



**PRÉFÈTE
DE LA RÉGION
NOUVELLE-AQUITAINE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction régionale
de l'économie, de l'emploi,
du travail et des solidarités**

SÉMINAIRE INSPECTION/CONTROLE 2 JUIN 2022

Intervention de Gilles CLAVREUL
Préfet en disponibilité

Les missions régaliennes de l'État confrontées à l'Organisation
Territoriale de l'État

On voit ces derniers temps un changement de climat assez étonnant : des hauts fonctionnaires du ministère des affaires étrangères (du directeur des affaires politiques jusqu'à plusieurs ambassadeurs en poste) par exemple, qui annoncent une grève sur les réseaux sociaux. Quelque chose d'inimaginable il y a quelques années.

En disponibilité depuis quatre ans, j'ai cette chance de pouvoir parler assez librement et un peu décalée avec le risque de tenir des propos qui pèchent par excès de généralité ou paraissant éloignés de la réalité du quotidien.

Je remercie beaucoup Bertrand ABIVEN de cette invitation, c'est toujours un plaisir pour moi de revenir au milieu des collègues avec qui j'ai travaillé et partagé tant de choses pendant des années.

Je suis assez vieux pour me souvenir du temps des DDASS. Mes premiers faits d'armes professionnels, par exemple, était d'aller fermer un centre d'accueil pour handicapés

qui recevait ces personnes dans des conditions indigentes quelque part au fin fonds des Cévennes en plein été. C'était bien sur une mission, un travail conjoint avec la DDASS du Gard à l'époque.

En venant, je pensais au sujet des affaires régaliennes que sont les missions d'inspection et de contrôle, j'essaie toujours de repartir de l'histoire. J'ai eu envie, dans un ouvrage récent*, de méditer sur l'Etat.

L'Etat dans l'histoire longue mais aussi dans sa réalité quotidienne, concrète, dans ses problématiques actuelles. Et si je faisais référence à l'actualité c'est aussi parce que l'actualité, c'est le constat fait et refait de la Cour des Comptes sur la chute spectaculaire des effectifs territoriaux et en particulier les effectifs les plus opérationnels, ceux affectés en département. Presque tout le monde y a perdu au sein de l'Etat, l'Etat territorial plus encore. Plus on est proche du terrain, plus on y a perdu. Et tout ça n'est pas arrivé complètement par le fruit du hasard.

Ce matin, en jetant quelques notes sur le papier, je me suis rendu compte je ne connaissais pas l'origine ni la signification du mot contrôle. Je ne connaissais pas son étymologie. Contrôle c'est « contre rôle ». Le contre rôle c'est un double registre, c'est-à-dire, un document de papier. Rôle c'est *rotula* en latin, c'est le rôle comme on l'entend au sens officiel du terme. Contrôler, ça veut dire vérifier, établir, mettre en regard, comparer. Le fait que cela fasse directement référence à un document écrit dit beaucoup de choses de la nature même, non pas seulement, d'une activité au sein du travail de l'administration, mais de l'activité administrative toute entière.

Je suis parti de cette réflexion en me disant – ce qui peut être moins vrai aujourd'hui – pourquoi les missions qui, d'une façon générale, évoquent l'inspection, le contrôle, la censure, ont-elles une place si importante. A-t'on raison d'avoir cette obsession du contrôle ? Est-ce un mal de contrôler ? De dire non ? D'inspecter ? Est-ce un mal français d'ailleurs... cette petite musique là, pour ceux de ma génération, on l'a

beaucoup entendu. Sur le mode du flétrissement, c'est-à-dire « *vous fonctionnaires, vous devriez arrêter de toujours vouloir dire non, de vouloir empêcher, de vouloir censurer, de vouloir contraindre...* ». Est-ce vrai ? Est-ce exagéré ? Et d'où vient cette interrogation ?

De quoi témoigne-t-elle ?

