

# Les comités théodèle

La décision publique s'appuie plus que jamais sur des rapports d'experts et commissions en tout genre. Dernières créations en date, le Conseil stratégique de la dépense publique et l'Observatoire des contreparties, vous par François Hollande.



Bertille Bayart  
bbayart@lefigaro.fr

« Nos jours, quand le président de la République, son premier ministre et cinq ministres se retrouvent à l'Élysée, ce n'est pas une réunion, c'est un Conseil stratégique de la dépense publique. Matériellement, la machine française à créer des comités Théodèle fonctionne à plein régime. Lors de sa conférence de presse flueuse du 14 janvier, le chef de l'État a d'ailleurs cité davantage ces instances que les noms de ses ministres : le Conseil stratégique de la dépense publique, donc, dont la séance inaugurale s'est tenue jeudi, mais aussi le Conseil de la simplification (encore à constituer), le Haut Conseil du financement de la protection sociale (créé en 2012), le Conseil de l'attractivité (lançé en 2003), et bien sûr, le futur – mais déjà célèbre – Observatoire des contreparties, qui évaluera l'impact que feront les entreprises des mesures de manœuvre que le pacte de responsabilité...

...pour encourager le développement de fonctionnalités, plans de table et bouteilles d'eau, l'attente sans fin. Pour les services généraux de l'État, c'est la routine. Résumé d'un habitué : « Discours d'installation, feuille de route, méthodologie, constitution des groupes de travail, calendrier des réunions de copie, agenda des réunions... »

Ces nouvelles instances viendront allonger une liste déjà pléthorique, nichée chaque année en annexe du projet de loi de finances. Ce « jeune budgetaire » recensé, fin 2012, 594 commissions et instances créées ou abolies par des ministres ou des députés. La Commission consultative de la formation des paysagistes, l'Observatoire des carrières de la Justice, le Conseil supérieur des musées actuelles en ont, par exemple, fait les frais sous François Hollande. Et, avec Jean-Marc Ayrault, até le Comité de liaison scientifique des pêches maritimes et de l'aquaculture, la Commission consultative des inventions, l'Observatoire des distants de la Consop, le Comité de l'information sexuelle et de l'éducation familiale qui comptait tout de même 62 membres.

Mais, en même temps qu'il élague, le gouvernement, sous le régime de la maniche. Ainsi, si un observatoire et deux commissions consacrés aux droits des femmes ont disparu, c'était pour mieux installer un Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes. Et, en ce temps pas si lointain, quand un réforme le comité Théodèle, c'est pour changer le président, il est que un bon connaisseur. Les commissions, ce sont

d'élégants moyens de distribuer des bâtons de marsh-chou ou d'occuper des politiques en mal de mandats : « C'est un art, de l'habitiller à la composition », s'amuse un conseiller ministériel.

À l'heure du choc de simplification, la créativité demeure instable. Outre les annonces du 14 janvier, on doit déjà à François Hollande un Commissariat général à l'égalité des territoires, un Commissariat général à la stratégie et à la prospective, un Haut Conseil des finances publiques, une Haute Autorité de la transparence de la vie politique, un Haut Conseil du financement de la protection sociale, un Conseil national économie éducation, un Conseil supérieur des programmes scolaires, un Conseil de l'innovation pour la réussite éducative, un Observatoire national du suicide... Mais pas de Haut Conseil des territoires, idée qui a été sabotée par le Sénat.

« Soyons honnêtes, ça ne coûte pas très cher », remarque un expert. De fait, à ce croire le le « jeune budgetaire », les 594 commissions recensées coûteraient quelques dizaines de millions d'euros. Autant dire rien à l'échelle de la dépense publique. Mais, relevait fin 2011 une note du think tank Ifreap : « les coûts retrouvés dans le "jeune budgetaire" ne sont pas complets, ils ne retrouvent que les frais remboursés aux membres dans leurs déplacements ou pour leurs repas, ainsi que leurs indemnités éventuelles ainsi que celles des rapporteurs... Car dans ces comités Théodèle, on reçoit parfois des jets de primes. En revanche, les frais de secrétariat, de documentation, etc., sont pris en charge par les ministères. Force est de constater aussi que, malgré la loi de finances, ces comités redoublent, pour le plupart, peu de comptes. On apprend cependant que le Comité national pour les récifs coralliens s'est réuni deux fois en 2012, dont une fois en Polyésie - logique – pour un coût de 100 000 euros. Ou que le Comité de la prévention et de la précaution a coté un peu plus cher que d'habitude (485 000 euros) du fait d'une traduction et d'un édition anglaise d'un avis (50 pages) sur « la décision publique en période d'incertitude ».

