

## NOVEMBRE 2012 - N°18

## L'ETAT ET LE CITOYEN

**Quel état, pour quelle société ?**

par **Albert Merlin, vice-président de l'institut Presaje**

Adam Smith définit de manière simple et claire ce que doit être le périmètre de l'Etat : assurer la sécurité extérieure, protéger chaque membre de la société contre l'injustice et l'oppression, et « quand il le faut », ériger les ouvrages ou institutions que l'intérêt privé ne pourrait prendre à sa charge. Hélas, constate Albert Merlin, dans une France dont la sphère publique capte et retraite 56% de la richesse produite, le « quand il le faut » a perdu toute signification...

*[lire la suite page 3]*

**Panorama de la dépense publique  
Une puissance publique boulimique et de moins en moins efficace**

par **François Ecalte, conseiller maître à la Cour des Comptes, économiste (Université Paris I)**

La France redistribue 56% de son PIB (Etat et collectivités). Une proportion sans équivalent dans les grands pays développés. Depuis 15 ans, l'France et la Scandinavie n'ont cessé d'assainir leurs comptes publics, isolant un peu plus notre pays dans une Union Européenne désormais dominée par les économies du nord. Le plus grave : le poids excessif de la dépense publique en France s'accompagne de résultats de plus en plus médiocres dans les statistiques internationales de mesure de l'efficacité.

*[lire la suite page 6]*

**L'état de l'Etat**

par **Michel Rouger, président de l'institut Presaje**

A la veille d'aborder le XXI<sup>e</sup> siècle et « d'entrer dans le tunnel des 35 heures », Michel Rouger avait analysé la situation de l'Etat en France à travers les administrations de l'Education, des Finances, de la Justice et de l'Armée. Treize ans plus tard, rien n'a changé. « L'état de l'Etat est stationnaire, pronostic vital engagé... » constate-t-il en se désolant du manque de courage de la classe politique face à la dégradation de l'Etat dans ses fonctions régaliennes.

*[lire la suite page 17]*

**L'entreprise face aux impuissances de l'Etat stratège  
La France n'est pas en déclin, elle est en désordre**

par **Jacques Barraux, journaliste**

Un Etat omniprésent mais frappé d'impuissance budgétaire. Des ressources scientifiques et techniques débordantes mais dégradées dans les marais de la bureaucratie. Des entreprises aux normes mondiales mais une opinion entretenue dans le dédain de l'entrepreneur. Un arrimage vital à un bloc régional - l'Union Européenne - mais une manie de dénigrement pour mieux dissimuler les paresse nationales. L'image dévaluée de la France économique annonce-t-elle le déclassement inexorable de sa puissance industrielle ? Il n'y a pas de fatalité. Pour les acteurs du business - par définition pragmatiques et tournés vers l'avenir - la France de 2013 n'est pas en déclin, elle est en désordre.

*[lire la suite page 19]*

## Que faire des fonctionnaires ?

La RGPP a été jugée trop brutale. Il faut trouver d'urgence une autre méthode

par Gérard Thoris, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Sur quel personnel l'Etat doit-il s'appuyer pour assurer ses missions ? Dans quelle mesure ce personnel doit-il relever d'un statut public ? Comment les agents du public doivent-ils être recrutés ? Comment leur carrière doit-elle être organisée ? Le gouvernement Ayrault a décidé d'arrêter le programme de RGPP – la Révision générale des politiques publiques – jugé trop brutal dans la méthode. Mais le débat autour du monopole de la fonction publique reste plus que jamais d'actualité.

[lire la suite page 11]

## Décentralisation et irresponsabilité De la démocratie locale au pays de Tocqueville

par Michel Brulé, président de l'Association Manche Contribuables

Un système féodal propice à l'arbitraire et au favoritisme. Tel est le jugement sévère porté par Michel Brulé à propos du détournement de la notion d'investissement dans les budgets des collectivités territoriales. L'Etat a décentralisé des fonctions sans réduire pour autant les dépenses qu'elles occasionnaient. Reprises par les collectivités territoriales, elles deviennent des leviers de pouvoir pour des « barons » locaux qui décident de tout.

[lire la suite page 14]

## En quoi l'État est-il responsable ?

par Hervé Dumez, directeur du Centre de Gestion Ecole Polytechnique

Le fonctionnaire est censé incarner l'intérêt général. Une idée abstraite qui faisait sourire la génération des fonctionnaires qui avaient pris le relais des aînés de l'après-guerre. Diverses expériences furent alors tentées en matière de responsabilité et d'évaluation de la performance. On en est toujours là explique Hervé Dumez. La France cherche toujours à revenir à un Etat garant de l'intérêt général et soucieux de performance. Mais surtout pas à la manière de la LOLF avec ses indicateurs chiffrés qui ont abouti à des catastrophes.

[lire la suite page 22]

## A noter sur votre agenda

Petit-déjeuner Presaje « **Fiscalité compétitivité et tentation de l'exil** », avec **Xavier Fontanet** comme invité, le **jeudi 21 novembre**, de 8h à 10h. Organisé dans les salons de France-Amériques à Paris 8e, en partenariat avec la Lettre d'Ilissos et Fides.

Inscription en ligne :  
[www.france-ameriques.org](http://www.france-ameriques.org).

## Lectures pour présajiens

- **La protection des données à caractère personnel, la loi Informatique et libertés**, Guillaume Desgens-Pasanau, ed.Litec LexisNexis, sept 2012

- **Je vous dois tant**, autobiographie d'Armand de Rendiger, qui évolue dans les hautes sphères de l'olympisme, ed Vigot, juin 2012

## Quel état, pour quelle société ?

par **Albert Merlin**, *vice-président de l'institut Presaje*

**Adam Smith définit de manière simple et claire ce que doit être le périmètre de l'Etat : assurer la sécurité extérieure, protéger chaque membre de la société contre l'injustice et l'oppression, et « quand il le faut », ériger les ouvrages ou institutions que l'intérêt privé ne pourrait prendre à sa charge. Hélas, constate Albert Merlin, dans une France dont la sphère publique capte et retraite 56% de la richesse produite, le « quand il le faut » a perdu toute signification...**

Commençons par consulter une personnalité ayant toujours entretenu une incontestable familiarité avec la culture administrative ; « Dans notre bestiaire politique, ce n'est pas le mammoth de Claude Allègre qui, dans l'imagerie politique, symboliserait le mieux la lourde machine étatique. Ce serait plutôt la baleine, un énorme animal lui aussi, mais tout rond, réputé pacifique, vaguement protecteur et finalement fragile.... » (1)

Comment ne pas être d'accord avec le réquisitoire acéré de Roger Fauroux, rédigé il y a plus d'une décennie ? Sauf qu'il faudrait ajouter à ce bestiaire deux cétacés certes moins volumineux, mais néanmoins de plus en plus pesants (à savoir la Sécurité Sociale et les collectivités territoriales) pour parler de la puissance publique dans sa totalité.