Les mots « missions régaliennes », ne jaillissent pas comme ça par hasard. Régalien vient de royal, bien évidemment. Ce qui se rapporte au roi. Le mot – ce n'est pas vraiment étonnant – s'impose à la fin du XVIIe siècle, en plein dans la constitution de la monarchie absolue et du pouvoir personnel de Louis XIV et par là il ne faut pas entendre ce qui se rapporte à la personne physique du Roi ou à son être privé mais à ce qui se rapporte aux affaires du royaume, de la Couronne, c'est-à-dire aux affaires de l'Etat.

C'est donc une notion qui évoque la souveraineté, c'est le domaine souverain par excellence. Ce qui fait que régalien se définit plutôt par l'organe ou par la source plutôt que par des matières bien définies et bien limitées. C'est pour ça d'ailleurs, qu'au fil du temps on a pu entendre régalien strictement ce que l'on appelle aujourd'hui la police. Historiquement le mot police veut dire administration, réglementation. Historiquement la Justice ne se dissocie pas de l'action de l'administration. Un seigneur, à plus forte raison, le Roi, est autant juge qu'acteur politique.

Et puis il y a la maîtrise du territoire, qui dit maîtrise du territoire dit connaissance du territoire, là aussi on retrouve cette idée de registre, de poser de jeter sur le papier des connaissances, des chiffres des données objectives. C'est une idée très ancienne et elle va de pair avec la construction de l'Etat.

Pour la première fois en 1328, on s'avise de recenser tous les feux, c'est-à-dire tous les foyers au niveau du royaume tout entier, c'est comme ça que l'on sait qu'en 1328, il y avait quelque chose comme 16 millions de sujets dans le royaume de France dans ses limites d'alors. Si on les étend aux limites d'aujourd'hui, ça ferait à peu près 20 millions. C'est d'ailleurs assez intéressant, ce chiffre de 20 millions avec des oscillations très fortes, notamment après ce recensement il y a la peste noire de 1347... Ce chiffre on ne va pas le dépasser jusqu'au XVIII^e siècle à cause des épidémies.

Je disais donc, l'une des fonctions régaliennes par excellence, c'est d'administrer le territoire et pour l'administrer il faut le connaître. Et pourquoi on veut connaître le territoire ? Pourquoi vouloir connaître le nombre de foyers ? Pourquoi ce recensement de 1328 ? C'est d'abord pour des raisons fiscales, des raisons financières. Et pourquoi les raisons financières sont-elles si déterminantes ? Parce que l'on fait la guerre. Donc maîtriser le territoire, c'est connaître la population, connaître la population c'est lever des impôts, lever des impôts c'est faire la guerre. Tout ça est formidablement bien enchaîné et c'est pour cela que les affaires administratives ont vraiment une partie liée depuis toujours avec l'exercice de la souveraineté.

Et puis, au fil du temps, le domaine régalien a cessé de s'étendre. Il y a eu l'époque des administrateurs-bâisseurs, les « Vauban » par exemple. On reconfigure des villes, on fait des fortifications, on protège le territoire ou encore on l'assainit, on pense notamment à cet ancien célèbre Préfet de Bordeaux, Hausmann qui a mené un grand plan d'assèchement des marais ou d'amélioration des réseaux routiers, évidemment très perfectible.

Le domaine de l'hygiène publique apparaît de manière très forte au milieu du XIX^e siècle, là aussi comme une matière régaliennne. C'est-à-dire comme quelque chose qui a à voir avec l'exercice de la souveraineté et pas seulement avec l'exercice d'une prestation. Prestation qui pourrait fondre puisqu'elle est exercée par la puissance publique pourquoi ne le serait-elle pas par des délégués privés après tout.

Justement, ce n'est pas tout à fait la même chose que de délivrer une prestation ou d'exercer la souveraineté de l'Etat.

Je reviens sur la notion de contrôle. A quoi sert le contrôle public et surtout qu'est-ce que ça veut dire ? Est-ce une simple démarche de vérification de quelque chose qui a été fait ?

On connaît tous cette formule souvent employée de manière péjorative « *l'inspecteur des travaux finis* ». Comme nous le disions tout à l'heure, c'est assez facile au fond de critiquer les fonctions d'inspection et de contrôle. Il y a-t-il tant de différences entre l'action administrative et la fonction de contrôle ? Non, pas tant que ça. D'une certaine façon, tenir des comptes, établir des registres, vérifier c'est une forme d'action publique en tant que tel.

