrement des déficits ailleurs en Europe

En 2009, l'**Allemagne** a introduit un encadrement constitutionnel strict dans la Loi fondamentale (articles 109 et 115) : le déficit de l'État fédéral est limité à 0,35 % du PIB et celui des seize Länder ne doit pas dépasser 0,5 %. Toute dérogation – crise exceptionnelle, catastrophe, récession grave – doit être votée par le Bundestag selon une procédure spécifique et assortie d'un plan de retour à la normale. Ce dispositif a permis de ramener la dette publique à environ 60 % du PIB avant la pandémie. En 2023, la Cour constitutionnelle a censuré plusieurs décisions budgétaires faute de conformité au frein à l'endettement, relançant le débat politique sur un éventuel assouplissement. Celui-ci a été voté début 2025, avec une révision constitutionnelle excluant une partie des dépenses de défense⁸⁷.

La **Suède** applique, depuis les réformes adoptées après la crise des années 1990, une règle d'excédent budgétaire destinée à réduire l'endettement en période de croissance. Initialement fixé à 2 % du PIB sur le cycle économique, cet objectif a été abaissé à 1 % en 2007, puis à 0,33 % du PIB en 2019, tout en étant complété par une exigence supplémentaire : le gouvernement doit maintenir la dette publique en dessous de 35 % du PIB à moyen terme. Ce dispositif s'accompagne d'un fonds de réserve pour imprévus, destiné à absorber les chocs conjoncturels sans remettre en cause la trajectoire d'ensemble. Ces règles ont permis de maintenir une dette très basse (environ 31 % du PIB en 2023) et une forte crédibilité financière.

⁸⁷ Il convient également de noter un recours accru à des enveloppes annexes (non soumises à la règle d'or) pour financer certains investissements dans les infrastructures.

Ne pas contraindre à l'équilibre ne signifie pas laisser dériver les finances publiques. Le consentement au déficit est devenu ces dernières décennies la règle de gestion ordinaire des finances publiques. **Qu'il s'agisse du budget de l'État ou du budget social de la Nation, ceux qui sont en charge des deniers publics – ministres, parlementaires ou gestionnaires sociaux – paraissent résignés, au mépris de tout souci de responsabilité, à voir se creuser des déséquilibres budgétaires massifs, systématiques et non justifiés par des circonstances exceptionnelles.** Les « responsables », si l'on ose une telle antiphrase, font à présent de l'endettement le moyen privilégié d'un ajustement en trompe-l'œil des recettes et des dépenses publiques. La banalisation du recours à ce procédé « magique » fait paraître que l'irresponsabilité niche désormais au cœur de l'État et des institutions qui lui sont attachées. Cette situation met gravement en cause le crédit de la Nation et réduit chaque jour un peu plus les marges de manœuvre de l'État. Ni économiquement, ni politiquement, ni moralement, on ne peut admettre qu'une part croissante des dépenses intéressant les hommes et les femmes d'aujourd'hui soit purement et simplement mise à la charge des contribuables de demain. Le redressement des comptes de la Nation et le progrès de nos mœurs politiques appellent l'adoption et la mise en œuvre d'importantes dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, dont la conjonction permettra seule de placer la gestion des affaires publiques sous le signe d'un principe retrouvé de responsabilité.

S'agissant de la gestion budgétaire de l'État, il paraît plus que jamais nécessaire d'inscrire dans la Constitution le principe d'une règle d'or propre à enfermer dans d'étroites et intangibles limites le recours au déficit. Une telle règle d'or se devra d'être rigoureuse sans être rigide. Elle ne saurait ignorer les effets alternativement inflationnistes ou récessifs, d'une conjoncture inévitablement tributaire du cycle économique. On suggérera donc qu'un barème établi par la loi fixe différentes limites supérieures du déficit autorisé en fonction de différentes hypothèses de croissance. **Le plafond du déficit admis pour**

chaque exercice budgétaire serait donc déterminé par le barème sur la base de l'hypothèse de croissance retenue par une institution indépendante telle que la Banque de France.

On ne pourra pas davantage ignorer la légitimité d'un dépassement à caractère dérogatoire et nécessairement temporaire du déficit autorisé en cas de circonstances exceptionnelles, telles que la mise en berne de l'activité économique par une pandémie ou encore la participation du pays à une guerre de haute intensité. Il faudrait toutefois modifier la LOLF afin que les dépenses exposées et les financements prévus dans le cadre d'une semblable dérogation puissent être retracées dans un document distinct du budget général et soumis à une autorisation parlementaire spécifique. Ainsi serait clairement circonscrit le champ de la dérogation autorisée et conjuré le risque d'une remise en cause générale et incontrôlée des équilibres fixés par la règle d'or.

