

12 Un secteur public mal géré

Un État efficace est, plus que jamais, nécessaire, notamment parce que le monde contemporain, par ses changements répétés, induit des risques qu'il est souhaitable d'affronter mais dont les plus démunis, sans aides, supportent fort mal les conséquences. Sans mettre en question, par conséquent, un rôle actif de l'État et de la collectivité, on est en droit de penser qu'en France, la charge des administrations publiques — qui s'explique largement par une gestion défectueuse — freine la croissance de l'économie et, qu'en dépit de dépenses considérables, les missions sociales ne sont pas correctement accomplies.

Le personnel politique et l'administration sont accrochés à des pouvoirs et à des façons de l'exercer qui ne sont plus de notre temps. Cet élément clef du « système » français ralentit autant la construction d'une Europe fédérale que la pleine responsabilité des unités locales — écoles, tribunaux ou hôpitaux. Cloisonnées par la centralisation, les institutions de la République — éducation, justice, police, municipalités ou organismes sociaux — ne parviennent guère à s'entendre pour faire face aux problèmes difficiles des « cités ». L'exclusion, sous ses diverses formes, frappe près de dix pour cent de la population et la violence qui l'accompagne progresse dangereusement.

Nos mesures qui se disent « sociales » favorisent, en réalité, la clientèle politique d'une véritable forteresse jacobine. Une politique de l'emploi malthusienne (voir le chapitre 32 du site) a, par exemple, privilégié les tenants d'un des « bastions » : les hommes adultes ayant un emploi stable. La préférence donnée à la hausse des revenus comme à la diminution du temps de travail a accéléré la mise au chômage des moins qualifiés.

Ces politiques et celles qui furent menées dans les domaines de l'éducation (chapitre 31) et des retraites (chapitre 33) ont fait que la part relative de la population française qui opère dans le secteur dit marchand est la plus réduite de tout le monde occidental.

L'ouverture à tous du collège unique et, notamment, aux enfants des immigrés ne s'est pas accompagnée d'une autonomie des établissements scolaires de sorte que la diversité des méthodes pédagogiques est insuffisante. Par contre, l'Éducation nationale a gardé une forte tradition sélective. Trop nombreux sont, finalement, les jeunes qui, quasiment illettrés, trouvent difficilement leur place dans notre « société du savoir ».

Si notre État et notre collectivité mobilisent des moyens sensiblement plus élevés que nos voisins (§ 122 ci-dessous) c'est parce que les méthodes de gestion publiques sont

souvent archaïques. La participation des fonctionnaires d'exécution, leurs initiatives, leur coopération avec leurs pairs et leur animation sont, notamment, fort mal organisées. En outre la répartition des crédits est loin d'être optimale, règles budgétaires et conservatismes empêchant d'adapter, en temps voulu, les affectations aux réalités. Chroniquement, qu'il s'agisse des écoles, des tribunaux ou des hôpitaux, des moyens pourtant énormes paraissent insuffisants.

On retrouve ce vice majeur au plan global : la France a beau effectuer les prélèvements fiscaux et sociaux qui sont parmi les plus élevés du monde occidental, ses budgets publics sont en déficit répété provoquant un endettement d'autant plus menaçant que les engagements pris à l'égard des futurs retraités, ceux du secteur public au premier chef, ne sont pas comptabilisés et qu'ils sont particulièrement élevés.

L'endettement et les déficits publics, l'énormité des dépenses et leur mauvaise gestion ont été maintes fois dénoncés y compris par d'anciens hauts fonctionnaires de grand talent. (1) Conformément à notre méthode nous avons cru devoir rappeler les faits, mais il faut, évidemment aller au-delà. Pour quelles raisons notre État a-t-il tant de mal à réviser ses missions et ses méthodes ? À nos yeux, la cause essentielle est qu'une véritable caste a conquis des pouvoirs croissants dans l'administration et dans la vie politique mais, aussi, dans la direction des grandes entreprises (§ 122 ci-après.) Tandis que le monde devenait plus ouvert et plus fluide, notre forteresse étatique « bétonnait. » À l'instar du Japon, la France a créé une nomenklatura. Ses dirigeants sont sortis du même moule et sont d'origines sociales trop voisines.

L'État a fini par être géré par des professionnels de la prise du pouvoir et qui ne sont ni des leaders capables d'animer des débats publics ou de conduire des réformes. La constitution de cette caste trop fermée s'est accompagnée d'une corruption inadmissible, dans l'attribution des marchés publics notamment. Le nombre des adhérents des partis politiques a diminué, les crédits d'investissement, destinés aux travaux publics et bâtiments en premier lieu, ont grandi, devenant l'assiette de prélèvements inadmissibles. Voir le graphique 1 en fin de document.

Le processus de sélection d'une « noblesse d'État » constitue le nœud de la société française et de son système. Il exige des candidats une grande maîtrise de l'abstraction. Classés dès leur jeunesse, ceux qui seront choisis ne seront plus, par la suite, évalués de

1 *Notre État*, sous la direction de Roger Fauroux, Robert Laffont, 2000.

façon régulière. Ni leur formation ni leur promotion n'insisteront sur les capacités à mener des relations constructives avec les autres. La compétition individuelle exclut, en effet, l'apprentissage du travail en équipe et encourage un style de commandement et de gestion que le secteur privé, dans la deuxième moitié du XXe siècle, a rejeté.

12.1 — Déficits et endettement	page
12.2 — Des prélèvements considérables	page
12.3 — Des dépenses excessives	page
12.4 — Des surcoûts, leurs incidences	page
12.5 — Des méthodes peu efficaces	page

Les graphiques mentionnés dans le texte ainsi qu'une table des matières détaillée se trouvent à la fin du chapitre.

12.1 Déficits et endettement

Dans les années soixante-dix, sans avoir réellement endigué la montée des dépenses collectives, la droite, était, du moins, parvenue à ce que les déficits publics soient faibles ; la dette de l'État, ayant fondu sous l'effet de l'inflation, était limitée. Dans les années quatre-vingt, les déficits ont bondi et ont été combattus avec une « rigueur » qui a été largement verbale. Corollaire, la dette publique est passée de 20 à 60 % du PIB. Ce pourcentage, qui paraît souvent abstrait, correspond à une dette publique bien réelle de près de 100 000 FF pour chaque Français. Cela signifie que, si cette dette est financée à 6 %, il faut prélever sur chaque Français 500 FF par mois, pour payer les seuls intérêts de la dette. Voir le graphique 2 en fin de document.