En revanche, contrôler est-ce une fin en soi ? Ou bien est-ce la poursuite de l'action publique par d'autres moyens ? Que contrôle-t-on exactement ? Et à l'inverse, me semble-t-il aujourd'hui, malgré la remise en cause des fonctions de contrôle qui se traduit par une baisse d'effectifs relativement significative, il y a en même temps une culture, pour ne pas dire un culte du reporting qui s'est développé de façon assez spectaculaire. Je me demande s'il ne relève pas d'une logique un peu différente que l'on pourrait appeler – par ironie et sans intention polémique – comme un quelque chose du fétichisme de la donnée.

Nous sommes dans l'ère des « datas » comme on dit maintenant, ce sont des fonctions qui sont devenues extrêmement valorisées, valorisantes et recherchées dans le privé. Ont-elles la même vocation que celles dont je parlais jusqu'à présent, c'est-à-dire quelque chose qui a à voir avec l'exercice du pouvoir ? J'aurais tendance à penser que oui, mais c'est un pouvoir d'une nature un peu différente de celui que l'Etat exerce au nom du Peuple Français et des peuples d'une manière générale, d'où,

on le voit bien aujourd'hui, des conflits de souveraineté sur l'utilisation, la captation, la conservation et l'exploitation des données.

A mon avis c'est un des sujets majeurs et qu'il reformulera d'une certaine façon l'élite entre le public et le privé ainsi que la vocation de contrôle. Celle justement qui est celle de l'Etat sur un certain nombre d'activités privées. Non pas seulement pour réguler l'économie ou pour gérer un espace de marché mais également pour protéger les libertés publiques et individuelles. Voilà de nouveaux défis qui se profilent pour la fonction de contrôle.

Et puis il y a une dimension qui nous est chère, c'est la dimension territoriale. Je parlais du Moyen-Âge, je vais aller encore un peu plus loin dans l'Histoire. Cette notion de territoire elle nous vient telle qu'on la pense au plan politique, au plan juridique, du droit romain, donc de l'Antiquité tardive. Les latinistes le savent, on aimait bien les jeux de mots et les assonances dans la langue latine et on faisait résonner le mot territoire « *territorium* » avec le mot « *terreos* » c'est-à-dire effrayer, la terreur. Ça dit quelque chose et surtout que ce soit employé dans la langue juridique, c'est-à-dire dans la langue de la chose commune, de la chose publique, ça dit quelque chose de la nature du territoire. Le territoire ce n'est pas seulement une terre, ce n'est pas seulement un espace. C'est un espace particulier, et en quoi est-il particulier ? Il l'est en ce sens où la puissance publique en l'occurrence se fait craindre, se fait redouter c'est-à-dire là où elle s'exerce effectivement. Et là on retrouve en plein, la fonction régaliennne et son lien intime avec la notion de territoire. Ce contrôle du territoire comme le relevé des foyers en 1328.

L'administration territoriale de l'Etat dans ses formes anciennes, initiales, c'est les intendants qui deviennent un jour les Préfets. Cette formule des intendants, comment s'est-elle mise en place ? Pourquoi ? A quel moment ?

Elle s'est mise en place au milieu du 16^è siècle à peu près et n'avait ni l'allure, ni – cela va de soi – les moyens, ni les Préfets, ni même les grands intendants de la toute fin de l'ancien régime. C'étaient au contraire des administrations très maigres mais surtout, ce qui est intéressant, on est sous le règne du roi Henri II, c'étaient ce que l'on appelait les commissaires des partis avant même que l'on parle d'intendants et ces commissaires des partis n'étaient pas là de façon permanente, ils venaient régler un problème ponctuel à la demande expresse du Roi dans un territoire donné.

Généralement c'étaient des jacqueries, des crises, d'ailleurs le plus souvent des crises urbaines c'est-à-dire les bourgeois des villes qui se rebellaient pour raison X ou Y, soit parce qu'il y avait une crise, une calamité, soit parce qu'il y avait des levées d'impôts exceptionnels et là on retrouve la logique de la guerre.

