

42 L'État renoué

42.0 Résumé du chapitre

Que de changements dans notre vision de la nation et notre conception de l'État ! 1989 aura vu à la fois célébrer le bicentenaire de la Révolution et s'amorcer l'effondrement du système communiste. L'État régissant l'économie notamment par la nationalisation des entreprises, qui y croit désormais ? Par contre l'État-providence est bien là, essentiel, considérable et défectueux. Il a complété l'égalité des droits, proclamée en 1789, par une solidarité consistante si imparfaite. Est-on parvenu à établir entre les citoyens ces liens qu'en 1900 le patriotisme maintenait en dépit de clivages sociaux ou religieux accentués ? Éducation et revenus accrus, comme le courant favorable à l'individualisme, ont, dans tout l'Occident, renforcé l'autonomie des personnes. En France ces phénomènes se sont greffés sur une société dans laquelle, depuis la Révolution, les corps intermédiaires sont faibles. Que l'époque des embrigadements totalitaires semble lointaine !

Dans le même temps, phénomène stupéfiant, la société trop homogène par sa formation, son parcours professionnel et ses origines sociales, qui a pris le contrôle des partis de gouvernement, des postes ministériels, de la haute administration et de nombreuses grandes entreprises a, sans s'en rendre compte, marché contre ces courants qui affectaient la société. Nos dirigeants sont les héritiers de puissantes et anciennes traditions nationales : la France, contrairement à la Grande-Bretagne n'a pas une pratique de contre-pouvoirs efficaces. En mettant fin aux guerres de religion, Henri IV, Louis XIII et leurs ministres avaient édifié un pouvoir dit absolu, réduit les protestants et limité les prérogatives non seulement des anciens féodaux mais aussi de l'Église. Louis XIV et ses descendants, en exaltant la nation et l'État, préparèrent bien involontairement la République jacobine.

Or, en 2003, notre République est devenue décentralisée aux termes de sa constitution tandis qu'un projet, lui aussi constitutionnel, était élaboré par une convention européenne. Déjà, maintes *missions* sont confiées aux régions ou aux départements tandis que d'autres, comme la politique monétaire ou la négociation des accords commerciaux avec des pays tiers, n'appartiennent plus aux états européens. L'État-nation centralisé, socle du modèle français traditionnel, est bien en question. Cependant, les leaders qui nous gouvernent, n'ont montré d'enthousiasme ni pour une décentralisation efficace ni pour une Europe fédérale. Ils ont préféré gérer l'immédiat et garder le maximum de pouvoirs ; celui de nommer des responsables qui auraient dû l'être par les conseils d'administration ou autres instances appropriées mais qui, du coup, ont perdu leur autorité. La

façon dont *fonctionne* notre État fait passer au second plan les préoccupations stratégiques. Des slogans électoraux simplistes — la retraite à 60 ans, les 35 heures — ont conduit à des mesures aberrantes compte tenu soit des perspectives démographiques soit de la concurrence que nous font des voisins qui gèrent leurs affaires de façon moins démagogique. Cet État brouillon multiplie lois et décrets mais réagit avec un retard considérable aux phénomènes de notre époque et notamment aux changements de tendances. Il aura fallu attendre 2003 pour que des ministres reconnaissent que l'intégration des immigrés avait été très insuffisante et que notre taux d'illettrisme était inacceptable pour l'époque. Finalement, la gestion de l'État-providence, en dépit des énormes progrès accomplis au cours du dernier demi-siècle, n'a pas été capable d'enrayer l'exclusion. C'est dire que, dans le champ où il continue à disposer de larges pouvoirs, son efficacité est loin d'être démontrée.

N'existe-t-il pas un lien entre une gestion à court terme, au souffle court, et l'absence de débats publics ? Une démocratie qui agit *pour* le peuple, ne doit-elle pas y procéder, aussi, *par* le peuple ? Or, lorsqu'on examine les grands domaines de notre vie commune — l'éducation, la santé ou l'emploi — on relève que peu de réflexions approfondies ont été conduites au cours des dernières décennies sur les finalités des actions publiques. (1)

Si des débats sérieux avaient lieu, leurs conclusions constitueraient les exposés des motifs des mesures dont les objectifs seraient clairement énoncés. C'est bien ce que prévoit la nouvelle procédure budgétaire instaurée par la loi organique du 1^{er} août 2001 qui, si elle est menée à bien, provoquera une profonde transformation de la façon dont notre État est géré et redonnera au Parlement le rôle qui devrait être le sien dans une démocratie. Cette réforme visionnaire sera-t-elle menée à bien et d'une manière autre que formelle ? Nos inquiétudes sont à la hauteur de nos espoirs.

Si une définition approfondie et claire des objectifs est effectuée, alors l'État peut décentraliser la réalisation. Déléguer, contracter avec des agences ou opérateurs extérieurs aux administrations centrales : entités publiques — souvent locales — ou privées disposant d'une large autonomie de gestion et notamment de celle de leur personnel, point crucial à nos yeux. Il reste du ressort de l'État central de fixer les normes à respecter par les opérateurs comme les critères qui permettront d'évaluer *a posteriori* leurs prestations. Les autorités de contrôle devraient disposer d'une indépendance déterminée par la loi mais aussi, comme maints exemples en ont montré la nécessité, d'un recrutement nettement différencié de celui des gestionnaires.

Ceux qui dirigent notre État, après avoir abusé de slogans puisés dans des manuels d'histoire, ont dû, soit en 1983 soit en 1995, virer de bord mais sans le reconnaître ni, *a fortiori*, expliciter les raisons de ces mouvements. Les citoyens ont senti la duperie et leur confiance à l'égard du pouvoir s'est effritée. Les votes du printemps de 2002 exprimaient sans doute le dépit de citoyens déçus par

1 Francis Massé, *Le silence politique*, Ouest-éditions, 2000.

l'impuissance de l'État sur lequel ils avaient trop compté mais aussi leur rejet d'une société politique qui ne les représente plus de façon fidèle et constructive. Le vote a été davantage vécu comme un mode de protestation que comme un processus normal de délégation.

Les deux obstacles que rencontre dans notre pays le jeu d'une démocratie efficiente — une élite politique plus fermée que chez nos voisins et des citoyens plus individualistes que jamais — ont-ils quelque chance de s'atténuer ? Nous l'espérons. Dans des entreprises mondialisées nos grandes écoles ne détiennent plus les pouvoirs qui étaient devenus les leurs et la perte de ces débouchés est en passe de remettre en cause le système élitiste français — voir le **graphique 1** en fin de document. Certes, il faudra beaucoup de temps pour que le monde de la politique, celui de la haute administration et des entreprises participent d'une société plus ouverte, mais le mouvement est sans doute amorcé.

Du côté des citoyens, la réalité est à la fois inquiétante et pleine de promesses. Dans nombre de catégories sociales, la désaffection pour le syndicalisme a grandi mais, en même temps, on voit fleurir un très grand nombre d'initiatives y compris dans les secteurs de notre vie publique les plus dégradés. N'est-ce pas par l'association des citoyens qu'il faut rebâtir le contrat social ? Par un mouvement de bas en haut prenant la relève du vieux trajet hiérarchique ? N'est-ce pas ainsi que la République, qui a donné un contenu de plus en plus riche aux deux premiers termes de sa devise, la liberté et l'égalité, trouvera un sens au troisième, bien négligé, la fraternité ?

| | |
|--|---------|
| 42.1 Les missions de notre temps | page 4 |
| 42.2 Une gestion modernisée | page 13 |
| 42.3 La décentralisation et la fédération européenne | page 21 |
| 42.4 À la tête de l'État | page 25 |
| 42.5 Pour un contrat social rénové | page 27 |
| 42. Annexes, graphique et table des matières détaillée | page 35 |

Pour des raisons techniques, la table des matières détaillée et les graphiques sont rejetés à la fin du chapitre. Nous insistons auprès de nos visiteurs pour qu'ils aient les graphiques sous les yeux lorsqu'ils liront les textes correspondants.

42.1 Les missions de notre temps

42.1.1 Du pouvoir « absolu » à l'État-providence

Pour les auteurs du site < contrat-social.com > un État respecté a toujours été indispensable à une société qui se veut civilisée. Louis Veillot affirmait : « Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui protège. » L'actualité montre en effet, en Russie, en Colombie et en tant d'autres lieux, ce qu'il advient lorsque la loi n'est pas appliquée. Un État national efficace dans les domaines qui restent les siens est d'autant plus nécessaire que les instances européennes ou mondiales sont, du point de vue de Sirius, récentes et à maints égards peu assurées.

Mais le rôle de l'État a connu, au fil des siècles, une extraordinaire évolution. C'est en assurant finalement la paix civile entre des citoyens meurtris par d'interminables guerres de religion que la monarchie française a pu asseoir un pouvoir baptisé de façon quelque peu excessive d'absolu. Elle se dégagait de l'emprise des féodaux comme de la tutelle de l'Église ; Mazarin disparu, Louis XIV entendit être son propre premier ministre. La monarchie française affirma le rôle de l'État et établit le culte de la nation qui conduisit au sacrifice de tant de vies. Elle affirma ainsi son emprise sur les individus et sa posture face à l'Église. Ces personnes morales — l'État et la nation — exaltées par les rois, la République s'en saisit, les détrôna et, grâce à eux, se construisit. (1) Au terme d'un processus très long, la séparation des pouvoirs religieux et civil, un des apports essentiels du christianisme finit par se réaliser.

Progressivement, les *desiderata* des gouvernés durent être pris en compte par le pouvoir toujours tenté de se magnifier. À « l'État c'est moi » finit par succéder un État-providence à l'appellation fort suggestive. L'État ne prétendit plus à cette forme de transcendance qui avait permis aux totalitarismes de prévaloir. L'autonomie des individus put s'affirmer ; son principe était posé par les religions qui affirment la relation personnelle de l'individu avec Dieu mais il aura fallu des siècles, aussi, pour qu'elle soit vraiment reconnue et que l'Europe continentale comprenne l'attitude des Anglo-saxons ; ils entendent, avant tout, que l'État respecte l'*habeas corpus*, le droit de pratiquer la religion de son choix, les droits de propriété et toutes les libertés qui garantissent les moyens de mener la vie qu'on souhaite. (2)

1 Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde, une histoire politique de la religion*, Gallimard. 2002

2 Jürgen Habermas, Trois versions de la démocratie libérale, *Le Débat*, mai-août 2003.

Aussi bien deux tendances contradictoires animent-elles les Français d'aujourd'hui. D'un côté ils attendent toujours beaucoup de leur État auquel ils attribuent une omnipotence de moins en moins vraisemblable ; de l'autre, ils refusent les interventions qui mettent en cause leur liberté d'individus voire, plus prosaïquement, leurs intérêts.

Les individus n'ont plus une vision commune de leur destinée ; ils ne révèrent plus des institutions qui ont perdu leur caractère quasiment sacré — l'école, la médecine, la Justice. Ils cherchent leur avenir en tâtonnant. On ne croit plus que la collectivité puisse marcher vers un Eldorado mais on souhaite atteindre un mieux-être collectif laissant aux personnes une large liberté de conscience et d'action. C'est par le débat et la réflexion des plus sages (1), que les règles de la vie en société semblent devoir émerger et évoluer. Par les élections du printemps de 2002, la collectivité, après que nombre de ses membres en aient douté, n'a-t-elle pas fortement exprimé, entre autres, son désir que des règles communes soient respectées ? (2)

Alors que notre État est en pleine phase de transition vers une régionalisation/décentralisation, d'une part, et vers un fédéralisme européen qui transfère de larges pouvoirs aux instances fédérales d'autre part, n'est-il pas souhaitable de réexaminer ses trois missions principales : sécurité extérieure et intérieure, régulation des forces économiques et cohérence sociale ? N'est-ce pas un préalable à cette mise à jour du **contrat social** qui lie les citoyens entre eux et qui est le propos de notre site ?

42.1.2 La sécurité

Protéger les Français contre les violences intérieures — les guerres de religion notamment — mais aussi contre celles venues de l'extérieur a été la raison d'être du Royaume de France. Des factions faisant alliance avec des puissances étrangères, un lien a bien souvent existé entre les menaces endogènes et exogènes. Au total, les armes n'ont guère cessé de jouer un rôle primordial dans notre histoire : « L'État fut d'abord un stratège militaire et c'est l'art de la guerre qui prima sur les autres. » (3) Les temps où, en France, un Maréchal puis un Général prenaient la tête du pays ne sont pas si lointains.

