



# Les notes

# Solutions publiques

NOTE N°1

11 juillet  
2025

## **LE LAB DES SOLUTIONS PUBLIQUES**

Le LAB solutions publiques n'est pas un outil de recherches théoriques mais un lieu de production de nouvelles solutions pragmatiques mais novatrices.

Ces solutions seront posées dans le débat public et collectif, discutables et discutées.

Avec un fil conducteur : la prise de responsabilité, dans l'autonomie, et la subsidiarité, accompagnés d'un contrôle positif qui ne se perde pas dans le détail ou dans le juridisme.



## **DES DIRECTIONS D'ADMINISTRATION CENTRALE A DIRECTOIRE ET CONSEIL DE SURVEILLANCE**

Aujourd'hui, ce que dans le jargon on appelle les "DAC", les directeurs d'administration centrale de l'Etat, sont les gestionnaires de centaines de millions d'euros, voire même de plusieurs dizaines de milliards pour les plus grandes directions, auxquels il faut ajouter l'impact économique de la réglementation et des normes que ces directions produisent, et les aides qu'elles intruisent.

A la tête de ce qui a parfois le volume d'une multinationale, il faut mesurer l'intensité de la responsabilité du directeur. Il est nommé en conseil des ministres mais les ministres tournent. Il ne choisit pas son équipe à son intronisation. Il n'est jugé et jaugé ni sur la conduite économique de l'administration, ni sur sa productivité. Son mandat est trop court et ne permettrait pas d'ailleurs de l'évaluer.

Comment dès lors imaginer avoir prise sur les dépenses publiques dans une démarche cohérente et contrôlée d'efficacité ? Ces "patrons" de l'Etat sont au coeur de l'enjeu de la maîtrise de la dépense et de la dette. Il faut en tirer les conséquences.



## Appliquer au pilotage de des directions d'administration centrale de l'Etat le principe de sociétés à directoire et conseil de surveillance

### **I - Les enjeux et le fonctionnement actuel des directions de l'Etat**

#### **Un enjeu financier considérable**

Beaucoup d'administrations centrales de l'Etat (les « DAC » dans le jargon, les directions d'administration centrale) n'ont rien à envier en termes de volume financier et d'enjeux de gestion à de très grandes entreprises privées.

Le budget de la police nationale, géré par la direction générale de la police nationale (la DGPN) atteint pour 2025 un budget de 13,75 milliards d'euros environ, l'équivalent du chiffre d'affaire de Dassault, d'Auchan ou de Carrefour. La direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale correspond à la gestion des crédits de la mission «Enseignement scolaire» du budget de l'Etat, qui constitue le premier poste de dépenses du budget de l'Etat, s'élevant en 2024 à 63,646 milliards d'euros en crédits de paiement hors contribution au compte spécial « Pensions». C'est le chiffre d'affaire mondial de Vinci.

Il y a des administrations plus petites : les crédits de la mission Administration générale et territoriale de l'Etat (AGTE) du ministère de l'intérieur s'élèvent à environ 5 md d'euros par ans, gérés principalement par la DMATES (direction des Missions de l'Administration Territoriale et de l'Encadrement Supérieur), sous l'autorité du secrétaire général du ministère de l'intérieur, et de la direction générale de l'Outre-Mer. Ce budget représente néanmoins l'équivalent du chiffre d'affaire du groupe Accor ou de Vallourec.

D'autres directions semblent représenter de plus petits budgets, tel la Direction générale de la santé (la DGS), mais elles règnent sur une nébuleuse d'agences et d'opérateurs, et se comporte comme une véritable holding, régulant avec la Direction générale de l'offre de soins (la DOS), par ses règles, l'ensemble des acteurs du système de soins français.

#### **Des directions sans boussole économique**

Les « DAC », nommés en conseil des ministres, sont donc de véritables dirigeants de grandes entreprises, de qui dépendent dans la réalité l'efficacité et le ratio coût/efficacité des dépenses de l'Etat.



Ils sont assistés de sous-directeurs issus des différents corps de l'Etat. Dans un souci de rationalisation et d'homogénéisation, les directeurs sont nommés après un filtrage opéré par une nouvelle direction créée en 2022, la Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat (DIESE), qui propose au pouvoir politique, l'exécutif gouvernemental, puis, avant l'étape du conseil de ministres, au Président de la République, des candidats identifiés. Ils sont issus dans cette procédure de sélections principalement opérées parmi la cohorte des sous-directeurs, ou des préfets, suivant ainsi une carrière linéaire. La DIESE exerce la tutelle de l'Institut national du service public (INSP), successeur de l'ENA, et supervise la formation continue des fonctionnaires dirigeants, ainsi que la mise à jour de leurs compétences managériales.

Leur sélection et leur nomination ne prennent aucunement en compte leur résultats passés en termes d'efficacité économique et financière de gestion. Mécaniquement, les directeurs sont issus de rangs de fonctionnaires qui ont exercé les fonctions de sous-directeur (ou préfets pour le ministère de l'intérieur, diplomates en poste pour le ministère de affaires étrangères). Ils n'ont jamais dans ce cadre été réellement évalués avec intensité sous cet angle de l'efficacité économique. Ainsi, un directeur va se trouver positionné dans une fonction de gestionnaire de plusieurs centaines de millions d'euros, voire de dizaines de milliards d'euros, sans jamais avoir eu en la matière à s'être trouvé sous pression d'objectifs de rationalisation et d'efficacité financière.

Dans la réalité, la DIESE a peu changé à ce stade les choses à la dynamique de sélection et de responsabilité des directeurs d'administration centrale. Et le nombre de directeurs venant du secteur privé reste très faible. Mais c'est surtout les objectifs qui leur sont fixés, la motivation qui les animent, la mesure de leur performance, qui sont un facteur majeur d'absence de résultats en termes de maîtrise des dépenses de l'Etat et de l'efficacité de son action. Le diagnostic en la matière, tout à fait indépendamment de leurs qualités intrinsèques, ne peut être malheureusement que sévère :

Leur quotidien de l'exercice de leur activité sera marqué non par le pilotage de leur structure dans une concentration permanente vers la rationalisation économique, mais par les réponses continues et parcellaires aux demandes des cabinets, et par une gestion RH des progressions de carrière des cadres qu'ils ont à leur dispositions. Pour le reste, sauf grande réforme de politique publique commandée par l'échelon politique, ce quotidien sera consacré à la gestion des incidents, et du tout-venant, et à la production de textes de projets législatifs et de réglementations. Leur rémunération, beaucoup plus faible que celles des cadres du privé gérant des volumes financiers comparables, sera très peu motivante et une part variable très faible et peu modulée.



## **II - ORIGINES ET CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE À DIRECTOIRE ET CONSEIL DE SURVEILLANCE**

Il ne faut pas dès lors être étonné que les seuls plans d'économie budgétaire effectifs dans ce cadre des régulations soit dans la vie des directions de l'Etat la diminution forfaitaire des crédits mis à disposition, voire leur annulation en cours d'année, sans lien avec une dynamique managériale de combinaison efficace des facteurs de production, axés sur un moyen terme réaliste, et sans plans de productivité. Un directeur ne reçoit pas ces objectifs-là, n'est pas recruté selon ce profil-là, n'est pas noté et rémunéré sur ces objectifs-là, ne demeure pas assez longtemps pour pouvoir assumer la responsabilité de ces objectifs-là.