Donc ces commissaires des partis allaient régler un problème ponctuel, c'était une mission temporaire en quelque sorte, et sur un objet précis. Les choses changent à partir de 1560, c'est très intéressant qu'elles changent à ce moment-là, elles changent pour une raison très précise. A partir du règne de Charles IX nous sommes au début des guerres de religion et il va y avoir plusieurs tentatives de pacification des conflits entre la partie protestante et la partie Huguenote, il va y en avoir plusieurs car elles vont toutes échouer, il va y avoir 7 à 8 phases bien distinctes de ce que l'on appelle les guerres de religion, mais en fait ce sont des temps où se succèdent des conflits, des massacres puis des temps d'arrêts. Il y a un Edit qui est pris par le Roi à Ambroise en 1563 et pour la première fois, pour faire connaître cet Edit et surtout pour le faire respecter, le Roi va envoyer un peu partout en France des commissaires qui vont prendre le nom d'intendant et surtout qui vont se stabiliser, ils vont rester en poste pour des durées relativement longues, en plus de ça leurs compétences vont être cette fois-ci – non pas des compétences spécialisées ou la réussite sur une fonction ponctuelle – mais bien des compétences de nature générale dans tous les domaines et principalement la police, affaires administratives générales, fiscale et la fonction judiciaire est à l'époque la fonction régaliennne par excellence.

Je vous fais grâce de toute l'histoire qui suit derrière mais c'était important pour moi de noter que le début de l'histoire de l'administration territoriale de l'Etat telle qu'on la connaît a un rapport très direct avec les guerres de religion. En fait d'aller envoyer un représentant de l'Etat direct de la puissance publique, du Roi, plus tard de la République dans un territoire a d'abord une fonction pacificatrice et unificatrice. Je crois que cela dit beaucoup de la nature de l'Etat, même dans ce qu'il est aujourd'hui.

Pourquoi je vous raconte tout ça... ? On n'arrête pas de se demander ce que l'on fait tous là, pourquoi, d'où on vient, où l'on va... Mais plus encore quel est le sens de nos missions. Evidemment nous avons les préoccupations du quotidien qui ne sont pas toujours de séparer de la bagarre le Duc de Guise et le Prince de Condé, même si effectivement nous avons des occupations plus triviales, mais enfin quelque chose quand même de cette histoire-là nous est léguée à travers le temps et les papiers administratifs, les fameux registres qui se sont accumulés. Et quand bien même les préoccupations c'est dans le domaine de l'investigation de l'Etat se multiplient, quand bien même les attentes en regard s'expriment nouvelles de la part de la population, de la part des corps intermédiaires et bien quelque chose de cette histoire-là, de ce premier temps de l'histoire de l'administration territoriale de l'Etat nous demeurent. Cela à mon avis dit quelque chose de ce paradoxe de l'Etat contemporain qu'on ressent un peu tous, c'est-à-dire, à la fois, il n'a jamais été aussi fort ... C'est vrai, l'Etat d'aujourd'hui c'est 2 millions et demi d'agents, je ne vais pas rappeler les données budgétaires, on les connaît, le poids de la puissance publique dans le PIB. Je parlais de l'administration d'Henri II, les historiens estiment qu'il y avait peut-être 6 à 7000 administrateurs tout compris sous l'autorité des fameux commissaires des partis et ultérieurement des intendants. C'était évidemment des administrations très légères, en plus elles exerçaient leurs pouvoirs avec des moyens techniques incroyablement limités, je ne parle même pas des réseaux de communication, donc le pouvoir effectif sur la vie des gens de l'administration de