1 Comité national d'éthique créé en 1983, Commission de la nationalité (1987), Haut Conseil de l'intégration (1990).

2 Jérôme Jaffré, *Le Monde*, 11 juillet 2003.

3 Anne Lauvergeon, in Roger Fauroux, Bernard Spitz et alii, *Notre État*, Robert Laffont, 2000.

42.1.2.1 Sécurité extérieure

Ayant réuni des forces armées consistantes, nos souverains ont pu asseoir leur pouvoir, leurs sujets ayant fini par accepter un « monopole de la force légitime » qui comportait des contreparties positives. Cependant, de la défense du territoire national on en est venu à chercher son extension et à accomplir des actes belliqueux sans justification sérieuse. Aussi bien, renoncer aux massacres et à l'emploi de la force à l'égard des pays voisins a-t-il constitué la tardive mais grande novation européenne, le volet économique étant le moyen de faire progresser la construction. Mais, dès lors, conduire des actions militaires dans un cadre national n'est-il pas devenu une mission quasiment impossible ?

En effet, préparer la défense d'une collectivité contre son « ennemi héréditaire » était un but simple qui aura longtemps mobilisé l'ensemble des Français. Puis, de 1948 à 1990, l'Europe occidentale a connu une menace évidente aux yeux de la majorité des citoyens, celle de l'Union soviétique qui occupait tout l'Est du vieux continent. Face à cette menace les États-Unis constituaient un rempart qui semblait essentiel en dépit des ambiguïtés que comportait leur « parapluie nucléaire » (voir le **chapitre 23** de notre site). Depuis que l'Union soviétique s'est effondrée, d'une part l'Europe n'a plus connu, venant d'un État, de menace comparable par sa permanence et son poids et, d'autre part, la puissance économique et technologique des États-Unis s'est affirmée.

A contrario, le propos ultime de l'Europe — « une union toujours plus étroite » — est par nature mal défini. Le nombre de participants à cette aventure n'a cessé de s'étendre. Les premiers associés étaient à peine parvenus à un accord qu'il leur a fallu discuter avec de nouveaux partenaires dont les histoires, les cultures, les voisins et les tropismes étaient différents. Ainsi, depuis le désastre de Suez la Grande-Bretagne ne s'efforce-t-elle pas de « coller » aux États-Unis ? Une grande partie des Européens, dans les nations les plus petites au premier chef, donne la priorité à ce qui est, effectivement, l'essence même de l'Europe : un vrai contrat social entre les citoyens, contrat entre eux et avec les pouvoirs. La défense n'est pas leur priorité et reconnaît à l'Amérique le rôle du gendarme leur convient. Les Européens ne demandent pas à leur Union de les préparer à la bataille, mais de façon moins emphatique, de consolider la paix. Or, en Bosnie et au Kosovo, les Européens n'auraient pas atteint ce but sans l'aide américaine.

Pourtant, les marches orientales de l'Union européenne ne sont pas si rassurantes. Elles sont truffées d'armes nucléaires et de centrales atomiques terrifiantes. La Russie regrette une décolonisation autrement douloureuse que la nôtre : elle a perdu son empire sur des terres qu'elle avait mis des siècles à rassembler et, pour certaines à peupler. L'Ukraine ne fait-elle pas partie de son histoire la plus ancienne ? L'économie s'est effondrée, les épargnants ont été spoliés et les Russes, qui n'ont jamais pratiqué la démocratie, connaissent la pauvreté. Sous de multiples formes, en Tchétchénie au

premier chef, la violence prévaut ; l'état de droit demeure fragmentaire et le nationalisme comme le racisme s'exprime avec virulence.

Et le reste du monde est loin de n'être peuplé que de forces pacifiques ; le terrorisme est une monstrueuse réalité. Aussi bien, au sein des pays qui, il y a peu, furent puissants, Allemagne, Grande-Bretagne et France, on est convaincu qu'une collectivité, quelle que soit la qualité du lien social qui la constitue, doit être en mesure de se défendre et qu'il faut consacrer des ressources suffisantes pour être prêt à faire face à des conflits dont les formes sont difficiles à prévoir. *Des missions qui seraient irréalisables par un État isolé peuvent être à la portée d'une coalition.*

Cette préoccupation des trois anciens « grands » rencontre plusieurs obstacles. *Primo*, maints pays de moindre population gardent une réelle méfiance à l'égard de ceux qui, Français et Allemands au premier chef, ne se privèrent pas de les malmenier en les attaquant ou, au contraire, en ne les secourant pas. *Secundo*, les anciennes puissances peinent à se défaire de leurs vieilles postures. Le général de Gaulle, qui avait été un exceptionnel prophète dans le domaine de la stratégie, n'était pas parvenu à adapter sa vision au phénomène européen et ses successeurs auront longtemps gardé de vaines nostalgies. Oui, si elles veulent entraîner leurs partenaires dans des opérations qu'elles jugent nécessaires, les anciennes grandes puissances devront, sans vaine grandiloquence, leur donner de solides justifications. *Tertio*, les moyens militaires de l'Europe sont faibles et fragmentés ; ceux d'un nain en face du géant américain dont le budget de « recherche et développement militaires », va approcher de 50 milliards de \$, celui des Européens se chiffrant à 10 milliards de \$ et étant fractionné. Les capacités opérationnelles de l'ensemble des Européens n'atteindraient pas 10 % de celles des Américains. (1) Si l'Europe fait des progrès pour se doter de forces cohérentes, équipées de matériels dont certains deviennent identiques, voire de forces intégrées, ces processus sont lents, les crédits sont limités et les adhésions aux pratiques nationales fortes.

L'Amérique qui a longtemps favorisé l'unité de l'Europe et le renforcement de ses institutions est aujourd'hui plus que réservée à l'égard des projets de création d'une organisation militaire européenne distincte de celle de l'OTAN. Mais ce changement d'attitude ne confirme-t-il pas que l'Europe sort de l'enfance ? Elle est, depuis longtemps, capable de conduire efficacement des négociations commerciales internationales. Elle va se doter d'une constitution et d'une organisation moins floue. Si la guerre en Irak l'a divisée, elle parvient à s'entendre sur des sujets difficiles comme l'Iran, la Palestine, ou, dans certains cas, l'Afrique. Reste à convaincre l'ensemble des membres de l'Union qu'« on n'a jamais fait aucune politique si on renonce à être fort. » (2)

1 Jean-Louis Bourlanges, *Société*, 3^e trimestre 2003.

2 Général de Gaulle, cité par Jean-Claude Casanova, *Le Monde*, 22 juillet 2003.

De son côté, en dépit des défauts que montre aujourd'hui sa construction, l'ONU, elle aussi, s'est affirmée. Certes, l'effondrement de l'URSS et le rebond du capitalisme aux USA ont créé cette hyperpuissance américaine qui, après avoir accueilli et soutenu l'ONU a contesté, pour un temps au moins, son rôle. Inversement, le temps est loin où la France, bardée de ses traditions nationales, brocardait les organisations internationales. L'Amérique dont l'économie est devenue si largement imbriquée avec celle du monde entier, et qui, depuis fort longtemps, vit au-dessus de ses moyens redécouvrira, tôt ou tard, que son intérêt, voire la nécessité, lui commande de revenir vers l'ONU et le multilatéralisme.

La mission de sécurité extérieure d'un État européen va donc continuer à glisser aux mains, encore tremblantes, des organisations européennes, internationales (OTAN) ou mondiales. La France gardera des recours : l'arme nucléaire et le droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU mais leur usage sera de moins en moins crédible ; sa population représente 1 % de celle du monde et, dans le domaine international, isolée, la France n'a plus que des capacités très limitées. « Si l'on veut être efficace et peser sur le cours des choses, les politiques à mettre en œuvre et les régulations à construire se situent désormais à l'échelle des continents et du monde. » (1)

La France peut affirmer ce qui lui paraît légitime mais doit-elle s'en contenter ? Ne doit-elle pas rechercher, patiemment et avec discernement, à élaborer *avec des partenaires*, en Europe mais aussi dans le monde, des politiques de long terme tenant compte des réalités ? Le « couple franco-allemand » des années soixante, celles de l'Europe à six, n'a plus au sein d'une Europe à vingt-cinq, le pouvoir d'imposer des solutions. Cherchant à le faire il indisposera, mais il jouera un rôle positif s'il formule, sans emphase excessive, des propositions. Ce pourrait être le cas, par exemple, de la politique aux frontières de l'Union. La pression des immigrants, renforcée par le rôle des passeurs, restera considérable tandis que des courants d'immigration deviendront indispensables à une Europe qui vieillit. L'élaboration et la mise en œuvre d'une gestion ferme mais intelligente des flux seront donc nécessaires, y compris pour protéger la sécurité intérieure.

Comme l'euro ou l'espace Schengen le montrent, il n'est pas nécessaire que tous les États de l'Union participent pour que des réalisations collectives majeures soient menées à bien. Il est probable que, pour de longues années, les interventions impliquant les forces armées ne feront pas l'unanimité des Européens. Elles seront le fait de pionniers volontaires. C'est ainsi que fonctionne l'Europe.

1 Laurent Fabius, Pierre Mauroy et Michel Rocard, *Le Monde*, 29 octobre 2002.

42.1.2.2 Sécurité intérieure

La mission de sécurité comporte le versant externe qu'on vient d'évoquer et un versant interne. Le **chapitre 35** de notre site sur la justice, en cours de rédaction au moment où le présent chapitre était mis en ligne, abordera ce point et il ne sera pas développé ici. On rappellera simplement une des conclusions du chapitre 36.

Une des sources essentielles de l'insécurité se trouve dans les quartiers défavorisés. « La France n'a pas réussi l'intégration des populations issues de l'immigration. » (1) On ne réduira pas, par les seules mesures répressives, la violence intérieure, devenue le sujet de préoccupation numéro un des Français.

Ne faut-il pas, de façon beaucoup plus résolue, chercher à résorber l'exclusion qui touche quelque 10 % de la population française et, pour y parvenir, faire évoluer avant tout, graduellement mais en profondeur, notre système de formation ? L'ampleur de l'illettrisme ayant été reconnue (2), ne doit-on pas, au sein du collège, renoncer aux processus de classement prématurés et remédier enfin aux carences de notre formation professionnelle et de notre formation continue ? De telles politiques n'auront d'effets qu'à long terme. En attendant, justice et forces de l'ordre doivent accomplir leurs missions ; nous renvoyons à nouveau à ce **chapitre 35** en cours de rédaction.

42.1.3 Croissance et compétitivité

Face à l'économie quelle est, désormais, la mission de l'État ? Dans les années cinquante, les idées des hommes au pouvoir comme de redoutables pénuries poussaient à des interventions énergiques. L'État national ne devait-il pas maîtriser la production et exercer sa tutelle sur ces entreprises dont les chefs avaient été pendant la guerre en majorité favorables à Vichy ? Les schémas dans lesquels une économie étatisée n'était pas exclue ont perduré. François Furet a expliqué ce *Passé d'une illusion*. Mais des projets étatistes correspondaient aussi aux vœux de l'alliance de la haute administration et des leaders politiques qui dirige le pays. Elle s'est accrochée à ces schémas tandis que ses pouvoirs réels s'effritaient. La France aura, par exemple, défendu bec et ongle une politique agricole devenue anachronique et notre **chapitre 32** rappelle l'ampleur — et l'inefficacité — des mesures qui, fondées sur une méconnaissance de ce qui crée les emplois, furent prises pour lutter contre le chômage.

Ne peut-on, aujourd'hui, mettre le pays d'accord sur des missions étatiques qui tiendraient compte des réalités de notre temps ? Un État national ne saurait décréter la croissance mais il peut

1 Jean-Louis Borloo, ministre délégué à la ville, *Le Monde*, 1^{er} octobre 2002.

2 Luc Ferry, *Lettre à tous qui aiment l'école*, Odile Jacob, 2003.

contribuer à ce que la compétitivité du pays soit préservée et améliorée. Le champ que l'État pouvait diriger se réduit ; celui de la « régulation » — cet ensemble des mécanismes correcteurs qui tend à ramener des systèmes instables à un équilibre dynamique — peut grandir. La réglementation qu'elle suppose est inséparable du contrôle de l'exécution. L'État qui opte pour cette conduite, ne pouvant décider des investissements, des prix ou autres paramètres, fixe un cadre de référence et institue, souvent, une autorité jouissant d'une large indépendance qui veille à ce que les opérateurs restent dans le cadre de la régulation. Diriger est souvent illusoire mais réguler est indispensable au double sens « micro » et « macro » du terme.