A titre d'anecdote, le gel des crédits opéré en 2023 a vu comme réaction de gestion du secrétaire général d'un grand ministère un courriel en direction de tous ses cadres dirigeants sur le territoire leur enjoignant de ne plus se déplacer et de geler leurs dépenses de fournitures. Le décalage entre les enjeux financiers et le management des grands dirigeants de l'Etat et donc total. Il est impossible dans ce contexte d'imaginer une maîtrise des dépenses publiques en sauvegardant le niveau de service, voire à le développer à coûts maîtrisés. Nul n'a dans les faits en charge cette régulation globale. Nul n'est réellement sanctionné ou récompensé pour la non atteinte ou l'atteinte de ces objectifs. Il n'y a pas d'objectifs d'efficacité économique.

La lecture des rapports de la Cour des Comptes réalisés ex post, denses et précis, démontre la mise à disposition de diagnostics précis, détaillés et pertinents, mais ne s'articule avec aucun dispositif de prise en charge managériale. Le nouveau régime de sanctions au titre de la responsabilité financière des dirigeants publics ne pénalise quant à, lui que les comportements ponctuels de gestion irréguliers. il risque de paralyser parfois même l'innovation. Il est fondé sur la faute, non sur la réussite.



## **II - ORIGINES ET CARACTÉRISTIQUES DU MODÈLE À DIRECTOIRE ET CONSEIL DE SURVEILLANCE**

### **Racines allemandes et diffusion en France et en Europe**

Le modèle à directoire et conseil de surveillance est né en Allemagne au XIX<sup>e</sup> siècle, dans le cadre du développement des grandes sociétés industrielles (notamment avec la loi allemande sur les sociétés anonymes de 1870, renforcée en 1937).

Objectif: Séparer clairement la gestion opérationnelle (directoire) du contrôle stratégique (conseil de surveillance) pour limiter les abus de pouvoir et protéger les actionnaires minoritaires.

Ce modèle s'est ensuite répandu dans d'autres pays, particulièrement en Europe continentale: La France a introduit officiellement avec la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, qui a permis aux sociétés anonymes d'opter soit pour un conseil d'administration classique, soit pour un système directoire/conseil de surveillance. Les Pays-Bas, l'Autriche et d'autres États ont adopté des structures similaires.

### **Caractéristiques essentielles**

#### **Le Directoire**

organe exécutif, composé de plusieurs membres, chargé de la gestion quotidienne. Ses membres sont désignés et révocables par le conseil de surveillance. conduit la gestion des ressources humaines, budgétaires et organisationnelles assure la mise en œuvre des politiques publiques tels que validé par le comité de gouvernance public est révocable en cas de mauvaise gestion

#### **Le Conseil de Surveillance**

Il contrôle et oriente en totale indépendance du directoire. Principe fondamental : Indépendance entre ceux qui décident et ceux qui exécutent.

### **Fondements fonctionnelles du modèle**

- Méfiance envers les dirigeants: après plusieurs crises économiques (ex: effondrement de grandes entreprises), les États ont voulu renforcer la supervision pour protéger investisseurs et salariés.
- Dans les grandes industries, la gestion devenait trop complexe pour être laissée uniquement à des conseils d'administration généralistes.
- Besoin de professionnalisation
- Incitation à la participation: surtout en Allemagne, l'idée de faire participer différentes catégories de parties prenantes (salariés, actionnaires) à la gouvernance.

En l'état actuel en France, le modèle directoire/conseil de surveillance reste moins utilisé que le conseil d'administration classique, mais il est privilégié par certaines grandes entreprises cotées (ex: Vivendi, Michelin, Atos) et certaines sociétés familiales cherchant un équilibre entre contrôle familial et professionnalisation de la gestion.



### III - Hypothèse d'Adaptation à l'Administration Publique

#### Objectif de l'adaptation du modèle au secteur public

#### L'objectif serait d'améliorer la gouvernance publique en clarifiant:

Qui conçoit et oriente les politiques publiques (conseil de surveillance public)

Qui exécute et gère au quotidien les administrations (directoire public).

#### Scénario possible d'implantation

Équivalent Entreprise	Administration publique adaptée
Conseil de Surveillance	Un Comité de Gouvernance Public qui serait composé à la fois de hauts fonctionnaires d'expérience et de personnalités qualifiées notamment venus du secteur privé. Il pourrait être présidé soit par le directeur de cabinet du ministre soit par une haute personnalité qualifiée externe nommée par le Premier ministre.
Directoire	Un Collège Exécutif Administratif composé du directeur, de son adjoint et de ses sous-directeurs

#### Missions :

##### Comité de Gouvernance Public:

- fixe les objectifs de politiques publiques et agrée les moyens
- contrôle l'action du Directoire
- évalue les performances

##### Directoire Administratif:

conduit la gestion des ressources humaines, budgétaires et organisationnelles assure la mise en œuvre des politiques publiques tels que validé par le comité de gouvernance public est révocable en cas de mauvaise gestion



## Avantages attendus

- Clarté des responsabilités (moins de confusion entre objectifs et mise en œuvre). Les plans d'action devront être présentés par le directoire administratif et discutés devant le Conseil de gouvernance ; leur réalisation et l'atteinte graduelle de objectifs seront régulièrement présentés au comité.
- Meilleure continuité de l'action publique entre les changements politiques
- Responsabilisation accrue des directeurs ; quelle que soit les cycle des changements ministériels, ils n'interféreront pas sur les cycles de gestion. Les directeurs feront l'objet d'une évaluation en fonction des plans présentés, indépendamment des cycles politiques. Le conseil de gestion pourrait proposer au ministre une part de rémunération variable substantielle au regard de l'atteinte des objectifs. L'équipe est derrière le directeur responsable, choisie par lui en liberté, et collectivement challengée.
- Innovation de gestion inspirée des standards du privé (agilité, performance, contrôle).

## Difficultés potentielles à prendre en compte

- Acceptabilité politique: Les ministres et leur cabinet pourraient craindre de perdre du pouvoir exécutif direct.
- Rigidité possible: Deux étages de gouvernance peuvent complexifier la réactivité administrative. Les règles de fonctionnement doivent être longuement travaillées avant la mise en œuvre de la réforme.
- Nécessité d'une culture du contrôle équilibré: éviter que le contrôle ne paralyse l'exécution.

## Conclusion

L'histoire du modèle à directoire et conseil de surveillance montre qu'il est né d'une volonté de professionnaliser la gestion tout en renforçant le contrôle.

Adapter ce modèle à l'administration publique pourra répondre aux défis contemporains d'efficacité et de responsabilité, à condition d'en penser soigneusement les mécanismes d'équilibre et de répartition des rôles.