cette époque-là puis même de l'administration royale de Louis XIV, de la monarchie absolue et même de Napoléon plus tard, ce pouvoir était infiniment moins proche et moins capable que l'Etat dans la France de 2022. C'est une réalité. Il n'a jamais été aussi fort, et même certains s'en inquiètent beaucoup aujourd'hui, on a des critiques, des interactions fortes sur le pouvoir d'Etat, sur ses excès, mais d'un autre côté il n'a jamais paru aussi faible. C'est-à-dire incapable de répondre aux demandes, oublieux de certains problèmes et incapable de répondre à sa vocation historique telle que je la disais, c'est-à-dire de pacification, d'unification et de la, une espèce de malaise d'interrogation ou d'introspection collective. Je pense que ce rapport compliqué à l'Etat ambivalent a quelque chose à voir avec – vous savez le mal français est souvent décrit par excellence, cet extraordinaire pessimisme qui est mesuré par tous les sondages. Quand on se compare à l'international on est le peuple le plus pessimiste au monde indépendamment des variables entre guillemet, objectives c'est-à-dire sur le niveau de vie, la croissance, le taux de chômage, l'espérance de vie, et ainsi de suite. L'Etat a une telle place dans nos vies collectives que quand on ne va pas très bien l'Etat ne va pas bien non plus. C'est normal que l'on se pose des questions.

Les français bien sûr, les corps intermédiaires et notamment ceux au regard desquels l'administration territoriale se trouve en permanence, c'est-à-dire les élus locaux. Là aussi c'est une vieille histoire parce que l'on dit que faire du contrôle c'est est contre, le pouvoir du Préfet est un pouvoir de censure, il y a un jeu de pouvoirs d'opposition. Ca a toujours été vrai et ça n'a jamais été aussi simple que ça. Historiquement ces administrations de l'Etat qui étaient faibles, pour s'imposer, devaient tout le temps négocier et non pas s'imposer, elles n'en avaient tout simplement pas les moyens, et ça a toujours été plus ou moins comme ça. Quand il y a eu la décentralisation de 1981/1982, il y a eu aussi une grande crise existentielle dans les administrations d'Etat, il y a eu un vrai blues, est-ce que c'en était fini du contrôle préfectoral, de l'autorité de l'Etat vis-à-vis des élus locaux, est-ce que c'était le retour à l'ancien Régime ? On sait bien que la suite a été un peu différente de ce tableau caricatural. Oui il y a certainement eu une forme de rééquilibrage mais de toute façon, même avant la

décentralisation il est bien évident qu'entre un Préfet débutant, je prends un exemple tout à fait par hasard, le Préfet de la Nièvre, c'est un premier poste généralement, quand il se retrouvait face au président du Conseil général, qui était le leader de l'opposition, qui s'appelait François Mitterrand, il n'était pas forcément le Préfet très en majesté. Et ce qui était vrai pour François Mitterrand l'était encore plus dans ce département, dans cette préfecture, où de notoriété publique les Préfets restaient très longtemps à la demande du Maire de l'époque et je n'ai pas le souvenir que l'on ait vu des Préfets de la Gironde être extrêmement brutaux avec Monsieur Chaban-Delmas. L'équilibre des pouvoirs n'était pas forcément ce que les textes disaient. Il y avait une réalité sociologique, politique qui faisait que même avant la décentralisation l'équilibre n'était pas toujours en faveur des représentants de l'Etat, loin de là.

Je reviens sur ce sentiment de dégradation, de déclassement de l'Etat parce que c'est comme ça qui prédomine. Est-ce une impression ou est-ce fondé ? Oui, c'est fondé. S'il y a eu un affaiblissement de l'Etat, ce n'est pas le produit de l'érosion, du changement climatique, et autre... Mais c'est bien parce qu'il y a eu des décisions de politiques publiques qui ont porté ça. Là aussi, je me souviens d'avoir entendu, dans des réunions interministérielles des propos tels que « plus on administre de loin mieux on se porte ». C'est-à-dire qu'il ne faut pas être trop près de la personne que l'on contrôle car on risquerait d'être trop complaisant. Il y avait l'idée aussi que le contrôle parlementaire et donc la lisibilité des politiques publiques est plus importante que d'autres critères, en particulier la fongibilité, la souplesse, l'adaptation aux besoins locaux et ça a donné la LOLF, typiquement. Mais ça a surtout donné l'application de la déclinaison territoriale de la révision générale des politiques publiques c'est-à-dire la REAT avec des effets qui ont mis longtemps à être documentés, de baisse des effectifs, le rapport tout récent de la Cour des Comptes le confirme de nouveau avec une baisse de moins 14% avec quelques hésitations. Pour autant moins 14% c'est net, on le sait aussi ces moins 14% cachent des variations des situations extrêmement importantes. Pour une fois on peut faire des