S'agissant du budget social de la Nation, la spécificité du véhicule législatif, la loi de financement de la Sécurité sociale (LFSS), qui en assure le financement doit conduire les champions d'une gestion plus responsable de l'argent public à imaginer des solutions, elles aussi spécifiques, au problème posé par les risques de dérive. Les bénéficiaires des prestations sont en effet les véritables ordonnateurs d'une dépense sociale qui ne se décrète pas *a priori* mais se constate *a posteriori*. **C'est donc à l'issue de chaque exercice budgétaire, et non en préalable à celui-ci, que l'État devrait prendre les mesures propres à rétablir l'équilibre des comptes sociaux.** L'habitude ô combien pernicieuse consistant à s'endetter des montants nécessaires au financement des déficits constatés *ex post* doit être proscrite. L'action correctrice de l'État devrait prendre la forme d'une adjonction de recettes nouvelles votée sans délai par le Parlement en vue de combler en année N les déficits accumulés en année N-1. L'interdiction du recours aux facilités de ce qu'on pourrait définir comme « un endettement d'ajustement » et l'obligation corrélative de procéder à un prélèvement social ou fiscal d'appoint pour combler les déficits constatés devraient inciter les

décideurs publics à engager un effort significatif de modération de la dépense sociale. En matière de financement de chacun des grands risques sociaux, l'équilibre doit être la règle et le zéro déficit un impératif catégorique.

b. Faire de l'Assemblée nationale l'école de la transparence et de la responsabilité

Comment ignorer que la mauvaise qualité du contrôle parlementaire sur les finances publiques et la dérive de l'esprit de responsabilité qui en résulte s'inscrivent dans un contexte institutionnel particulièrement dégradé ? L'Assemblée nationale en particulier traverse une crise profonde qui porte sérieusement atteinte à son autorité politique et morale, voire à la dignité de ses membres. Cette crise trouve certaines de ses origines dans des affrontements partisans qu'il ne nous appartient pas d'analyser ici. Elle n'en comporte pas moins également une dimension authentiquement institutionnelle à laquelle il nous faut prêter attention pour peu qu'on veuille à nouveau faire jouer à la représentation nationale le rôle central qui devrait être le sien au service d'une société responsable, celui d'un professeur écouté et d'un décideur éclairé.

L'Assemblée nationale devrait être le lieu privilégié de l'analyse publique des enjeux, de la confrontation exigeante des options et de la mise en lumière pédagogique des grands choix. Elle ne l'est pas. Et si elle ne parvient pas à assumer pleinement cette vocation, c'est notamment parce que ses règles et ses usages ne sont pas accordés à la transformation des mœurs politiques et aux exigences d'un débat démocratique désormais heurté et virulent. Pour que l'hémicycle évite de rester ce qu'il est devenu, c'est-à-dire un champ clos livré « au bruit et à la fureur » des factions, et qu'il parvienne à se prémunir contre les tentatives répétées d'obstruction dont il est la cible, il faut repenser en profondeur la répartition et l'articulation des travaux parlementaires

entre les commissions compétentes et la séance publique. Aujourd’hui, les amendements des députés, souvent abusivement déposés en grand nombre à des fins d’obstruction, font l’objet d’une double et répétitive délibération, en commission d’abord et en séance publique ensuite. Ce doublonnage, qui génère au niveau de l’hémicycle un véritable effet d’entonnoir, emporte un absurde engorgement de l’ordre du jour de l’Assemblée et cannibalise une délibération publique qu’il transforme en une multitude de passes d’armes à la fois interminables, insignifiantes et incompréhensibles. Ces jeux empoisonnés épuisent inutilement la représentation nationale et engendrent incompréhension, frustration et colère parmi les citoyens.