## **La mise en œuvre de la réforme doit s'accompagner :**

- D'un changement de modalité de rémunération des directeurs, plus en phase avec leur responsabilité effective, assortie d'une part variable substantielle proportionnelle à l'atteinte de résultats d'efficience, voire à un intéressement aux gains.
- D'un choix de profils de compétences plus tournée vers la capacité transformatrice et la gestion économique, dans un contexte de très grande tension des finances publiques. Une ouverture large à de grands dirigeants du secteur privé doit être envisagée.
- D'une latitude donnée au nouveau directeur à composer son équipe de sous-directeurs, ainsi que des directeurs des organismes placés sous son contrôle, sous validation du comité.
- D'une rotation à cycles moins resserrés des directeurs, qui devrait être affecté avec un objectif de maintien en responsabilité pour au moins 5 ans.

La constitution d'une doctrine nouvelle de relations entre les cabinets ministériels et le directoire est nécessaire, afin de ne pas voir les objectifs à court terme, ou purement communicationnels, altérer la construction et la réalisation d'objectifs de moyen terme. Une note particulière de l'Institut traitera cette problématique.

# CAS DE SIMULATION

## PROJET PILOTE DE GOUVERNANCE « DIRECTOIRE ET CONSEIL DE SURVEILLANCE » DANS UNE DIRECTION D'ADMINISTRATION CENTRALE

### *UN MODÈLE DE SIMULATION AVEC LA DGEC (DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉNERGIE ET DU CLIMAT)*

La présente note propose un projet ambitieux d'expérimentation de la gouvernance en mode « directoire et conseil de surveillance » au sein d'une direction d'administration centrale française. Le cas d'étude choisi est la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC), une direction typique par l'ampleur de ses missions et la diversité de ses parties prenantes. Le document détaille la nouvelle structure de gouvernance (rôles du conseil de surveillance et du directoire), les étapes concrètes de mise en œuvre, les évolutions juridiques nécessaires, ainsi que les principaux risques et leviers d'acceptabilité pour réussir cette expérimentation. L'objectif est de fournir un exemple concret prêt à l'emploi pour un décideur public souhaitant tester ce modèle.

#### **I - Choix de la direction pilote : la DGEC comme cas d'étude**

Pour cette simulation, la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) est retenue. Il s'agit d'une direction d'administration centrale aux missions stratégiques, relevant du ministère de la Transition écologique. Plusieurs facteurs justifient ce choix :

Missions transversales et stratégiques : La DGEC est chargée d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de l'État en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique. À ce titre, elle pilote des dossiers majeurs (transition énergétique, sécurité d'approvisionnement, réduction des émissions, etc.) qui nécessitent une vision stratégique à long terme et une coordination interministérielle forte. Un conseil de surveillance pourrait utilement apporter un regard stratégique sur ces orientations.

Multiples parties prenantes : Cette direction travaille en concertation avec de nombreux acteurs externes (industriels de l'énergie, ONG environnementales, collectivités locales, instances européennes, citoyens) pour élaborer et appliquer les politiques publiques. Par exemple, « elle veille à la bonne exécution des missions de service public dans le domaine de l'énergie, et elle coordonne, en concertation avec les associations, les partenaires économiques et sociaux, [...] la réalisation du programme français de prévention et d'adaptation en matière de changement climatique ». La présence de ces parties prenantes au sein d'un conseil de surveillance permettrait de mieux associer la société civile et les acteurs économiques aux décisions stratégiques, conformément à la vocation même de la DGEC.

Taille et organisation internes significatives : Créée en 2008, la DGEC compte plusieurs entités internes (direction de l'énergie, service du climat et de l'efficacité énergétique, mission hydrogène, etc...) et des effectifs importants d'experts techniques et administratifs. C'est une structure suffisamment grande pour justifier une gouvernance innovante. Son directeur général actuel exerce une autorité hiérarchique classique sur l'ensemble. L'expérimentation d'un directoire collégial pourrait améliorer la coordination entre ces entités internes, tandis qu'un conseil de surveillance renforcerait l'orientation stratégique sans pour autant gêner une petite structure.

Caractère reproductible : La DGEC est une direction « pilote » exemplaire. Si l'expérimentation réussit, le modèle pourrait être étendu à d'autres grandes directions d'administration centrale (par exemple, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP, ou d'autres directions ministérielles comparables). Le choix de la DGEC viserait donc aussi à produire un effet d'entraînement.

En somme, la DGEC offre un terrain favorable pour une simulation intéressante. Sa mission touche à des enjeux nationaux et internationaux cruciaux, son écosystème d'acteurs est large, et son organisation interne complexe gagnerait à une gouvernance modernisée. Le modèle directoire/conseil de surveillance y a ainsi toute sa pertinence.

### **Nouvelle structure de gouvernance proposée**

Dans le modèle proposé, la DGEC serait dirigée par un Directoire (organe de gestion collégiale) sous le contrôle et l'orientation d'un Conseil de surveillance. Cette structure duale s'inspire du mode de gouvernance de certaines entreprises (sociétés anonymes à directoire et conseil de surveillance) et a déjà fait ses preuves dans des organismes publics comme les hôpitaux publics depuis la loi HPST de 2009. L'objectif est de renforcer la direction de la DGEC tout en instaurant un contrôle stratégique indépendant, afin d'améliorer le pilotage et la performance globale de la politique publique menée.

### **Le conseil de surveillance : composition et rôle**

Composition envisagée : Le conseil de surveillance de la DGEC devrait se différencier des choix qui ont été opérés dans le domaine hospitalier qui peuvent compter plus d'une dizaine de membres, répartis en plusieurs catégories afin d'assurer la représentation de différents intérêts ? Cette gouvernance hospitalière comporte trois collèges (représentants des collectivités, représentants du personnel, personnalités qualifiées).

### **La composition préconisée composition serait restreinte de manière à rester compacte et établie comme suit :**

Trois représentants de l'État : par exemple, un haut responsable du ministère de la Transition écologique (pour représenter le ministre de tutelle), un représentant du ministère de l'Économie/Finances (étant donné l'importance économique de l'énergie), et éventuellement un représentant d'un autre ministère concerné (par exemple le ministère de

l'Industrie ou des Collectivités territoriales). Ces membres garantissent que les orientations du gouvernement sont connues et que le conseil reste aligné avec les grandes priorités de l'État.

Trois Personnalités qualifiées externes venant du secteur industriel et énergétique : ce collègue réunirait des membres choisis pour leur expertise et leur regard extérieur. On peut imaginer par exemple un ou plusieurs ancien dirigeant d'entreprise du secteur de l'énergie (pour apporter une vision industrielle).

### **Trois personnalités qualifiés venant de différents milieux**

- Un expert scientifique du climat ou un représentant d'ONG environnementale, reconnu pour sa compétence sur la transition écologique.
- Un représentant des collectivités locales (par ex. un élu local impliqué dans la transition énergétique) afin de relayer les enjeux territoriaux.
- Un ancien haut fonctionnaire emblématique dans le secteur et reconnu pour ses compétences.

