
JEAN-RAPHAEL ALVENTOSA

SERVITEURS DE L'ÉTAT : MOYENS ET CONTRAINTES

FUT UN TEMPS, à une époque pas si lointaine, il était question de « grandeurs et servitudes » ; signes de temps plus prosaïques qui n'ont décidément plus besoin de héros, aujourd'hui, il n'est plus fait état que de « moyens et contraintes ». Pour le serviteur, les moyens sont secondaires et les contraintes sont évidentes : les règles avec lesquelles le serviteur doit composer sont nombreuses et lourdes ; elles créent un environnement pesant, qui décourage quasiment l'action.

77

UN ENVIRONNEMENT PESANT

Les serviteurs de l'État subissent désormais quotidiennement les contraintes internationales. Celles-ci ne sont plus seulement un thème de préoccupation majeure pour les acteurs du secteur concurrentiel, menacés dans leurs activités professionnelles, tandis que le secteur public vivrait à l'abri de la pression mondiale. La thèse commune, vaguement poujadiste, ne vaut pas, notamment en Europe, où la décision des gouvernements est maintenant souvent conduite par des considérations internationales – le niveau européen constituant fréquemment le niveau pertinent d'intervention.

Plus de la moitié de la législation française est orientée par les choix communautaires ; pour l'environnement, le pourcentage serait de 80 %. Dans le secteur de la défense, des grands équipements, de la justice – pour retenir les plus visibles –, la contrainte internationale est forte et immédiate, donnant parfois le sentiment que la définition et la mise en œuvre des politiques publiques échappent aux responsables.

Or, avec le Programme de Lisbonne, destiné à doter l'Europe de « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde », adopté

en mars 2000 par le Conseil européen, les États sont désormais sur le marché en concurrence directe : ce qui fait maintenant problème au regard du marché, ce sont les services (la France et l'Allemagne ont bloqué provisoirement la directive Bolkestein destinée à introduire de la concurrence entre les services), et les législations elles-mêmes.

Les dépenses publiques progressent plus vite que les recettes publiques

La contrainte financière est en relation directe avec la pression internationale, mais elle a son propre fondement. Les recettes augmentent moins vite que les dépenses, d'abord, parce que dans un monde sans frontières, sauf exception toujours temporaire, les pays diminuent leur fiscalité pour attirer l'activité économique. L'exemple le plus connu est
78 celui du taux d'imposition sur les sociétés : de 33 % en France et de 10 % en Irlande ; mais les barèmes sur les plus hautes tranches de revenu font problème également. Cette baisse relative des recettes est fondée sur une vulgate économique qui considère l'individu comme « le juge en dernier ressort de ses propres fins » (Hayek), le moteur le plus performant de l'économie. Dans ce cadre, le système le plus efficace est relativement simple : le moins d'État possible, donc le moins d'impôts possible, afin de libérer l'initiative des personnes privées ainsi que le profit des entreprises. Les dépenses, au contraire, évoluent à la hausse, fondées sur une demande de services publics élevée dans tous les domaines.

Dans le secteur de la santé, les dépenses ne cessent d'augmenter avec le vieillissement de la population (les dépenses médicales augmentent fortement à partir de 50 ans) ; les retraites ne sont pas provisionnées dans les budgets¹.

Dans le domaine de l'éducation, les parents veulent le meilleur ; or, malgré le dévouement des enseignants et de multiples réformes, 15 % de chaque classe d'âge accèdent au collège sans maîtriser la lecture, l'écriture ou le calcul, et seulement moins de la moitié des étudiants obtiennent leur DEUG en deux ans.

Le thème de la sécurité dispute au chômage le rang de première priorité des citoyens, alors que bien des prisons sont surpeuplées, et que leur état, parfois indigne, continue de faire débat. Le stock des affaires

1. En France, l'espérance de vie est de 84 ans pour les femmes et de 77 ans pour les hommes en 2005 : elle va encore s'améliorer dans les années qui viennent ; avec un nombre grandissant de centenaires, voire de super-centenaires, la société va devoir organiser la prise en charge de quatre ou cinq générations.

en instance dans les tribunaux est supérieur à 200 000 dossiers, et les dépenses de justice par habitant sont parmi les plus faibles d'Europe. Les demandes d'interventions publiques, pour réduire les risques inhérents aux catastrophes naturelles et à la concurrence économique (faillites, délocalisations) sont récurrentes.

Ainsi, si les cadres du secteur public ne vivent pas encore dans la crainte d'un risque de diminution du chiffre d'affaires, comme certains responsables du secteur commercial, la tension sur les finances reste très présente dans la vie et l'organisation des services.