Si, dans le cadre européen, la concurrence et une politique monétaire pour le coup sans doute excessivement dure n'avaient pas permis d'abaisser fortement l'inflation et les taux d'intérêt, le risque de la « boule de neige » existait : obligé d'emprunter pour payer les intérêts, le débiteur finit par s'écrouler. Cette hypothèse est, en général, écartée d'un haussement d'épaules. Pourtant, sans remonter aux banqueroutes de l'ancien régime ou aux assignats, l'Italie des années quatre-vingt-dix a été proche du précipice et la Russie y est bel et bien tombée.

Pour financer des déficits massifs le Trésor a eu recours à des modes de financement très discutables qui, assez discrets, ont coûté et continueront longtemps à coûter fort cher. À hauteur de plus de 3 000 milliards — la dette publique totale étant voisine de 5 000 milliards — des obligations de l'État ont été logées dans des contrats d'assurance-vie de FF. Les intérêts crédités chaque année au bénéfice de ces contrats sont de 150 milliards FF alors que le total des revenus mobiliers déclarés annuellement est de 100 milliards FF seulement. (1) Mais, à la différence de ces derniers, les 150 milliards ne supportent pas l'impôt sur le revenu. Le capital des contrats est également, pour l'essentiel, exonéré de droits de succession.

Ainsi, alors que les leaders de la gauche, manquant totalement de réalisme, tempêtaient contre la « capitalisation » collective (en réalité parce qu'elle menaçait l'un de leurs bastions : les caisses de retraite par répartition), les gouvernements socialistes utilisaient massivement une forme de capitalisation individuelle non seulement onéreuse mais injuste. Fouquet et Colbert, eux aussi, recouraient à des financements malsains pour assurer le train

1 Thomas Piketty, *Les hauts revenus en France au XXe siècle*, Grasset, 2 001.

de vie d'un État impécunieux.

La gauche et nos concitoyens admettent difficilement, ce que le Chancelier Schröder et son ministre des finances, après avoir créé un système de retraite de capitalisation complémentaire encouragé par l'État fédéral, ont rappelé : le déficit est antisocial. En effet, il est couvert, dans un premier temps, par l'emprunt qui procure aux épargnants un revenu, en moyenne, assez faiblement imposé, mais la dette sera remboursée par l'impôt, payé en majorité par les salariés, fortement imposés.

On aurait pu se fixer pour règle de ne financer par l'emprunt que des dépenses ayant le caractère d'investissement. Or, non seulement on ne le fit pas mais, dans les quinze dernières années on aura, joyeusement, financé des dépenses courantes par la cession d'actifs : les privatisations. Sans elles, qui ne sont pas récurrentes, nos déficits et notre endettement eussent été supérieurs.

La dette cachée

60 % du Pib, tel paraît être le niveau de la dette publique. En réalité il est bien plus élevé. Comme tous les pays occidentaux mais beaucoup plus qu'eux, la France a promis le versement de retraites par la collectivité. Non seulement ce que nous avons promis aux futurs retraités est considérable en montant (taux de remplacement élevé du salaire par la retraite) et en durée (retraite dès soixante ans) mais nous avons eu le recours le plus modique aux techniques de capitalisation. Nos négociateurs du traité de Maastricht se sont bien gardés de mettre en lumière ce phénomène. Il est vrai que le chiffrage de cette dette suppose que l'on convertisse les rentes dues en un capital et que, selon le taux d'intérêt retenu, la dette calculée sera plus ou moins lourde. Un taux modéré (voir le chapitre 33 sur les retraites) aboutit à une dette cachée supérieure à celle de la dette publique connue. **Ayant refusé la capitalisation collective, la France a une dette collective implicite, qui, si l'on inclut les retraites à servir, est supérieure à notre PIB. Elle est ainsi la plus élevée du monde occidental.**

Comme ces dérivées ne suffisaient pas, nous avons inventé la « Dette sociale » et l'impôt destiné à la rembourser (CRDS). Cette dette s'élevait en 1996, intérêts compris, à 400 milliards de FF. Le gouvernement de Lionel Jospin a ajouté les déficits des années 1996 à 1998, soit 200 milliards, et reporté à 2014 la fin du remboursement. Les enfants, peu nombreux, acquitteront donc le prix de prestations sociales que leurs parents, plus nombreux, n'auront pas assumé !

Des ténors politiques, de Philippe Seguin à Henri Emmanuelli, ont osé pester contre la soi-disant « rigueur » de cette gestion et les Français sont si habitués au laxisme dans la gestion des finances publiques qu'il ne les choque pas vraiment. Déficits et dettes d'une telle ampleur auront été d'autant plus inadmissibles qu'ils allaient de pair avec des prélèvements fiscaux et sociaux considérables. Ces derniers auraient dû suffire à financer les dépenses mais il n'en fut donc rien.

12.2 Des prélèvements considérables

« De tous les grands pays, la France est celui où les ressources courantes des administrations publiques ont représenté le pourcentage le plus élevé des productions intérieures brutes. Malgré les charges de la réunification, la pression fiscale a été en moyenne de cinq points inférieure à la nôtre en Allemagne. » (1)

Comme les dépenses collectives sont financées, majoritairement, par la TVA, la taxe sur les produits pétroliers et des cotisations sociales peu visibles, les citoyens ne protestent pas ouvertement comme ils le feraient sans doute s'ils réglaient ces prélèvements par des chèques adressés à leur percepteur. Reste que le taux normal de notre TVA est supérieur de 3 points à la moyenne des pays de l'Union européenne.

Les pays industrialisés ont entrepris depuis les années quatre-vingt, d'élargir l'assiette de l'impôt sur le revenu et sur les sociétés tout en diminuant leurs taux. (2) La France ne s'est engagée dans cette voie que tardivement et timidement. Les études d'opinion montrent d'ailleurs que les Français ne savent pas que la progressivité de l'impôt sur le revenu est supérieure à celle qui leur paraîtrait normale.