Il ne paraît pas pertinent d'associer un représentant des salariés et un représentant des usagers ou consommateurs (par ex. une association de consommateurs d'énergie) pour la dimension « usagers ». En effet, il ne s'agit pas d'ériger un conseil d'administration ou un conseil d'orientation mais un outil participant à une gestion opérationnelle serrée.

Ces personnalités qualifiées apporteraient une perspective externe indépendante. Leur présence garantirait que le conseil de surveillance se penche sur l'intérêt général et le long terme, au-delà des seules considérations administratives internes.

Il ne paraît pas pertinent que le président du conseil de surveillance soit élu par et parmi les membres externes (représentants des collectivités ou personnalités qualifiées), conformément aux bonnes pratiques de gouvernance qui préconisent une présidence neutre vis-à-vis de la gestion courante. Le directeur général (président du directoire) ne siège pas formellement comme membre du conseil de surveillance (afin de bien séparer les fonctions de gestion et de contrôle), mais participera aux réunions pour présenter les dossiers et rendre compte, sans prendre part aux votes – ce qui respecte le principe d'« incompatibilité de fonctions entre le directoire et le conseil de surveillance » observé en gouvernance d'entreprise. Il pourrait y participer avec le noyau dur de son équipe pour répondre aux questions.

***Le président pourrait être nommé par le Premier ministre sur proposition du ministre compétent parmi les membres du Conseil.***

Rôle et attributions : Le conseil de surveillance de la DGEC aura pour mission principale de superviser la gestion et de définir la stratégie de la direction, sans s'immiscer dans sa gestion quotidienne.

### En pratique :

1. Il « se prononce sur les orientations stratégiques » de la DGEC et « exerce le contrôle permanent de la gestion » de celle-ci. Autrement dit, il valide les grandes décisions stratégiques (objectifs pluriannuels, programmes d'actions majeurs, projets structurants) et s'assure en continu que la direction générale met en œuvre ces orientations de manière efficace et régulière.
2. Il délibère sur les documents stratégiques clés préparés par le directoire : par exemple, le plan d'actions annuel ou pluriannuel de la DGEC, les priorités politiques et réglementaires (grands projets de loi ou de décrets énergie/climat), les grands programmes d'investissement ou dispositifs nationaux pilotés par la DGEC, etc. Le conseil peut approuver ces documents ou demander des ajustements. Son rôle est d'orienter la direction vers les objectifs d'intérêt général et d'évaluer la cohérence des actions proposées. On peut prévoir qu'il valide formellement la stratégie de la direction.
3. Il contrôle la performance et la gestion financière  
: par exemple, il examinera périodiquement des rapports d'activité et les résultats obtenus par la DGEC (indicateurs de réalisation des réformes, budget consommé vs. prévu, etc.). Il peut formuler des recommandations ou alertes en cas de dérive. Ce pouvoir de contrôle est exercé a posteriori (sur pièces et rapports) mais également a priori pour certains engagements importants, à l'instar d'un conseil de surveillance d'entreprise qui donne son autorisation préalable sur des opérations significatives. Dans le cas de la DGEC, on peut imaginer que certaines décisions engageant fortement la direction (par ex. un plan de restructuration interne, un engagement international majeur, un contrat public important dans le domaine de l'énergie) soient soumises pour avis conforme du conseil de surveillance avant mise en œuvre.
4. Il assiste le directeur général dans la gestion des risques et la qualité de service : par ses retours et son expertise, le conseil peut signaler des risques stratégiques (retards, inadéquation d'une politique, risques financiers ou juridiques) et proposer des solutions. Il veille aussi à la qualité de la mission de service public accomplie par la DGEC, en particulier au regard des attentes des usagers et partenaires. Par exemple, un membre représentant les consommateurs pourrait attirer l'attention sur la lisibilité des aides à la rénovation énergétique, etc.
5. Enfin, le conseil de surveillance joue un rôle dans la nomination et l'évaluation des dirigeants (voir plus loin la mise en place du directoire). Il pourrait être consulté sur la nomination du directeur général ou des membres du directoire, et il évaluera collectivement leur action. Sans empiéter sur les pouvoirs ministériels, son avis donnerait du poids à la gestion par objectifs : le directoire devra rendre des comptes au conseil, ce qui renforce la culture du résultat.

**En résumé**, le conseil de surveillance incarnera une instance de gouvernance stratégique et de contrôle au sommet de la DGEC, offrant un regard pluridisciplinaire sur son action. Ses missions doivent être centrées sur les orientations stratégiques et le contrôle permanent de la gestion, ce qui doit permettre de mieux piloter la direction sans alourdir son fonctionnement quotidien. Il s'agit bien de décharger le politique du micro-management pour le recentrer sur l'orientation et l'évaluation. Le ministre conserve en dernier ressort son autorité (il pourra donner des impulsions ou trancher en cas de désaccord majeur), mais le conseil de surveillance vient en intermédiaire garant de la bonne exécution de la feuille de route.

### **Le directoire : composition et rôle**

Composition envisagée : Le directoire de la DGEC sera l'équipe de direction collégiale en charge de la gestion opérationnelle. Il sera composé de plusieurs membres de la direction occupant des fonctions de premier plan, par exemple :

Le Directeur général de la DGEC, qui assurera la présidence du directoire. Il reste le supérieur hiérarchique principal et le représentant légal de la direction auprès du ministre et des instances extérieures. En tant que président du directoire, il anime et coordonne les travaux de l'équipe de direction.

Les responsables des principales entités internes de la DGEC : par exemple, le Directeur de l'énergie, le Chef du service du climat et de l'efficacité énergétique, et le responsable de la mission hydrogène (selon l'organisation actuelle. Ces cadres dirigeants couvrent les différents périmètres métiers de la DGEC (énergie, climat, innovation). On pourrait y ajouter le chef des affaires générales (fonctions support) pour intégrer les dimensions ressources/ transverses. Un véritable directeur financier et un directeur de la stratégie pourraient être envisagés

Éventuellement, un ou deux autres membres selon les besoins, comme un directeur adjoint s'il existe ou un conseiller scientifique de haut niveau si la DGEC en dispose. L'idée est d'avoir autour de la table du directoire toutes les compétences clés nécessaires au pilotage de la direction.

Le directoire compterait ainsi 4 à 6 membres, tous issus de l'encadrement supérieur de la DGEC. Il n'inclut pas de membres extérieurs (contrairement au conseil de surveillance) afin de rester un organe de gestion interne. Par ailleurs, aucune personne ne peut siéger à la fois au directoire et au conseil de surveillance, pour éviter les conflits d'intérêts et garantir l'indépendance du contrôle. Cette équipe forme un collègue solidaire : ses membres travaillent de concert sous la présidence du DG. Ils peuvent se répartir les responsabilités par domaine, tout en partageant une responsabilité collective sur les décisions majeures – à l'image du Code de commerce qui prévoit que « les membres du Directoire peuvent, avec l'autorisation du Conseil de Surveillance, répartir entre eux les tâches de direction (cette disposition, adaptée à l'administration, signifiera que chaque membre du directoire pilote un portefeuille de projets ou de services, sous le contrôle global du directoire).