*La gestion des ressources humaines par l'État employeur
reste marquée par un certain manque de professionnalisme*

Il faut reconnaître que les torts sont partagés. La persistance du corporatisme des syndicats, dont c'est le métier, mais également de la haute fonction publique, qui protège ses (grands) corps, ses organigrammes et ses services extérieurs à débouchés lucratifs, ne facilite pas une gestion fluide et efficace.

79

L'État employeur, cependant, n'assume pas ses responsabilités. Au motif que la fonction publique doit réviser ses modalités d'intervention, les moyens sont « raboutés », sans gloire, année après année, et les modes de gestion du secteur commercial doivent constituer la norme : cercles de qualité, projets de service, « réingénierie des *process* », *benchmarking*, mais aussi réduction des effectifs, sur la base d'annonces plus ou moins spectaculaires² et développement des emplois précaires (plus de 18 % de la fonction publique).

Malgré des avancées significatives dans plusieurs ministères, les fonctionnaires restent administrés et non gérés : les recrutements ne sont pas toujours réalisés conformément aux profils des postes ; la rémunération ne tient pas toujours compte de la valeur, elle est d'ailleurs plus égalitaire³ ; la notation est « expédiée » par la plupart des responsables, faute de temps et de considération (c'est que l'avancement reste automatique et les sanctions rares). La formation permanente est déconsidérée.

De son côté, la haute fonction publique estime quelquefois travailler sans compter, alors que son niveau de rémunération relatif a beaucoup moins progressé que celui des cadres du secteur privé. Ses

2. « Dégraisser le mammoth » ou « ne remplacer qu'un agent sur deux départs en retraite ».

3. L'écart des salaires s'est resserré : il était de 1 à 12 en 1948, il est de 1 à 6 ces dernières années ; l'écart interdécile, de 2,4, est stable depuis plusieurs années.

obligations sont bien connues et anciennes, mais paraissent moins facilement supportables dans une société ouverte et plus « tentante » que dans une société fortement marquée par la souveraineté de l'État. L'interdiction du cumul d'emplois et de rémunérations, sauf dérogations (dans le cadre d'une réglementation complexe, difficile à interpréter et à appliquer), les restrictions relatives au « pantouflage »⁴, les interprétations strictes concernant l'obligation de désintéressement restent diversement acceptées par la haute hiérarchie.

Le malaise s'est probablement accru ces dernières années : dans un État qui prétend ignorer le système des dépouilles, le changement de décideurs à chaque modification de la majorité politique, fréquente en France et sans grande considération pour les résultats atteints ou les compétences, en conduit toujours quelques-uns, souvent parmi les
80 meilleurs, à partir dans le privé.

La gestion des programmes politiques est devenue hésitante

Le temps des échéances politiques prime sur celui des réformes de structure, qui imposent de longues concertations ainsi qu'une volonté ferme et stable. Si les services ont besoin de deux à trois ans pour mener une étude ou se livrer à une évaluation sérieuse, la durée des gouvernements est, en France, du même ordre de grandeur. Le temps de la décision ministérielle est ainsi marqué par le règne du pragmatisme : il convient de réagir plutôt qu'agir, de gérer des annonces avec un consensus minimum plutôt que de réfléchir à long terme. Les « réformes » peuvent alors déboucher sur l'instabilité⁵.

À l'inverse, le temps du « projet » politique est pour l'administrateur beaucoup trop long et simplificateur, pour ne pas dire inutile : à quinze ans, l'échéance n'est pas opérationnelle pour les services, qui travaillent dans le cadre d'une annualité budgétaire limitative ; identitaire, le projet collectif ne permet pas, en général, de tenir compte de la multiplicité des incertitudes d'un monde ouvert et complexe : l'administration se contente, au mieux, de prendre des gages sur l'avenir en prépositionnant des crédits d'étude, alors que le politique veut des « mots d'ordre ».

4. Depuis l'arrêt *Sté Lambda* du Conseil d'État de 1996.

5. Le code des marchés publics a connu depuis quatre ans plusieurs vagues de réforme importante, qui conduisent à un effort de formation aux nouveaux textes important, en l'absence duquel les services s'exposent à des difficultés juridiques et financières majeures, et font apparaître, chaque fois, de nouvelles questions auxquelles seule la jurisprudence répond progressivement. À l'éducation, à la justice, on ne compte plus les réformes.

À vrai dire, le « temps long » se fait rare : les plans à cinq ans n'ont plus cours depuis 1993. Quelques lois de programmes, rarement respectées, subsistent dans les secteurs les plus sensibles (police, défense, justice) et la prospective est réservée au domaine de la rhétorique (le commissariat général du Plan – CGP – vient d'être supprimé au mois d'octobre, dans l'indifférence générale). En revanche, les « scoops » abondent.