Lourdeur, fragilité, on pourrait ajouter iniquité... Qu'est-ce qui a changé depuis la publication de ces quelques lignes datant de 2001 ? Beaucoup de mesurètes, aucune réforme d'ensemble. Notre seule « performance », entre temps, est d'avoir hissé les dépenses publiques à plus de 56% du PIB (sans parvenir toutefois à détrôner le petit Danemark).

Pourquoi cette impuissance ? N'y a-t-il pas eu des commissions, des missions et des réformes depuis dix ans ? Sans doute, mais a-t-on jamais attaqué le vrai problème ? Ni technique ni comptable, la question est sociétale, au sens large ! Quelle société voulons-nous ? Et au sein de cette société, quel rôle pour l'Etat et quelles doivent être ses limites ? Autant de questions qui ne relèvent pas de Bercy, ni de Matignon. Ce devrait être, à l'évidence, la tâche des élus, le jour où ils associeraient les réflexions du citoyen de base aux travaux des philosophes politiques. Nous en sommes loin.

On dit que les Français « aiment » l'Etat .Mais pourquoi ? Est-ce dans nos gènes ? Un grand chercheur autrichien, après de nombreuses études sur les vrais et faux jumeaux, a fini par admettre que l'on ne pouvait pas conclure à une quelconque influence des gènes sur les choix politiques gauche / droite .A fortiori pouvons-nous penser que notre amour de l'Etat ne s'explique pas par notre ADN social (si ce terme a un sens).

### **Deux conceptions du « bien »**

Plus crédible est l'influence de la tradition culturelle. Depuis la nuit des temps nous privilégions ce que nous estimons rationnel : en France, la rationalité est statufiée. Il est évident, pour les « Etatolâtres », que sa majesté l'Etat, réputé impartial, perché au-dessus des intérêts privés, est le mieux placé pour prendre des décisions rationnelles, surtout pour décréter le « Bien » et le diffuser dans la société. Position de principe héritée en partie d'un catholicisme pyramidal, et jamais vraiment justifiée.

Force est de remarquer que la conception du « Bien » chez les Protestants est très différente : cela passe par les oeuvres paroissiales, les fondations et l'ardeur à bâtir avant de distribuer. En langage managérial, on pourrait dire que c'est là une démarche « bottom up », et pas du tout « top down ». Ainsi fonctionne, chez les Protestants, la sphère non-marchande. Chez nous, c'est le plus souvent l'Etat.

Faut-il encore s'abstenir de mettre tout sur le dos de la religion : en témoignent le pouvoir des préfets ou l'organisation « paramilitaire » des lycées napoléoniens, totalement laïques !

Venons-en maintenant aux convictions plus directement politiques. Par où commencer ? Sans doute par l'option fondamentale entre liberté et égalité, dont Tocqueville nous disait qu'elle donne à l'esprit public une certaine direction, un certain tour aux lois : « aux gouvernants des maximes nouvelles, et des habitudes particulières aux gouvernés. » (2) La préférence en faveur de l'égalité est évidemment fort défendable, à condition qu'elle ne vire pas à l'égalitarisme et ne méprise pas le désir de liberté, notamment de la liberté d'entreprendre. Qui, parmi nos élus, aura le courage de s'expliquer sur sa conception du partage entre les deux ingrédients du cocktail liberté/ égalité, et plus généralement sur sa « philosophie politique ? » (s'il en a une) ?

### **Une responsabilité très virtuelle**

Passons au concept de responsabilité, tout aussi important. Les serviteurs de l'Etat agissent tous (pas seulement les magistrats) « au nom du peuple français », ce qui limite considérablement leur responsabilité individuelle. Quand on voit le nombre d'erreurs, voire de fautes couvertes par ce principe, ne faudrait-il pas lui assigner un butoir ? Quand un ingénieur commet une erreur dans une entreprise privée, le couperet tombe sans délai. Dans la sphère publique, la responsabilité est trop souvent diluée. Pensons aux travaux d'infrastructure mal étudiés ou pas étudiés du tout, aux constructions de lignes de tramways (l'actuelle marotte) avec super-factures à la clé.

Ces dérapages ne datent pas d'hier. Rappelons-nous Rousseau : L'Etat, disait-il, enrichit les fainéants de la dépouille des hommes utiles (3). Laissons à l'auteur sa provocation jubilatoire... Mais n'est-il pas vrai qu'aujourd'hui encore, beaucoup de dépenses publiques, malgré les vifs rappels à l'ordre de la Cour des Comptes, sont autant de « prises » sur les investissements productifs ? (voir les articles de Michel Brulé et d'Hervé Dumez)

Voilà pour les chiffres. Mais ce qui compte en définitive, ce sont les idées, les convictions, les arrière-pensées qui finissent par dessiner la place de l'Etat dans la société. Paradoxalement, c'est chez le père du libéralisme, Adam Smith, que l'on peut trouver la définition la plus claire du périmètre étatique. Selon lui, le « souverain », contrairement aux caricatures véhiculées par les dirigistes, a le devoir d'assurer la sécurité extérieure et de protéger chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression. Mais voici le troisième devoir : ériger les ouvrages ou institutions que l'intérêt privé ne pourrait prendre à sa charge « parce que jamais le profit n'en rembourserait la dépense ».

On est loin, là, d'un Etat réduit aux fonctions régaliennes : il peut les déborder quand il le faut. Seulement de nos jours on ne sait plus définir le « quand il le faut » ! Deuxième problème, outre celui du périmètre : l'efficacité et la qualité du service rendu. On entend dire fréquemment : il vaudrait mieux que l'Etat en fasse moins, mais qu'il le fasse mieux. Qui donc mettra cela en musique ? Liberté, efficacité, responsabilité : la démocratie n'en demande pas plus. Mais pas moins.