Rôle et attributions : Le directoire doit exercer l'ensemble des attributions de gestion courante qui incombent aujourd'hui au directeur général, mais de manière collégiale. En ce sens, il appuie et conseille le directeur dans la gestion et la conduite tout en étant lui-même l'instance où se prennent collectivement les décisions de direction. Ses principales missions seront :

Élaborer la stratégie opérationnelle de la DGEC, en cohérence avec les orientations fixées par le conseil de surveillance et le ministre. Concrètement, c'est le directoire qui préparera le plan d'actions de la direction, les projets de textes à soumettre au ministre, les arbitrages de moyens entre services, etc. Il traduira les objectifs stratégiques en plans opérationnels. Le directoire pilote l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par la DGEC (énergies renouvelables, économie d'énergie, plans Climat, etc.).

Conduire la gestion quotidienne et le management interne : Le directoire prend les décisions managériales importantes (affectation des ressources, organisation interne, grands projets informatiques ou RH concernant la DGEC). Chaque membre du directoire garde la responsabilité de son secteur (par exemple, le membre en charge du climat supervise les équipes climat au jour le jour), mais les décisions structurantes sont discutées collégalement en directoire pour assurer la cohérence d'ensemble. Cela améliore la coordination entre services: Instance collégiale, le directoire est un lieu d'échange des points de vue entre les différents responsable, ce qui évite le cloisonnement.

Suivre l'exécution et les résultats : Le directoire se réunira très régulièrement (par exemple une réunion hebdomadaire) pour faire le point sur l'avancement des objectifs, résoudre les problèmes transversaux et adapter les actions si nécessaire. Il assure un suivi rapproché des indicateurs de performance de la DGEC et s'auto-évalue sur l'atteinte des résultats. Il prépare également les rapports trimestriels ou semestriels à destination du conseil de surveillance. En effet, tout comme dans les sociétés où le directoire doit rendre compte périodiquement au conseil, le directoire de la DGEC présentera au conseil de surveillance, au moins tous les trimestres, un rapport sur l'activité de la direction et sur la mise en œuvre des décisions. Cet exercice oblige l'équipe de direction à la rigueur et à l'anticipation.

Prendre les décisions réglementaires et administratives courantes : Juridiquement, les actes administratifs (arrêtés, décisions individuelles) continueront d'être signés par l'autorité compétente. Le président du directoire (DG) conservera ainsi la signature des décisions au nom de la DGEC, conformément à l'article L212-1 du CRPA qui exige qu'« [t]oute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, [...] du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ». Cependant, en interne, le directoire délibérera sur ces décisions importantes en amont : une décision réglementaire majeure ne sera présentée au ministre ou signée par le DG qu'après accord collégial du directoire. Cela offre une garantie de collégialité dans la préparation des actes, sans retarder le processus (puisque les réunions du directoire sont fréquentes). Des procédures internes préciseront quels types d'actes requièrent un passage en directoire (par exemple: tout projet de décret ou de loi

piloté par la DGEC, les nominations aux postes clés, les engagements budgétaires supérieurs à un seuil, etc.).

Interface avec le conseil de surveillance : Le directoire prépare et exécute les délibérations du conseil de surveillance. Avant chaque réunion du conseil, le directoire établit l'ordre du jour, les dossiers et rapports à soumettre (par ex. un projet de stratégie, un rapport d'activité, un bilan financier). Après le conseil, il met en œuvre les décisions prises ou suit les recommandations émises. En somme, le directoire est redevable devant le conseil de surveillance : il doit répondre aux demandes d'information du conseil, justifier sa gestion et corriger le tir si le conseil le préconise. Ce fonctionnement recrée, au sein de l'administration, un système de checks and balances bénéfique : le directoire a plus de latitude pour agir (collégialité = plus de compétences mobilisées, plus d'initiatives), mais en échange il est contrôlé plus étroitement sur ses résultats.

En définitive, le directoire constituera une direction renforcée et collégiale de la DGEC. Il permettra d'associer plusieurs talents à la tête de la direction plutôt qu'un seul, ce qui peut favoriser l'innovation managériale et la réactivité. C'est l'esprit recherché: une équipe de direction soudée, contrôlée stratégiquement par un organe dédié, afin d'améliorer le pilotage de la politique de l'énergie et du climat.

## Étapes concrètes de mise en œuvre de la réforme

*La mise en place de ce nouveau modèle de gouvernance dans la DGEC se fera de manière progressive et encadrée. Voici les étapes pratiques recommandées :*

Phase de préfiguration (préparation du projet) : Une mission de préfiguration sera lancée dès validation du principe de l'expérimentation. Le ministre nommera un chef de projet préfigurateur (par exemple un haut fonctionnaire ou un inspecteur général) chargé de piloter cette phase. Ses tâches consisteront à :

- Concevoir en détail le dispositif : affiner la composition du conseil de surveillance (liste des membres pressentis, modalités de désignation), le fonctionnement du directoire (règles de quorum, fréquences de réunions, etc.) et les ajustements juridiques précis à apporter. Un projet de décret d'expérimentation serait rédigé à cette étape.
- Consulter les parties prenantes internes : le préfigurateur mènera des consultations auprès de la direction actuelle de la DGEC, des organisations syndicales, du Secrétariat général du ministère, pour intégrer leurs observations et assurer l'adhésion. Parallèlement, il pourra sonder de manière informelle quelques parties prenantes externes (par ex. un futur membre possible du conseil de surveillance) pour s'assurer de la faisabilité.
- Coordination interministérielle : étant donné qu'une évolution législative/ réglementaire est nécessaire, la phase de préfiguration implique de coordonner avec le SGG (Secrétariat général du gouvernement) et la Direction juridique afin de

préparer les textes. Une inscription du projet dans un véhicule législatif ou l'élaboration d'une ordonnance (si habilitation) peut être planifiée.

Cette phase de préfiguration pourrait durer environ 6 mois. Elle se conclura par un schéma cible validé (composition nominative du conseil de surveillance, membres du directoire identifiés, textes juridiques prêts). Un rapport de préfiguration sera remis au ministre pour acter le lancement officiel.

Modification du cadre juridique: Sur la base des travaux de préfiguration, il faudra adopter les textes juridiques autorisant l'expérimentation. Idéalement, une disposition législative sera introduite (par exemple dans un prochain projet de loi de transformation publique ou via l'article 37-1 de la Constitution sur l'expérimentation) pour déroger aux textes actuels pendant une période donnée. Ensuite, un décret spécifique viendra créer formellement le conseil de surveillance et le directoire à la DGEC, préciser leurs compétences et adapter les règles existantes. Ce décret d'organisation, pris en Conseil d'État, concrétisera juridiquement l'expérimentation (voir section suivante sur les textes à modifier). L'adoption de ces textes officiels marque le feu vert au déploiement.