La pression médiatique est la version maligne de la gestion des services

Le règne du « TTU » (« très, très urgent »), de l'immédiat, au nom d'une « opinion publique » qui n'attend pas, est le plus destructeur de la bonne gestion, au point qu'il a fallu mettre en place dans tous les services des « cellules communication » aptes à traiter – et à arrêter – les médias. Elles collent aux 20 Heures de la télévision et aux journaux qui rythment, selon la logique du sensationnel qui leur est propre, l'action des services. Il faut répondre vite et être intéressant.

81

Avec des ministres éphémères (neuf ministres des Finances de 1995 à 2005) qui pèsent peu au plan politique, avec des cabinets d'autant plus pléthoriques (une cinquantaine de membres quelquefois) qu'ils connaissent une existence courte, l'État est ainsi atteint de « réformite aiguë ». La tendance à tout annoncer tout de suite devient une tendance de fond de la gestion. Les annonces de réformes structurelles les plus fortes, qu'il s'agisse de la fiscalité, des dépenses de l'État, de la lutte contre le chômage, de la protection sociale ou encore des valeurs de la vie en société, se succèdent dans un cadre temporel défini par le court terme. L'État ne dit plus le droit, ce en quoi consiste sa fonction première : il enregistre des pratiques, il constate des mouvements sociaux, il annonce, plan après plan, des mesures « inédites » pour régler telle ou telle crise ; il crée, à côté des administrations, des « agences » chargées de dire la raison ; il promet, beaucoup.

Ce règne de l'audimat, qui dicte des choix rapidement enlevés, relève de la démagogie et du plébiscite et privilégie les réactions à chaud ; les explications un peu compliquées sont devenues inaudibles. On assiste à une multiplication des projets ou des propositions de loi pour traiter les inquiétudes ou les pathologies sociales (réforme des retraites inachevée, réforme de l'éducation pas vraiment nécessaire, pénalisation du racolage passif, proposition de loi sur la récidive, etc.). La norme législative⁶ est transformée en « message », plongeant les services dans la perplexité.

6. Qui n'est pas toujours appliquée, mais comment s'en étonner ?

UN CADRE D'ACTION PLUS LIMITÉ

La situation financière de la France se dégrade sous anesthésie

L'État promet beaucoup mais payera plus tard. Les déficits publics augmentent : évalués en pourcentage du PIB, ceux de la France sont au-dessus de la norme de référence du traité de Maastricht depuis trois ans : en 2004, avec -3,7 %, la France fait toujours partie du peloton de queue des trois derniers États de l'Union européenne ; en 2005, elle devrait tout juste être au niveau autorisé par les traités (-3 % du PIB)⁷. Ces résultats pourraient laisser indifférent si l'État était peu endetté. Tel n'est pas le cas.

82 La dette publique devrait encore augmenter en 2006, selon le projet de loi de finances, pour se situer à 66 % du PIB (plus de 1 100 milliards d'euros). Elle était de 56,8 % en 2000, soit une augmentation de dix points⁸ en six ans.

En fait, la contrainte financière s'opère de manière indolore : la fuite en avant de la gestion des finances publiques françaises s'appuie depuis des années sur des taux d'intérêt très bas. En cas de « retournement » des taux, le ministère des Finances estime qu'une hausse d'un point se traduirait par une hausse de plus d'un milliard d'euros la première année, et de dix milliards d'euros par an au bout de quelques années.

La « soutenabilité » à long terme des finances publiques de la France est donc préoccupante, année après année : le déficit public devait passer à 2,2 % en 2006, puis à 1,6 % en 2007. Ces « engagements » ne tiennent plus et les chiffres devraient s'élever à 2,9 % en 2006 et à 2,7 % en 2007.

Dans ces conditions, la technique de présentation atteint des sommets de virtuosité : le débat ne porte plus sur le fond, mais sur la manière dont les chiffres sont utilisés pour arriver à rester dans les normes présentables. Pour 2006, dans le cadre d'une prévision de croissance de 2 à 2,5 %, assez éloignée du consensus national et international des experts (qui proposent une fourchette de 1,8 à 2 %), un débat nouveau sur l'« insincérité » et les astuces de présentation du budget s'est installé – débat dangereux s'agissant de la confiance que l'État se doit d'inspirer, afin que ses serviteurs continuent d'y croire.

7. Il est vrai que la France n'est pas seule : l'Allemagne est dans la même situation difficile (qui pourrait changer rapidement avec le nouveau chancelier, désigné en novembre 2005).