comparaisons avec le secteur privé qui ne sont pas forcément au désavantage de la puissance publique, loin de là. Quand une entreprise qui connaît un volume d'activités qui ne bouge pas, voire qui augmente a des baisses d'effectifs de -25% et qu'entre temps il n'y a pas eu de choc technologique particulier, en règle générale ça se sent un petit peu sur la capacité opérationnelle. Il y a des éléments de réalité qui éclairent un certain nombre de paradoxes, certains journalistes disent « comment pouvez-vous dire que l'Etat est faible, on n'a jamais autant payé d'impôts, la puissance publique c'est 56 à 58%, c'est encore plus maintenant, etc... ». Alors comment peut-on avoir et l'un et l'autre ? C'est très simple, ce ne sont pas les mêmes périmètres qui bougent, les augmentations très importantes, c'est ce que l'on appelle en comptabilité des administrations sociales, c'est essentiellement la santé, les retraites, c'est normal on vieillit, le progrès technique nous permet de mieux nous soigner, cela coûte plus cher. Prenons l'hôpital par exemple, l'augmentation spontanée des dépenses de santé pendant la décennie 2010, si ma mémoire est bonne, c'est 4 ½ %. Et on a tendu vers une toise budgétaire plutôt de 2%. Ce qui explique vous avez simultanément une augmentation relativement soutenue dans ce secteur là et pas dans d'autres, mais qu'en termes de moyens opérationnels pour répondre à une demande sociale croissante, vous avez moins pour faire beaucoup plus. Et puis vous avez un poste de dépenses qui a considérablement augmenté sur 20 ans même s'il y a eu un peu de régulation au cours des dix dernières années, ce sont les dépenses des collectivités locales. Et même elles ont augmenté depuis 40 ans dans des proportions très importantes, et sans que ce soit des histoires de répartition de périmètres. Là aussi, toutes ces choses ont fait polémiques lors des décentralisations de 2004 avec des histoires de transferts de personnels qui n'auraient pas été compensés correctement mais la réalité c'est qu'il y a eu une augmentation assez sensible des dépenses des collectivités locales dont elles sont à la fois responsables et l'Etat en est responsable aussi puisque typiquement c'est l'encouragement au développement des intercommunalités qui a fait exploser ce que l'on appelle le bloc communal – j'avais dit que je ne ferais pas de dégagement techno mais j'en fais un quand même – C'est important d'avoir ces

éléments à l'esprit pour comprendre ces paradoxes et sortir de ces débats un peu stériles « l'Etat n'a plus de moyens, ne peut plus travailler, il n'a jamais été aussi dépensier... » Non, il est dépensier dans certaines domaines et parce que les dépenses suivent une augmentation spontanée et où parce qu'il y a eu des choix de politiques publiques qui l'expliquent, comme par exemple le développement des agglomérations qui en est une raison parmi d'autres. Mais à l'inverse il y a des secteurs où de manière très claire et désormais irréfutable, les moyens de l'Etat ont considérablement diminués. Ce qui veut dire, à la fin des fins, il n'y a pas de tableau noir à dresser, il faut relativiser les choses, certes il y a une interrogation plus existentielle, qui n'est pas seulement une difficulté matérielle plus grande à faire son métier, mais une interrogation sur le bien-fondé des politiques publiques et qui va du haut jusqu'en bas de la hiérarchie, malheureusement sans que l'on partage totalement, sans parler des solutions mais même on ne partage pas forcément la même vision des choses, ça me paraît plus embêtant et ça se matérialise souvent lors des contestations, des grèves, etc. que ce soit dans la police ou dans le monde enseignant, où chez le personnel soignant par exemple par cette phrase que l'on entend très souvent et que l'on entend aussi dans l'administration territoriale de l'Etat « ils ne nous écoutent pas ». Quand on pense à l'articulation, cette espèce de colonne d'air entre le haut et le bas qui fait qu'une administration territoriale de l'Etat fonctionne bien ou pas, ça me paraît être un point de vigilance que les responsables publics centraux et les décideurs politiques ne prennent pas suffisamment en compte. Pour autant, tableau pas complètement noir parce que d'abord la demande sociale même si elle s'exprime de manière assez brutale, parfois même violente témoigne du fait que les français attendent quelque chose de l'Etat, c'est-à-dire notre vieille histoire longue avec l'Etat est loin d'être finie et ça peut être un peu désagréable à vivre sur le moment parce que le rapport à l'Etat toujours extrêmement fluide ni aussi civilisé qu'on le souhaiterait mais cela témoigne de l'importance sociale de l'Etat toujours intact aux yeux des français à mon sens ; d'autre part parce que l'Etat dispose d'un capital humain solide que sa hiérarchie ne s'en rend pas toujours compte est un autre sujet mais ce capital humain existe et comme vous le disiez monsieur le directeur très justement « c'est