Il faut donc inventer autre chose. À l’instar de ce qui se fait dans différents parlements, et qui fonctionne pour le Parlement européen, il conviendrait de résérer aux commissions parlementaires compétentes, bien évidemment ouvertes aux membres de l’Assemblée qui souhaiteraient s’associer ponctuellement à leurs travaux, le monopole de l’examen public et contradictoire des amendements déposés sur le texte en débat tant par les parlementaires que par le gouvernement. Libérée d’une obligation pesante et artificielle de duplication du débat sur les amendements, la séance publique verrait ses travaux se concentrer sur les deux tâches pour lesquelles elle est irremplaçable : la discussion générale de la loi, principaux amendements compris, et le vote sans débat des articles et amendements suivi du vote final sur l’ensemble du texte. **Fondé sur l’idée qu’il appartient aux commissions de fabriquer la loi et à l’Assemblée d’en débattre et d’en fixer le sort, un tel dispositif, dont l’adoption supposerait une modification substantielle du règlement de l’Assemblée nationale**, transformerait en profondeur les méthodes de travail de celle-ci mais emporterait, pour prix de ce bouleversement des habitudes, deux précieux progrès : d’abord le désengorgement de la séance publique et l’accélération indispensable des travaux parlementaires, ensuite le rétablissement en séance publique d’une authentique discussion générale du texte qui pourrait sans difficulté se dérouler sur une durée trois ou quatre fois supérieure

à celle qui est en usage aujourd’hui. Les travaux du Parlement y gagneraient auprès des citoyens comme des médias une visibilité et une lisibilité qui leur sont aujourd’hui interdites. L’éthique de responsabilité y trouverait, bien évidemment, son compte.

Il convient donc de mettre les élus face à leur responsabilité – non seulement face aux électeurs du moment, mais aussi face au peuple dans son ensemble et aux générations de demain.

LEVIER 3

SOUMETTRE L’ENSEMBLE DES ACTEURS PUBLICS À UNE VÉRITABLE OBLIGATION DE REDDITION DES COMPTES

Celle-ci est nécessaire pour substituer une culture de résultats à une «culture des moyens». Elle l’est aussi pour organiser des dispositifs de sanction/rémunération des responsables des actions conduites.

Recommandation 9

Mettre le gouvernement et le Parlement en situation d’évaluer sérieusement l’action de la puissance publique.

Il s’agirait de **réduire drastiquement le nombre d’indicateurs destinés à mesurer l’action publique** – aujourd’hui au nombre de plus de 2000 et d’environ une centaine par ministère – **et de leur substituer un maximum de cinq nouveaux indicateurs, de résultat et non de moyens, par ministère.** Ces indicateurs seraient proposés par l’exécutif et validés par le Parlement. Ils permettraient aux parlementaires d’exercer un contrôle ciblé sur l’action gouvernementale.

Recommandation 10

Restaurer une éthique de responsabilité parlementaire dans les votes et discussions législatives.

- **Inscrire dans la Constitution le principe d'une règle d'or** propre à encadrer rigoureusement le recours au déficit. Les éléments de conditions de montants, de circonstances, de barèmes et de dérogations pourraient être déterminés par le Haut Conseil des finances publiques placé auprès de la Cour des comptes. Concernant la Loi de financement de la Sécurité sociale, instaurer également le principe de l'équilibre budgétaire et proscrire l'endettement aux fins de compenser les déficits constatés *ex post*.
- **Repenser en profondeur la répartition des travaux parlementaires entre la commission compétente et la séance publique** afin d'échapper aux tactiques d'obstruction qui empiètent sur la délibération publique. Pour cela, il convient de **réservier aux commissions parlementaires compétentes le monopole de l'examen public et contradictoire des amendements déposés sur le texte de loi en débat et de concentrer la séance publique sur la discussion générale du texte et le vote** sans débat des articles et amendements. Pour ce faire, la gestion de ces commissions devra être revue afin d'assurer une véritable publicité des débats et la possibilité d'interventions tierces pertinentes ; le règlement de l'Assemblée nationale devra être modifié sur saisine d'un parlementaire et faire l'objet d'un vote d'adoption en séance publique.

Recommandation 11

Appliquer rigoureusement les leviers de gratification et de sanction des performances des fonctionnaires de manière plus individualisée, par trois actions simultanées :

- une **séparation accrue du grade et de la fonction** garantirait une utilisation plus souple et mieux ciblée des ressources humaines de l'appareil public et permettrait une politique de rémunération en partie fondée sur le mérite et les résultats;
- la **fin du « lissage » du variable** des fonctionnaires et la réindividualisation des primes sur objectifs permettraient de reconnecter la performance au mérite et de mieux responsabiliser chacun. Une telle initiative relève d'une décision du ministre du Budget, par le biais d'un décret, mais appelle un changement culturel assumé;
- la **prise de sanctions pour manquement, défaut ou insuffisance professionnelle pourrait relever directement du supérieur hiérarchique** afin de responsabiliser les deux parties dans l'établissement d'objectifs, la qualité du management et l'effectivité du travail.