8. Un point de PIB représente environ 15 Md€.

Les leviers de l'administration répondent mal

En quelques années, l'État s'est dilué, rapetissé, et les serviteurs, responsables de l'intendance, ne décident plus comme avant. Le pouvoir de l'État a perdu de sa signification et les politiques publiques traditionnelles se sont fragilisées. La fonction publique, engluée dans une économie devenue internationale, constate que les décisions se prennent ailleurs qu'au sein de l'État⁹.

C'est vrai de la politique conjoncturelle : la régulation par la fiscalité n'est plus possible, en raison des effets de concurrence déjà évoqués ; la politique monétaire manque de prise depuis le lancement de l'euro le 1^{er} janvier 1999, qui prive les États de la maîtrise de la quantité et de la valeur de la monnaie ; enfin, en Europe, le levier budgétaire est également limité¹⁰. Les politiques structurelles, qui imposent d'avoir des moyens, un plan et de la durée, sont plus fragiles encore.

83

Au-delà de l'Europe qui interdit l'interventionnisme, l'État n'a plus de politique industrielle : il donne le sentiment de gérer dossier par dossier, d'être tantôt interventionniste, tantôt libéral ; piètre actionnaire, il est incapable de gérer les conflits contradictoires des entreprises publiques qui se trouvent à la fois sur le marché et la Bourse – marché volatile –, tout en ayant à respecter des réglementations contraignantes. Quant au plan social, les serviteurs peuvent même avoir le sentiment d'être à contre-emploi, lorsque désarmé devant les déficits croissants, l'État tente de réduire les protections traditionnelles.

En dix ans, en ce qui concerne les grandes politiques publiques les plus sensibles (la ville, l'intégration, la lutte contre le chômage), l'État a montré son impuissance, et les serviteurs leurs limites.

Les serviteurs n'ont donc pas toujours le moral

La tendance au repli est une conséquence difficile à éviter. Au niveau international, les représentants de l'État doivent lutter pour défendre une politique agricole commune isolée. Au sein de l'Europe, ils ne savent guère comment fonder une résurgence du « nationalisme » économique.

Au plan interne, sans lignes claires, les services sont relativement démunis devant les « bons mots », de tel ou tel, à la mode pour un

9. Cette constatation, sans illusion, du Premier ministre, en septembre 1999, lui coûta cher.

10. Même aux États-Unis, la politique du déficit massif est contestée.

temps¹¹. Le risque plane d'un « décrochage » des serveurs, si les échéances électorales se gagnent uniquement devant les médias, s'il s'agit de former les goûts et les engouements des « gens » dans le cadre d'une simplification extrême des problèmes, ou s'il s'agit de gérer les urgences. Ils croyaient servir la France et son rang ; ils sont, incrédules, la cible d'une critique ironique, acerbe quelquefois, émanant d'une grande partie de leurs concitoyens, qui frise le harcèlement professionnel : sécurité totale de l'emploi, obligations professionnelles tranquilles, horaires « très variables », nombre excessif (avec 5,2 millions de personnes, la fonction publique représente près du cinquième de la population active), rémunérations confortables, résultats critiquables. Du Courteline (les fonctionnaires sont habitués), l'humour en moins.

84 Contraints, sinon accablés, les serveurs le sont assurément ; ils disposent pourtant de moyens considérables d'action.

LE SECTEUR PUBLIC, EN FRANCE, DÉPENSE BEAUCOUP

Les crédits sont énormes. Le niveau des dépenses publiques est relativement élevé par rapport à nombre d'autres pays. Par rapport au PIB, les dépenses publiques représentent 54,8 % en 2004 et probablement 2005, contre 48,4 % en moyenne pour la zone euro, et 38,8 % pour les pays du G7, selon l'OCDE. Le niveau des prélèvements obligatoires est, logiquement, très élevé en France (45,6 % du PIB en 1999, mais 37,7 % en Allemagne et 35 % en Espagne), ce malgré les efforts entrepris depuis le début des années 1980 pour les réduire.

Au niveau de l'État, en cinq ans, de 1999 à 2004, les dépenses de personnel (qui pèsent pour 44 % dans le budget de l'État) et de fonctionnement ont progressé de près de 16 %, soit beaucoup plus rapidement que l'ensemble des dépenses (près de 11 % sur la période). Les interventions, qui pèsent 80 milliards d'euros, alimentent l'action sociale, éducative, économique et culturelle du pays. L'emploi absorbe, année après année, des sommes considérables avec les compensations de charges sociales qui se chiffrent à 17 milliards en 2004 (en hausse de près de 42 % depuis 2000). Les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et des collectivités territoriales ont augmenté de 50 % de 1999 à 2004.

11. À la lumière de la crise des banlieues, le parler « caillera » ou, à l'opposé, populiste, de certains responsables est apparu soit dérisoire, soit provoquant.