42.1.3.1 L'État et la micro-économie

S'agissant des entreprises, le temps des nationalisations et des champions nationaux n'est plus. L'Aérospatiale elle-même appartient désormais au secteur privé que tôt ou tard EDF rejoindra. L'État doit-il, pour autant, se rallier au laisser-faire ? Qu'il s'agisse de France Telecom ou d'Alstom, l'État peut-il ne pas intervenir ? Les États-Unis eux-mêmes n'ont-ils pas sauvé Continental Illinois ou Chrysler ? L'État a-t-il, pour autant, dans tous les domaines d'activité, les compétences voulues pour prendre les bonnes décisions ? De surcroît, les mesures qu'il prend doivent recevoir l'aval de Bruxelles qui, fort légitimement, veille à ce que les États ne fassent pas la concurrence au profit des firmes de leur pays. L'Europe cherche, là aussi en tâtonnant, à mieux distinguer les interventions « micro » légitimes — dans leurs mobiles et leurs modalités — de celles qui ne le sont pas.

Les tentatives de Bruxelles pour promouvoir des politiques industrielles n'ayant guère été concluantes, faut-il que l'Europe se satisfasse de gestions menées dans la seule optique des « grands équilibres » pour nécessaires qu'ils soient ? Ne faut-il pas protéger les citoyens-consommateurs ? Comment assurer le bon fonctionnement du transport maritime et éviter les pollutions qu'il provoque sans imposer des règles strictes aux compagnies de navigation et aux armateurs ? Ne devons-nous pas viser une croissance durable (respect de l'environnement) mais aussi promouvoir une législation du travail respectueuse de la dignité des individus ? Les citoyens attendent clairement de leur État que les services publics les protègent d'une partie des risques de l'existence — des épidémies ou des inondations par exemple — et que des agences de régulation encadrent les activités de la Poste, des télécommunications, de la radio et de la télévision, de la production et de la distribution d'énergie. Notre Conseil d'État remarque que, les consommateurs étant très divers, il est impossible, contrairement à ce que nous avons proclamé si longtemps, de les traiter de façon égale. On doit tendre, estime-t-il, à ce qu'ils soient traités de façon *équitable* ; il appartient aux opérateurs de démontrer que c'est bien ce à quoi tend leur conduite.

Dans de nombreuses activités, les libéralisations, le développement d'échanges transfrontaliers et de firmes installées dans de multiples pays a pour contrepartie l'élaboration de normes et la

création d'instances internationales qui les définissent puis s'efforcent de les faire respecter. Comment garantir que la viande provenant de vaches contaminées par l'ESB ne sera pas commercialisée sinon par des règles internationales ? Les comptes des entreprises doivent être fiables et lisibles par les épargnants ou leurs mandants, les banques soumises à des ratios prudentiels.

Si, en micro-économie, le rôle de l'État reste donc essentiel, c'est au sein d'organisations mondiales ou européennes que se trouveront de plus en plus définis les objectifs et conduites les actions et contrôles appropriés.

42.1.3.2 L'État et la macro-économie

Dans ce domaine, contrairement aux chimères du « modèle français », **chapitre 11** de notre site, l'État ne peut pas tout. Mais il n'est pas impotent non plus. Il doit d'autant plus agir que sa mission de solidarité ne pourra pas être accomplie si la croissance n'est pas soutenue. En effet, le pays et le continent auquel il appartient vieillissent de sorte que certaines charges (santé, retraites, dépendance) augmentent alors que le dynamisme des habitants risque de faiblir. Il nous faudra retenir ou attirer non seulement les investissements des firmes françaises et étrangères mais aussi les personnes car, dans les années à venir, le contexte démographique devrait rendre impératif une immigration substantielle. L'État national, par sa politique fiscale et sociale, doit clairement y veiller. L'art de gouverner consistera bien à combiner une solidarité réelle et une solide croissance économique. Tâche difficile. Il appartient à l'État national de maintenir la compétitivité du pays par rapport à des voisins qui sont aussi des concurrents ; de veiller à ce que nos services publics aient un bon rapport coût/qualité (de superbes TGV, certes, mais moins onéreux pour le pays) ; de redresser l'inquiétant mouvement d'expatriation sans retour, vers les États-Unis surtout, de nombre de nos chercheurs. Mais, pour favoriser la croissance globale, ne devons-nous pas nous préparer à franchir un autre pas ?

Les États-Unis montrent que, pour que la croissance soit forte, il faut combiner la gestion de la monnaie et celle du budget. Or, l'Europe boîte : sa jambe monétaire est européenne ; sa jambe budgétaire reste nationale. Les gouvernements et administrations des pays européens, français parmi eux, ont eu tort de ne pas élaborer et en appliquer des règles moins « stupides », le qualificatif est du Président de la Commission européenne, que la limitation à 3 % du déficit budgétaire. Le gouvernement de Lionel Jospin aurait dû être rappelé à l'ordre plus vertement pour le très mauvais usage qu'il a fait de la « cagnotte » créée par une bonne conjoncture : la France ne résorbait pas son déficit public « structurel ». Inversement, dans les périodes de ralentissement, ne doit-on pas admettre que le déficit se creuse si, en même temps, des réformes efficaces sont mises en route ? Les dirigeants français ont trop lutté pour préserver leur apanage : la gestion des finances publiques qui est, clairement, l'une des plus défectueuses d'Europe. Oui, à maints égards, redéfinissons les missions de

notre État mais dans le contexte européen et international qui est le nôtre ! La conversion de l'opinion, des hommes politiques et des administrations à cette exigence est lente et les résistances fortes. Notre site s'efforce de montrer, dans presque toutes ses rubriques, que les comportements purement nationaux conduisent droit dans un mur.

Si l'on admet que, dans les domaines de la sécurité extérieure et de l'économie, une large part des missions étatiques doit désormais s'exercer dans le cadre d'instances internationales, la mission sociale de l'État national devient primordiale : faire évoluer notre système éducatif, lutter contre l'exclusion, rétablir la sécurité intérieure, réformer la gestion du système de santé. La nation a cessé d'être une puissance ; plus que jamais elle est — ou doit être — une société.

42.1.4 Cohésion sociale et solidarité

La mission dont la collectivité a investi l'État de façon de plus en plus insistante consiste, en effet, à préserver et si nécessaire à rétablir le lien social ; la conscience de l'appartenance à une collectivité commune, si elle est développée, entraîne les comportements qui assurent une vie en société paisible. Comme on avait jadis la nostalgie d'une « Belle Époque » largement mythique, on peut aujourd'hui regretter les « Trente Glorieuses » — 1945-1975 — pendant lesquelles l'ascension sociale était réelle. L'avenir semblait ouvert et la cohésion sociale en était confortée. Les enfants espéraient vivre mieux que leurs parents et la majorité d'entre eux y est parvenue. Globalement, le pays n'a jamais été aussi prospère et il est inséré dans une Europe enfin pacifiée ; cependant, l'avenir paraît problématique à nombre de ses habitants. Au demeurant, leurs interrogations relèvent sans doute de sphères qui se situent bien au-delà des phénomènes politiques, économiques ou sociaux.

Reste que, dans cette France désenchantée et inquiète, l'affaiblissement de l'État national dont les Français avaient tant attendu joue sûrement un rôle. On est loin des espoirs que beaucoup avaient en 1981. À l'époque, la majorité des citoyens misait sur l'extension du domaine public et sur les interventions de l'État pour assurer prospérité et sécurité de l'emploi. Aujourd'hui, les Français craignent d'être les passagers d'un bateau ivre. Quelle route suit-il ? Le chômage reste élevé et on vient de rappeler le grand nombre d'exclus. La France est-elle vraiment une ?

42.2 Une gestion modernisée

Si les missions confiées à l'État doivent être reconsidérées, il faut également s'interroger sur la façon dont il les accomplit c'est-à-dire sur la façon dont il fonctionne. À côté de réalisations modernes, de vraies délégations et d'un projet passionnant (voir ci-après le § 21), que d'archaïsmes ! Le **chapitre**

12 de notre site les a largement analysés et nous ne les décrivons pas à nouveau dans un chapitre qui se veut tourné vers l'avenir. « Le modèle français est un modèle de gestion et de pouvoir plutôt que de régulation [...] Nous avons besoin d'une redéfinition du rôle de l'État comme anticipateur, médiateur et animateur des changements de tous ordres que connaît notre société. » (1) Toutes les collectivités sont d'ailleurs à la recherche d'une meilleure « gouvernance », terme dont le contenu est loin d'être établi (2) mais qui, dans l'ordre politique, exprime le souhait que la façon dont les dirigeants exercent le pouvoir soit bien conforme aux vœux de la majorité et aux droits de l'ensemble des citoyens.

42.2.1 Débats sur les finalités

Les gestionnaires de l'État semblent trop préoccupés par l'immédiat ; les effets d'annonce et les mesures qui y correspondent l'emportent sur la réflexion et l'action stratégique. Nous vivons le *Silence politique*. (3) Échéances électorales et médias les encouragent dans cette voie. Du coup, ils n'aident pas assez la société à faire face aux évolutions et aux ruptures de tendance.

42.2.1.1 Le débat démocratique, si nécessaire, est absent

Certaines conséquences des fluctuations de notre démographie — baby boom suivi de classes moins nombreuses — étaient faciles à prévoir. Fort longtemps à l'avance. Or, sans étude sérieuse du dossier ni débat public, François Mitterrand mis en place la retraite à soixante ans que sa campagne électorale avait démagogiquement promise. S'appliquant à tous les travailleurs, elle était, compte tenu des tendances prévisibles de notre démographie, une aberration. Il fallut attendre 1993 pour le secteur privé et 2003 pour le secteur public pour qu'il soit fait face à la situation ainsi engendrée. Dans le même temps les États-Unis, dont la démographie était pourtant beaucoup plus favorable que la nôtre, décidaient de porter à terme l'âge du départ en retraite à taux plein de 65 à 67 ans (ceci valant pour le régime de la Sécurité sociale).

Les problèmes d'une société évoluée ne peuvent pas se régler par des slogans électoraux sommaires. Certes, le débat public ne constitue pas une solution miracle. L'opinion ne perçoit pas toujours les enjeux lointains et, comme l'école ne s'est ouverte que tardivement aux phénomènes sociaux et à l'économie, la plupart des citoyens, même lorsqu'ils ont fait des études supérieures, ont dans ces domaines, une culture limitée.

1 Alain Touraine.

2 Francis Massé, *Douzième colloque de la revue Politiques et management public*, 2003.

3 Francis Massé, *Le silence politique*, Ouest-éditions, 2000.

« À qui appartient l'école et qui peut en définir les buts ? À qui appartient l'hôpital et qui en fixe les objectifs et les politiques ? Formellement : à la nation et à ses représentants. Pratiquement il n'en est rien et la plupart des décisions sont issues de négociations internes aux appareils, à leurs segments et à leurs corporations [...] La multiplication des règles et des règlements n'empêche pas que la capacité à diriger soit extrêmement faible. » (1)

L'État doit donc faire ce qui est en son pouvoir et aussi adroitement que possible pour informer les citoyens. Il fera effectuer études et statistiques nécessaires (par exemple, dans le domaine de la santé, celles qui ressortent de l'épidémiologie). À vrai dire, la France dispose de nombre d'organismes : Conseil économique et social, Commissariat général du Plan, INSEE, direction de la prévision au Ministère de l'économie, DATAR etc.. Cela n'avait pas suffi à Lionel Jospin qui avait créé auprès de lui un « Conseil d'analyse économique ». Une simplification de ces structures, une diffusion plus large et plus accessible de leurs travaux mais aussi, mais surtout leur participation active à la préparation et à la conduite des débats serait souhaitable. Plus fondamentalement : le débat sur les objectifs de la nation ne devrait-il pas apparaître comme le rôle premier du parlement ?