L'urgence d'une révolution

En matière de responsabilité, la pathologie française est à la fois ancienne, profonde et multiforme. Nos défaillances viennent de loin et Tocqueville n'a pas tort d'en confondre l'origine avec celle d'un État fondé tout entier sur la dépossession des citoyens par une bureaucratie omnipotente et lointaine. Stanley Hoffmann puis Michel Crozier ont, pour ne citer qu'eux, souligné la perversité profonde des relations façonnées par l'histoire entre une puissance publique qui ne rendait compte qu'au Roi, donc à elle-même, et des acteurs de la société civile puissant dans leur docilité au prince le secret d'une existence protégée et immobile. Politiquement, bien des réformateurs intelligents et inspirés ont, tout au long de notre histoire, fait effort pour arracher le pays au pacte d'irresponsabilité liant entre elles ses multiples parties prenantes. Il y a déjà plus d'un demi-siècle, Jacques Chaban-Delmas avait, avec une force de conviction qui a depuis fait école, su définir les contours d'une société qui pourrait s'arracher à ses blocages séculaires. Alain Peyrefitte a procédé à une analyse minutieuse et approfondie des multiples travers constitutifs de ce qu'il a appelé le « mal français ». Un mal qui n'est, en vérité, que l'expression d'une préférence généralisée pour toutes les facilités et tous les confort de l'irresponsabilité bienheureuse.

C'est cette préférence toxique que tout au long de ce rapport nous nous sommes attachés à identifier sous ses trois formes principales afin de nous donner les moyens de mieux la combattre :

- la paresse à établir un partage clair des compétences et des rôles entre les acteurs de notre vie sociale, qu'ils soient individuels ou collectifs, privés ou publics;
- le refus de tout effort rigoureux pour bâtir des chaînes transparentes de décision, de contrôle et d'évaluation de l'efficacité et

- de l'efficience d'actions trop souvent conduites hors du regard de citoyens sous-informés et d'élus escamotés;
- une répugnance tenace à s'approprier une culture du résultat et à sanctionner positivement et négativement les mérites et les défaillances des concepteurs, des décideurs et des opérateurs en charge des politiques publiques.

Il n'a certes jamais manqué, à droite comme à gauche et au centre, de réformateurs aux grandes ambitions pour tenter de casser le moule à scléroser les audaces et à encager les initiatives. Si aucun d'entre eux n'a pu voir ses efforts pleinement récompensés, c'est parce qu'au cœur d'une nation qui a toujours préféré la révolution au changement, la pâte des réformes est lourde à lever. La tentation vient vite d'attribuer à d'autres, de préférence lointains et mal aimés, ses propres défaillances. L'élevage des boucs émissaires est une tradition nationale. Le raisonnement est aussi simple que pervers : puisque nous vivons dans un monde où personne ne se sent responsable de rien, il faut bien trouver des gens qui soient coupables de tout et le mieux, c'est de les choisir en sorte qu'ils soient aussi étrangers que possible au petit monde de chacun d'entre nous. La vindicte concentrée sur quelques-uns est l'envers de l'innocence revendiquée par tous. Les boucs émissaires varient au gré des catégories d'accusateurs. Les élus sont ceux des citoyens, les fonctionnaires ceux des acteurs de la société civile, les grands chefs d'entreprise ceux des chômeurs et des petits salariés.

Notre première conclusion, celle qui ordonne l'ensemble de nos préconisations, c'est qu'il faut tordre le cou à ce couple maudit de la responsabilité partout refusée et de la désignation toujours abusive de «coupables professionnels». La vérité que nous avons peine à reconnaître et à assumer se situe à l'exact opposé de ce qu'une tentation populiste nous porte à ressentir. Cette vérité, c'est tout simplement que l'attribution de nos faiblesses à un coupable tout à la fois unique et universel relève d'une vaine chimère car chez nous l'irresponsabilité est partout et c'est partout qu'elle doit être combattue. En l'espèce, il n'y a à

la base de nos défaillances et de nos frustrations pas plus de coupables tombés du ciel que d'innocentes victimes d'une introuvable force des choses. C'est en chacun de nous, qui que nous soyons, où que nous soyons et quoi que nous pensions ou fassions, que résident à la fois les problèmes et les solutions.