Les serviteurs eux-mêmes n'ont pas à se plaindre

La masse salariale augmente chaque année sensiblement. C'est que le nombre de fonctionnaires, au demeurant encore mal connu malgré des progrès certains, diminue peu jusqu'à ces dernières années : de 1990 à 2002, le budget de l'État a même rémunéré 110 000 emplois de plus. L'enseignement, la police, la justice en sont les principaux bénéficiaires.

Sachant qu'il existe de grandes disparités par rapport au secteur privé, selon que l'on est employé, relativement protégé, ou cadre à responsabilité, de plus en plus défavorisé, les modalités de rémunération restent globalement relativement attrayantes : en 2003, le salaire net médian des agents titulaires de l'État s'est établi à 1 965 euros par mois. Avec des effectifs quasi constants et des revalorisations périodiques de la valeur du point de la fonction publique¹², la maîtrise – sinon la réduction – de la masse salariale de l'État reste d'ailleurs impossible.

85

En conséquence, l'importance même des moyens rend fragiles les arguments relatifs à la pesanteur des contraintes : la critique de l'État-providence, inefficace voire néfaste, est désormais récurrente dans une partie significative de la population. Cette puissance relative de l'État au regard de ses performances ne se traduit plus de façon positive dans la perception qu'ont nos concitoyens de la situation des services publics : la délinquance inquiète toujours, au détriment de la police ; l'école ne fait plus son travail à cause des « profs » ; les grèves, toujours des fonctionnaires, sont trop fréquentes ; l'attente aux guichets trop longue... Compte tenu de ce que l'État retourne aux Français, ses prélèvements apparaissent à beaucoup comme trop lourds et injustifiés. Leur effort contributif ne leur semble pas vraiment récompensé par une qualité de prestations irréprochable. Que faire ?

Il faut retrouver des marges

En l'état, la confrontation des contraintes et des moyens débouche sur une réduction croissante de la marge de manœuvre du budget de l'État, c'est-à-dire des crédits autres que ceux affectés à la charge de la dette et aux dépenses de personnel (considérées comme difficilement compressibles, à court terme) : depuis 1984, cette marge a diminué de 25 %. Le diagnostic doit préalablement être assuré : l'État n'est pas responsable de tout, et ses serviteurs encore moins.

12. Le coût de revalorisation de seulement 0,5 % du point varie aux alentours de 1Md€ selon les différents périmètres possibles.

L'État parle au nom de toutes les personnes morales publiques, au niveau international, mais, *stricto sensu*, il ne répond que de 40 % de la dépense publique, et ses agents ne comptent que pour un peu plus de la moitié de la fonction publique. Le débat public sur les finances de l'État doit donc être précisé : ce sont surtout les dépenses sociales qui augmentent.

S'agissant des prélèvements obligatoires, ceux de l'État sont stables depuis plusieurs années : environ 17 % à la fin des années 1970 et 16,5 % en 2004, alors que ceux de la sécurité sociale n'ont cessé d'augmenter : 16,5 % il y a une trentaine d'années, 20,3 % en 2004. De même, en ce qui concerne les dépenses, celles de l'État tournent autour de 23 % du PIB sur la même période, quand celles du secteur social ont fortement augmenté : 20,1 % en 1980 contre 24,5 % en 2004.

86 Les Français consomment trop de médicaments, le nombre et le contenu des prescriptions sont très supérieurs à ceux de nos voisins. Pour le coup, les serviteurs de l'État n'y sont (quasiment) pour rien.

La situation est identique du côté des collectivités territoriales et, plus généralement, des administrations publiques locales. Leurs dépenses progressent rapidement depuis vingt ans : elles accusent, pour la première fois depuis 1995, un besoin de financement de 2 milliards d'euros en 2004, et la question du financement de leurs charges pose à nouveau problème. Là aussi, d'autres serviteurs que ceux de l'État sont en cause.

Toutefois, c'est l'État, qui, relativement à ses recettes, enregistre le déficit le plus élevé et le plus structurel. Par ailleurs, sa fonction publique est plus exposée que celle des hôpitaux ou des collectivités territoriales, plus proches du terrain.

Quatre scénarios

La vraie alternative serait de réussir à imposer au niveau européen une politique de coordination des politiques nationales jusqu'à maintenant récusée par beaucoup d'Européens – que par ailleurs le « non » de la France au projet de constitution européenne n'a pas rassurés –, ou de pouvoir obtenir durablement une forte croissance. Dans cette impasse, quatre scénarios sont possibles, tous problématiques.