Taux d'imposition souhaité et taux réel (3)

Rev. annuel FF	100 000	300 000	500 000
Taux souhaité	8 %	9 %	16 %

1 Rapport La Martinière, *op.cit.*

2 Christophe Heckly, Réformes, ce qu'on fait les autres, *Sociétal*, 3^e trim. 2001.

3 Sondage Sofres-l'Expansion, juin 1986.

Taux effectif	3 %	14 %	22 %
---------------	-----	------	------

De nombreux faits, tels les chiffres de l'émigration de jeunes cadres, laissent à penser que ce poids des prélèvements fiscaux et sociaux encourage le départ de France et empêche l'embauche de professionnels dont nos entreprises et nos laboratoires ont besoin.

Comme on l'a rappelé, la surcharge de nos prélèvements ne suffit pas à équilibrer les comptes. Les dépenses sont trop fortes pour qu'il en soit ainsi.

12.3 Des dépenses excessives

La cause principale du montant élevé des dépenses collectives françaises est évidente. Ces charges correspondent, pour plus des deux tiers, à des dépenses des personnels (salaires et cotisations sociales) de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics.

12.3.1 Des effectifs croissants

L'emploi public a constitué une aubaine pour maints Français, notamment ceux que l'évolution de l'agriculture poussait vers la ville. Longtemps, beaucoup y ont trouvé l'occasion d'une réelle promotion sociale. En outre, l'État offrait des postes généralement moins rebutants que l'industrie. L'enquête sur le travail en France, conduite pendant plusieurs années par la CFDT (1), montre la satisfaction éprouvée par certains salariés de la fonction publique, les enseignants et les travailleurs sociaux notamment : leur travail a une utilité évidente aux yeux des citoyens comme aux leurs et les conditions dans lesquelles ils l'exercent leur conviennent.

Ayant placé la fonction publique sur une sorte de piédestal, les Français, loin de s'étonner de l'importance d'un effectif de plus de cinq millions de personnes, s'en félicitent. L'engagement pris par Lionel Jospin de stabiliser les effectifs a été rapidement oublié. Il s'agissait d'ailleurs d'une incantation médiatique à l'appui de laquelle aucun argument n'était avancé. On savait que le gel des effectifs budgétés peut-être tourné de maintes façons.

Mais, de toutes manières, la promesse a rapidement été reniée. En 2000, plus de dix mille fonctionnaires, et en 2001 plus de quinze mille, ont été embauchés et on a promis

1 *Le travail en question*, Syros, 2001.

d'engager, 45 000 agents dans les hôpitaux publics entre 2 002 et 2 004.

Encore faut-il prendre tous ces chiffres avec des réserves. Écoutons Pierre Joxe, Président de la Cour des Comptes : « Qu'il s'agisse d'emplois, d'effectifs, de rémunérations, de mode de gestion des personnels, ce qui prévaut actuellement dans la fonction publique française, c'est la diversité, l'opacité, la complexité, la distorsion permanente entre les textes et la pratique. » (1) Au demeurant, pour connaître ses effectifs, l'État a dû se résoudre à créer un « Observatoire de l'emploi public. » Quel aveu !

À partir des années soixante-dix, notre secteur privé, plus ouvert à la compétition internationale, a comprimé durement ses effectifs tandis que ceux de la fonction publique ont continué à s'accroître.

100 nouveaux actifs, entre 1979-1995 (2)

Emplois créés	<i>Pays du G7</i>	<i>Allemagne</i>	<i>France</i>
Secteur privé	68	32	-18
Secteur public	11	10	27
Chômeurs, inactifs	21	58	91
Total	100	100	100

La France est ainsi, avec la Suède, l'un des pays développés qui a la plus forte proportion de fonctionnaires : près du quart de l'emploi total du pays. Voir le **graphique 3** en fin de document.

12.3.2 Des agents plutôt bien traités

Conduites par des ministres qui sont presque tous des fonctionnaires, approuvées par un Parlement composé, lui aussi, en majorité de fonctionnaires, les politiques publiques — les 350 000 emplois jeunes par exemple — ont non seulement abouti à un gonflement quasiment ininterrompu des effectifs du secteur public mais, aussi, à un traitement relativement favorable des agents de l'État.

La fonction publique assure à ses salariés, non seulement la pérennité des emplois, mais des horaires souvent modérés. Elle a permis aux 4 millions de retraités actuels une cessation d'activité relativement précoce (voir le chapitre 33 sur les retraites). La hausse des

1 *Le Monde*, 7 janvier 2000.

2 Étude de l'OCDE citée par Jean Choussat, Note rédigée à l'intention du ministre des Finances, 1997.

rémunérations a été plus soutenue que dans le secteur privé : la progression à l'ancienneté qui, dans les périodes de forte inflation, jouait un rôle négligeable, a pris du poids dès lors que la hausse des prix devenait voisine de zéro. Contrairement à ce qui se passe en Allemagne, pour la très grande majorité des personnes concernées, les salaires publics sont nettement supérieurs à ceux du secteur privé. (1)

À partir de 1981, la gauche a délibérément provoqué un accroissement massif des effectifs. Imprégnée d'un Keynésianisme discutable, elle a feint de croire que la dépense publique engendrait la croissance. Elle cherchait, en réalité, à satisfaire son électorat et à différer des réformes pénibles.

12.3.3 Des dépenses collectives très élevées

12.3.3.1 Un excès global

En 2001 nos dépenses collectives auront représenté 52 % de notre PIB soit 10 % de plus que chez les autres pays de la zone euro, 20 % de plus que la moyenne des pays industrialisés. Voir le **graphique 4**. On peut douter que l'offre publique se soit améliorée, en quantité ou en qualité, en proportion de la progression de la dépense. Une bonne partie de celle-ci aura servi, au premier chef, à accroître, comme on l'a vu, l'emploi et les revenus de ceux qui la gèrent, corps médical compris.

L'excès de dépenses, que Bruxelles nous invite, de façon répétée, à réduire, existe au sein de l'État stricto sensu. Quelques exemples suggèrent que les dépenses ne correspondent pas à des résultats probants.

12.3.3.2 Exemples de résultats peu probants

Nous dépensons 3 % du Pib pour la défense mais notre armée a peiné à déployer, dans le Golfe ou au Kosovo, plus de dix mille hommes et le matériel approprié.

La France a un système de recouvrement des impôts qui lui coûte plus de 1,5 % des recettes contre 0,5 % aux États-Unis ou en Suède. La douane a continué à augmenter ses effectifs malgré l'ouverture des frontières.