(1) « Notre Etat », par B. Spitz et R. Fauroux, (R. Laffont, 2001)

(2) Rapporté par Pierre Manent, in «Cours familial de philosophie politique »Fayard)

(3) Cité par Jean-Marc Daniel, in « Sociétal »no 77,sept 2012

## Panorama de la dépense publique

### Une puissance publique boulimique et de moins en moins efficace

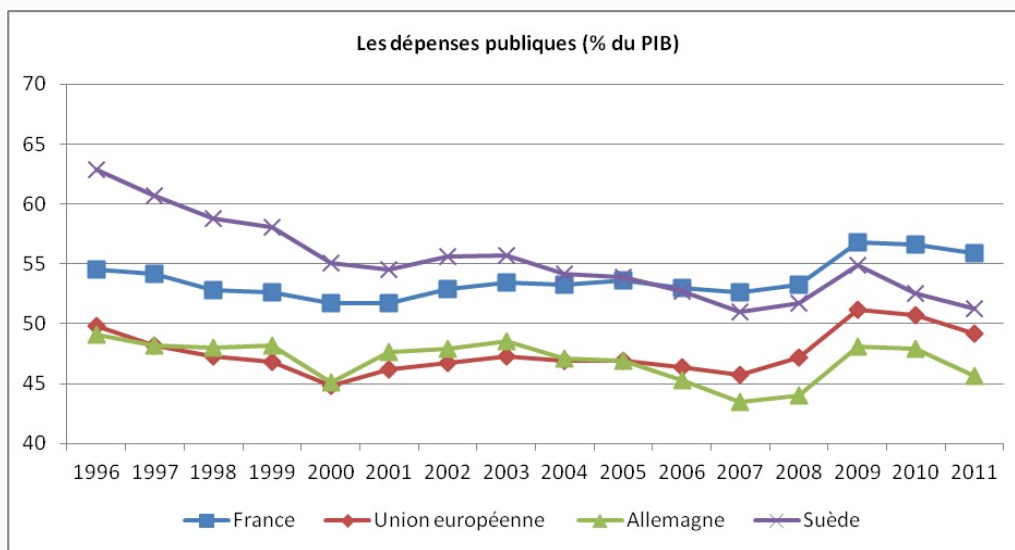
par François Ecalte, conseiller maître à la Cour des Comptes, économiste (Université Paris I)

La France redistribue 56% de son PIB (Etat et collectivités). Une proportion sans équivalent dans les grands pays développés. Depuis 15 ans, l'Allemagne et la Scandinavie n'ont cessé d'assainir leurs comptes publics, isolant un peu plus notre pays dans une Union Européenne désormais dominée par les économies du nord. Le plus grave : le poids excessif de la dépense publique en France s'accompagne de résultats de plus en plus médiocres dans les statistiques internationales de mesure de l'efficacité.

### I) Le poids très élevé des dépenses publiques en France

#### L'Etat-patron en 2012, trop faible, trop décalé

Le poids des dépenses publiques de la France, rapportées à son PIB, la place au deuxième rang de l'OCDE et de l'Union européenne. En 2011, elles représentaient 55,9 % du PIB en France, contre 49,2 % dans l'Union européenne et 49,4 % dans la zone euro.



Source: Eurostar

De 1996 à 2011, leur poids est resté en tendance à peu près au même niveau, en France comme dans l'Union européenne. Les fluctuations annuelles du ratio dépenses / PIB reflètent surtout celles du dénominateur. Les dépenses publiques sont en effet plus inertes que le PIB et ce ratio diminue assez mécaniquement lorsque la croissance de l'activité est forte (comme en 1998-2000) pour augmenter symétriquement quand elle est faible (comme en 2008-2009).

Les pays, comme ceux de Scandinavie, où le poids des dépenses publiques était plus élevé qu'en France il y a 15 ans l'ont fortement diminué depuis. Désormais, seul le Danemark dépasse la France. La tendance a aussi été à la baisse en Allemagne et l'écart par rapport à la France s'est creusé.

Ces dépenses sont celles des administrations publiques au sens de la comptabilité nationale, à savoir l'Etat et ses établissements publics administratifs, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales. En France, l'Etat et ses établissements publics réalisent 34 % des dépenses publiques, contre 46 % pour les régimes sociaux et 20 % pour les administrations locales. La répartition est souvent très différente dans les autres pays pour des raisons institutionnelles : poids des dépenses locales dans les Etats fédéraux comme l'Allemagne ou une large prise en charge des dépenses sociales par l'Etat dans des pays comme le Royaume-Uni.

Les dépenses publiques peuvent être décomposées selon leur fonction et le tableau suivant compare cette décomposition en France, en Allemagne et dans l'Union européenne en 2010.

#### Les dépenses publiques par fonction en 2010 (% du PIB)

Fonction	France	Allemagne	Union européenne
Service de la dette	2,4	2,4	2,7
Services généraux	4,5	3,7	3,8
Défense	2,1	1,1	1,6
Ordre public	1,7	1,6	1,9
Développement économique	3,4	4,8	4,7
Protection de l'environnement	1,0	0,7	0,9
Logement, équipement	1,9	0,7	1,0
Loisirs, culture	1,5	0,8	1,2
Enseignement	6,0	4,3	5,5
Protection sociale	32,2	27,8	27,4
Total	56,6	47,9	50,7

Source : Eurostat

Les dépenses publiques sont nettement plus élevées en France dans tous les domaines, à l'exception notable des aides au développement économique, pour lesquelles elles sont plus faibles, ainsi que de l'ordre public et du service de la dette, pour lesquels elles sont à peu près égales à celles de l'Allemagne et de l'Union européenne.

Elles sont notamment plus importantes en France dans les domaines de l'enseignement, du logement et des équipements collectifs ainsi que de la protection sociale. Ce dernier poste n'est pas décomposé dans tous les pays et donc ne l'est pas pour l'Union européenne. La comparaison avec l'Allemagne et d'autres grands pays européens montre néanmoins que l'écart par rapport à la France tient surtout aux retraites et, plus secondairement, à la santé (respectivement 3,3 et 0,9 points de PIB de plus en France qu'en Allemagne).

Les écarts avec la moyenne de l'OCDE sont probablement encore plus forts, dans la mesure où les dépenses publiques sont globalement plus faibles dans les pays non européens.

La France se caractérise donc par une propension assez générale à dépenser plus que dans les autres pays, ce qui ne poserait pas de problème si l'utilité de ces dépenses pour la société était supérieure au coût des prélèvements obligatoires nécessaires pour les financer.

## **II) Une utilité trop souvent douteuse**

Il n'existe pas d'indicateur synthétique de l'utilité des dépenses publiques et celle-ci ne peut faire l'objet que de mesures partielles et bien souvent assez frustes. Elles suggèrent toutefois assez fortement que des résultats équivalents pourraient être obtenus pour un coût sensiblement inférieur.

Trois grands objectifs sont traditionnellement assignés aux dépenses publiques : la régulation macroéconomique, la fourniture de services publics et la redistribution des revenus.