Les États laissent filer les déficits : ce n'est pas une « solution », mais la réalité. C'est ce qui se passe en France, depuis une génération. Les deux conséquences – une perte d'efficacité de l'État, en Europe et dans le monde, ainsi que, d'un point de vue plus technique, un report

accru du paiement des dettes¹³ sur les générations futures¹⁴ – n'ont pas paru suffisantes à nos concitoyens pour les faire changer de position : mieux vaut s'endetter que se priver ou lutter tous les jours pour gagner plus d'argent (le nombre d'enfants est plus faible qu'auparavant et le report des dettes sur la génération future ne fait pas débat dans la société ni dans les familles, les parents et grands-parents étant d'ailleurs souvent absents parce que en voyage).

Les États augmentent leur fiscalité : ce n'est pas aisé, en particulier dans les pays comme la France, qui ont atteint des niveaux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés.

Les États réduisent leurs dépenses publiques : cela sera également très contesté par une partie de la population, le plus souvent la plus fragile et la moins informée.

87

D'aucuns proposent un traitement radical qui conduirait à la suppression de 40 000 postes de fonctionnaires par an. Il va sans dire que ce type de mesure est totalement irréaliste dans un pays où la fonction publique a démontré sa force ces dernières années (et encore récemment sur des sujets plus limités) ; sans parler de la désorganisation quasi complète qui en résulterait pour le pays, dans la mesure où les solutions de rechange ne sont pas prêtes.

En fait, stabiliser réellement les déficits puis, si possible, les réduire durablement¹⁵ serait déjà un signe positif. L'exécutif tente ainsi, depuis la fin des années 1990, de freiner les dépenses au niveau atteint : il s'est fixé une norme suivant laquelle il ne faut pas dépenser plus que ce que permet l'augmentation de l'inflation. C'est la norme « zéro volume ».

Grossièrement, chaque année la part des recettes fiscales dégagées par la croissance (environ 10 milliards d'euros pour une croissance de 2,25 %) est absorbée pour moitié par l'inflation, et pour autre moitié par l'augmentation de la charge de la dette, la progression des pensions¹⁶ et des salaires, l'augmentation des dotations aux collectivités locales, les allègements d'impôts, le financement des priorités du gouvernement,

13. Pour la première fois, l'État a emprunté à 50 ans, en avril 2005.

14. Sur la base de chiffres qui ne cessent d'augmenter, la dette des administrations publiques représente au moins deux ans de salaire de chaque actif.

15. Arrêter la progression du ratio de la dette par rapport au PIB, et le réduire, est également impérieux.

16. Les dépenses de pensions représentent 30 % des dépenses de personnel de l'État.

l'augmentation du coût des minima sociaux. Afin de stabiliser les dépenses en volume et ne pas aggraver le déficit, il faudrait, en l'absence d'augmentation des impôts ou d'une croissance plus forte, faire des économies sur d'autres dépenses, dont le champ est par définition très limité. Mission impossible sans remise en cause des structures.

Ces dernières années, l'État vit donc à crédit deux à trois semaines par an et emprunte pour financer les dépenses de fonctionnement de ses serviteurs.

Dans ces conditions, baisser les impôts constitue une pure hypothèque sur l'avenir.

88 *Les États produisent plus de services avec autant, sinon moins de recettes : c'est la recette miracle de la productivité. On ne compte plus les discours sur la nécessaire productivité des services ; ils sont justes, sans effet et sans dommage.*

Il faut aussi retrouver les leviers de commande

et c'est sans doute là l'enjeu principal de la fameuse « LOLF »

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF) est devenue le *deus ex machina* de la gestion publique : il n'y a pas un responsable qui ne parle « LOLF » aujourd'hui. La sécurité sociale vient de se voir encadrée par une loi du même genre, et l'on parle d'inciter les collectivités territoriales à développer un processus identique. Il est souhaitable que le nouveau théâtre ne se réduise pas à un décor plus moderne que la mécanique fruste et dépassée de l'ordonnance de 1959, car on ne changera pas l'administration par un simple vœu.

La voie est étroite.

Pour les grands décideurs, la LOLF reste un dispositif incompréhensible et inexplicable au grand public. L'essentiel reste de parler de « modernisation », sans aller jusqu'à déstabiliser l'électorat par des réformes inconsidérées. L'administration quotidienne a beaucoup à y perdre également : il y a tant de services dont les objectifs ne sont pas clairs, tant d'agents qui traitent les usagers comme des « assujettis », et ce dans une absence complète de connaissance des coûts des uns comme des autres.

Mais ce sont peut-être, tout de même, les « serviteurs » eux-mêmes qui doivent s'en préoccuper : ils n'ont, professionnellement et personnellement, rien à gagner du délitement de l'État et conservent une certaine idée de son service et de sa nécessité ; il apparaît comme le seul garant d'une certaine façon de vivre en société, équitable et efficace.