La société fermée qui nous gouverne depuis plusieurs décennies n'a pas le goût du débat public. Les transformations considérables de notre société n'appelaient-elles pas, avant de légiférer à la va-vite, que des discussions approfondies aient lieu ? La gauche, en particulier, n'aurait-elle pas dû s'interroger à haute voix dès lors qu'en 1983, moins de deux ans après sa venue au pouvoir, elle était conduite à remettre si largement en cause sa feuille de route ?

Que le débat public puisse être laborieux ne le condamne pas. Les leaders populistes tournent les discussions parlementaires en dérision en leur opposant la décision fulgurante du chef. Il faut évidemment refuser ce simplisme. « Nous préférons le désordre et le tumulte des sociétés libres au calme apparent des régimes où les détenteurs du pouvoir suprême prétendent détenir la vérité et imposent à leurs citoyens-sujets une discipline de pensée et de parole en même temps que d'action. » (2) Les mesures éclair ne sont pas nécessairement efficaces car les sociétés modernes sont complexes (imbrication des problèmes, interactions nombreuses, multiplicité des acteurs) et, pour ne pas provoquer des rejets ou des traumatismes qui laissent des cicatrices, les nouvelles règles doivent être élaborées de façon très soigneuse. Mieux vaut de longs débats, sur les retraites ou la santé publique par exemple, que l'inaction ou l'échec.

42.2.1.2 La loi du 1^{er} août 2001 sera-t-elle appliquée ?

1 François Dubet, *Le déclin de l'institution*, Seuil, 2002.

2 Raymond Aron, novembre 1969, cité par *Commentaire*, Hiver 1998-1999.

Réduite à la portion congrue par nos modernes monarques, de Gaulle ou Mitterrand, l'Assemblée nationale, sous la houlette de Laurent Fabius, a eu un sursaut. De façon tout à fait remarquable elle a voté à l'unanimité la loi organique relative aux lois de finance — LOLF — du 1^{er} août 2001 qui, si elle entre effectivement dans nos pratiques, constituera une fantastique modernisation de la gestion de notre État. **L'annexe 1** de ce chapitre décrit cette opération que l'on appelle aussi « Moderfie ».

Le vote du budget, au lieu d'être une litanie essentiellement reconductrice du passé, deviendrait l'occasion de réfléchir aux missions de l'État et, le cas échéant, de les redéfinir. Les moyens seraient alloués en fonction des objectifs, les responsables de l'exécution disposant d'une large liberté dans l'utilisation des crédits qui leur seraient impartis. Leur gestion serait évaluée *a posteriori*. Une réorganisation complète de la comptabilité publique devrait être le corollaire de cette vaste réorganisation qui rapprochera la France des procédures préconisées par l'Union européenne. À notre époque, un système comptable et informatique modernisé est en effet la condition *sine qua non* d'un pilotage efficace de tout grand ensemble. Les auteurs de ce site souhaitent le plus vivement que ce grand projet aboutisse. Il en résulterait une profonde rénovation de la façon dont notre État est géré.

Cependant, nous sommes inquiets. En 2003, nos ministres, à commencer par le premier d'entre eux, n'auront guère évoqué la LOLF dans leurs propos publics et la commission des finances du Sénat, le 9 juillet, a souligné que « la réforme technique ne peut se substituer à la volonté politique » ; les médias ne s'y intéressent pas. Certes, sous la houlette du ministre du budget, qui fut l'un des auteurs de ce projet, sa mise en œuvre avance et 80 expériences sont en cours dans plusieurs ministères ou préfectures. Mais plusieurs exemples portés à notre connaissance font craindre que les résistances ne paralysent le projet ou le transforment en un pur exercice de style, alourdissant un peu plus encore notre machine administrative. Ce projet est, en effet, en opposition forte avec la combinaison centralisation/déresponsabilisation/individualisme qui caractérise depuis longtemps la gestion de notre secteur public.

42.2.1.3 Définir des orientations et des objectifs publics

Idéalement, des évolutions durables et notamment des ruptures de tendance — accélération du rejet des non-qualifiés par l'industrie, hétérogénéité accrue des élèves d'un enseignement secondaire ouvert à tous et accentuée par le regroupement familial par exemple — ayant été détectées, le Parlement devrait arrêter, au terme de débats ouverts et impliquant chaque fois que ce serait possible un grand nombre de citoyens, les orientations qui visent à faire face à ces phénomènes. Prenons un exemple : la technologie en permettant de multiplier le nombre de chaînes de télévision et les privatisations ont complètement modifié le « paysage audiovisuel ». Quel citoyen peut, aujourd'hui, définir le rôle spécifique des chaînes demeurées publiques ?

N'avons-nous pas accepté une dévalorisation du rôle du Parlement ? Celui-ci ne devrait-il pas être davantage aidé par ces multiples organismes d'études que nous avons cités ? Ne faudrait-il pas que le Commissariat du plan devienne un organisme de prospective (1) ?

Par ailleurs, un rapport (2) examinant les entreprises publiques, a souligné la confusion des rôles remplis par l'État, le manque d'orientations claires données aux dirigeants, le mauvais fonctionnement des conseils d'administration et une présence souvent excessive de l'État dans la gestion quotidienne de ces entreprises. Souhaitons que la nouvelle agence des participations de l'État, qui entre en fonction le 1^{er} janvier 2004, rende moins confus le comportement de l'État actionnaire.

42.2.2 La fonction publique

Les fonctionnaires français ont des qualités — compétences, sérieux et honnêteté notamment — qui ont été souvent soulignées. Mais ils souffrent d'un contrat social archaïque. Une vision atomisée de la société aux corps intermédiaires faibles qui aboutit à la combinaison que nous avons évoquée : centralisation/déresponsabilisation/individualisme. Nous avons, en outre, montré que les réflexions sur les missions des services publics avaient été, dans les dernières décennies, très insuffisantes ce qui a encouragé une gestion du personnel à l'identique : nombre pour nombre et poste pour poste. (3) « Quand les objectifs paraissent faibles, il est logique que les conflits se focalisent sur les moyens. » (4) Phénomène qui semble paradoxal : bien que la fonction publique soit le secteur le plus syndicalisé en France, il se caractérise par la carence d'un dialogue social approfondi. Les auteurs d'un récent rapport (5) ont souligné que l'excessive centralisation des décisions était un frein au dialogue social. Les responsables n'ont pas grand-chose à négocier et des difficultés restent sans issue faute de trouver, sur le terrain, des solutions pragmatiques. (6) Plusieurs rapports ont mis en évidence l'inexistence ou le faible poids des responsables du personnel au sein de l'administration et l'absence fréquente de prévisions réfléchies.

L'opération « Modérnie », fondée sur une tout autre vision de la société, devrait entraîner une révision de la gestion de notre fonction publique. Il semble bien que les mesures relatives au personnel et prises dans les derniers mois n'aient pas été mises suffisamment en cohérence avec cette

1 Jean-Pierre Raffarin, *Pour une nouvelle gouvernance*, L'Archipel, 2002.

2 René Barbier de la Serre, Alain Joly, Jacques-Henri David, Philippe Rouvillois, *L'État actionnaire et le gouvernement des entreprises publiques*, rapport à M. Francis Mer, 2003.

3 Laurent Fabius, *Le Monde*, 23 février 2000.

4 Bernard Cieutat, Nicolas Tenzer, *Le Monde*, 25 mars 2000.

5 *Fonctions publiques, enjeux et stratégies pour le renouvellement*, Commissariat Général du Plan, 2000.

6 Bernard Cieutat, Nicolas Tenzer, *Le Monde*, 25 mars 2000.

opération. Dès 2004 un millier de très hauts fonctionnaires sera lié à son ministre par une lettre-contrat fixant des objectifs, des modalités d'évaluation et liant une partie de la rémunération aux résultats obtenus. (1) Un débat plus général est lancé : faut-il développer la rémunération au mérite et, contrepartie, atténuer l'effet des augmentations automatiques dues à l'ancienneté ? La clef de tels systèmes est un processus d'évaluation admis par les intéressés. Nous revenons plus loin sur ce point.

Or, une occasion historique d'évoluer se présente : d'ici 2012 près de la moitié des fonctionnaires actuellement en poste partiront à la retraite. Le vaste mouvement de personnel qui va en résulter pourrait permettre de mieux affecter les moyens en fonction des objectifs. Encore faudrait-il que la mobilité, géographique et sectorielle s'accroisse. La garantie de l'emploi dont bénéficient les agents de l'État doit-elle assurer, de surcroît, leur maintien dans le même département ministériel ou géographique ? De son côté, l'existence de « corps » (inspection des finances, corps des mines etc.) peut être un obstacle à l'accession du plus compétent aux responsabilités.

Deux autres facteurs de transformation vont intervenir. D'une part, le ministre de la fonction publique a, en 2003, indiqué son désir de favoriser le recrutement de cadres issus d'entreprises. D'autre part, l'Union européenne a posé le principe de la libre circulation des travailleurs. Un agent d'un service public de tout pays européen doit pouvoir exercer son métier en France. La Cour de Justice des Communautés européennes va juger le cas d'une directrice d'hôpital portugaise dont les titres n'ont pas été reconnus par l'administration française. Il est, par ailleurs, envisagé de favoriser le recrutement par l'ÉNA de candidats venant de l'Union. Il est probable qu'une présence progressivement accrue de personnes issues du secteur privé ou d'autres pays européens encouragera des évolutions dans notre administration.

Un État qui a, par trop, les mains sur les manettes de la gestion quotidienne ne consacre pas assez de temps et d'énergie à ses missions fondamentales : un système éducatif moins élitiste, une politique de l'emploi moins défensive, des dépenses de santé davantage tournées vers la prévention. Si nous voulons un État efficace ne devons-nous pas l'encourager à se dégager de la gestion au jour le jour de vastes voire, comme dans l'Éducation nationale, d'administrations trop vastes ? À décentraliser et à confier à des opérateurs sous contrat toutes les tâches que ceux-ci peuvent remplir ?

1 *Le Monde*, 23 octobre 2003.

42.2.3 Choisir des opérateurs et déléguer

La compétition poussant aux adaptations et le monopole tendant à l'enlisement comme à la priorité donnée aux préoccupations des gestionnaires sur celles des usagers, plaçons dans une situation de concurrence, mais de concurrence *régulée*, les activités qui peuvent l'être.

« Les Scandinaves s'étonnent de voir la France s'accrocher à l'opposition entre public et privé ; dans leurs pays, pionniers de l'autogestion locale, la gestion de la santé, de l'éducation et de la sécurité est confiée, dans une large mesure, à un « troisième secteur », antérieurement public. » (1) En Suède « bien des ministères se réduisent aujourd'hui au ministre et à son cabinet, tout le reste étant organisé en agences » (2) ; dans ce pays « les compétences opérationnelles ont été confiées à 250 agences où sont répartis les 200 000 employés de l'État. La responsabilité de ces agences est confiée à des dirigeants recrutés sur concours ouverts à des cadres expérimentés de toutes origines. » (3) Il nous semble en effet que si l'opérateur est public, il est bon que, le plus souvent possible, il ne soit ni intégré à une administration centrale ni sous sa tutelle rapprochée mais qu'il constitue une entité séparée de façon à ce que les responsabilités puissent être établies. N'a-t-il pas fallu attendre 2003 pour que le Musée du Louvre ait la responsabilité de ses 1 200 agents ?

Au demeurant, en France dès maintenant, maints services publics sont déjà assurés par des entreprises privées : « 75 % de la distribution d'eau, 80 % du traitement des ordures ménagères, 90 % des transports urbains et interurbains, 87 % du chauffage urbain, 70 % des pompes funèbres et 60 % des parcs de stationnement sont gérés par des entreprises privées. » (4) Il ne s'agit donc pas de proposer quelque révolution mais d'accentuer un mouvement déjà engagé.

Une diversité d'opérateurs permet d'expérimenter une variété de solutions. plus aisément qu'une administration nationale n'est en mesure de le faire. Pour qui croit aux vertus de l'expérimentation ceci n'est pas un mince avantage. Encore faut-il, d'une part, qu'un débat public ait permis de dégager des objectifs et lignes directrices et, d'autre part, que des contrôles et évaluations (voir ci-dessous) soient prévus. Ajoutons que l'expérience semble montrer que la puissance publique a souvent plus de pouvoir sur l'opérateur décentralisé, public ou privé, que sur des administrations centrales.