En 1789, c'est la Nation tout entière, bourgeois, paysans et aristocrates libéraux réunis, qui a précipité la Révolution et jeté en moins de deux mois les bases d'une société de liberté, d'égalité et de fraternité. Aujourd'hui, c'est une autre révolution qu'il s'agit de mener à bien, tout aussi décisive que la première pour notre avenir car elle déterminera largement notre capacité collective à survivre, avec nos valeurs, nos richesses et notre créativité, au monde dur et vindicatif qui désormais nous menace de toutes parts. Comme celle de 1789, la Révolution de la responsabilité à laquelle nous appelons les Françaises et les Français doit être l'affaire de tous et mobiliser les multiples acteurs de la société civile et de la puissance publique. Personne ne doit pouvoir s'estimer quitte de l'effort à entreprendre. Dans Le Monde de la production des biens et des services, les entreprises, grandes, moyennes et petites, sont déjà nombreuses à montrer la bonne voie et à tenter de répondre efficacement aux obligations morales, sociales, écologiques que leur impose une société qui exige toujours davantage des acteurs économiques et des partenaires sociaux. Il reste qu'il y a encore beaucoup à faire pour que les entreprises et les associations fassent la preuve d'une égale détermination à prendre toutes leurs responsabilités aux deux niveaux où elles sont attendues : la prise en compte des coûts d'externalité exposés par leur activité et l'exercice des responsabilités sociales escompté de tout acteur collectif conscient de ses devoirs envers le milieu qui l'accueille.

Le secteur privé se doit donc de prendre sa part des efforts à accomplir, mais c'est du côté de la puissance publique que la tâche à abattre est la plus lourde car là tout doit changer et très vite. Il faut que se mobilisent tous ensemble les représentants de la Nation, les agents de l'État,

ceux des grands services sociaux et, élus et fonctionnaires associés à la même œuvre, les responsables des collectivités territoriales. Non point seulement donc les technocrates qui réforment « d'en haut » et à l'aveugle, mais aussi les bureaucrates qui régentent les gens « d'en bas » et en brident trop souvent les initiatives. Au cœur de l'État comme à sa périphérie, il faut inventer les structures, bâtir les procédures et surtout assimiler la culture propre à responsabiliser simultanément dispensateurs et bénéficiaires de biens publics. La préférence pour la confiance, le choix de la transparence, la consécration de l'obligation de résultat, l'acceptation des contraintes du contrôle et des devoirs de l'évaluation, voilà les grandes leçons que l'école de la responsabilité doit faire pénétrer dans nos têtes, dans nos usages et dans nos lois. Hors de tels principes, point de salut pour la France et les Français. Que nous réussissions en revanche cette nouvelle Révolution française, intellectuelle, morale et sociale, et la Nation aura fait un grand pas sur la voie d'une insertion ambitieuse et sereine dans Le Monde exigeant qui s'édifie devant nous.

Annexes

Annexe 1 • Synthèse de la répartition actuelle des compétences entre l'État et les collectivités territoriales

	Bloc communal	Départements	Régions	État
Sécurité	Police municipale, prévention de la délinquance (CLSPD/CISPD), PCS/PICS, CCAS, accueil des jeunes enfants, équipements sportifs de proximité, musées et bibliothèques municipales, offices de tourisme, aides économiques (immobilier d'entreprises, aides locales, services en milieu rural).	SDIS, prévention de la délinquance, voirie départementale, équipements pour la police et la gendarmerie.	Coordination de la sécurité (équipements police/gendarmerie), voirie régionale (expérimentation).	Police nationale/gendarmerie, préfet (coordination sécurité), autorisations de la vidéoprotection, grands rassemblements.
Action sociale et santé	CCAS/CIAS, prévention sociale locale, salubrité publique, infrastructures sanitaires locales, crèches, PMI, hébergement d'urgence, MASP.	Politique sociale et médico-sociale (RSA, APA, PCH, ASE), MDPH, schémas départementaux, ESAT, centres sociaux, PMI, aide sociale légale et facultative.	Formation des travailleurs sociaux, soutien aux établissements de santé, financement des équipements sanitaires, GIP santé, prévention en QPV.	Plans et programmes nationaux de santé publique, vaccination, gestion des menaces sanitaires, hôpitaux publics, contrôle des établissements de santé, urgence sociale.
Emploi – Insertion	Participation aux maisons de l'emploi, missions locales, conventions insertion, PLIE, rôle au sein de Pôle emploi.	Insertion, RSA, maisons de l'emploi, missions locales, fonds jeunes en difficulté, rôle au sein de France Travail.	Politique de l'emploi et de l'insertion des jeunes, apprentissage et formation professionnelle, CREFOP, conventions régionales emploi-formation.	Définition de la politique de l'emploi, conventions régionales emploi-formation, France Travail, orientation nationale.
Enseignement	Création, construction et fonctionnement des écoles primaires, ATSEM, restauration et activités périscolaires.	Construction, entretien et fonctionnement des collèges, restauration et internats.	Construction, entretien et fonctionnement des lycées, CFA, enseignement agricole, internats.	Définition de la politique éducative, diplômes, programmes, construction et fonctionnement des universités, service minimum d'accueil.
Enfance et Jeunesse	Organisation accueil des jeunes enfants, relais petite enfance	Protection de l'enfance, agrément assistants maternels/familiaux, autorisation structures petite enfance, ASE.	Soutien de la jeunesse via la formation et l'insertion.	Protection des mineurs hors domicile, organisation de l'accueil vacances/loisirs.
Sports	Équipements sportifs communaux, subventions aux associations, offices municipaux des sports.	Équipements sportifs des collèges, soutien aux associations, sports de nature.	Équipements sportifs des lycées, performance sportive (centres de ressources).	Politique nationale du sport, haut niveau, dopage, tutelle des fédérations sportives.