Le poids des dépenses publiques de la France n'a pas permis de réaliser des performances macroéconomiques remarquables, que ce soit en termes de croissance de la production ou du pouvoir d'achat, de chômage, ou encore de compétitivité internationale.

Si le « bien-être » a évidemment bien d'autres déterminants que la qualité des services publics et l'ampleur de la redistribution, il peut en résulter pour partie. L'indicateur « vivre mieux » construit par l'OCDE vise à mesurer synthétiquement la satisfaction des citoyens dans 11 domaines pondérés identiquement : logement, revenus du travail, vie en communauté, éducation, environnement, gouvernance, santé, sécurité, équilibre entre vies professionnelle et familiale et bien-être global. Cet indicateur situe la France à la 18<sup>ème</sup> place de l'OCDE.

Pour ce qui concerne l'efficacité des services publics, l'éducation est sans doute le domaine où les comparaisons internationales, les « enquêtes PISA », reposent sur les méthodologies les plus solides. Les scores de ses élèves placent seulement la France dans la moyenne des pays de l'OCDE, avec en outre une influence particulièrement forte des inégalités sociales dans leurs résultats.

Le poids des dépenses d'assurance maladie est particulièrement important en France, mais les indicateurs de résultat du système de santé n'y sont pas les meilleurs : elle est au 8<sup>ème</sup> rang de l'OCDE pour l'espérance de vie (les deux genres confondus), au 17<sup>ème</sup> rang pour la mortalité infantile et au 21<sup>ème</sup> rang pour le taux de suicide (en mettant au premier rang le pays où le taux est le plus bas pour ces deux derniers indicateurs).

La situation du logement n'est pas sensiblement meilleure en France que dans les autres pays européens : elle est, par exemple, au 12<sup>ème</sup> rang de l'Union européenne pour le nombre de pièces par personne (en commençant par le pays où il est le plus élevé).

En matière d'environnement, si la part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité lui permet d'émettre relativement peu de gaz à effets de serre, la France est, par exemple, au 17<sup>ème</sup> rang de l'Union européenne pour le poids de ses déchets par habitant (en commençant par le pays où il est le plus faible).

Beaucoup de dépenses sociales ont pour objectif de réduire les inégalités en opérant une redistribution des revenus. Il existe de multiples manières de mesurer les inégalités de revenus. En particulier, on peut classer les ménages par quartiles, déciles, centiles... et comparer les revenus des quantiles extrêmes, moyens ou médians, au revenu, moyen ou médian, de l'ensemble de la population ou comparer les revenus des quantiles extrêmes eux-mêmes (le premier et le dixième décile par exemple). Selon l'indicateur retenu, les conclusions peuvent être totalement différentes.



Il existe heureusement un indicateur synthétique de mesure de ces inégalités, le plus fréquemment utilisé dans les comparaisons internationales : le coefficient de Gini. Celui-ci est construit à partir d'un graphique représentant la distribution des revenus dit « courbe de Lorenz » et en mesurant la distance qui sépare la courbe de Lorenz du pays considéré de celle qui correspond à une distribution parfaitement égalitaire (tous les ménages ont le même revenu). Le coefficient de Gini va de 0 (distribution égalitaire) à 1 (inégalité totale : un seul ménage accapare le revenu total).

L'ampleur de la redistribution opérée dans chaque pays par l'Etat et les régimes de sécurité sociale peut être mesurée en faisant la différence des coefficients de Gini avant et après impôts et transferts sociaux. Le tableau suivant donne le résultat de ce calcul.

### L'ampleur de la redistribution en 2010

France	OCDE	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Suède	Espagne
19	14	21	11	20	16	14

Source : OCDE

La France figure, avec l'Allemagne et l'Italie, parmi les pays où la redistribution est la plus importante. Elle est généralement plus limitée dans les autres pays européens, y compris en Suède. La redistribution est encore plus faible dans les pays non européens de l'OCDE, d'où un grand écart entre la France et la moyenne de l'OCDE.

Ces comparaisons ne prennent cependant en compte qu'une partie des dispositifs qui contribuent à la redistribution des revenus, à savoir, pour l'essentiel, les prestations familiales, les aides personnelles au logement, les minima sociaux, l'impôt sur le revenu, la CSG et la taxe d'habitation. Or, selon l'INSEE, les services de santé et d'éducation, non pris en compte dans ces comparaisons internationales, contribuent aussi fortement à la réduction des inégalités en France. En outre, il n'existe aucune mesure fiable de la redistribution opérée à travers les tarifs des services publics locaux (crèches, cantines scolaires, transports...) et des services publics nationaux, autres que l'éducation et la santé, notamment de ceux qui sont gérés par des entreprises comme EDF. La redistribution réelle est probablement, en France, plus importante que sa mesure statistique et que celle des autres pays.

### Les coefficients de Gini après impôts et transferts sociaux en 2010

	France	OCDE	Zone euro	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Suède	Espagne
2010	0,29	0,31	0,30	0,29	0,34	0,34	0,26	0,32

Malgré l'ampleur de ces transferts, le coefficient de Gini de la France, après impôts et transferts sociaux, est seulement un peu inférieur à ceux de l'OCDE et de la zone euro. La distribution des revenus n'y est pas aussi égalitaire que dans les pays du nord de l'Europe, alors que les dépenses publiques y sont désormais plus importantes.

L'examen des taux de pauvreté conduit au même diagnostic : la France est au 10ème rang de l'Union européenne. Elle figure donc parmi les pays où ce taux est plus bas que la médiane, mais elle est loin derrière certains pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, Suède..) ou de l'Est (république

tchèque, Slovaquie...).

Contrairement à ce qui est souvent affirmé, la France n'est pas pour autant un pays inégalitaire. Elle est, grosso modo, dans la moyenne.

Au total, si la France est presque au premier rang pour le montant de ses dépenses publiques, elle est en est loin pour la qualité de ses services publics et la réduction des inégalités. Pourquoi cet appétit des Français pour des dépenses publiques à l'utilité douteuse ? Je laisse aux autres auteurs de cette lettre le soin d'y répondre.