Il y a peu, privatiser France Télécom, l'Aérospatiale ou Air France, dont on soulignait volontiers le caractère « stratégique », paraissait sacrilège à la majorité des Français. Un gouvernement de

1 Jean-Louis Guigou, Délégué à la DATAR, *État et gestion publique*, colloque de décembre 1999, CAE.

2 Pierre Joxe, même colloque.

3 Michel Godet, *Le choc de 2006*, Odile Jacob, 2003.

4 François Rachline, économiste, *Le Monde*, 16 janvier 1999.

gauche s'y est néanmoins résigné. Le « service public à la française » n'a-t-il pas mené des combats de retardement fort corporatistes, dans le domaine de l'électricité notamment, — combats que nos partenaires européens ont jugés de façon sévère — pour, finalement s'incliner ? Des services qui étaient rendus par des administrations (la Poste) ou des entreprises publiques (le téléphone) ont évolué vers des entités soumises à la concurrence.

Dans le domaine social l'État et ses administrations font largement appel à la « société civile » et à ses associations. Nous soulignons dans le **chapitre 41** de notre site les avantages de ce recours. Un jeu constructif est possible entre un État à évolution lente et des opérateurs plus mobiles. Soulignons aussi que la concurrence ne concerne pas obligatoirement le seul secteur privé lucratif. Le Parquet du Tribunal de grande instance de Paris fait travailler en parallèle, dans le même domaine, deux associations dont il peut comparer les résultats.

Déterminer des objectifs, les consigner dans une convention, déléguer la gestion, celle du personnel au premier chef, évaluer et contrôler : si ce processus se généralisait, la distance entre une école publique et une école privée, entre un hôpital public et un établissement privé ne se réduirait-elle pas considérablement et des vieilles querelles ne perdraient-elles pas leur sens ?

Observons d'ailleurs que la construction européenne élargit énormément le champ de l'expérimentation. La Commission de Bruxelles encourage la pratique des « peer review » dans lesquelles des responsables d'opérations publiques échangent. Ils confrontent les avantages et inconvénients des solutions qui ont été adoptées dans les différents pays.

42.2.4 Évaluations et contrôle

Au sein du secteur public le contrôle sous ses formes traditionnelles a, dans les années récentes, trop souvent été mis en échec tandis que des formes modernes de contrôle, liées à des définitions d'objectifs et à des évaluations, naissaient mais tardaient à se développer.

42.2.4.1 Le contrôle traditionnel en échec

Le contrôle public classique s'assure que débours et encaissements sont conformes au budget et que des fonds ne sont pas détournés. Par extension, la sincérité des chiffres a été attendue des comptes des entreprises, publiques ou privées.

Or, sans connaître des falsifications aussi gigantesques que le Japon, la Chine ou la Corée, la France des années 1990, a, par exemple, vu des dirigeants de banques et de compagnies d'assurance dissimuler les énormes pertes subies dans le secteur immobilier (elles ont été estimées à quelque 38 milliards d'euros ou 250 milliards de francs). Les conseils d'administration, les autorités de

contrôle, la Banque de France ou le ministère des Finances ayant admis que ces pertes soient révélées tardivement et partiellement, la sincérité des comptes de maints organismes financiers était devenue problématique.

Le Crédit Lyonnais et plusieurs institutions financières semi-publiques, en généralisant ces pratiques, allèrent à la catastrophe. Les contrôles classiques, multiples en l'occurrence, n'avaient pas fonctionné. « La déroute du Crédit Lyonnais conduit à dénoncer les effets pervers de l'esprit de corps au sein d'élites trop homogènes. » (1) La notion traditionnelle de contrôle sera, en effet, battue en brèche tant que les corps de contrôle feront eux-mêmes partie de la société trop fermée qui a jusqu'ici dominé le pouvoir politique et administratif.

42.2.4.2 Contrôles-évaluations modernes

En matière de contrôle, les conceptions ont beaucoup changé dans le secteur privé. Le contrôle, élément d'une politique de décentralisation des responsabilités, soit est intégré aux processus de production soit s'exerce *a posteriori* ; il ne paralyse pas le gestionnaire mais l'aide dans sa tâche. Dans cette optique, la gestion du personnel est décentralisée et va, idéalement, bien au-delà de la simple gestion des effectifs. Elle s'intéresse à la formation, aux promotions et aux rémunérations. Les objectifs à atteindre et les normes à respecter ayant été définis, le contrôle de gestion ne se limite pas à de pures vérifications comptables. Les résultats sont évalués dans leurs aspects quantitatifs mais aussi qualitatifs. Renvoyons, à titre d'exemple, aux pratiques qui commencent à s'implanter dans le secteur hospitalier et que décrit notre **chapitre 34** sur la santé et notamment son annexe relative au point ISA.

Les partisans de la gestion centralisée ont souvent une vision atomisée de la société. Ils craignent ou prétendent que la décentralisation sera le retour à un féodalisme inégalitaire. Ils auront raison si les délégations ne comportent pas, *primo*, la phase initiale de définition des objectifs et des normes que nous avons évoquée et, *secundo*, une phase postérieure de confrontation entre ces objectifs et les résultats effectivement atteints. Si ce processus est appliqué, loin d'abdiquer, l'autorité centrale peut se concentrer sur ce que ses missions comprennent d'essentiel.

42.3 La décentralisation et la fédération européenne

Les travaux de la Convention européenne présidée par Valéry Giscard d'Estaing, auront été contemporains de ceux menés, en France, au sein des Assises de la décentralisation qui ont permis

1 Pierre Rosanvallon, *France les révolutions invisibles*, Calman -Levy, 1998.

de consulter les élites locales avant de légiférer. L'État français est ainsi en passe à la fois de revêtir un caractère décentralisé tout en étant membre d'une fédération elle-même évolutive, ces deux traits étant parfaitement étrangers à ses longues traditions.

Parviendra-t-on, si ce double mouvement aboutit, à mieux définir les responsabilités des divers échelons, dont le nombre s'est accru ? À équilibrer deux aspirations contradictoires : celle qui souhaite préserver la diversité (et l'originalité) des situations et celle qui tend à l'unité par l'homogénéité des interventions ? Cela ne va pas de soi et il ne faut pas s'étonner que les résistances aux transformations en cours soient fortes. Ainsi, notre pays est un des plus mauvais élèves de la classe européenne pour ne transposer qu'avec beaucoup de retard les directives de Bruxelles dans le droit français. Symétriquement, « la décentralisation n'a pas encore été digérée par le pouvoir central. » (1) Le pouvoir des leaders politiques et de la haute administration, étroitement imbriqués, ne naît-il pas et ne s'exerce-t-il pas dans un cadre qui a rechigné à devenir à la fois franchement régional et européen ? N'est-il pas resté d'esprit résolument national ? « Jusqu'ici, nous, socialistes français et européens, reconnaissons [...] que nos propositions, nos stratégies sont restées trop prisonnières de cadres nationaux. » (2)

Des Pays-Bas à l'Italie s'étend la zone carolingienne de forte densité démographique et d'intense activité économique, comportant nombre de villes importantes — Amsterdam, Bruxelles, Francfort, Dijon, Milan, Florence. (3) Des républiques marchandes ont fleuri dans cette zone, la plus prospère d'Europe ; aucune capitale nationale n'y a grandi mais plus d'une fédération — « société de sociétés qui font une nouvelle, qui peut s'agrandir par de nouveaux associés » (4) — y est née. En Suisse, l'entité de base est le canton et la fédération n'exerce que les seuls droits qui lui ont été délégués.

C'est à l'Est et à l'Ouest de la zone médiane que les monarchies centralisées et leurs capitales se développèrent — Vienne, Madrid, Paris. En France, au XVIIe siècle, la monarchie étendant ses pouvoirs a interdit, province après province, la tenue des « états ». Nos rois se sont battus pour affirmer leurs pouvoirs sur les féodaux et la Révolution, soucieuse de mettre définitivement au pas la noblesse, a pris leur suite. Son idéal égalitaire allait de pair avec cette phobie des corps intermédiaires qu'exprime la loi Le Chapelier. La Convention supprimera les libertés locales. L'exaltation de la nation, la crainte entretenue de la menace extérieure et la force de la volonté égalitaire l'emportèrent sur le respect des libertés : nos priorités étaient bien contraires à celles des Anglo-saxons qui privilé-

1 Pierre Joxe, *État et gestion publique*, colloque du 16 décembre 1999, Centre d'analyse économique.

2 Laurent Fabius, Pierre Mauroy et Michel Rocard, *Le Monde*, 29 octobre 2002.

3 Roland Hureaux, *Faut-il encore décentraliser ? Le Débat*, janvier 2003.

4 Montesquieu, *Esprit des Lois*.

giaient le respect des libertés ; des libertés locales notamment. S'« il n'y a pas lieu de rougir de cette tradition française » (1), dès mars 1968, le général de Gaulle déclarait : « l'effort national de centralisation, qui fut longtemps nécessaire au pays, ne s'impose plus. » Oui, décentralisons.

42.3.1 Décentralisation

Nos partenaires européens mettent en œuvre, selon des modèles différents, une décentralisation très poussée des pouvoirs publics. En Suède, au Danemark ou en Finlande les dépenses des collectivités locales représentent entre le quart et le tiers du Pib contre moins du dixième chez nous. La Belgique, le Portugal et la Pologne sont devenus des États fédéraux, l'Espagne a accordé une large autonomie à la Catalogne et la Grande-Bretagne à l'Écosse. La France est seule avec l'Italie à disposer de Préfets nommés par le pouvoir central.

Certes, depuis les lois Defferre, les régions ont pris de l'importance et les collectivités locales disposent d'un budget global de 128 milliards d'euros et d'un million et demi de salariés ; elles décident des deux tiers des investissements publics. Les communes ont compétence pour les écoles primaires, l'action sociale et l'urbanisme ; les départements pour l'aide sociale, la santé, les collèges et les routes ; les régions pour l'aménagement du territoire, le développement économique, les lycées et la formation professionnelle.

La révision de la Constitution de mars 2003 a posé le principe d'une organisation décentralisée de la République, autorisé les expériences sous le contrôle du Parlement et du Gouvernement, ouvert la voie à des pratiques de démocratie locale et garanti aux collectivités locales le transfert de ressources en même temps que celui de compétences. Complété par des lois organiques, le cadre est ainsi fixé pour permettre une étape très importante de la décentralisation des Pouvoirs Publics dans notre pays.

Cependant, maintes modifications sont encore soit à décider soit à appliquer.

— *Nombre et dimensions des régions ?* La région française, deux fois moins peuplée, en moyenne, que le Land allemand, est probablement trop petite et l'État a gardé le département comme centre d'opération. Le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin semble penser que c'est aux régions elles-mêmes de décider de leur éventuel regroupement et on est tenté de lui donner raison. Comment modifier des découpages sans le consentement des intéressés ? Toutefois, si le mouvement marquait le pas, ne faudrait-il pas envisager une action volontariste ? N'avons-nous pas besoin de territoires cohérents et bien dimensionnés pour qu'un développement durable s'y manifeste ?

1 Jacques Julliard, *Le Monde des Débats*, janvier 2001.

— *Répartition des compétences entre les diverses instances locales* ? Notre stratification — communes, groupements de communes, départements, régions — n'est pas, en soi, remarquable. La plupart des pays voisins connaissent ces divisions. Supprimer un ou plusieurs de ces échelons n'est sans doute pas la voie prometteuse. Ne souffrons-nous pas surtout de l'absence de définitions des missions de ces instances qui soient claires ? « L'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales a accéléré la dilution de la responsabilité. La décision publique n'émane pas d'un pouvoir toujours identifié, elle est éclatée et partagée entre de multiples formes d'autorité. L'État se perd dans ces complexités. » (1)

— *Compétences des régions* ? La loi qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2004 a transféré (ou confirmé le transfert) de compétences très substantielles aux régions ; l'apprentissage, la formation professionnelle et l'orientation (« il n'était pas illogique, dans cette perspective, de transférer aux régions les conseillers d'orientation-psychologues qui jouent un rôle dans la préparation à la vie professionnelle des jeunes » (2) transfert auquel les syndicats d'enseignants se sont opposés au printemps de 2003) ; les aides aux entreprises ; le développement touristique ; l'aménagement et la gestion des infrastructures autres que les grandes infrastructures nationales ; la maîtrise du trafic ferroviaire local ; la gestion complète du RMI devenu RMA, décision qui confirme la tendance à transférer l'aide sociale au plan local, régional ou départemental ; la faculté de siéger dans les organes délibératifs des Agences régionales de l'hospitalisation ; le transfert possible de la propriété et de la gestion de certains monuments historiques ; le transfert possible des fonctionnaires de l'État attachés à ces diverses activités. La loi organique de décentralisation prévoit en outre la possibilité pour les régions d'expérimenter.