Par ailleurs, le tableau de bord et ses instruments sont confondus avec la route à suivre. La LOLF n'offre pas, clé en main, une stratégie pour l'État. La LOLF est centrée sur la lisibilité de l'action publique et de l'organisation administrative, elle vise l'efficacité et la responsabilité, elle invite à une réflexion sur les indicateurs, les objectifs et le contrôle de gestion. Elle ne dit pas quelle(s) politique(s) il convient de mener. Sans ce fondement, la LOLF ne sera qu'une « machinerie » de plus, dans laquelle les fonctionnaires peuvent exceller, en pure perte.

IL MANQUE UNE STRATÉGIE DE L'ÉTAT ET DU COURAGE

La LOLF, mise en œuvre comme un ensemble de procédures administratives nouvelles, a perdu de son souffle.

89

Les problèmes, nombreux, sont reportés

Un certain nombre de missions et de programmes nouvellement créés ne correspondent pas aux structures, quelquefois anciennes, héritées de l'histoire (notamment à la culture, aux finances, à la défense et à l'éducation). Ainsi, deux tiers des structures ne sont pas cohérentes avec la nomenclature, en termes d'efficacité et de responsabilités. Cela est encore plus clair avec les BOP (budgets opérationnels de programme). Il était sans doute délicat de poser ces questions de réorganisation sans retarder la mise en place formelle de la LOLF, mais, sans ce fondement, l'administration et la nomenclature ne s'ajustent pas correctement, avec le risque supplémentaire de « tordre » la gestion pour qu'elle rende efficace une structure qui ne peut l'être. Les indicateurs ne sont pas renseignés ou le sont sur des bases discutables, compte tenu du fait que, depuis l'abandon du projet Accord à l'été 2005, les systèmes d'information sont, au mieux, en retard, au pire, en cours de définition.

Le système d'information visé, dénommé Chorus, commencera à se déployer en 2008 ; le cœur du dispositif, c'est-à-dire la relation entre le système d'information financière et les nombreux systèmes à vocation de gestion, est un horizon lointain pour de nombreux responsables et le management des services restera longtemps encore du domaine de l'artisanat.

La GRH (gestion des ressources humaines) piétine, alors qu'il était visible dès 2001 qu'elle constituerait une difficulté majeure. La gestion du personnel, enfermé dans de multiples corps cloisonnés et celle des dépenses de personnel, concentrée sur les batailles d'emplois, ont rare-

ment constitué une préoccupation essentielle de l'État. La LOLF introduit une mutation majeure puisqu'elle oblige, en principe, à ajuster les moyens aux besoins, et impose que les responsables de programmes et de BOP deviennent des gestionnaires en lieu et place des directions du personnel, qui doivent changer de métier... Il est dit partout, sans doute pour (se) rassurer, que le statut traditionnel contient un potentiel d'évolution encore élevé. Soit, mais alors il est urgent que la prise en compte de la valeur des agents, des besoins réels et précis des services dans la gestion s'imposent dans les administrations. Une concertation intense devient nécessaire car, jusqu'ici, les organisations syndicales sont en retrait de la problématique liée aux résultats des politiques publiques.

90 *Il faut définir une stratégie*

Le pays peut d'abord espérer que les électeurs envoient au Parlement des majorités plus claires. L'occurrence est peu probable et relèverait du miracle, compte tenu de la complexité des enjeux et des attentes contradictoires des citoyens. La France pratique depuis plusieurs années diverses formules de cohabitation. Quant à l'Allemagne, elle va s'essayer, de nouveau, à la grande coalition.

L'état d'incertitude dans lequel se trouve le pays peut entraîner l'accès au pouvoir d'un chef charismatique ou d'une figure imprévue : cette hypothèse, bien dans la tradition d'un pays coutumier des révolutions plutôt que des réformes, n'est pas impossible. Elle n'est cependant pas souhaitable. Les conditions du succès sont ailleurs.

Donner/avoir une vision

L'État a besoin d'une vision et d'un avenir. Il n'est point besoin de certitudes à l'égard de tous les sujets, mais un consensus sérieux sur un « noyau dur » d'idées concrètes doit pouvoir être partagé entre ceux qui veulent sacraliser l'État et ceux qui souhaitent le découper. Il faut qu'il soit débattu du service public, non pas de manière inavouée, mais en posant la question existentielle : que peut-on garder ? que doit-on garder ? que faut-il sous-traiter ? que doit-on supprimer ?