## **Que faire des fonctionnaires ?**

### **La RGPP a été jugée trop brutale. Il faut trouver d'urgence une autre méthode**

**par Gérard Thoris, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris**

**Sur quel personnel l'Etat doit-il s'appuyer pour assurer ses missions ? Dans quelle mesure ce personnel doit-il relever d'un statut public ? Comment les agents du public doivent-ils être recrutés ? Comment leur carrière doit-elle être organisée ? Le gouvernement Ayrault a décidé d'arrêter le programme de RGPP - la Révision générale des politiques publiques - jugé trop brutal dans la méthode. Mais le débat autour du monopole de la fonction publique reste plus que jamais d'actualité.**

En décrétant le remplacement à 50 % des départs en retraite des fonctionnaires, Nicolas Sarkozy laissait entendre qu'il existait des marges de productivité dans la fonction publique. Ce faisant, il se démarquait de l'opinion publique. Dans un sondage TNS Sofres des 13 et 14 avril 2011, 71 % des personnes interrogées estimaient que cette politique était « une mauvaise chose ». On pourrait croire que le récent rapport de l'Inspection générale des finances sur la RGPP, la « Révision générale des politiques publiques » (1) aille dans le sens de l'opinion publique mais tel n'est pas le cas. Cette révision est considérée comme « novatrice » mais défailante quant à la méthode.

Novatrice, elle l'est « par sa volonté de s'interroger sur la pertinence des politiques publiques ». En d'autres termes, la légitimité de l'intervention de l'Etat n'est assurément pas remise en cause, mais, reprenons les termes du rapport, sa « finalité », son « efficacité », son « financement » doivent être questionnés. Parmi tous ces thèmes, retenons celui de l'efficacité et, au sein de l'efficacité, considérons la question fondamentale : « sur quel personnel l'Etat doit-il s'appuyer pour assurer ses missions ? » Cette question peut-être décomposée de la manière suivante : 1/ Dans quelle mesure le personnel qui assure des missions commandées par l'Etat doit-il relever d'un statut public ? 2/ Comment ce personnel doit-il être recruté ? 3/ Comment sa carrière doit-elle être organisée ?

### **La question du statut de la fonction publique**

Personne, en France, ne devrait contester que le statut de la fonction publique doive être réservé aux personnes qui exercent une fonction régaliennne. Cela concerne donc la haute administration, la justice et la police. La plupart du temps, ce qui dépasse ce périmètre est le fruit d'une histoire politique. L'idéal communiste fut longtemps le vecteur d'un élargissement sans fin de la salarisation publique. En même temps, force est de reconnaître que, a contrario des nationalisations de 1945, celles de 1982 n'ont pas conféré de statut spécial aux salariés des nouvelles entreprises publiques. Cela dit, ne pas avoir de statut public ne veut pas dire absence de convention collective évidemment ! Sans jugement de valeur particulier, le rapport de l'Inspection des finances déjà cité présente quelques cas de figure où le statut de la fonction publique a été réservé à un cœur restreint de fonctionnaires(2) . Parmi les pays étudiés, citons l'inévitable Suède où la réforme a été la plus complète, avec suppression de l'emploi à vie, externalisation de nombreuses activités exercées dans le périmètre de l'action publique et diminution de l'emploi public de 8,5 % à 5 % de la population active entre 1990 à 1997.

Cependant, dans toute réforme, on peut s'interroger sur la plasticité du corps social. Inutile de forcer les changements de structure au risque de briser l'esprit de service et de dégrader la situation existante. C'est le jugement de l'OCDE dans son rapport sur la France : « ce sont les

pratiques de la gestion des ressources humaines qui entravent l'agilité plutôt que le statut lui-même »(3) . On aura remarqué au passage que l'accent est mis sur l'agilité plutôt que sur l'efficacité. On peut y voir l'idée que l'efficacité ne concerne pas seulement le fonctionnement interne du service (efficacité), mais aussi son adaptation à la mission mouvante de l'Etat pour lequel le service a été constitué (agilité).

### **Comment ce personnel doit être recruté ?**

S'il y a une chose assez incroyable en France, c'est l'existence même d'un concours de la fonction publique. L'Etat, en effet, a le monopole de la délivrance des diplômes. Il est le garant de l'exactitude des connaissances acquises dans le système scolaire et universitaire. Mais quand il s'agit de ses propres missions, il ne fait plus confiance à ses propres professeurs ! Cela signifie normalement que, pour l'embauche d'un fonctionnaire ou, plus largement, d'un agent chargé de l'exécution d'une mission de service public, la procédure de recrutement devrait se rapprocher de celle des entreprises privées. Dans ce contexte, un certain niveau de diplôme est bien entendu requis ; au-delà de cette base, l'expérience personnelle peut apporter un plus dont bénéficiera nécessairement le service ; enfin, la personnalité peut être sondée pour assurer une adéquation entre le besoin public en ressource humaine et le candidat à la fonction.

Tout cela permettrait de mettre fin, au moins au niveau du recrutement, à cette multitude de corps qui compromet la mobilité interne de la fonction publique. Qu'on en juge, le nombre de corps est passé de 1500 (1990) à 700 (2008) et 380 aujourd'hui(4) . Là encore, nous voyons bien qu'une logique de corps est une sorte de logique militaire appliquée à la société civile. Lorsqu'on cherche une ressource pour traiter un problème, on sait qu'on la trouvera dans tel corps justement spécialisé pour traiter ce type de problème. La réalité du fonctionnement actuel des institutions est toute autre : dans les compétences disponibles au sein d'un service, quelle est celle qui sera le mieux à même de mobiliser les bonnes ressources pour traiter d'un problème particulier.

### **Comment sa carrière doit-elle être organisée ?**

La logique de carrière est devenue bien étrange aujourd'hui. Qui aimerait être confiné au même travail d'une année à l'autre, inlassablement, pendant plus de quarante ans ? Hier, l'avancement à l'ancienneté servait à nourrir la patience. Il a sans doute aussi exacerbé le désir d'une retraite précoce ! La réalisation au travail exige un degré raisonnable de permanence, des opportunités régulières de mobilité. Or, là encore, l'OCDE rejoint l'expérience courante des fonctionnaires : « La Bourse interministérielle des emplois (...) ne sera pas suffisante tant qu'une procédure obligatoire de mise en concurrence des candidats (...) et de transparence dans la sélection (...) n'est pas formellement systématisée »(5) . De plus, le statut rend extrêmement difficile de quitter ou d'entrer dans la fonction publique en milieu de carrière. Or, le désir existe chez de nombreux salariés et l'administration trouverait certainement à repositionner ses forces dans cette ouverture à une autre culture d'entreprise.

### **Conclusion**

Une évolution dans ce sens est-elle possible en France, après l'arrêt de la RGPP décidé par Jean-Marc Ayrault ? Oui, si l'on en croit le rapport de l'IGF déjà cité. Il préconise effectivement trois orientations pour y faire suite. Elles portent globalement sur l'idée qu'il faut « donner la parole aux agents »(6) . Nous aurions envie de dire « chiche » si nous étions sûrs que, derrière le monopole de la fonction publique, ne se cachait jamais aucune recherche de l'intérêt individuel !

1) Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat », Rapport de l'Inspection Générale de l'Administration, de l'Inspection Générale des Finances, de l'Inspection Générale des Affaires sociales, Paris, septembre 2012, Internet Média.

[http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos\\_Rapports/documents/2012/2012-M-058-01%20Bilan%20RGPP.pdf](http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2012/2012-M-058-01%20Bilan%20RGPP.pdf)

2) Cf. annexe 5, comparaisons internationales

3) OCDE (2012), *France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique*, Editions OCDE, p. 210

4) OCDE (2012), *ibidem*

5) *ibidem*, p. 215

6) *op. cit.*, synthèse

## Décentralisation et irresponsabilité

### De la démocratie locale au pays de Tocqueville

par Michel Brulé, *président de l'Association Manche Contribuables*

**Un système féodal propice à l'arbitraire et au favoritisme. Tel est le jugement sévère porté par Michel Brulé à propos du détournement de la notion d'investissement dans les budgets des collectivités territoriales. L'Etat a décentralisé des fonctions sans réduire pour autant les dépenses qu'elles occasionnaient. Reprises par les collectivités territoriales, elles deviennent des leviers de pouvoir pour des « barons » locaux qui décident de tout.**

La décentralisation sera la grande affaire du septennat, avait promis Pierre Mauroy en arrivant à Matignon en 1981.

Rappelons les ambitions des réformateurs : mettre en œuvre le principe de subsidiarité rapprochant les décisionnaires de la population ; faire passer la responsabilité de la gestion locale de l'administration aux élus, en dégageant ceux-ci de la pesante tutelle étatique. Autant de motifs d'espérer de ce nouvel espace de liberté une gestion plus efficace, mieux adaptée aux réalités locales, plus réceptive aux attentes des citoyens.

En même temps qu'un apprentissage de la responsabilité par l'exercice de l'autonomie. On est dans le droit fil de la pensée de Tocqueville, pour qui « les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science ; elles la mettent à la portée du peuple ».

Trente ans plus tard, et après que Jean-Pierre Raffarin ait complété les réformes lancées par Gaston Defferre, où en sommes-nous ?

### Le détournement de la notion d'investissement

Au plan des finances publiques, les collectivités territoriales constituent désormais le secteur où les dépenses connaissent la plus forte progression. Sans pour autant que la délégation d'un certain nombre des compétences exercées jusqu'alors par l'Etat n'ait causé d'amincissement de ce dernier.

Ce même phénomène d'empilement, notre fameux mille-feuilles, nous le retrouvons entre les communes et les communautés qui les regroupent : des compétences sont déléguées et de nouvelles structures créées sans qu'aucun allègement des structures antérieures ne soit observé.

Et comme ces structures communautaires sont gérées par des conseillers désignés et non élus, l'absence de rendez-vous avec l'électeur crée une propension accrue à la dépense. On ne s'étonnera pas alors que ce soit au niveau de ces différentes communautés que le dérapage budgétaire des collectivités territoriales soit le plus prononcé.

Quand on observe de près le fonctionnement de ces collectivités, on est frappé de voir à quel point l'idée même de crise leur est étrangère ; jamais on n'entend dire : dans la situation actuelle des finances publiques, nous renonçons – ou nous différons – tel projet que nous avons conçu dans des temps meilleurs.

Pas plus qu'on ne s'interroge, en votant une hausse de la fiscalité locale, sur l'opportunité d'accroître le fardeau du contribuable au moment où le pouvoir central le met déjà fortement à contribution.

Il s'agit d'un monde fermé sur lui-même, qui poursuit sa propre route – celle de l'augmentation régulière de la dépense – sans se préoccuper du contexte. L'absence de vrai débat avant de lancer de nouvelles dépenses est frappant : on ne motive pas plus une dépense à venir qu'on ne vérifie après coup le bien fondé des dépenses passées.

Le cumul des mandats locaux joue puissamment dans ce sens. Le maire d'une commune se sert de son mandat de président ou vice président de la communauté pour faire bénéficier sa commune de la manne de l'échelon supérieur ; pour peu qu'il exerce aussi des responsabilités au conseil général, il en usera de même.

C'est ainsi que dans une commune de la Manche, le maire, qui est aussi vice-président de la communauté de communes, accumule de coûteux équipements aux frais de la communauté. C'est le jeu : pile je gagne, face tu perds. Si l'équipement est un succès, ses électeurs vantent son savoir-faire ; si c'est un échec, ce sont les autres qui payent, ses électeurs ne lui en voudront pas.

Dernière en date de ses folies : une salle de futsal, sport encore marginal, dans sa commune de 2000 habitants qui possède déjà deux terrains de foot et alors qu'il en existe une, loin d'être saturée, dans une commune toute proche Coût : 1 350 000 €

Au lieu que chacun de ces mandats locaux soit exercé dans le seul intérêt de la collectivité concernée, il devient le moyen de faire payer à d'autres des équipements qui viendront consolider la position personnelle de l' élu aux casquettes multiples.

### **Le signe extérieur de la puissance d'un élu**

On voit se créer des baronnies où la dépense devient le signe extérieur de la puissance de ces féodaux et du respect qu'ils inspirent. Le jeu des subventions, avec le clientélisme qui les motive souvent – notamment dans les subventions aux associations - accroît cette propension au gaspillage, en donnant à l'électeur local le sentiment que ses représentants sont des malins qui savent faire payer aux autres les avantages dont ils les gratifient.

Dans une autre communauté de communes de la Manche, un équipement sportif superflu a bénéficié de cinq subventions ( département, région, fonds de développement du sport, Europe et réserve parlementaire !) sans qu'aucune de ces instances n'ait analysé le projet auquel elle va donner l'argent du contribuable pour en vérifier le bien-fondé. L'entregent du président - ancien secrétaire général de l'Assemblée Nationale - tient lieu d'étude des besoins réels. Quand des critiques se sont élevées sur ce gaspillage, l'argument massue du président était : vous ne voulez pas qu'on laisse perdre 500 000€ de subventions.....

On cherche en vain les forces qui feraient contrepoids à cette propension à la dépense. Ne comptons pas sur la presse locale qui n'a pas pour habitude de mettre en cause le bien fondé des décisions des notables ou même l'exactitude de leurs déclarations pour justifier leurs hausses d'impôts ou les projets les plus contestables. Et on observe une réelle passivité du côté de l'administration, quand il ne s'agit pas de complaisance envers des décisions enfrenant parfois les règles qu'elle a elle-même édictées.