— *Financements des divers échelons* ? « Quel niveau d'absurdité atteint-on quand la décentralisation est financée par des crédits de l'État ou des impôts qui passent par lui [...] La décentralisation ne se fera pas par le haut, car il y a, au sommet, trop de complicités autour du *statu quo*, mais par le bas, les élus agissant au nom de la société civile pour exiger des contrats de développement et non plus des lignes budgétaires. » (3) Les régions seront-elles responsables si, comme aujourd'hui, plus de la moitié de leurs ressources continue à venir de l'État ? Les collectivités locales qui ne maîtrisent pas leurs ressources mais font appel à des financements souvent complexes seront-elles économes si elles n'ont pas, en contrepartie des opérations qu'elles lancent, à lever l'impôt ou à emprunter ? Une clarification des financements devrait être le corollaire d'une répartition plus nette des compétences. Tâche difficile. On a vu plus d'un élu départemental préférer s'adresser à un « Paris » lointain plutôt

1 Jean-Pierre Raffarin, *op.cit.*

2 Claude Thélot, ancien président du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, *Le Monde*, 28 mai 2003.

3 Jean-Louis Guigou, *État et gestion publique, op.cit.*

qu'à sa région, souvent considérée comme sa rivale. Ne faut-il pas interdire les sauts d'échelons ? Que la commune ne s'adresse pas à la région mais au département ; que les régions cessent de nourrir de quasi-ambassades à Bruxelles qui a noué des relations directes avec elles.

— *Autonomie ou péréquation* ? Les adversaires de la décentralisation affirment qu'elle tend à accroître les inégalités. La gestion, depuis de longues années, des locaux scolaires par les départements (collèges) ou les régions (lycées) ne donnent aucun argument en ce sens. « L'école française est devenue moins inégale » (1) Les lignes qui précèdent soulignent en tout cas un risque de la péréquation : si elle devient trop importante elle déresponsabilise.

Il est difficile d'évoquer les régions et départements français sans parler de la Corse. La revendication d'autonomie y est plus forte qu'ailleurs. Irréaliste lorsqu'elle prétend à l'indépendance peut-elle être sincère ? Quels autres desseins cache cet impossible destin ? Le risque que l'État soit alloti (*allotizio*, si longtemps pratiqué en Italie de la façon la plus affichée) à des clans habitués à s'entre-tuer est patent. Était-il sage, en dépit du sentiment d'urgence que les violences et les menaces entretiennent, d'inaugurer une politique nationale de décentralisation dans ce territoire si particulier ? La majorité des Corses qui se dit attachée à la France ne devrait-elle pas être plus empressée à ce que la loi, celle de la République, soit respectée et l'emporte sur de vieilles traditions ?

Un authentique mouvement de décentralisation favorise l'autonomie contrôlée des gestionnaires. Dans cet esprit il serait normal que soient limitées les nominations en Conseil des ministres ; que, règle de bon sens dont tout administrateur devrait exiger le respect, les Conseils d'administration choisissent leur Président et que ce dernier propose au conseil le Directeur Général. On retrouve ici la règle évoquée plus haut à propos des instances locales : un échelon ne doit pas entrer en relation avec un autre qui se trouve deux « crans » au-dessous de lui, faute de quoi la responsabilité de l'échelon qui a été sauté se trouve compromise.

42.3.2 La France membre d'une fédération

Alors qu'aux États-Unis la nation s'est incarnée au niveau de la Fédération, nous sommes en Europe héritiers d'une longue histoire qui a abouti à une homothétie entre État et nation. Les conflits hégémoniques qui ont engendré les États nationaux avant de les opposer, la puissance de ces États, la diversité des langues pratiquées sur le continent européen sont autant de facteurs qui ont rendu difficiles les abandons de souveraineté ponctuant la marche vers une unification politique de l'Europe qu'analyse le **chapitre 23** de notre site. Cette réalité complexe rend vaines les querelles institutionnelles lorsqu'elles se réfèrent à des modèles exogènes. L'émergence d'une réelle autorité

1 Claude Thélot, *ibidem*.

politique européenne continuera à résulter d'une construction *sui generis*, tenant compte des faits et prenant un projet comme hypothèse révisable.

Français, nos adhérences au modèle national sont forcément très fortes. Ne sommes-nous pas imprégnés d'une histoire fantastique dont nous gommons volontiers les aspects peu glorieux ? Mais cette même histoire ne nous montre-t-elle pas que les formes politiques ont été multiples — cités, fédérations de villes, entités féodales, État-nation, empires — et que de nombreux facteurs ont conduit à passer d'une forme à l'autre ? Reste que, dans cette phase de transition, forcément délicate, dans laquelle nous nous trouvons, il serait souhaitable qu'à la tête de l'État réflexion approfondie et volonté d'adaptation se manifestent plus clairement que ce ne fut le cas dans les dernières décennies.

42.4 À la tête de l'État

Le Parlement qui devrait être le lieu par excellence de délibérations sur les missions de l'État et sur son organisation, tient-il la place qui devrait être la sienne dans nos affaires publiques ? Qu'il s'agisse de la sécurité, de l'éducation ou de la santé les débats qui ont lieu en son sein sont-ils assez approfondis et trouvent-ils un large écho dans la population ? Nous répondons par la négative à ces interrogations.

« Une des raisons principales du déclin du Parlement, c'est que le niveau des débats y est souvent médiocre [...] Il n'y a pas de véritable affrontement de vues opposées ou d'effort pour convaincre l'autre [...] Une absence absolue de dialogue, des monologues successifs. » (1)

Sous la cinquième république le leader politique de premier plan est un ancien haut fonctionnaire qui a pris du galon dans un parti de gouvernement, est devenu ministre, premier ministre éventuellement, puis candidat à la Présidence de la République. Les parlementaires ont un rôle très secondaire. La Présidence de l'Assemblée nationale est un prix de consolation.

Les défauts de notre constitution ont été maintes fois soulignés. Les pouvoirs dont dispose le Président ont favorisé les abus, notamment lorsque le premier ministre a été du même bord et conduit à : « ce détestable gouvernement occulte des courtisans et des sbires [...] à l'assimilation des postes dans l'État et alentour à des prébendes, cagnottes et bénéfices distribués selon la faveur et l'intrigue. » (2)

L'instauration du quinquennat va-t-elle changer nos pratiques ? Elle était justifiée par le souci de mettre un terme aux cohabitations qui ont provoqué de façon répétée le passage d'une quasi-

1 Robert Badinter, *Les entretiens de Provence*, Fayard, 2003.

2 Marcel Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Nrf Gallimard, 2003.

monarchie à la paralysie de la fonction présidentielle. Mais, typiquement, l'instauration du quinquennat a eu lieu « sans véritable débat [...] l'initiative de la révision de la constitution a été prise sous la pression pour des raisons tactiques et en fonction d'ambitions personnelles [...] révision à la hussarde dans un simulacre de démocratie. » (1) En convenant, là aussi par un calcul électoral circonstanciel et non au terme d'un débat approfondi, qu'en 2002 l'élection présidentielle aurait lieu avant les législatives, le gouvernement socialiste a consacré l'écrasante primauté de l'exécutif voulue par le général de Gaulle. « Les élections législatives sont devenues un scrutin secondaire chargé de confirmer ou non le mandat donné au président. » (2)

Dès les années soixante, nos parlementaires s'étaient inclinés devant la suprématie voulue de l'exécutif pour donner la primauté à leurs fonctions locales. En Grande-Bretagne, les hommes politiques de haut vol briguent un siège au Parlement et laissent les mandats locaux aux « seconds couteaux. » (3) Malgré les limitations récentes apportées au cumul des mandats notre Parlement est composé d'ambassadeurs des collectivités locales et la tâche principale des députés est de faire du *lobbying* pour leur ville ou leur département. (4) Si cette analyse est correcte il faudrait donc aller plus loin dans la voie de la séparation des mandats. Le mouvement en faveur de la décentralisation qui prévaut depuis 2002 donnera-t-il plus de poids aux élus locaux ou, au contraire, les absorbera-t-il dans une gestion plus étoffée de leur région, département ou ville pour conduire nombre d'entre eux à renoncer à leur siège de député ?

Pour que le Parlement devienne un haut lieu de débats il serait surtout souhaitable qu'il soit plus représentatif de la diversité des citoyens. Aujourd'hui il est en majorité composé de fonctionnaires (dont un fort noyau d'anciens enseignants) alors que ceux-ci représentent le quart seulement de la population active. On connaît la raison de ce phénomène : une élection n'étant jamais gagnée d'avance, toute réélection est aléatoire. Qui dispose de la garantie de retrouver un emploi se lancera plus volontiers dans cette course que le salarié, le petit patron, le médecin ou l'avocat qui risquent, s'ils ne sont pas réélus, de ne pas retrouver leur emploi ou leur clientèle.

Deux voies ont été suggérées pour remédier à cette dissymétrie. L'une positive : donner du temps, c'est-à-dire un revenu, au parlementaire battu pour retrouver une situation ; solution extrême : intégrer l'ancien élu battu dans la fonction publique. (5) L'autre négative : obliger le fonctionnaire qui se présente à l'élection à démissionner.

1 René Rémond, *Le Monde*, 23 septembre 2000.

2 Jérôme Jaffré, *Le Monde*, 11 juillet 2003.

3 Raymond Heurteaux, Faut-il encore décentraliser ? *Le Débat*, janvier 2003.

4 Raymond Heurteaux, Faut-il encore décentraliser ? *Le Débat*, janvier 2003.

5 Claude Bébéar et alii, *Le courage de réformer*, Odile Jacob, 2002.

Quelle que soit la solution, le but ne doit pas être perdu de vue : ouvrir largement cette petite société qui domine notre État pour qu'elle admette enfin le débat et, au lieu de décréter des réformes par des édits, favorise les évolutions de nos multiples écosystèmes.

42.5 Pour un contrat social renouvelé

Que notre État ne soit plus en phase avec les citoyens les signes en sont multiples et, au printemps de 2002, les Français et les Françaises l'ont confirmé par leurs votes. « L'impuissance politique a généré l'exaspération populaire. L'abstention à ce niveau n'est plus de l'indifférence mais de la défiance. Un grand nombre de Français ont reproché à la République de ne plus tenir ses promesses de liberté, d'égalité et de fraternité. » (1) Voir le **graphique 2** en fin de document.

42.5.1 L'indispensable modernisation de l'État

Les auteurs de ce site espèrent que les objectifs arrêtés au plan européen deviendront de plus en plus centraux dans nos politiques. Peut-on agir, en effet, sur la conjoncture sinon par des politiques budgétaires beaucoup mieux coordonnées avec la politique monétaire arrêtée à Francfort ? L'armée française a-t-elle un sens en dehors de l'Europe ? La France peut-elle conduire la politique d'immigration raisonnée mais ouverte dont elle va avoir besoin autrement que dans le cadre européen ? Poussons donc nos leaders politiques, si hexagonaux par l'origine de leurs pouvoirs comme par leurs comportements, à concevoir leurs actions dans une optique qui devienne franchement européenne.

Un pays comme le nôtre ne doit-il pas, en matière de politique extérieure, considérer désormais comme prioritaire l'édification, avec ses partenaires européens, patiemment et courageusement, sans forfanterie mais avec une vue à long terme, une politique qui soit celle de l'Union, la défense des intérêts purement français passant franchement au second plan ? Les objectifs d'une politique extérieure seront, sans aucun doute, le respect des droits de l'homme sur le territoire de l'Union (et partout où elle pourra le favoriser) comme la défense d'une société solidaire. Dans cette optique ne devrions-nous pas programmer résolument une intégration des administrations diplomatiques parallèlement à celle des armées ? Coordination des études et des informations puis des représentations et des actions.