La France est également, contrairement à ce que beaucoup croient, un des pays qui a

1 Jean Choussat, Note citée.

le plus de policiers par habitant (mais l'essentiel des effectifs appartient à des corps nationaux pour lesquels la police de proximité n'est pas la première priorité).

La moitié de notre contribution à l'Europe sert à subventionner une agriculture aux productions excédentaires. Non seulement l'environnement est gravement affecté par nombre de ses pratiques intensives mais nous annulons les effets de l'aide que nous apportons aux pays en voie de développement par un abaissement artificiel des prix pratiqués sur le marché mondial, lequel ruine leurs agricultures et leurs sociétés rurales.

Dans les vingt-cinq dernières années ce sont les dépenses des collectivités locales et des organismes sociaux qui se sont le plus fortement accrues. *Le vieillissement de la population ne laisse pas présager une diminution spontanée de la dépense collective, bien au contraire.* Nous reviendrons de façon détaillée sur ces deux catégories d'institutions, locales et sociales.

12.3.4 Guère de volonté de maîtriser les dépenses

La gestion de la dépense publique oblige tout pays à des choix difficiles mais, alors que tous nos voisins européens réduisaient le poids de cette dépense, à commencer par ceux qui en avaient été les champions, nous avons été les plus timides à agir dans cette direction.

Réduction des dépenses publiques (1)

<i>1993-1998 ; en % du PIB</i>			
Suède	11,4	Belgique	4,5
Finlande	8,5	Angleterre	4,4
Italie	7,9	États-Unis	2,2
Pays-Bas	7,6	Allemagne	2,1
Danemark	6,1	France	1,1

L'État ne s'est pas doté d'indicateurs mesurant, en quantité et en qualité les services rendus. Il ne dispose ni d'une comptabilité analytique ni d'une comptabilité patrimoniale. Le domaine public conserve sans doute des actifs, immobiliers notamment, dont il se déferait si leur valeur était rapprochée de l'activité qu'ils accompagnent ; la dette serait réduite d'autant. Faute de disposer de ces outils, les responsables ne peuvent chiffrer l'efficacité des mesures qu'ils prennent, procéder à des évaluations et opérer des corrections de tir. Et les dépenses grandissent.

Ceux qui visent moins la croissance de l'économie que l'absence de récession, peuvent faire valoir que la masse des dépenses collectives a eu des effets positifs : elle a in-

1 *Sociétal*, juin 1998.

contestablement contribué à ce que des ralentissements conjoncturels ne dégénèrent pas en crises profondes et durables. Mais, s'ils sont attentifs aux missions sociales de la collectivité, ils verront aux chapitres 31 à 35 de notre site qu'elles ont été bien mal assurées.

12.4 Surcoûts et leurs incidences

« Au risque de soulever un tollé disons que les sureffectifs de la fonction publique sont, au minimum, de 10 % soit 500 000 agents. » (1) Bien que nous ayons le plus grand nombre de fonctionnaires par habitant, les agents de l'État ne cessent de demander l'accroissement des effectifs même lorsque le nombre d'élèves scolarisés diminue ou que la durée de séjour dans les hôpitaux se réduit.

« D'incontestables manques de moyens, qui font crier, coexistent avec des moyens superflus dont on ne parle pas. » (2) Les administrations sont si cloisonnées (et si mal « managées ») que les transferts de personnels correspondant soit à des changements dans les missions soit à l'évolution de la localisation de la population ne se font que partiellement et tardivement.

« Les recrutements se font plus en fonction des habitudes qu'à partir d'une analyse prévisionnelle des besoins. Trop souvent, les moyens servent à définir, voire à justifier, les missions. Seule la mise en commun d'effectifs spécialisés permettrait des adaptations souples. » (3)

La rigidité du système est telle que les missions nouvelles conduisent, chaque année, à la création de structures également nouvelles, alors que, en contrepartie, on ne supprime que très rarement des institutions qui n'ont plus de raisons sérieuses d'exister.

Dans le domaine judiciaire l'organisation n'est pas la vertu dominante. Est-il normal que le nombre de décisions rendues par un magistrat varie du simple au triple en fonction de la juridiction — surchargée ou à l'aise — à laquelle il appartient ? Par ailleurs, il y a nombre d'années que le premier magistrat de France a conseillé, de mettre fin à la dualité Procureur-Juge d'Instruction. Elle semble en effet avoir désormais plus d'inconvénients que

1 Jean Choussat, Inspecteur général des finances, note à l'intention du ministre des Finances, septembre 1997.

2 Jean Paul Fitoussi et Pierre Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, Seuil, 2000

3 Commissariat Général du Plan, *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, rapport du groupe présidé par Bernard Cieutat, 2 000.

d'avantages et créer, notamment, beaucoup de duplications.

Certains ministères montrent que des réorganisations peuvent être accomplies, liées, parfois à une conception radicalement nouvelle des missions. Tel a été le cas pour la Défense nationale avec la suppression du service national. Le ministère de l'équipement a réalisé une réelle décentralisation de sa gestion. Bien conduite également a été la scission des PTT qui a permis la privatisation ultérieure de France Télécom. Dans le domaine de la télévision, le monopole public a été aboli et les responsabilités de l'État redéfinies. La réforme n'est donc pas impossible mais elle n'est pas généralisée.

Les études concernant l'administration des finances avaient conduit, en 2000, à prévoir sa profonde réorganisation. La France compte 134 000 agents fiscaux contre 52 000 en Grande Bretagne. Elle entretient 65 bureaux fiscaux par million d'habitants contre 8 en Allemagne. (1) Mais le gouvernement, face à l'opposition du personnel et de ses syndicats, a renoncé à une réforme sérieuse de ce vaste domaine.

Impuissance à réformer et jacobinisme se sont associés pour que l'ensemble formé par les administrations centrales et celles des collectivités locales soit très coûteux. « L'addition de quatre niveaux de collectivités locales, aux compétences enchevêtrées, aux ressources croisées, complexes et, dans le cas des petites communes, insignifiantes, procède-t-elle d'un calcul inavoué de l'État cherchant à diviser pour mieux régner et arbitrer ? » (2) En dépit de la création, utile, de nouvelles structures intercommunales, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales ont plus que doublé au cours des quinze dernières années sans que, en contrepartie, l'administration centrale ait été énergiquement allégée et rationalisée.