	Bloc communal	Départements	Régions	État
Culture	Enseignement artistique initial, bibliothèques, musées municipaux, archives municipales, archéologie préventive locale.	Enseignement artistique (schémas départementaux), bibliothèques et musées départementaux, archives départementales.	Fonds régionaux d'art contemporain, musées et bibliothèques régionales, inventaire du patrimoine.	Politiques nationales culturelles, musées et bibliothèques nationaux, archives nationales, monuments historiques, archéologie préventive (INRAP).
Tourisme	Offices de tourisme, promotion locale du tourisme.	Schéma départemental du tourisme, comité départemental du tourisme.	Schéma régional du tourisme, coordination et promotion touristique régionale.	Politique nationale du tourisme, coordination générale.
Économie	Aides aux entreprises (immobilier, services), soutien aux cinémas, services ruraux/QPV.	Soutien à l'agriculture, la pêche, la forêt, aides aux entreprises victimes de catastrophes naturelles, soutien aux cinémas.	SRDEII, aides aux entreprises (compétence exclusive sauf délégation), aides en difficulté, capital-investissement.	Notification des aides d'État à la Commission européenne, rôle de contrôle, arbitrages stratégiques.
Formation professionnelle	Participation au service public d'orientation.	Formation des travailleurs sociaux, participation à l'insertion des jeunes.	Politique régionale de formation professionnelle et orientation, CRPDFOP, financement des CFA.	Définition nationale de la politique d'orientation, diplômes, coordination avec France compétences.

Source : Institut Montaigne à partir de *Collectivités locales.gouv*⁸⁸.

⁸⁸ Collectivités-Locales. (2025, juillet). Tableau de répartition des compétences (Actualisation juillet 2025).

Remerciements

L’Institut Montaigne remercie l’ensemble des personnes ayant contribué à l’élaboration de ce travail :

PRÉSIDENTS DU RAPPORT

- **Jean-Louis Bourlanges**, ancien député européen, ancien président de la commission des Affaires étrangères de l’Assemblée nationale
- **Jean-Dominique Senard**, président du conseil d’administration, Groupe Renault, vice-président, Institut Montaigne

L’Institut Montaigne tient également à adresser ses sincères remerciements aux personnes suivantes pour leur engagement tout au long de l’élaboration de ce rapport :

- **Marie-Pierre de Bailliencourt**, directrice générale, Institut Montaigne
- **Catherine Gros**, collaboratrice, Groupe Renault
- **Nicolas Laine**, responsable des publications – Études France, Institut Montaigne
- **Cédric Ménissier**, rapporteur, chargé de projets – Études France, Institut Montaigne
- **Nicolas Tcheng**, responsable des relations institutionnelles, Groupe Renault
- **Marc Rivet**, haut fonctionnaire
- **Géraud de Vaublanc**, co-fondateur, cabinet VENHIS partners

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET MEMBRES DES ATELIERS DE TRAVAIL