### **Nomination des membres du conseil de surveillance et du directoire: Une fois le cadre juridique en place, il s'agit de constituer les nouvelles instances:**

Conseil de surveillance: Le Premier ministre nommera par arrêté, après avis du (ou des) ministre compétente, les membres du conseil de surveillance, éventuellement après appel à candidatures ou consultation d'organismes (par ex. solliciter l'avis du Conseil national de la transition écologique pour choisir un représentant ONG, etc.). On veillera à la légitimité et à la compétence des personnes choisies. Une fois l'arrêté publié, le conseil de surveillance est officiellement créé.

Directoire: Le directeur général actuel de la DGEC est confirmé dans ses fonctions et devient de droit président du directoire. Pour les autres membres du directoire, deux cas de figure sont possibles: soit on considère qu'il s'agit simplement d'une instance interne et on laisse le DG nommer librement ses membres (parmi son équipe de direction existante), soit on formalise par un arrêté ministériel la liste des membres du directoire pour lui donner un statut officiel. La seconde option apporte plus de clarté. Ainsi, sur proposition du DG, le ministre pourrait nommer par arrêté les 3–5 cadres dirigeants constituant le directoire (ces personnes occupent déjà des postes identifiés, par ex. « directeur de l'énergie », il s'agit donc surtout d'entériner qu'ils siègent au directoire). À l'avenir, tout changement de titulaire à un poste membre du directoire impliquerait une mise à jour de l'arrêté. NB: si la réforme prévoit un mandat de durée limitée pour les membres du directoire (comme dans une SA, mandat de 4–6 ans renouvelable), il faudra aussi acter cela. Néanmoins, dans la fonction publique les affectations ne sont pas nécessairement bornées dans le temps, on pourra donc rester sur une logique de fonctions.

À l'issue de cette étape, les noms et qualités des membres du conseil de surveillance et du directoire sont publics. La nouvelle gouvernance existe sur le papier; reste à la faire fonctionner concrètement.

## **Organisation interne et déploiement: Cette étape vise à faire entrer la gouvernance en activité dans les meilleures conditions:**

### Installation des instances

: La première réunion officielle du conseil de surveillance (après celle d'installation) sera consacrée à adopter son règlement intérieur (fréquence des réunions – par exemple trimestrielles, modalités de convocation, quorum, etc.) et à prendre connaissance du projet stratégique de la DGEC. De même, le directoire tiendra sa première séance pour arrêter son mode de fonctionnement interne (calendrier hebdomadaire des réunions, répartition thématique des portefeuilles entre membres, format des comptes-rendus, etc.).

### Adaptations organisationnelles

: La DGEC devra ajuster certaines procédures internes. Par exemple, mettre en place un secrétariat du conseil de surveillance (probablement assuré par le secrétariat général du ministère ou par le service des affaires générales de la DGEC) pour organiser les séances, préparer les dossiers, rédiger les procès-verbaux et assurer le suivi des décisions du conseil. Il faudra former ce secrétariat aux bonnes pratiques de gouvernance. De plus, les délégations de signature existantes au sein de la DGEC seront revues pour mentionner le nouveau rôle du directoire (par ex., prévoir que certaines décisions se prennent « après avis/accord du directoire », etc., bien que la signature reste celle du DG). Un guide interne sera diffusé aux agents pour expliquer le fonctionnement du directoire et du conseil (afin que chacun sache comment remonter un dossier au directoire, ou quel est le nouveau circuit de décision).

### Communication et accompagnement du changement

: Il est crucial d'expliquer la réforme à l'interne et à l'externe. Une réunion générale du personnel de la DGEC sera organisée pour présenter les nouveaux organes, leurs membres et leurs rôles, afin de favoriser l'adhésion et de dissiper les craintes. À l'externe, une communication pourra être faite auprès des partenaires de la DGEC (par exemple un communiqué de presse sur le lancement de cette expérimentation de gouvernance innovante dans l'administration, insistant sur la volonté de l'État d'être exemplaire en modernisant son fonctionnement).

Montée en charge progressive: Dans les premiers mois, un calendrier resserré de réunions pourra être prévu (par ex. directoire toutes les semaines, conseil de surveillance tous les deux mois) pour traiter rapidement les premiers sujets et ajuster le tir si besoin. Le directoire devra rapidement produire un premier plan d'actions et le soumettre au conseil de surveillance, de sorte que chacun entre dans son rôle. Un accompagnement (coaching) pourra être proposé aux membres du directoire pour maîtriser la dynamique collégiale, et aux membres du conseil de surveillance pour comprendre les spécificités administratives (si nécessaire).

### Suivi et évaluation de l'expérimentation

: Dès le départ, il convient de fixer les modalités d'évaluation de cette expérimentation. Un comité de suivi pourra être mis en place (par exemple composé de la Direction interministérielle de la transformation publique – DITP, du SGG, et de deux ou trois personnalités qualifiées indépendantes) pour observer le fonctionnement du nouveau modèle sur la durée. Après une période de, disons, 18 à 24 mois de fonctionnement, une évaluation formelle sera conduite. Elle examinera divers critères: efficacité du pilotage stratégique, rapidité de décision, qualité du dialogue avec les parties prenantes, motivation du personnel, etc., comparés à la situation initiale. Les retours du conseil de surveillance et du directoire eux-mêmes seront recueillis. Ce bilan permettra de décider de la pérennisation, de l'ajustement ou de l'abandon du dispositif. En cas de succès, on pourra envisager de prolonger l'expérimentation et de l'étendre à d'autres directions, via un nouveau texte législatif. En cas de difficultés, on identifiera les correctifs ou on mettra fin à l'expérimentation (retour au modèle classique) en tirant les enseignements.

Chaque étape devra être menée avec rigueur, en assurant une transparence vis-à-vis de l'ensemble des acteurs concernés. Le calendrier global pourrait s'étaler sur environ 2 ans (préparation + première mise en œuvre + évaluation intermédiaire). Ainsi, ce projet ambitieux resterait piloté et réversible, conformément à l'esprit d'une expérimentation encadrée.

### **Évolutions législatives et réglementaires nécessaires**

La mise en place d'une gouvernance par directoire et conseil de surveillance dans une administration centrale requiert d'adapter plusieurs textes juridiques existants, car elle introduit des organes collégiaux non prévus par le droit actuel pour les administrations de l'État. Voici les principaux textes à modifier ou à prendre :

Code général de la fonction publique (CGFP) : Ce code, entré en vigueur en 2022, régit le statut des agents publics et l'organisation générale de la fonction publique. Il intègre des dispositions relatives aux emplois de direction de l'État. Par exemple, il définit les modalités de nomination des directeurs d'administration centrale (DAC) et leur régime. Actuellement, une direction d'administration centrale est de facto placée sous l'autorité d'un directeur unique nommé en Conseil des ministres. Pour l'expérimentation, il faudra insérer dans le CGFP (ou dans une loi ad hoc) des dispositions dérogatoires permettant la création d'un directoire collégial. Cela peut prendre la forme d'un article additionnel prévoyant que, à titre expérimental, dans telle direction, les attributions normalement dévolues au directeur d'administration centrale sont exercées collégalement par un directoire présidé par le directeur. De plus, le CGFP devrait permettre la participation de membres extérieurs (non-fonctionnaires) au sein d'un organe consultatif interne. Il faudra donc lever toute incompatibilité éventuelle de principe. En outre, la nomination des membres du directoire par une instance autre que le Gouvernement (en l'occurrence, par le ministre sur avis du conseil de surveillance) constitue une entorse au pouvoir discrétionnaire de nomination : une habilitation législative explicite sécurisera ce point. En synthèse, le CGFP doit être ajusté pour reconnaître ce mode de gouvernance dérogatoire et garantir le statut des personnes

impliquées (par exemple, préciser que la participation au conseil de surveillance n'a pas valeur de conflit d'intérêt, ou que les membres du directoire conservent leur statut de fonctionnaire tout en siégeant dans un organe collégial de décision interne).