La méthode de la paupérisation progressive et de la guérilla (réduction des effectifs sans savoir où l'on va, médiocres négociations sur les rémunérations, annonces de grand soir sur le statut et reculades répétées) dégage temporairement quelques marges budgétaires. Elle n'offre toutefois aucune visibilité et se révèle démobilisatrice pour l'ensemble des serviteurs. Les missions des services doivent être d'abord analysées

en elles-mêmes, afin qu'en soient tirés les effectifs nécessaires et les profils de postes.

Apprendre à compter :

rendre crédible l'information financière de l'État

Une véritable comptabilité et la certification des comptes de l'État doivent être rapidement mises en place. Il faut assurer la totale transparence et la pertinence des comptes publics, car, sans connaissance des coûts, l'évaluation de l'acteur public est très déficiente. La comptabilité devient un enjeu majeur : elle est la condition d'un rétablissement de l'adéquation entre le discours et la réalité. Entre 1997 et 2003, la Grèce a systématiquement sous-évalué son déficit ; en décembre 2004, la Commission s'interroge sur les chiffres de l'endettement italien ; le niveau réel de la dette française suscite des interrogations nationales et internationales.

91

L'État doit passer d'un contrôle d'exactitude (rigoureux, mais devenu un peu vain, compte tenu de l'ampleur et de la persistance des déficits) à un contrôle aléatoire sur la « non-tromperie » des risques encourus (quelle est la valeur de l'actif ? quelles sont les dettes réelles ? y a-t-il des provisions ? quel est le montant futur des pensions des fonctionnaires ?).

Une meilleure connaissance des charges à payer, en précisant davantage la situation réelle des finances, pourrait dès lors conduire aux décisions courageuses qui s'imposent.

Pratiquer et accepter l'évaluation

Les serviteurs de l'État (les grands comme les plus petits) n'aiment guère et pratiquent peu l'évaluation autrement que de manière rhétorique. Contrairement à ce que l'on entend quelquefois, la LOLF ne peut pas non plus à elle seule tenir lieu de système d'évaluation de l'action publique.

Depuis le début des années 1990, l'État a peu progressé dans ce domaine. Les rapports Blanc et Dollé militaient pour un approfondissement de l'analyse et un développement de la prospective des politiques publiques. Les tentatives se sont succédé : renouveau du service public, relance autoritaire de 1995, banalisation tranquille de 1997, abandon paradoxal de l'évaluation par le CGP en 2003, création de multiples conseils, autorités, hautes autorités, etc., ces dernières années ; enfin, en octobre 2005, la création d'un Centre d'analyse stratégique, auprès du Premier ministre, doit l'éclairer dans ses décisions.

En démarrant maintenant une véritable évaluation des principales politiques publiques, l'État pourrait disposer, d'ici deux ou trois ans, d'un diagnostic crédible, susceptible de déboucher sur des décisions concernant le renforcement de « ce qui marche » et l'abandon de « ce qui ne fonctionne pas ».

Susciter l'énergie

L'affaire est entendue, les serviteurs doivent être responsables, mais c'est autant de courage dont les agents de l'État ont besoin. Non pas prendre des risques, notamment à la place des décideurs politiques, mais avoir de l'énergie.

92 C'est en ce sens que le management fait souvent défaut aux serviteurs. Avec le rétrécissement de l'État et l'effacement de la souveraineté, ils pratiquent depuis toujours, quoique moins aujourd'hui, le commandement ; ils connaissent, à force de le répéter comme une leçon trop scolaire, le management de l'organisation, de la planification, du dialogue de gestion, du pilotage apparus dans les années 1980 ; il leur manque désormais le management de l'énergie et de l'invention.

Certes, sans disposer d'un projet cohérent, à la fois soucieux de la dimension collective, de la liberté individuelle et adapté à notre époque, le goût de gagner est plus difficile. Mais nul mieux que les fonctionnaires ne connaît leur administration ainsi que les ressources qu'elle cache encore pour trouver la voie à suivre. Le capital de confiance dont ils disposent toujours dans une grande partie de la population (qu'ils soient enseignants, policiers, militaires, magistrats, administrateurs, et même quelquefois grévistes) doit les conforter dans la défense et illustration d'un service public au plus haut niveau d'excellence.

R É S U M É

Les contraintes subies par les serviteurs de l'État sont fortes : internationales, financières, managériales, politiques et médiatiques. L'État progresse donc sans crédit, avec moins de leviers d'action qu'hier, et des serviteurs quelquefois moroses. Les moyens sont pourtant considérables : en France, la dépense publique est relativement élevée et les serviteurs eux-mêmes ne sont pas à plaindre. Il convient en fait de retrouver des marges de manœuvre. Tel est l'objet de la LOLF. Celle-ci cependant n'y suffira pas sans la définition d'une stratégie pour l'État.