Puisque c'est, avant tout, dans le domaine social, entendu au sens large, que l'État de notre temps est appelé à intervenir en propre, c'est, au premier chef dans ce domaine qu'il faut revoir ses missions. Les plus favorisés ne pourraient-ils accepter une révision des objectifs d'une énorme ma-

1 Jean-Pierre Raffarin, déclaration d'investiture, 5 juillet 2002.

chine trop rapidement baptisée de sociale ? Ne pourraient-ils demander moins à un État-providence dont les prélèvements auraient une chance de baisser ? Les moins favorisés ne devraient-ils pas devenir réellement prioritaires, qu'il s'agisse des retraites — **chapitre 33** de notre site — de la santé publique — **chapitre 34** — de l'éducation ou de l'emploi ? **L'annexe 2** du présent chapitre résume nos observations relatives à ces deux derniers sujets.

Pour gérer le domaine social l'État-providence est-il en manque de ressources, comme ses agents ou les usagers le disent de façon récurrente ? Ses prélèvements ne sont-ils pas parmi les plus lourds d'Europe et ses déficits si élevés que nous sommes devenus l'un des rares mauvais élèves de la classe européenne ? En réalité, la forteresse étatique, trop haute et peu aérée est mise à mal à la fois par son vieillissement et par des secousses venues de l'extérieur. Elle vacille, se lézarde et réduit la compétitivité de notre économie pourtant indispensable pour faire face aux charges d'un pays qui, lui aussi, vieillit.

Or, une bonne part des coûts publics tient à des méthodes de gestion défectueuses, beaucoup trop centralisées notamment. Alors que le désir d'autonomie a grandi, l'État reste dirigé selon des modes hiérarchiques périmés qui gaspillent les capacités de ses agents. Marchant à contre-courant, notre nouvelle noblesse a exacerbé des tendances jacobines fort anciennes au moment où le secteur privé mettait en place, non sans difficultés, une décentralisation qui est autrement économe des moyens.

Une gestion du secteur public comportant décentralisation, définition des objectifs et évaluations/contrôles ne rapprocherait-elle pas le secteur public du secteur privé ? Mais, pour favoriser les passages du privé vers le public, il faut, aussi, rapprocher les rémunérations. Même si les dirigeants du secteur privé méritent une « prime de risque » par rapport à des fonctionnaires qui bénéficient de la garantie de l'emploi, maintes rémunérations de dirigeants de firmes privées sont devenues choquantes tandis que celles de nombreux fonctionnaires exerçant des responsabilités paraissent insuffisantes.

Cependant, des artisans sont à l'œuvre qui ont entrepris d'alléger notre édifice étatique, d'y percer portes et fenêtres, avant d'en reprendre les fondations en sous-œuvre — voir **le paragraphe 2.1.2** de ce chapitre consacré à la nouvelle LOLF votée en 2001. Le projet, immense et méthodique, demandera du temps, mais il est lancé et les objectifs poursuivis comme les techniques utilisées permettront de progresser si le maître de l'ouvrage tient le cap ; s'il sait mobiliser les nombreux maîtres d'œuvre qui ont la charge des différents chantiers et convaincre la multitude de ceux qui, dans leur vie quotidienne sont en situation de dépendance vis-à-vis de la forteresse. Nous avons dit, à ce sujet, à la fois nos grands espoirs et nos vives inquiétudes.

Faisons un pas de plus. La combinaison qui paralyse notre État et que nous avons évoquée — centralisation/déresponsabilisation/individualisme — n'est-elle pas le reflet de notre société tout entière ? Notre contrat social n'est-il pas démodé ?

42.5.2 Un Contrat social dépassé

Si notre corps social est trop atomisé ce n'est plus seulement « la faute à Rousseau » et aux Jacobins d'hier et d'aujourd'hui. Ils confirment, certes, l'essence du message judéo-chrétien : l'individu est irréductible à tout autre comme à toute entité. Mais cette vision, fondatrice de la liberté, risque d'autant plus de bloquer l'édification d'une société gérable qu'elle a été renforcée par « le grand mouvement d'individualisation qui constitue une des tendances lourdes de la société contemporaine. » (1) Ce dernier affermit davantage l'autonomie des individus mais fragilise les institutions qui relient les individus. La famille a connu une transformation qui a affaibli l'image de l'autorité paternelle et, dans nos écoles, les maîtres ne sont plus le reflet de cette ancienne autorité. Dans ces écoles, les pratiques individualistes sont dominantes qui forment des millions de despotes se croyant éclairés. Ne faudrait-il pas, dès l'école, favoriser beaucoup plus les activités collectives ?

Au sein de l'État, la vision individualiste ne constitue-t-elle pas le principe même du statut de la fonction publique ? L'autonomie des individus s'inscrit-elle dans de véritables contrats ? Est-elle soumise à de réelles évaluations ? Pour protéger les individus des « chefs » ne limite-t-on pas les pouvoirs de ces derniers au point de rendre difficiles la gestion des unités de base ? Du coup, l'adaptation de nos écoles, de nos hôpitaux ou de nos tribunaux, à des besoins ou à des publics qui changent n'est-elle pas trop lente et bien partielle ?

Et si, mal définies, les missions de l'État sont, dans le domaine social, largement dévoyées n'est-ce pas que notre démocratie est demeurée par trop formelle ? La société fermée qui tient en mains notre État implique-t-elle suffisamment les citoyens dans la conception et la gestion des interventions publiques ? « La solidarité objective qu'impose l'État par les prélèvements obligatoires reste abstraite et bureaucratique ; elle ne nourrit pas le sentiment de solidarité concrète entre les individus et ne suscite pas les échanges directs entre eux. » (2) Qu'il s'agisse de l'éducation ou de la santé, les vœux des citoyens ne méritent-ils pas d'être entendus ? Ne devrait-on pas faire beaucoup plus appel à eux, qu'il s'agisse du soutien scolaire ou de l'aide à la recherche d'un emploi pour tendre, ainsi, à une démocratie plus active et plus fraternelle ?

Ne faut-il pas, finalement, mettre en chantier un contrat social rénové, moins pour ouvrir un débat philosophique entre des citoyens qui ont des vues ontologiques diverses mais, plus prosaïquement, le style de notre vie en société ? Le nouveau contrat social ne devrait-il pas avoir pour mission prioritaire la réinsertion des actuels exclus ? Il favoriserait l'implication des citoyens dans la marche de la machine sociale (et mettrait à profit le nouveau régime fiscal du mécénat et l'assouplissement du statut des fondations).

1 René Rémond et Marcel Gauchet, un échange, *Le Débat*, septembre - octobre 2002.

2 Dominique Schnapper, *La démocratie providentielle*, nrf, gallimard, 2002.

janvier 2004

De façon assez naïve le tableau ci-dessous oppose les traits assez idéalisés du système ouvert qui nous paraît adapté à notre époque, à ceux, assez caricaturés, de notre système actuel.

| Le système élitiste fermé d'hier | Vers un système ouvert |
|--|--|
| <p>Centralisme et instructions détaillées données aux exécutants leur laissent peu d'initiatives et d'autonomie.</p> <p>Les capacités personnelles des exécutants sont mal utilisées</p> <p>Faible coopération des divers corps opérant dans un même domaine.</p> <p>À l'école compétition et individualisme. Primauté donnée à l'abstraction.</p> <p>Sélection précoce d'une élite en utilisant des critères abstraits, équitables en apparence mais, en fait, socialement typés.</p> <p>« Prépas », grandes écoles, grands corps, noblesse d'État : une élite doublement (origine et formation) fermée.</p> <p>Dans l'administration, promotion largement à l'ancienneté. Les responsables choisissent rarement leurs collaborateurs, les statuts limitent leur influence dans les promotions ou les sanctions, il leur est, dès lors, difficile de faire naître et d'entretenir un esprit d'équipe et, partant, de faire face aux besoins nouveaux des citoyens.</p> <p>Faute de débat sur les objectifs et les missions, rares confrontations entre les moyens engagés et les résultats obtenus, par les collectivités puis les individus. Système de primes obscur et, sans doute, peu motivant.</p> <p>Peu d'évaluations de l'efficacité des mesures décrétées ; contrôles trop formels que la solidarité des élites rend peu efficaces.</p> | <p>Décentralisation des décisions et choix des responsables en fonction de leurs capacités démontrées. Mise en évidence des objectifs et larges délégations dans l'exécution</p> <p>Autonomie donnée à des exécutants encouragés à travailler en équipe.</p> <p>Consistance des entités opérationnelles (collège, hôpital, tribunal).</p> <p>Leçons de choses arts et sports collectifs développent l'esprit d'équipe et d'observation.</p> <p>Promotions tenant compte de l'expérience acquise, des qualités humaines et des résultats obtenus.</p> <p>Élites d'origines sociales et de formations plus diversifiées.</p> <p>Rôle décisif des responsables dans le choix, la promotion, la rémunération et les sanctions des collaborateurs.</p> <p>Mesure des performances attendues et réalisées.</p> <p>Évaluations approfondies. Part variable des rémunérations liées à ces évaluations.</p> <p>Intéressement collectif.</p> |

42.5.3. Le changement

Le XX^e siècle a rappelé — avec quelle violence ! — que les utopies révolutionnaires conduisaient à la terreur. Nous découvrons aujourd’hui les difficultés voire les dangers de programmes de réformes fondés mais proclamés de façon trop emphatique. En démocratie, on ne fait pas le salut des peuples à leur insu et encore moins malgré eux. (1) Or, « Pour les catégories modestes, l’idée même de réforme est devenue anxiogène, car elle correspond moins à la levée d’un blocage qu’à une remise en cause du pacte social et de ses acquis. » (2) Les résistances à la réforme de certaines corporations, même lorsqu’elles étaient injustifiées, ont attiré la sympathie des citoyens qui se savaient fragilisés. En tout état de cause, il ne suffit pas de décréter une réforme pour qu’elle devienne réalité, encore faut-il que les acteurs concernés changent leurs pratiques. « Naïveté de l’État : en construisant des dispositifs d’incitation bien pensés techniquement, il escomptait qu’il pourrait influencer de façon durable sur les décisions des acteurs [...] cela ne fonctionne pas ou, du moins, la perte en ligne est considérable. » (3)

42.5.3.1 Le ressort du changement

Nous non plus ne croyons pas aux « ruptures brutales avec le passé. Elles ne sont ni efficaces ni justes : le passé est là et il demeure. » (4) « Où se situe le moteur capable de faire bouger significativement les choses, en dernier ressort ? Dans le sentiment que les individus ont de leurs contradictions [...] C’est autour de ce pivot que les évolutions de fond sont appelées à s’opérer. Il y a là un ressort sur lequel un grand leader démocratique pourrait tabler. L’art politique de demain consistera peut-être à savoir placer les citoyens en face de leurs responsabilités. » (5) C’est bien dans cet esprit qu’il nous semble possible de favoriser l’évolution progressive des conceptions et des comportements.

Nous sommes heureux de constater qu’au silence politique ont succédé des débats, certes difficiles, sur les retraites, l’éducation et, demain, sur la santé. N’est-ce pas par le débat que, dans une démocratie, les visions archaïques des missions étatiques peuvent évoluer ? Quant aux modes de gestion de l’État nous souhaitons vivement que l’opération LOLF-Moderfie dont nous avons résumé le contenu, en combinant ses effets avec une décentralisation progressivement accentuée, conduise à une transformation profonde des modes de gestion et de contrôle de l’administration.

1 Marcel Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Nrf Gallimard, 2003.

2 Jérôme Jaffré, *Le Monde*, 11 juillet 2003.

3 Bernard Brunhes, *futuribles*, juin 2003.

4 Jean-Pierre Raffarin, *Pour une nouvelle gouvernance*, l’Archipel, 2002.

5 Marcel Gauchet, *La condition historique*, Stock, 2003.

42.5.3.2 Décentralisation et délégation

Ne faut-il pas, dans cet esprit, pousser plus loin l'évolution que notre État a connue depuis le fameux « l'État c'est moi » ? Le réformateur devenu incitateur ne s'enlisera pas dans le détail des mesures. Il sait que leur mise en œuvre suppose l'intervention d'un grand nombre d'agents. Il cherchera à expliquer le sens de l'évolution souhaitée et à mobiliser les énergies, puis il fera confiance aux responsables et à leurs collaborateurs pour trouver les solutions appropriées sur le terrain qui est celui de chacun. Il se méfiera de « l'extraordinaire gaspillage de ressources et de talents dont sont responsables les élites au pouvoir et qui tient à leur méfiance congénitale à l'égard de la capacité des Français à innover par eux-mêmes et à leur propension instinctive à vouloir imposer des réformes comme des potions amères. » (1)

La décentralisation dans le domaine public ne doit pas effrayer dès lors que l'État conserve deux prérogatives. *Primo*, fixer aux unités régionales ou locales des objectifs conformes à la loi c'est-à-dire, idéalement, aux vœux de la nation ; *secundo*, s'assurer que des évaluations-contrôles *a posteriori* approfondis et répétés ont lieu, les organes de contrôle disposant des compétences et de l'indépendance voulues pour faire du bon travail.