L'Éducation nationale compte 16 Académies, la Défense nationale 10 régions militaires, les Ponts et Chaussées 23 circonscriptions, et le Ministère des Finances 26 directions régionales.

La collectivité assure aussi le financement principal du plus grand nombre de médecins et de pharmaciens par habitant en Europe. L'effectif de nos médecins est passé, depuis la guerre de 40 000 à près de 200 000 et le personnel des hôpitaux de moins de 200 000 à plus de 700 000. La France dépense pour la santé 25 % de plus que la moyenne des pays de l'OCDE mais le gouvernement de Lionel Jospin a, brusquement, accepté que l'application

1 Pierre-Patrick Kaltenbach, *Tartuffe aux affaires*, Les Éditions de Paris, 2001.

2 *Notre État*, op.cit.

de la loi sur les 35 heures se traduise par 45 000 embauches.

Depuis 1970, dix-sept plans de rééquilibrage des finances de l'assurance-maladie ont été annoncés : un tous les dix-huit mois en moyenne. Depuis deux ans le Parlement « autorise » une augmentation des dépenses de 3 % par an ; elles croissent au rythme de 6 %. C'est, en réalité, le système lui-même qui est bancal. Le libre choix du médecin et le paiement à l'acte, pratiques dominantes dans notre système de soins, sont-ils compatibles avec le tiers payant ? Les dépenses couvrent, essentiellement, les revenus des professions médicales. Les recettes dépendent de la masse salariale des cotisants. Les unes et les autres n'ont aucune raison de s'ajuster spontanément. Autrement dit, si nous avons un nombre record d'agents de la fonction publique c'est que le management est défectueux mais c'est aussi que missions et règles du jeu sont mal définies.

Ce dernier défaut résulte, d'abord, de la carence du Parlement. Ce serait, normalement, un de ses rôles essentiels que de s'interroger sur les missions des différents départements ministériels et, partant, sur le bien-fondé des dépenses. Dans les faits, l'intervention des élus dans l'élaboration du budget a été limitée. L'essentiel des dépenses a été reconduit d'année en année, seules les mesures nouvelles — moins de 5 % du total — intéressant vraiment les parlementaires.

Le Parlement ne pose pas assez souvent la question : « un service ministériel est-il nécessaire ? sinon il faut le fermer. S'il est nécessaire faut-il que ce soit l'État qui l'assure ? Ne peut-on le sous-traiter à un fournisseur privé ? » (1)

Une réforme des procédures budgétaires a été adoptée en 2001. Espérons qu'elle remédiera à ces défauts. Mais la caste qui nous gouverne s'efforcera sûrement de limiter la portée de la réforme. N'oublions pas, en effet, que, dans les années soixante l'administration a tenté, en vain, d'implanter la méthode dite de la rationalisation des choix budgétaires. Dans les années soixante-dix on parlait d'évaluation et dans les années quatre-vingt une école dite managériale a cherché à faire prévaloir des méthodes modernes. (2)

12.5 Des méthodes peu efficaces

À ce stade, le visiteur de notre site risque fort d'être lassé par nos critiques. S'agit-il uni-

¹ Peter Lilley, ancien ministre, conservateur, de la Sécurité sociale britannique. *Le Monde* 20 juin 2000.

² *État et gestion publique*, Actes du colloque du 16 déc. 1999.

quement de défendre le porte-monnaie des contribuables ? Il faut, au contraire, être convaincu que la mauvaise gestion des moyens publics se traduit par un développement économique insuffisant (voir ci-dessous) et, finalement, par les souffrances de citoyens maltraités qui auraient du être évitées. « Comment parvenir à réduire le chômage si nos prélèvements continuent de dissuader l'activité ? » se demande un des leaders socialiste. (1)

12.5.1 Une gestion ringarde

De hauts fonctionnaires, aussi, s'attristent : « nous nous désolons de voir cette Administration, qui a tenu jadis les premiers rangs dans le monde grâce à sa compétence, laissée à l'écart du mouvement de modernisation qui transforme la société et menacée de compter parmi les plus ringardes d'Europe... Les échecs systématiques des réformes engagées par des gouvernements aussi différents que ceux conduits par Michel Rocard, Alain Juppé ou Lionel Jospin témoignent de la résistance obstinée du secteur public à la nouvelle donne issue de la mondialisation. » (2)

Les leaders politiques, même lorsqu'ils perçoivent les évolutions de la société contemporaine et les adaptations qu'elles exigent de l'administration savent fort mal prendre appui sur l'opinion de façon à mener à bien ces réformes en vainquant les inévitables résistances qu'elles soulèvent.

Nous avons déjà cité des réformes réussies dans le secteur public. Un autre exemple montrera que les ministres et l'administration jouent un rôle clef sans être les seuls acteurs. « La réforme portuaire ne s'est faite que parce que le monde économique tout entier l'a demandée, qu'une administration a bien préparé les dossiers, que le Politique a eu le courage et que les dockers et les chefs d'entreprise ont eu l'intelligence des mutations en cours. » (3)

Habiles à combiner des courants politiques divers pour conserver le pouvoir, nos leaders politiques s'avèrent maladroits tant à l'égard des électeurs que des fonctionnaires. Leur mode de relation est efficace avec leurs pairs ; il l'est peu avec les autres. Les défauts essentiels de leur méthode sont leur difficulté à faire confiance et, ce qui va de pair, leur amour inconsidéré du décret et de l'écrit.

1 Laurent Fabius, *Le Monde*, 25 août 2 000.

2 *Notre État*, op.cit.

3 Francis Massé, *Le silence politique*, Ouest-éditions, 2 000.

12.5.2 Une centralisation conservatrice

Difficulté à faire confiance en déléguant : la centralisation des décisions est une autre tradition française dont, en réalité, en dépit d'innombrables discours ou textes, nous ne parvenons pas à nous défaire. C'est ainsi que, dans les années quatre-vingt, on a donné aux salariés des collectivités locales et des hôpitaux un statut national, obstacle majeur à une gestion décentralisée. Contrairement à maintes affirmations, aussi, c'est à une « silencieuse et profonde étatisation de notre système de santé » (1) que nous avons assisté dans les années récentes. Enfin un examen attentif des décisions prises en matière de ressources financières des collectivités locales montre la volonté de Paris de recentraliser les décisions.