L'usage abusif du vocable d'investissement vient à l'appui de ces gaspillages. Un investissement, c'est une dépense consentie aujourd'hui dans l'espoir qu'elle rapportera demain. Or sont souvent classés sous cette noble appellation, des équipements superflus, sans utilité économique aucune, qui ne rapporteront demain que des frais de fonctionnement qui viendront alourdir durablement les budgets de fonctionnement.

Quand on vante la relève de l'Etat prise par les collectivités territoriales en matière d'investissement, il convient donc d'y regarder de plus près sur ce que cela recouvre. Dérapage régulier des frais de fonctionnement et gaspillages au sein des budgets d'investissement sont les deux plaies financières dont souffre notre mille-feuille territorial.

Voilà comment une réforme destinée à améliorer la gestion des affaires locales tout en éduquant élus et citoyen est devenue synonyme d'irresponsabilité, de clientélisme et de gaspillage. On peut s'en désoler. On peut aussi y voir un potentiel d'économies considérable, le jour où on aura remédié aux vices de conception de ces réformes, à commencer par l'enchevêtrement inextricable des financements, dont l'opacité favorise tous les abus.

Mais ceci est une autre histoire.



## L'état de l'Etat

par Michel Rouger, *président de l'institut Presaje*

A la veille d'aborder le XXI<sup>e</sup> siècle et « d'entrer dans le tunnel des 35 heures », Michel Rouger avait analysé la situation de l'Etat en France à travers les administrations de l'Education, des Finances, de la Justice et de l'Armée. Treize ans plus tard, rien n'a changé. « L'état de l'Etat est stationnaire, pronostic vital engagé... » constate-t-il en se désolant du manque de courage de la classe politique face à la dégradation de l'Etat dans ses fonctions régaliennes.

Jamais, depuis 1945 et la Libération, l'Etat n'a autant été l'objet de débats sur les changements qu'il conviendrait de lui imposer.

Lecteur assidu de la presse depuis quelques lustres, j'y ai vu 62 présidents du conseil ou Premiers ministres se débattre dans les torrents, parfois boueux, de la politique. En croisant les doigts pour qu'un Etat solide assure le destin d'une France bousculée par un tel tournis.

En 1999, dernière station avant l'entrée dans le tunnel de la RTT, j'ai produit quelques réflexions sur le sujet, au moment où se prenaient les grandes décisions européennes du nouveau siècle qui frappait à la porte pour y faire entrer ses crises. Mon analyse fut purement qualitative pour ouvrir une petite brèche dans le mur des ratios et du benchmark.

L'Etat y a été circonscrit dans le carré magique des quatre piliers sur lesquels il repose : ceux constitués par les super administrations centrales de l'Education nationale, des Finances, de la Justice et de l'Armée. Chaque commentaire a pris le ton du citoyen Roi qui parle à son ministre, comme Henri IV parlait à Sully de la bonne politique et des bons résultats.

13 ans plus tard, sur les mêmes critères, les choses ont bien peu changé. Comme les équipes du parti revenu au pouvoir qu'elles occupaient à l'époque.

Les mécanismes de négociation et de concertation qui convenaient si bien par temps calme deviennent des simulacres. Dans la tempête, c'est de mécanismes de transformation que nous avons maintenant besoin. C'est la prise en charge résolue du changement du monde qui nous permettrait de retrouver ce que beaucoup réclament : du sens à leur vie.

- **L'Education nationale.** La rue de Grenelle n'a pas bougé d'un millimètre du champ de vision qu'elle offrait en 1999. On attend toujours les bons programmes qui feront de tous les enseignés de bons élèves. Il est vrai qu'il n'est pas commode de diriger un corps enseignant qui partage ses effectifs entre ceux qui font la classe à l'école et ceux qui font la lutte des classes dans la rue. Heureusement pour les collègues des hauts postes des administrations centrales, l'enseignement supérieur, les écoles d'en haut, apportent en qualité, à leurs enfants, tout ce dont les 100.000 éjectés annuels de l'école d'en bas sont privés.

- **L'Economie et les Finances.** La rue de Bercy a rajouté 14 budgets déficitaires aux 12 précédents, sans oublier les déficits de la balance des paiements. Le tout pour accumuler un stock de dettes historiques. Le résultat est là. Il ne changera pas tant que le choix des budgets sociaux – 50 % des dépenses – sera la règle d'or de la réélection de ceux qui les décident. A Bercy de coincer la bulle fiscale là où l'exigent les créanciers pour modérer leurs propres taux, en gérant le seuil de tolérance des contribuables comme on règle une cocotte minute. La différence avec 1999

tient aux risques de rupture de cet équilibre. Toute jacquerie fiscale effraierait les créanciers qui perdraient la garantie des impôts collectés et feraient tout sauter.

- **La Justice.** La place Vendôme reste accablée par l'inflation des textes que les juges doivent appliquer, au gré des humeurs du pouvoir exécutif qui domine le Parlement. Elle continue de vivre au temps de l'émotion médiatique mère de la sinistre affaire d'Outreau. Elle cherche toujours l'équilibre entre la sanction exigée par cette émotivité de l'opinion, et la vertu raisonnable de la Justice qui ne reconnaît que ce qui est juste. Ce qui n'a pas non plus changé, c'est la position du corps des juges, aussi mal considérés que les patrons par une société politique qui se méfie des deux et fait tout pour les diviser afin de mieux régner.

- **L'Armée.** Enfin le boulevard Saint Germain, qui commence à faire ses sacs pour aller les poser à Balard, confirme les tendances observées en 1999. La sécurité intérieure des Français repose de plus en plus sur les CRS et la gendarmerie, mobilisables et déplaçables à merci sur le théâtre des événements les plus lourds. La police classique se partage entre le traitement de l'émotion médiatique, de la proximité, et celui de l'assistance aux juges surchargés par les enquêtes pénales. Quant à l'armée, si on sait ce qu'elle coûte on ne saura vraiment ce qu'elle vaut que lorsqu'elle défendra la Nation agressée chez elle. Ses missions récurrentes dans les zones de non droit à l'étranger ressemblent de plus en plus à celle des CRS dans les zones de non droit de l'Hexagone.