## Friands de rapports

Mardi dernier, François Hollande a noqué « ces rapports d'experts sur le financement de la protection sociale qui s'accumulent ». Amusant, tant lui et son gouvernement sont friands de rapports. Ils y a ceux qui ont été portés - en solo ou à l'issue d'une commission ad hoc - par de grands signataires : Lionel Lopez (renew-culture démocrate), Louis Gallois (cognitiviste),

Yannick Moreau (retraites), Jacques Attali (économie positive et solidaire dans le monde), Hubert Védrine (la France et l'Otan), Didier Sicard (fin de vie), Pierre Lescure (Hadoapi), Anne Lauvageon (innovation), Michel Vasselle (Barrémontérisme), Jean-Paul Bailly (travail du dimanche), François Chérèque (lutte contre la pauvreté). Rapports encore, pour déminer les débats sur les allocations familiales, les autoroutiers, le logement, la réforme ferroviaire, les rythmes scolaires, la morale laïque, la simplification des normes, la fonction publique, la marque France, le livret A. Rapports toujours, sur des sujets moins médiatiques, de l'évaluation de la politique de l'eau à l'emploi ultramarin, de la filière sang à celle de la forêt et du bois, du rôle du Panthéon à la « fracture touristique et ou droit effectif du départ en vacances pour tous » (sic)...

## « Mettre ensemble des compétences »

« C'est toujours justifié, quelques fois utile, et exceptionnellement à valeur ajoutée », commente un ancien député. Quelques rapports ont marqué leur époque pour avoir, à tout le moins, permis une vraie prise de conscience de l'opinion. On se souvient ainsi du rapport Charpin sur les retraites (1999) ou du rapport Péberas sur la dette (2006). L'histoire dire si le rapport Gallois est de la même veine. Mais fallait-il, en 2012, un ensemble rapport sur les retraites. « Surtout quand le gouvernement a dit, dès le départ, que la solution du réajustement de l'âge de la retraite n'en était pas une », s'offusque un expert. Car une commission ou un rapporteur sont rarement lancés dans la nature avec une totale liberté d'action. Louis Gallois n'avait-il pas reconnu avoir échoué le trop polémique sujet du salaire ? Mieux vaut prévenir que guérir : Matignon en sait quelque chose pour avoir laissé libre cours à toutes les contributions dans un désormais fameux rapport sur l'intégration, mais en ligne sur son site.

« Le rapport, c'est une très bonne méthode quand il s'agit de mettre ensemble des compétences venues d'univers variés », explique un expert qui che, à contrario, chez remis sur la fonction publique, et élys par les seuls témoignages de fonctionnaires et d'élus. Un bon rapport, c'est celui qui légitime l'action. L'ancien ministre de l'Énergie avait besoin de rapports et de groupes de travail pour « mettre de l'air entre l'administration et (lui) » (« faire passer les idées ») : « Officiellement, je ne faisais qu'écouter des experts, sans jamais me mettre moi-même à découvrir », à-t-il expliqué à Agnès Verdier-Molinée (2).

Mais un rapport, ou une commission, c'est aussi, souvent, un joli moyen de botter en touche. « Quand vous voulez entreprendre un problème, créez une commission », disait Chateaubriand. La formule reste valable à un siècle plus tard, sauf que l'on voit plus grand : les politiques d'aujourd'hui aiment à réunir des « Grenelle » (sous Nicolas Sarkozy), des « assises », des « conférences nationales » et autres « grandes conférences sociales ». Depuis un an et demi, de la qualité, la transition énergétique, l'éducation, l'enseignement supérieur, le tourisme, la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, l'audiovisuel et même l'éducation artistique et culturelle ont eu droit à pareilles grands-sembles. An non, bien sûr, de la concertation... « Mais alors, à quel sert notre Conseil économique social et environnemental ? », s'interroge faussement benoîtement un patron d'entreprise. La création d'instances ad hoc s'installe, peu à peu, comme un mode de gestion classique des politiques publiques. En amont, cette technique exige des rapports d'experts et engendre des commissions de concertations : en aval, elle nécessite des comités de suivi et des observatoires. « L'État tend à sous-traiter ce qui devrait être du ressort de son administration et du politique », regrette un député.

Une dilution de la responsabilité du politique qui, à l'Assemblée nationale, a inspiré au député Jean-Christophe Fromantin (UDI) une belle analyse à l'intention de Pierre Moscovici (PS) du pacte de responsabilité : « Si je pose ma question sur la doctrine fiscale, vous allez me répondre attendez les Assises de la fiscalité. Si je pose ma question sur la dépense publique, vous allez me répondre attendez les résultats du Conseil stratégique de la dépense publique. Si je pose ma question sur les procédures, les normes, la simplification, vous allez me répondre attendez le Conseil de la simplification. Si je pose ma question sur les négociations avec les branches et les entreprises, vous allez me répondre attendez l'Observatoire des contreparties. Enfin si je pose la question de la synchronisation de la politique fiscale avec les prélèvements obligatoires, vous allez me répondre attendez le Haut Comité de financement de la protection sociale... Quoi finalement va être responsable ? » s'interroge le député. Bonne question en effet. (1) Il existe par ailleurs 550 opérateurs de l'État (Hôpital, Océans, etc.) et huit autorités publiques indépendantes (Autorité des marchés financiers...) (2) 60 Mandats de médiation, par Agnès Verdier-Molinée, Albin Michel, février 2013.



La création d'instances tous azimuts s'installe, peu à peu, comme un mode de gestion classique des politiques publiques. LIBERT PICTURE/ANK