Autres exemples : était-il nécessaire que Claude Allègre décide du nombre d'instituteurs dans l'Hérault ? Que Martine Aubry négocie elle-même avec les radiologues ou que Laurent Fabius, Premier ministre, s'intéresse à un test de dépistage du sida ?

Il ne suffit pas de constater que les méthodes qui misent sur les comportements responsables des gestionnaires ne sont guère mises en œuvre. Il faut se demander pourquoi il en est ainsi. Deux raisons, trop rarement évoquées, se combinent pour qu'il en soit ainsi. La première se manifeste au « sommet », la seconde à la « base ».

Au sommet, la majorité des hommes politiques, des membres des cabinets ministériels et des hauts fonctionnaires entendant garder ses pouvoirs (et ses habitudes), ne peut avoir le désir profond de mener à bien une vraie décentralisation non seulement en faveur des collectivités locales mais, aussi, des unités « opérationnelles » telles qu'établissements scolaires, tribunaux ou hôpitaux.

À la base, le statut de la fonction publique garantit l'autonomie des individus à l'égard des « chefs ». Elle le fait à un prix prohibitif : les unités de terrain, hôpitaux, écoles, tribunaux, ont le plus grand mal à s'adapter avec souplesse à l'évolution de la société et à ses demandes. Les responsables n'ont pas, en matière de personnels au premier chef, la possibilité de gérer avec efficacité les moyens dont ils disposent. De petits chefs, enseignants, magistrats ou médecins peuvent refuser que leurs actes, financés par la collectivité, soient supervisés.

Dirigeants du système et fonctionnaires d'exécution s'entendent pour préserver, autant que faire se peut, les relations binaires et verticales, celle du maître à l'élève. Est-elle

1 Jean de Kervasdoué, in *Notre État*, Roger Fauroux et alii, Robert Laffont, 2001.

d'essence religieuse ? Elle a, en tout cas, été confirmée sous la Révolution qui ne voulait pas d'intermédiaire entre l'État et le citoyen. Cette relation ne correspond pas aux structures du monde contemporain dans lequel se développent le travail en équipes et des relations horizontales, en réseaux.

12.5.3 Une société verticale, régie par décret

Si le secteur privé a procédé à une réduction des niveaux hiérarchiques, à quelques exceptions près (Directions départementales de l'équipement) cette modernisation a été très timide dans le secteur public. Le rapport, déjà cité, du Commissariat général au plan, (1) décrit des hiérarchies et des cloisonnements qui couvrent des emplois non analysés et une absence de relation entre les postes de travail et leur utilité. Le management par la prévision et la décentralisation n'est pas le fort de la caste qui nous gouverne. Elle adore, par contre, se manifester par l'écrit.

Le Conseil d'État, fait exceptionnel, a reproché au législateur l'abondance des textes produits : trop de lois nouvelles ne peuvent être connues et respectées. Le gouvernement s'avère d'ailleurs incapable de faire paraître les textes d'application dans des délais raisonnables. « Le journal Officiel est passé de 7 000 pages en 1976 à 17 000 aujourd'hui. Le code du travail et le code des impôts ont augmenté en volume de 35 % depuis 1978. » (2)

La loi de 1995 sur l'emploi des jeunes occupe 23 pages du Journal Officiel ; celle sur les 35 heures est de la même veine. Tentant de tenir compte de la diversité des situations, ces textes sont d'une telle complexité que leur application dans les entreprises moyennes est un véritable casse tête.

En 1989, lors d'une réunion hebdomadaire du cabinet du Premier ministre, un préfet apporta, en guise d'illustration, un paquet de plus de 80 centimètres de haut, ensemble des circulaires reçues par chaque préfecture au cours de la semaine précédente. (3)

Notre énarque ou notre polytechnicien ayant réponse à tout, on a vu les cabinets ministériels élaborer en quelques semaines des solutions élégantes et médiatiques aux problèmes qui leur sont posés, sans avoir procédé à un examen suffisant des réalités ; sans avoir pu, a fortiori, expérimenter des solutions alternatives. Brillants sujets devenus dirigeants, les

1 *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, op.cit.*

2 Martine Aubry, *Le choix d'agir*, Albin Michel, ?

3 *Notre État, op.cit.*

membres de notre nouvelle noblesse manquent d'écoute et provoquent des protestations des citoyens : « Ne sous-estimez pas nos problèmes ! Vous les traitez sans les comprendre, vous nous méprisez, vous nous considérez comme des exécutants sans voix au chapitre. Écoutez-nous au moins ! » (1)

12.5.4 Un employeur déplorable

Tout au long des 400 pages du rapport de la Cour des comptes sur la fonction publique, rendu public en 2001, l'État apparaît comme un employeur déplorable. On a déjà relevé que l'État ne connaissait même pas le nombre exact de ses agents. L'État a dû créer, en 2001, un « observatoire » (!) pour combler cette énorme lacune.

Que la gestion soit beaucoup trop faite à la petite semaine, la décision de créer 45 000 postes dans les hôpitaux publics le confirme. Après avoir repoussé la discussion avec les personnels concernés, le ministère de la santé semble avoir découvert qu'il n'avait pas formé assez d'infirmières et que l'application de la loi sur les 35 heures allait accroître le manque d'effectifs.

Les rapports de la Cour des Comptes et du Plan demandent que des gestions prévisionnelles à moyen terme soient enfin mises en place au moment où des départs en retraite massifs vont conduire à un grand nombre d'embauches. Ils également demandé qu'on « rompe avec la pratique du remplacement emploi par emploi, que des redéploiements d'effectifs soient combinés avec une politique de réorganisation des services et de définition des compétences nécessaires... qu'on corrige, aussi, le formalisme et le caractère académique des concours de recrutement » et qu'on fasse la place à d'autres procédures d'embauche. (2)

Les rémunérations ne sont guère mieux gérées que les effectifs. La progression à l'ancienneté est un élément clef du statut destiné à protéger les salariés de l'arbitraire des « chefs ». Le résultat est que l'autorité de ces derniers est limitée et que les rémunérations traduisent mal la différence entre l'agent actif et celui qui l'est moins. Le rapport du Plan suggère aux administrations de regarder de près les exemples, désormais nombreux, de pays qui traduisent les performances, variables, des agents dans les rémunérations.