Pour faire évoluer les conceptions et les comportements il faut former les personnes chargées de mettre en œuvre le changement ; formation des responsables puis de leurs collaborateurs. On fera appel, le cas échéant, à des professionnels extérieurs aux entités concernées par le changement, mais qui ont une expérience d'opérations similaires. La formation pourra être l'occasion de discuter le détail des mesures et, si besoin est, de les réviser. Elle évoquera les expériences menées ; leurs succès et leurs échecs.

42.5.3.3 L'expérimentation bienvenue

Nous avons fait l'éloge de cette expérimentation qui est désormais permise par nos textes après avoir été longtemps récusée par les plus jacobins. Elle devrait aller à la rencontre du désir d'autonomie des personnes, désir qui grandit et pousse à innover. Dans certaines banlieues, des situations si graves qu'elles pouvaient paraître désespérées ont provoqué de fortes réactions. « Quelque chose est en train de se passer dans l'État. Je suis frappé par le nombre de fonctionnaires très motivés ; [...] Ce sont sans doute ces gens — de la police, de la Justice et de l'éducation — qui vont nous aider à réinventer une façon de vivre nos services publics, la démocratie de tous les jours qu'aucune réforme de type administratif ne pourra obtenir. » (2) On voit, en effet, en Seine Saint-Denis — où le nom-

1 Michel Crozier, *La crise de l'intelligence*, Point, Seuil, 1998.

2 Yves Dauge, délégué interministériel à la Ville, *Face à l'exclusion, le modèle français*, sous la direction de Jacques Donzelot, éditions Esprit, Seuil 1991)

bre des « signalements » a diminué de façon sensible — à Beauvais et ailleurs, s’instaurer des coopérations fécondes entre municipalité, école, Justice et police pour mettre en œuvre des actions adaptées. Les initiatives qui marchent aideront à convaincre les citoyens du bien fondé de leur extension.

Si les démocrates ont appris à se méfier des leaders qui dessinent des lendemains qui chantent, les leaders doivent-ils, pour autant, renoncer à prendre une certaine hauteur de vue ? À manifester un certain souffle ? Ne faut-il pas chercher la sortie d’une individuation stérile par l’édification patiente d’une société dont la multitude de réseaux serait mieux reconnue et développée ? Où l’association des citoyens pour concevoir et mener à bien des actions collectives serait encouragée ? Si « La suprême fonction politique est de donner à la collectivité le sentiment d’une prise sur son destin » (1), il est temps de dire aux citoyens : « prenez vos affaires en mains ! associez-vous ! » *Liberté*, Oh oui, *égalité*, sans doute, mais la République n’oublie-t-elle pas la *fraternité* ?

1 Marcel Gauchet, *La démocratie contre elle-même*, Nrf Gallimard, 2003.

42 — Annexe 1. Loi organique de finance de 2001

Fruit d'une démarche bipartisane — démarche sans doute trop rare dans notre vie politique — la loi organique du 1^{er} août 2001 constitue un des éléments clés de la réforme de l'État ou LOLF. Traditionnellement, le budget de l'État est structuré par nature de moyens et le seul contrôle exercé est celui de la conformité des dépenses aux autorisations budgétaires. À partir de 2006, le budget sera structuré par les finalités de l'action publique et le contrôle s'exercera sur les résultats obtenus.

La mise en œuvre de la LOLF constitue un énorme chantier — dénommé *Moderfie* — qui met en mouvement l'ensemble de l'administration, départements ministériels et services décentralisés, sous la responsabilité du Ministre délégué au budget. (voir le site qui lui est consacré : <http://www.moderfie.minefi.gouv.fr>)

Aux 850 chapitres de dépenses actuels, se substitueront des missions, regroupant plus de 100 programmes, eux-mêmes décomposés en actions. Tandis que disparaîtra la procédure des services votés, c'est-à-dire la reconduction automatique des crédits votés précédemment, les responsables de programmes devront présenter des budgets établis au premier euro. Ils disposeront d'une grande liberté dans l'utilisation de leur budget, la fongibilité des ressources étant la règle, à l'exception toutefois des crédits de personnel qu'ils ne pourront pas majorer.

Il était prévu que la maquette du budget de l'État en missions, programmes et actions soit présentée à la fin de l'automne 2003, demandant à tous les ministères de finaliser, au cours du premier semestre 2004, *les objectifs et les indicateurs de résultats de chaque programme*. Le budget 2005, qui sera le dernier voté selon l'ancienne procédure, sera accompagné d'une présentation pro forma selon la nouvelle.

Les travaux en cours, comme les expérimentations qui se multiplient tant dans les administrations centrales que localement portent aussi bien sur la gestion de certains services selon les nouvelles normes que sur la mise au point d'indicateurs de résultats et la mise en œuvre du système informatique et comptable qui doit accompagner la réforme.

En obligeant à définir les objectifs des actions publiques, en élargissant la responsabilité des gestionnaires, en soumettant ceux-ci non plus à un contrôle formel *a priori* de la dépense publique mais à une évaluation des résultats de leur action, la LOLF devrait être au centre de la réforme de l'État. La définition des objectifs et des moyens des programmes doivent, à coup sûr, conduire à une remise en cause non seulement des modes d'action mais aussi des structures les moins efficaces de l'État. La décentralisation y contribuera aussi. Si les fruits devaient tenir les promesses des fleurs, — mais la maturation sera lente et les résistances sont fortes — on pourrait être raisonnablement optimiste, à échéance de 5 à 10 ans, sur ce que l'on peut attendre de cette réforme. L'action publique devrait être plus proche du terrain et plus consciente de ses résultats.

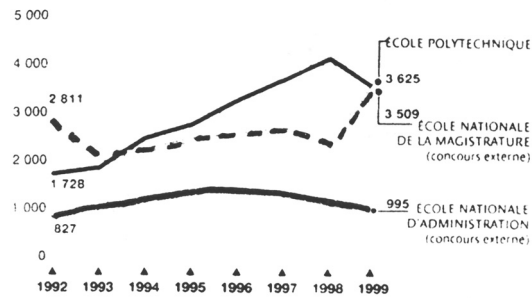
42 — Annexe 2. L'éducation et à l'emploi

*Les lignes qui suivent résument des observations qui sont développées dans les **chapitres 31 et 32** de notre site.*

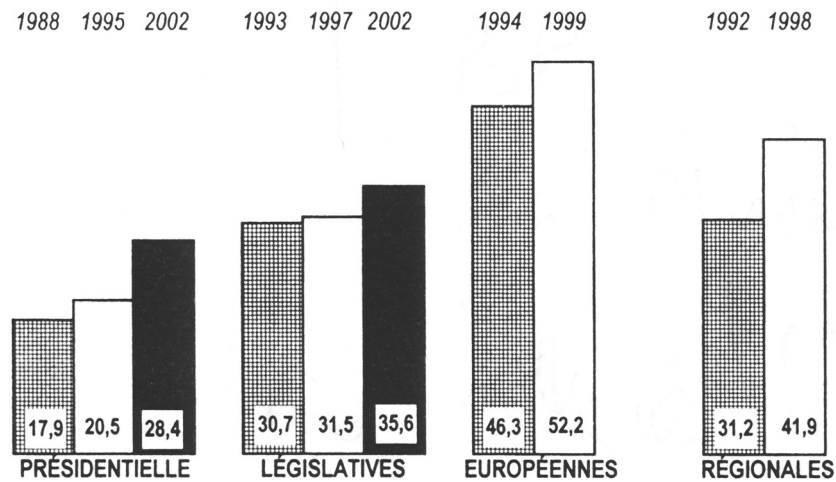
Constituant eux-mêmes une société trop fermée par son recrutement et sa formation, nos leaders politiques ont admis que les agrégés, ayant pris le contrôle de notre enseignement secondaire, usent de méthodes qui consacrent l'exclusion d'une fraction substantielle des jeunes. Plus généralement, notre énorme État-providence, pourtant géré pendant de longues années par des gouvernements de gauche, n'a pas été capable d'enrayer l'exclusion de quelque 10 % de la population. Comme au XIXe siècle, une fracture sociale a séparé le centre de nos villes de certaines de leurs banlieues qui ont souffert des politiques menées dans le domaine de l'éducation mais aussi de l'emploi.

Notre site, dans son **chapitre 32**, met en évidence l'erreur de conception qui a présidé aux innombrables, coûteuses et peu efficaces mesures prises en faveur de l'emploi. Partant de l'idée fautive selon laquelle le travail est rare notre système social a incité trop de citoyens à s'éloigner du travail pour vivre d'allocations souvent médiocres. L'État-providence de demain devrait, à nos yeux, mener une politique inverse. Tout faire, à commencer par cette meilleure adaptation de notre système éducatif à la population et au monde du travail tels qu'ils sont, pour que la proportion de Français qui travaille, aujourd'hui une des plus faibles du monde occidental, se redresse. L'évolution de notre démographie, et plus encore celle des pays qui nous entourent, comme la concurrence des économies en voie de croissance rapide — Chine et Inde notamment — doivent pousser tous les pays européens à valoriser, en quantité et en qualité, leur force de travail.

graphique 1 Nombre d'inscrits aux concours d'entrée
source: Le Monde.



graphique 2 Taux d'abstention en pourcentage
source: enquête Sofres-Le Monde, État de l'opinion 2002, Seuil, 2003.



42 – Table des matières

| | |
|--|-----------|
| 42 L'État renouvelé | 1 |
| 42.0 Résumé du chapitre | 1 |
| 42.1 Les missions de notre temps | 1 |
| 42.1.1 Du pouvoir « absolu » à l'État-providence | 4 |
| 42.1.2 La sécurité | 5 |
| 42.1.2.1 Sécurité extérieure | 6 |
| 42.1.2.2 Sécurité intérieure | 9 |
| 42.1.3 Croissance et compétitivité | 9 |
| 42.1.3.1 L'État et la micro-économie | 10 |
| 42.1.3.2 L'État et la macro-économie | 11 |
| 42.1.4 Cohésion sociale et solidarité | 12 |
| 42.2 Une gestion modernisée | 12 |
| 42.2.1 Débats sur les finalités | 13 |
| 42.2.1.1 Le débat démocratique, si nécessaire, est absent | 13 |
| 42.2.1.2 La loi du 1 ^{er} août 2001 sera-t-elle appliquée ? | 14 |
| 42.2.1.3 Définir des orientations et des objectifs publics | 15 |
| 42.2.2 La fonction publique | 16 |
| 42.2.3 Choisir des opérateurs et déléguer | 18 |
| 42.2.4 Évaluations et contrôle | 19 |
| 42.2.4.1 Le contrôle traditionnel en échec | 19 |
| 42.2.4.2 Contrôles-évaluations modernes | 20 |
| 42.3 La décentralisation et la fédération européenne | 20 |
| 42.3.1 Décentralisation | 22 |
| 42.3.2 La France membre d'une fédération | 24 |
| 42.4 À la tête de l'État | 25 |
| 42.5 Pour un contrat social renouvelé | 27 |
| 42.5.1 L'indispensable modernisation de l'État | 27 |
| 42.5.2 Un Contrat social dépassé | 29 |
| 42.5.3. Le changement | 32 |
| 42.5.3.1 Le ressort du changement | 32 |
| 42.5.3.2 Décentralisation et délégation | 33 |
| 42.5.3.3 L'expérimentation bienvenue | 33 |
| 42 — Annexe 1. Loi organique de finance de 2001 | 35 |
| 42 — Annexe 2. L'éducation et à l'emploi | 36 |
| 42 - Graphique | 37 |