- **Stéphane Athanase**, auditeur du cycle des hautes études de l'IH2EF (promotion 2024-2025)
- **Emmanuelle Barbara**, *Senior Partner, August Debouzy*
- **Fabrice Bardèche**, vice-président exécutif, Ionis Education Group
- **Hélène Billery**, avocate associée – Partner, August Debouzy
- **Laurence Boone**, directrice générale, Santander France
- **Jean-Marie Cabrières**, directeur de la communication, de la RSE et du siège, Roche Diagnostics France
- **Jean-Baptiste Cazaubon**, délégué général adjoint, Régions de France
- **Julien Chartier**, inspecteur des finances
- **Michel-François Delannoy**, directeur du département d'appui aux territoires – Direction du Réseau – Banque des Territoires, Caisse des dépôts et des consignations
- **Geert Demuijnck**, professeur, EDHEC Business School
- **Agnès Devois**, directrice des affaires publiques monde, Servier
- **Christophe Gauer**, secrétaire général adjoint, Allianz France
- **Paul Hermelin**, président du conseil d'administration, Capgemini
- **Angèle Malâtre-Lansac**, déléguée générale, Alliance pour la santé mentale
- **Xavier Ploquin**, *Investment Director and Chief of Staff, Meridiam*
- **Boris Ravignon**, maire, Charleville-Mézières, président, Ardenne Métropole
- **Vincent Roques**, haut fonctionnaire
- **Ali Saïb**, expert associé – Éducation, Enseignement Supérieur, Recherche, Institut Montaigne
- **Jean-Paul Seguret**, *global audit leader, Deloitte France*
- **Antoine de Saint-Affrique**, directeur général, Danone SA
- **Fabien Verdier**, maire, Châteaudun, président, Grand Châteaudun, président, Mouvement pour le développement des villes Sous-préfectures

- **Martin Vial**, ancien président, La Poste, ancien Commissaire aux Participations de l'État, *Senior Advisor*, Montefiore Investment
- **Cathia Voelker**, déléguée aux relations institutionnelles France, ENGIE

Les rapporteurs remercient l'ensemble des équipes de l'Institut Montaigne qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport, notamment **Juliette Aquilina, Donna Clément, Lisa Darbois, Pauline Faure, Simon Guilbert, Polly Lefèvre, Blanche Leridon, Brian Ndungo Quiassata, Ana-Inès Petit, Margaux Tellier-Poulain, Arsène Vassy, Luna Vauchelle et Clara Yazi**.

Retrouvez nos autres notes et rapports sur les mêmes sujets :

Cohésion sociale

- **Démocratie : les nouveaux chemins du civisme**
(Rapport • Janvier 2026)
- **Fractures françaises 2025 : d'une crise à l'autre**
(Opération spéciale • Octobre 2025)
- **Classes moyennes : les nouvelles clés d'accès à la propriété**
(Rapport • Août 2025)
- **France 2040 : projections pour l'action politique**
(Rapport • Juillet 2025)

Efficacité de l'État

- **Budget base zéro : décider sous la contrainte**
(Note d'éclairage • Novembre 2025)
- **Transition des mobilités : anatomie d'une impasse**
(Note d'éclairage • Octobre 2025)
- **Finances publiques : la fin des illusions**
(Note d'enjeux • Octobre 2024)

Éducation et travail

- **Métiers de l'ingénieur : démultiplier nos ambitions**
(Rapport • Mai 2025)
- **Les jeunes et le travail : aspirations désillusions des 16-30 ans**
(Opération spéciale • Avril 2025)
- **Mathématiques à l'école : résoudre l'équation**
(Note d'action • Septembre 2024)

L'ensemble de nos travaux et publications est disponible sur notre site institutmontaigne.org

Président

Henri de Castries Président, Institut Montaigne

Membres

Emmanuelle Barbara *Senior Partner, August Debouzy*

Laurence Boone Directrice France, Banco Santander BSCH

Jean-Pierre Clamadieu Président du Conseil d'Administration, ENGIE

Paul Hermelin Président du Conseil d'administration, Capgemini

Marwan Lahoud Directeur général délégué de Tikehau Capital,
Président du Private Equity

Natalie Rastoin Présidente, Polytane ; *Senior Advisor, WPP*

Antoine de Saint-Affrique Directeur général, Danone SA

Jean-Dominique Senard Président du Conseil d'administration,
Groupe Renault

Arnaud Vaissié Président-directeur général, International SOS

Natacha Valla Économiste ; doyenne de l'École de Management
et d'Innovation, Sciences Po

Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste



Institut Montaigne
59 rue La Boétie, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
institutmontaigne.org