À l'origine, sans doute, les primes étaient censées avoir ce but. Un ingénieur des

1 Michel Crozier, *op.cit.*

2 *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, op.cit.*

Ponts et Chaussées qui gagne 20 000 FF par mois, en milieu de carrière, perçoit en outre 15 000 FF de primes. Mais il est désormais établi que les primes sont devenues un obscur maquis, consacrant des avantages acquis et non plus des prouesses. La Cour des Comptes a obtenu qu'au ministère de l'équipement, les primes, alimentées par les travaux en régie soient budgétisées à partir de 2 000. (1) C'était bien le moins. Reste à définir, négocier puis mettre en place des politiques équitables mais stimulantes.

Malheureusement, et c'est un autre défaut de la façon dont les relations avec le personnel sont gérées, les ministres et les directeurs de l'administration n'ont pas une solide culture de la négociation. (2) Le décret leur convient mieux que le débat. Et la forte centralisation des décisions concernant le personnel rend très difficile la conduite de négociations qui, ayant des objets pratiques, peuvent déboucher sur des compromis. On baptise de « négociations » des rencontres nationales entre directions et syndicats qui prennent généralement le caractère de grandes cérémonies formelles, occasions de proclamations de grands principes. (3) On a vu que la gauche, en nationalisant les statuts des personnels des collectivités locales et des hôpitaux publics, avait étendu à des centaines de milliers d'agents le défaut qui prévaut dans la fonction publique d'État.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que la sphère publique soit devenue le théâtre des conflits les plus nombreux : un quart des effectifs salariés français, trois quarts des conflits. (4)

12.5.5 Un contrôle très insuffisant

Le secteur public utilise mal les moyens dont il dispose. Premier facteur : ses politiques ne sont pas assez claires ni énergiques. Si les acteurs du secteur privé savent, au prix de vraies réorganisations, diminuer de 10, de 15 %, voire plus les coûts engagés, les révisions des budgets publics sont faites à la marge et les « mises à plat » rares. L'annualité routinière reste la règle générale, même si des programmes militaires pluriannuels sont maintenant en place (encore que leurs révisions substantielles soient très fréquentes).

Politiques timides donc mais contrôles insuffisants aussi. Les évaluations des diverses

1 *Le Monde*, 2 décembre 1999

2 *Notre État*, *op.cit.*

3 *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement*, *op.cit.*

4 *Le Monde*, 8 novembre 2001.

entités qui composent le secteur public sont défectueuses. L'absence de comptabilités analytique et patrimoniale et l'obscurité des primes versées sont autant d'obstacles à une gestion rationnelle.

Le gouvernement et l'administration disposent pourtant de corps de contrôle nombreux et d'une grande compétence technique. Mais deux défauts graves rendent les contrôles peu opérant. D'une part, ils restent trop axés sur des contrôles formels : la dépense correspond-elle à une ligne budgétaire. « Le contrôle de gestion est inexistant. » (1)

D'autre part, même si cette dernière affirmation est trop générale et en supposant qu'un contrôleur ait bien relevé des erreurs de gestion, il n'est pas certain que celles-ci seront signalées de façon claire ni qu'elles se traduiront par des actions correctrices. « À quoi riment, en effet, les instances d'inspection lorsque, trop soumises au pouvoir, elles en deviennent complices ou, trop lointaines, elles ne disposent pas des moyens d'agir ? » (2)

On retrouve ici, une fois de plus, la rencontre entre les intérêts des fonctionnaires d'exécution et ceux de la caste qui détient le pouvoir. Les premiers ne veulent pas être évalués, ni à titre individuel, ni en tant que membre d'une entité. C'est de façon très laborieuse que certaines évaluations ont été mises en place dans les années récentes et il reste très difficile d'en tirer des conséquences effectives.

Quant à notre nouvelle noblesse elle s'est ingéniée dans le système bancaire par exemple, à ce que responsables des établissements et personnes exerçant des fonctions de tutelle ou de contrôle appartiennent aux mêmes corps. « La déroute du Crédit Lyonnais conduit à dénoncer les effets pervers de l'esprit de corps au sein d'élites trop homogènes. » (3)

« L'audit d'une entreprise conclut à la défaillance du commercial, de l'international, de la comptabilité, du contrôle de gestion, de la recherche, des relations humaines, de la communication et du service juridique ; il constate, en bout de chaîne, une production qui est souvent de qualité mais à des coûts de revient supérieurs à ceux de la concurrence. Qui serait prêt à investir sur l'avenir de cette entreprise-là ? » (4)

« Le manque de confiance de la société dans la représentation publique ne s'explique

1 *Fonctions publiques : enjeux et stratégie pour le renouvellement, op.cit.*

2 Hugues de Jouvenel, *Fituribles*, avril 2 0001.

3 Pierre Rosanvallon, in *France les révolutions invisibles, op.cit.*

4 *Notre État, op.cit.*

plus seulement par la médiocrité de certains résultats. Mais par l'incontrôlabilité perçue du système. » (1)

12.5.6 Conclusion

En 2001, la majorité des Français s'est montrée plutôt satisfaite de la marche du pays. La croissance du nombre des bénéficiaires d'allocations et la diminution simultanée de la proportion de personnes actives dans les secteurs économiques ne les inquiétaient pas. Ils ne craignaient pas que la France des 35 heures et des dépenses collectives record ait du mal à supporter une compétition internationale qui ne va pourtant pas aller en s'amoindrissant. Que des jeunes Français s'expatrient et que nous ayons du mal à retenir les capitaux chez nous nous inquiète plus qu'eux. Nous aussi redoutons que « *la France recule et s'enfonce doucement, le gouvernement essayant de ne pas trop le faire savoir.* » (2)

Il ne s'agit pas, comme le disaient en se raillant les manifestants de 1968, d'être amoureux d'un taux de croissance élevé. Mais nous savons que sans croissance le chômage ne se résorbera pas. Comment imaginer aussi que notre énorme machine sociale qui n'arrive pas à scolariser solidement quelque dix pour cent de la population, qui ne parvient pas à soigner et à loger correctement une fraction également élevée de la population, améliore ses résultats si l'économie ne lui procure pas les ressources dont elle a besoin ?