quand on supprime une mission que l'on s'aperçoit qu'elle était importante ». La perte de compétences derrière n'est pas toujours réversible et elle n'est pas toujours substituable non plus.

Si j'essaie d'être un tout petit peu plus optimiste le politique prend quand même conscience par intermittence de l'importance d'une administration territoriale présente, efficace et correctement armée. J'en veux pour preuve qu'il y a eu quand même une inversion de tendance sur l'administration départementale par rapport à la tendance lourde des années 2000/2010. Il y a quand même eu un infléchissement et une volonté un peu plus large de remettre les fonctionnaires sur le terrain, en tout cas plus près du terrain.

En conclusion, nous ne sommes pas sortis de nos paradoxes et de nos contradictions, mais là aussi c'est être français que de vivre avec elles. On a d'un côté la grande peur d'un Etat tyrannique - comme vous le savez, des acteurs politiques, des intellectuels qui disent qu'entre le confinement, les mesures sanitaires, la gestion des manifestations et la régulation d'internet on est quasiment dans un univers « Orwelien », ça me paraît un tantinet exagéré. Et je m'étonne que les mêmes qui soient si inquiets de cet Etat inquisitorial le soient beaucoup moins, voire pas du tout s'agissant des données que collecte des firmes privées multinationales qui disent tout de nous, en tout cas bien plus qu'aucun pouvoir politique démocratique n'a jamais su de ses citoyens. On a donc cette inquiétude « Big Brother » et puis on a la dénonciation symétrique - parfois par les mêmes - de l'impuissance publique, la faiblesse de l'Etat, de ses lenteurs, de ses cités bureaucratiques. On est aussi usager du service public, on ne peut pas dire que c'est entièrement faux, mais on ne peut pas dire que ce soit non plus entièrement vrai, et que ce n'est pas toujours justifié. Mais on balance de l'un à l'autre, est-ce que c'est, sinon une forme de rapport névrotique des français à leur Etat, de la société française, car il n'y a pas que les élites qui réagissent comme ça, nous sommes tous un peu schizophrène quand il s'agit de l'Etat. J'en terminerai par là, car au fond, pour moi c'est le plus important ces

allers-retours de l'opinion publique, des médias et un peu de chacun de nous sur nos attentes envers l'Etat, signent une chose fondamentale est que l'Etat reste un ciment social essentiel dans ce pays et pas seulement un robinet à prestations. Malgré toutes les vicissitudes que l'on connaît, les difficultés, les erreurs de politique publique, l'Etat occupe une fonction qui est d'amener la société – et je reviens à ce que je disais, au moment des guerres de religions – à une forme de paix civile dont on sait qu'elle est toujours précaire, provisoire, car les français aiment beaucoup le conflit plus que d'autres. Mais il y a quelque part une instance où on va chercher la possibilité d'une paix que l'on espère juste même si on la sait toujours fragile, toujours remise en cause, et ce lieu c'est l'Etat et c'est ce qui fait malgré tout.