**Code des relations entre le public et l'administration (CRPA) :** Ce code encadre les actes administratifs et les procédures vis-à-vis des usagers. L'instauration d'un conseil de surveillance et d'un directoire peut impacter la manière dont sont pris et formalisés certains actes. En particulier, l'article L212-1 CRPA dispose que « [t]oute décision prise par une administration comporte la signature de son auteur ainsi que la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ». Or, dans le nouveau schéma, certaines décisions résulteront d'une délibération collective du directoire ou d'un avis du conseil de surveillance (même si la signature matérielle sera apposée par le président du directoire ou le ministre). Pour éviter tout vice de procédure, il convient d'adapter le CRPA ou d'y déroger. On précisera par exemple que, dans le cadre de l'expérimentation, les décisions prises conjointement par le directoire sont réputées émaner de son président (qui les signe en son nom) après délibération collégiale. De même, si le conseil de surveillance doit donner une autorisation préalable pour certains actes, il faudra encadrer juridiquement cet avis conforme. Le CRPA pourrait nécessiter une mention particulière sur le fonctionnement de cette autorité administrative collégiale. Enfin, les règles de publicité des actes et d'accès du public pourraient être adaptées : par exemple, publier sur le site du ministère les extraits des délibérations du conseil de surveillance qui ont un impact sur le public, afin de rester dans l'esprit de transparence administrative (sans pour autant tomber sous le coup des règles des instances délibérantes publiques, vu que c'est interne). En résumé, le CRPA doit être examiné pour garantir la légalité des décisions prises dans ce cadre innovant et la clarté sur l'autorité compétente vis-à-vis des usagers.

**Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale :** Ce décret-cadre, toujours en vigueur, fixe les principes d'organisation des ministères. Il prévoit notamment que « l'organisation des services centraux de chaque ministère en directions générales, directions et services rattachés directement au ministre est fixée par décret (article 2), [et que] seule l'organisation interne de ces structures en sous-directions [...] est fixée par un arrêté du ministre concerné (article 3) ». Actuellement, ce texte n'imagine pas qu'une direction puisse être dotée d'un organe collégial de surveillance ou d'un directoire. Il faudra donc soit le modifier, soit y déroger explicitement. La voie la plus simple est d'introduire une dérogation dans le décret d'expérimentation, stipulant que les dispositions du décret de 1987 sont temporairement écartées en ce qu'elles imposent une structure hiérarchique classique. Alternativement, on pourrait modifier le décret de 1987 pour ajouter un article prévoyant la possibilité d'organes de gouvernance expérimentaux, mais cela aurait une portée générale. Une dérogation ciblée dans un texte spécial est sans doute plus adaptée. Quoi qu'il en soit, il est indispensable de sécuriser juridiquement l'existence même du conseil de surveillance et du directoire, puisque d'ordinaire une direction n'a pas de conseil d'administration. Le décret de 1987 étant en quelque sorte la

« constitution » des ministères, on indiquera clairement que par exception une autre forme de gouvernance est essayée à la DGEC.

**Textes spécifiques d'organisation du ministère :** En sus du cadre général, chaque ministère a ses propres textes d'organisation. Par exemple, la DGEC a été créée par le décret n°2008-680 du 9 juillet 2008 (qui organise le ministère de l'écologie) et un arrêté d'organisation du même jour. Ces textes listent les missions de la DGEC, ses composantes, et indiquent qu'elle est dirigée par un directeur général. Il faudra les modifier pour intégrer la nouvelle gouvernance : ajouter que la DGEC est dotée d'un conseil de surveillance et d'un directoire, en préciser la composition et les compétences principales, et adapter la phrase « dirigée par un directeur » en « dirigée par un directoire présidé par un directeur général » par exemple. L'arrêté ministériel d'organisation interne devra également être ajusté pour formaliser la composition du directoire (on peut y nommer explicitement les services dont les chefs font partie du directoire). En somme, le décret d'organisation du ministère et l'éventuel arrêté d'organisation interne constitueront le support réglementaire détaillant l'expérimentation au niveau ministériel.

En synthèse, l'approche juridique consiste à sécuriser l'expérimentation par la loi, puis à décliner par décret et arrêté la création concrète des organes. On veillera à limiter l'expérimentation dans le temps (par exemple 5 ans maximum) et à prévoir dans la loi son évaluation et son éventuelle généralisation. Grâce à ces modifications législatives et réglementaires, le projet pourra se dérouler en toute légalité, avec un cadre clair pour le fonctionnement du conseil de surveillance et du directoire.

## Risques et leviers d'acceptabilité de l'expérimentation

La mise en œuvre d'une telle innovation managériale comporte des risques qu'il convient d'anticiper, ainsi que des leviers pour en assurer l'acceptation par tous les acteurs. Voici les principaux points de vigilance et les moyens d'y répondre :

**Risque :** Confusion des responsabilités entre ministres, conseil et directoire. La création d'un conseil de surveillance pourrait brouiller la chaîne hiérarchique classique (Ministre → Directeur). Il pourrait y avoir incertitude sur qui décide en dernier ressort, et crainte que le conseil de surveillance fasse écran entre le directeur et le ministre. Levier: Définir clairement les périmètres dès le départ. Le ministre conserve en toute circonstance son pouvoir de décision sur les orientations politiques. Le conseil de surveillance intervient dans un cadre défini (stratégie, contrôle de gestion) et n'empiète pas sur les prérogatives régaliennes du ministre. On peut d'ailleurs prévoir que le représentant du ministre (ex : Secrétaire général du ministère) siège au conseil de surveillance : il servira de relais pour garantir que le ministre est informé et que les décisions du conseil restent alignées avec la politique gouvernementale. Enfin, un document cadre (charte) sera établi, explicitant que le conseil de surveillance est conseil du ministre autant que de la direction, afin de bien montrer qu'il travaille dans le sens voulu par l'autorité politique.