Il n'est donc pas possible de se satisfaire de la très mauvaise gestion de la moitié de ses ressources que la collectivité confie à l'État, aux collectivités locales et à la Sécurité Sociale. La machine jacobine ne parviendra pas à reconquérir les banlieues et à faire reculer la violence. Cette machine, désormais inefficace, demande toujours plus de moyens mais l'Europe nous interdit de recourir aux solutions que nous aurons si longtemps utilisées : l'augmentation des taux des impôts et des cotisations d'une part, le déficit, son corollaire l'endettement et son poison, l'inflation, qui avait le grand « avantage » de dévaloriser la dette publique, d'autre part.

Prélèvements très élevés, performances critiquables, corruptions dans lesquelles sont engagés de trop nombreux leaders politiques : les éléments d'une révolte existent et les Français, aujourd'hui passifs, sont capables de changer d'humeur avec cette brusquerie qui a surpris plus d'une fois. Résultant de l'élection du printemps de 1995, le tandem Chirac-

1 Pierre-Patrick Kaltenbach, *Tartuffe aux affaires*, Les Éditions de Paris, 2001.

2 Gérard Mestrallet, Président du directoire de la Sté Lyonnaise des Eaux, *Interview*, *op. cit.*

Juppé bénéficiait d'un bon soutien de l'opinion qui s'est effondré dès l'été avant que les grèves de l'automne ne prennent le caractère d'une fronde.

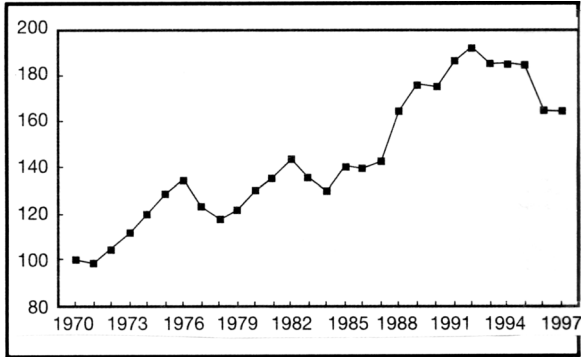
Ce que Roger Fauroux a dit de l'éducation nationale — « *elle est au bout du rouleau* » — s'applique à l'ensemble de notre machine collective et tout conduit, par conséquent, à chercher les causes profondes de la mauvaise gestion de nos affaires collectives.

Étudiant notre société, la Cofremca, dans sa lettre de l'automne 2001, soulignait « que le décalage entre les gens et les sociétés civiles d'un côté, les pouvoirs publics et leurs méthodes de gouvernement de l'autre n'ont cessé de s'accroître au cours des dernières décennies. Alors que les premiers se transformaient en profondeur et se complexifiaient à l'extrême, les seconds cherchaient à préserver leurs formes et leurs pratiques anciennes. »

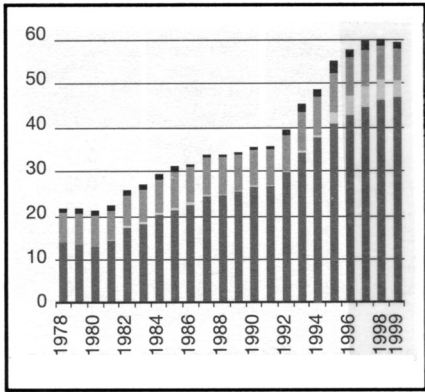
Le chef du service de l'évaluation et de la modernisation de l'état au Commissariat général au Plan, Nicolas Tenzer, rejoint ce diagnostic lorsqu'il affirme « Ce n'est pas la société française qui est bloquée, ce sont les corps de direction qui bloquent la société. »

(1) Oui le contraste est devenu énorme et sans doute intenable entre une société civile qui s'est ouverte sur le monde, a décentralisé la gestion, rémunéré la prise de risques et la performance, a pris des mesures souvent drastiques et la forteresse dans laquelle une nouvelle caste, au recrutement de plus en plus clos, s'est enfermée, désireuse de conserver les choses en l'état et ses pouvoirs parisiens. L'objet du chapitre 13 est d'analyser ce contraste dont on a compris qu'il était, à nos yeux, central.

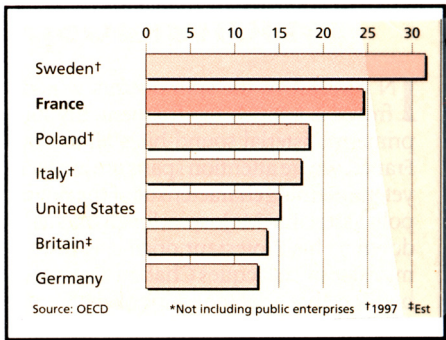
graphique 1 Investissement public local
en milliards de francs



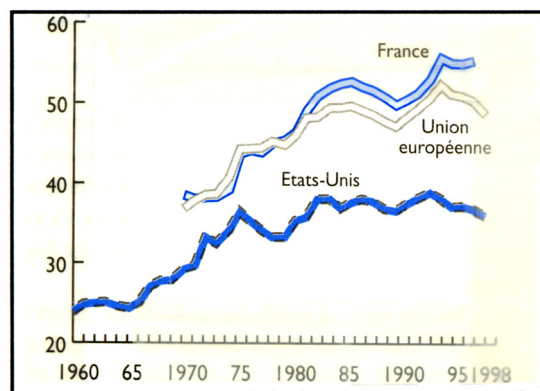
graphique 2 Dette publique
en pourcentage du PIB



graphique 3 Emploi public
en pourcentage de l'emploi total en 1998



graphique 4 Dépenses publiques totales
en pourcentage du PIB. Source :Rexecode.



12 Un secteur public mal géré	1
La dette cachée	5
12.2 Des prélèvements considérables	6
12.3 Des dépenses excessives	7
12.3.1 Des effectifs croissants	7
12.3.2 Des agents plutôt bien traités	8
12.3.3 Des dépenses collectives très élevées	9
12.3.3.1 Un excès global	9
12.3.3.2 Exemples de résultats peu probants	9
12.3.4 Guère de volonté de maîtriser les dépenses	10
12.4 Surcoûts et leurs incidences	11
12.5 Des méthodes peu efficaces	13
12.5.1 Une gestion ringarde	14
12.5.2 Une centralisation conservatrice	15
12.5.3 Une société verticale, régie par décret	16
12.5.4 Un employeur déplorable	17
12.5.5 Un contrôle très insuffisant	18
12.5.6 Conclusion	20