Imprimé en France
Dépôt légal : février 2026
ISSN : 1771-6764

ABB France	Domia Group	ISRP	Rivolier
AbbVie	Edenred	Jeanet Associés	Roche
Accenture	EDF	Johnson & Johnson	Roche Diagnostics
Accor	EDHEC Business School	Jolt Capital	Rokos Capital
Accuracy	Edmond de Rothschild	Kairos	Management
Actual Group	Ekimetrics France	Katalyse	Rothschild & Co
Adeo	Engie	KPMG S.A.	RTE
ADIT	EQT	Kyndryl	Safran
Air Liquide	ESL Rivington	La Banque Postale	Sanofi
Allianz	Europgroup	La Compagnie	SAP France
Amazon	Consulting	Fruitière	Schneider Electric
Amundi	Everest Insurance	Lazard	SERB
Antidox	International	LCH SA	Pharmaceuticals
Antin	FGS Global	Lenovo ISG	Servier
Infrastructure	FIVES	Linedata Services	SGS
Partners	Forvis Mazars	Lloyds Europe	SIER Constructeur
ArchiMed	Gide Loyrette Nouel	L'Oréal	SNCF
Ardian	Gigalys	LVMH	SNCF Réseau
Arthur D. Little	Google	M.Charraire	Sodexo
August Debouzy	Groupama	Média-Participations	SUEZ
AXA	Groupe Bel	Mediobanca	Synergie
Bain & Company	Groupe Berkem	Mercer	Teneo
France	Groupe BPCE	Meridiam	The Boston
BearingPoint	Groupe Garcia	Meta	Consulting Group
Bessé	Groupe M6	Microsoft France	Tilder
BNP Paribas	Groupe Orange	Mistertemp'	Tofane
Bolloré	Hameur et Cie	Mitsubishi France	TotalEnergies
Bouygues	Henner	S.A.S	TP ICAP
Brousse Vergez	Hitachi Energy	Moody's France	Transformation
Brunswick	France	Morgan Stanley	Factory
Capgemini	Hogan Lovells	Natural Grass	Unicancer
Capital Group	Howden	Naval Group	Veolia
CAREIT	HSBC Continental Europe	Nestlé	Verian
Carrefour	IFPASS	OCIRP	Verlingue
CEO2CEO	Incyte Biosciences	ODDO BHF	VINCI
Consulting	France	Orano	Vivendi
Chubb	Institut Mérieux	o9 Solutions	Vodafone Group
CIS	International SOS	PAI Partners	Wavestone
Clariane	Interparfums	Pergamon	White & Case
Clifford Chance	Intuitive Surgical	Polytane	Willis Towers
CNP Assurances	Ionis Education	Publicis	Watson France
Cohen Amir-Aslani	Group	PwC France	Zurich
Conseil supérieur du notariat	iQo	& Maghreb	
D'Angelin & Co.Ltd		Qualisocial	
Dassault Systèmes		Raise	
Delair		Renault	
Deloitte		Ricol Lasteyrie	

La France traverse une crise paradoxale. Jamais l'injonction à la responsabilité n'a été aussi présente dans le débat public, et pourtant, jamais ce concept n'a été aussi insaisissable dans les faits. L'irresponsabilité est un mal dont souffre le pays tout entier, malgré trente années de réformes n'ayant pas réussi à briser cette dynamique pernicieuse.

La responsabilité est éclatée entre l'État, les administrations, les élus, les entreprises et les citoyens, au point que plus personne ne répond clairement des décisions ni de leur absence. Cette dilution des responsabilités vide la notion de son sens, chacun se retrouvant enfermé dans un «confort de l'irresponsabilité» entretenant la défiance collective.

Pour restaurer une éthique de responsabilité aussi nécessaire qu'attendue, le rapport formule 11 recommandations opérationnelles articulées autour de trois leviers indissociables. Le premier, la subsidiarité, clarifie les compétences pour redonner à chaque acteur une véritable autonomie d'action. Le deuxième, la transparence, exige la vérité sur les coûts et les résultats pour sortir définitivement du culte des moyens. Le troisième, enfin, la reddition des comptes, conditionne l'efficacité de l'ensemble en rétablissant le lien indispensable entre l'acte et ses effets. C'est en s'appuyant sur ces trois leviers que la France pourra sortir de l'impuissance publique et renouer avec la confiance, en redonnant à la décision politique sa force et à l'action collective son sens.

10 €

ISSN : 1771-6764

RAP2602-01