## **Risque**

: Réticence de l'encadrement et des agents face à un changement de culture. Instaurer un directoire collégial peut être perçu par le directeur général et ses adjoints comme une perte de pouvoir individuel ou une complication bureaucratique. De même, l'arrivée de personnalités externes dans le conseil peut susciter de la méfiance (« ingérence » d'acteurs non ministériels). Levier: Impliquer fortement l'encadrement de la DGEC dans la co-construction du dispositif. Dès la phase de préfiguration, le directeur général et ses adjoints seront associés, de sorte qu'ils se sentent acteurs de la réforme et non victimes. Il faudra valoriser les bénéfices attendus pour eux : par exemple, un directoire permettra de partager la charge des décisions, d'avoir des regards croisés (donc de faire moins d'erreurs), et de mieux coordonner les actions – en somme, un soutien plutôt qu'une concurrence. Pour les agents, on insistera sur le fait que cette réforme vise à renforcer l'efficacité de leur direction (donc potentiellement à donner plus de poids à leurs projets face aux autres administrations). On pourra organiser des sessions de formation au travail en mode collaboratif pour l'équipe de direction, afin d'ancrer la nouvelle culture de collégialité. L'important est de créer un élan positif autour du projet, plutôt que de le présenter comme une simple contrainte.

## **Risque**

: Opposition des organisations syndicales, par crainte d'une « privatisation » de la gestion publique. L'introduction d'un conseil de surveillance avec des membres du privé ou d'ONG, et d'une gouvernance de type entreprise, pourrait inquiéter les syndicats qui y voient une remise en cause du modèle administratif et du statut des fonctionnaires. Levier: Associer les représentants du personnel dès le départ et tout au long du processus. Par ailleurs, il faudra rassurer : le directoire n'est pas un directoire « à l'anglo-saxonne » qui pourrait décider de réduire les effectifs ou de remettre en cause le statut ; au contraire, c'est une équipe de fonctionnaires qui dirigent ensemble, dans le respect des règles de la fonction publique. On soulignera aussi le caractère expérimental et réversible du projet : il ne s'agit pas de casser le modèle existant, mais de tester de nouvelles approches pour améliorer le service public. Cette pédagogie auprès des instances du personnel sera déterminante pour neutraliser les oppositions idéologiques.

## **Risque**

: Lourdeur et lenteur accrues des processus de décision. On peut craindre qu'ajouter un conseil de surveillance et un directoire multiplie les réunions, les validations, et donc ralentisse l'action de la DGEC. Par exemple, si chaque décision doit passer en directoire puis en conseil, cela peut allonger les délais. Levier: Concevoir un fonctionnement agile et bien calibré des instances. Le directoire, étant interne et réuni fréquemment, ne devrait pas retarder les choses plus qu'une réunion de direction classique – il remplace en fait des arbitrages informels par des arbitrages formels, ce qui peut même être plus rapide si c'est anticipé. Quant au conseil de surveillance, il ne traitera que des sujets stratégiques majeurs (quelques fois par an). On peut limiter les autorisations préalables obligatoires à de rares cas (éviter que tout doive monter au conseil). Il faut aussi veiller à synchroniser les calendriers: par exemple, programmer les réunions du conseil suffisamment en amont des échéances (budgétaires, réglementaires) pour qu'elles n'introduisent pas de délai supplémentaire. Un secrétariat efficace aidera à préparer en amont les décisions pour qu'elles soient entérinées rapidement. Enfin, on peut inscrire dans le règlement intérieur du conseil un principe de

décision rapide (par exemple, possibilité de consultation écrite ou en visioconférence si une validation doit intervenir entre deux séances prévues). En optimisant ainsi le fonctionnement, on peut convaincre que la réforme n'alourdira pas la machine, mais au contraire la rationalisera (diminution des allers-retours informels, décisions collégiales prises en une fois).

### **Risque**

: Choix des membres externes inappropriés ou manque d'engagement. La qualité du conseil de surveillance dépendra de celle de ses membres. Il y a un risque de nommer des personnalités plus symboliques que réellement disponibles ou compétentes, ce qui affaiblirait l'instance (réunions peu productives, absentéisme). Inversement, un membre très militant pourrait chercher à instrumentaliser le conseil pour servir une cause personnelle. Levier: Être exigeant dans la sélection des personnalités qualifiées. On privilégiera des profils ayant une véritable expertise et une connaissance du fonctionnement de l'État, pour qu'ils montent vite en puissance. On s'assurera aussi de leur disponibilité (la charge de travail sera explicitée dès la sollicitation de la personne). Par ailleurs, il est possible de prévoir une indemnité pour les membres externes du conseil, afin de reconnaître leur engagement et de les responsabiliser (comme c'est le cas dans de nombreux conseils d'administration d'organismes publics). Enfin, le président du conseil de surveillance, en tant que garant du bon fonctionnement, devra être choisi soigneusement: il jouera un rôle de leadership au sein du conseil et de lien avec le directoire. Une personnalité reconnue, neutre et dynamique à ce poste sera un facteur de succès (son élection parmi les membres sera donc déterminante, le ministre pouvant éventuellement orienter le choix en amont en nommant une personnalité idoine).

### **Risque**

: Échec de l'expérimentation ou difficultés politiques. En dernier lieu, toute expérimentation peut ne pas atteindre ses objectifs. Si au bout de 2 ans le bilan est négatif (aucune amélioration notable, conflits internes, etc.), il faudra l'admettre. Il existe aussi un risque que le contexte politique change (nouveau ministre peu enclin à poursuivre l'expérience, par exemple). Levier: Prévoir dès le début des indicateurs de réussite mesurables et un suivi indépendant. Par exemple, mesurer le taux de réalisation des objectifs de la DGEC avant/après, la satisfaction des partenaires externes (via une enquête), le climat interne (via baromètre social), etc. Si les indicateurs montrent des progrès, il sera plus facile de convaincre de continuer. Au contraire, identifier tôt des dysfonctionnements permettra de rectifier le tir pendant l'expérimentation (grâce au comité de suivi). En outre, il faut s'assurer du soutien politique initial le plus large possible: idéalement, faire entériner le principe par le Premier ministre ou le Président de la République dans le cadre de la réforme de l'État, afin que le projet survive aux changements ministériels. En communiquant sur les résultats intermédiaires positifs (si c'est le cas), on créera un attachement au projet. Et si malgré tout il faut l'abandonner, le prévoir explicitement (clause de revoyure) évitera de le percevoir comme un échec: ce sera une expérience dont on aura tiré des enseignements pour d'autres réformes.

**En conclusion**, ces risques, bien qu'importants, peuvent être maîtrisés par une préparation minutieuse, une conduite du changement active et des garde-fous juridiques. Les leviers

d'acceptabilité – communication, association des acteurs, transparence, pilotage souple – sont intégrés dans le plan d'action. Le projet de directoire et conseil de surveillance à la DGEC se veut ambitieux mais pragmatique : en ajustant en permanence le dispositif grâce aux retours du terrain, il a toutes les chances de réussir ou, à tout le moins, de fournir des enseignements précieux pour l'amélioration de la gouvernance des administrations centrales. Ainsi, cette expérimentation, si elle est menée de manière participative et rigoureuse, pourrait ouvrir la voie à une fonction publique plus agile, plus participative et plus efficace dans la conduite des politiques publiques. Les décideurs publics disposent désormais d'un exemple concret, structuré en étapes, pour mettre en œuvre ce type de réforme innovante au sein de l'État.