En conclusion, l'état de l'Etat est stationnaire, pronostic vital engagé. L'Etat a de mauvais résultats, persistants, au point que la majorité des citoyens le critiquent dans des formes et sur un ton que les étrangers ne comprennent pas tant ils nous voient attachés et dépendants de son Administration. A force de frustrations, la cible finit par devenir le fonctionnaire inconnu alors que ce devrait être le politicien connu qui joue de cette esquivance pour éviter sa mise en cause. L'Etat administratif est obéissant, c'est l'Etat politique qui est défaillant. L'Administration ne peut rien contre sa mauvaise politique.

« L'autorité que les serviteurs de l'Etat tirent de leurs fonctions est une prérogative d'emprunt dont ils sont redevables à l'Etat et qu'ils n'ont pas le droit de retourner contre lui » a dit Raymond Poincaré, en 1927. S'il revenait, il observerait avec inquiétude le corps des grands administrateurs de l'Etat mener leurs carrières, la tête et le cœur au pouvoir suprême, un pied dans la politique, un pied dans l'Administration, aidés par leurs condisciples qui ont les deux mains dans les affaires.

Dans une chronique voisine, Hervé Dumez expose comment l'Etat a changé il y a 30 ans.

Ceux qui l'ont laissé muter auraient dû lire Montaigne qui, quatre siècles auparavant, a dit :

« Le changement dans l'Etat donne seul forme à l'injustice et à la tyrannie »

## **L'entreprise face aux impuissances de l'Etat stratège**

### **La France n'est pas en déclin, elle est en désordre**

**par Jacques Barraux, journaliste**

**Un Etat omniprésent mais frappé d'impuissance budgétaire. Des ressources scientifiques et techniques débordantes mais dégradées dans les marais de la bureaucratie. Des entreprises aux normes mondiales mais une opinion entretenue dans le dédain de l'entrepreneur. Un arrimage vital à un bloc régional - l'Union Européenne – mais une manie du dénigrement pour mieux dissimuler les paresse nationales. L'image dévaluée de la France économique annonce-t-elle le déclin inexorable de sa puissance industrielle ? Il n'y a pas de fatalité. Pour les acteurs du business - par définition pragmatiques et tournés vers l'avenir - la France de 2013 n'est pas en déclin, elle est en désordre.**

C'était il y a quelques mois à la « Une » de « The Economist ». On y voyait Lénine sur une couverture à fond rouge, fumant un gros cigare sous un titre provocateur : « The rise of state capitalism ». Dans un dossier de 14 pages, le magazine britannique prenait acte du démarrage officiel d'une nouvelle séquence de la mondialisation industrielle. Il notait la coïncidence entre la crise du capitalisme libéral occidental - norme universelle de la mondialisation depuis les années Reagan-Thatcher jusqu'à la faillite de Lehman Brothers - et la montée en puissance d'un néo-capitalisme d'Etat dans les grandes économies émergentes, Chine, Brésil, Inde, Russie et pétromonarchies en tête. Désormais, deux familles d'entreprises de poids comparables se partagent le contrôle des marchés et dessinent la géographie industrielle de la planète. D'un côté des entreprises privées, grandes ou petites, cotées ou non, libres de leurs mouvements et fonctionnant à l'occidentale. De l'autre, des entreprises contrôlées plus ou moins directement par des Etats décideurs ou co-décideurs de leurs stratégies de conquête. Ainsi, deux cultures théoriquement irréconciliables – celle du libre marché et celle du dirigisme – se confrontent ou s'influencent au quotidien dans la totalité de l'espace mondialisé. Le partage des territoires dans les secteurs d'avenir du numérique, des bio-industries ou de l'énergie, l'organisation des circuits de sous-traitance dans l'automobile ou l'informatique, l'animation du marché international des fusions-acquisitions, la chasse aux aides publiques là où elles prolifèrent : partout l'hybridation idéologique des opérateurs est la règle. Le monde des affaires est devenu un forum baroque où se mêlent des capitalistes à l'ancienne, des sélectionneurs de fonds souverains, des anarcho-entrepreneurs à la mode californienne, des sous-marins de gouvernements autoritaires...

### **L'Etat-patron en 2012, trop faible, trop décalé.**

L'économie mixte, le dirigisme industriel, l'économie française en est imprégnée depuis un siècle. L'élection de François Hollande et l'arrivée de la gauche au pouvoir au moment précis où les investisseurs publics des économies émergentes partent à l'assaut des marchés allait-elle être l'occasion d'un élan de type néo-Programme Commun de 1981 ? Non bien sûr. Personne n'y a cru pendant la campagne présidentielle et personne n'y voit aujourd'hui la solution à la sortie de crise qui traumatise le pays. Les imprécations inoffensives car trop caricaturales d'un Jean-Luc Mélenchon et la trop vague lettre de mission du nouveau « ministère du Redressement Productif » sont les révélateurs d'un modèle public français qui se reconnaît trop faible et trop décalé par rapport aux nouvelles réalités du marché mondial.

Le capitalisme d'Etat, la France en a une amère expérience car il a produit beaucoup moins d'Airbus, de TGV et de centrales Areva que de Plans machines-outils, de programmes Concorde

et de Plans Calcul. Du pire (souvent) et du meilleur (parfois). Les finances publiques exsangues balaient aujourd'hui l'espoir d'un recours massif aux solutions d'autrefois. La mystique des grands projets a cessé d'inspirer la technocratie d'Etat.

### **Le capitalisme d'Etat né de la guerre.**

Mondialisée comme l'Allemagne et la Grande-Bretagne à la veille de la guerre 1914, l'industrie française a plongé dans l'étatisme et le dirigisme aux moments les plus sombres de l'histoire du pays et dans ses périodes de ruptures politiques majeures. Pendant la guerre de 1914-1918, sous le Front Populaire, sous le gouvernement de Vichy, à la Libération et au lendemain de la victoire de la gauche en 1981. Dirigisme de droite autoritaire pendant les guerres. Dirigisme de gauche d'inspiration révolutionnaire en 1936 ou en 1981. Des situations d'exception suivies d'éclaircies médiocrement libérales puisque chacune des séquences d'interventionnisme de droite ou de gauche laissait en héritage sa couche sédimentaire d'organismes publics ou para-publics, de lois, de règlements et de participations en capital oubliées dans les recoins des budgets publics. Bilan : une construction polymorphe et budgétivore, un échafaudage byzantin, un entrelacs de territoires publics ou semi-publics aux mains de coalitions jalouses, les unes techniciennes – les grands corps de l'Etat – les autres politiques ou liées à des lobbies. Le tout sous la coupe d'une Inspection des Finances arrogante et hors champ de la République.

### **Une industrie, trois familles d'entreprises.**

Les nationalisations de 1936, 1945 et 1982 ont fracturé à jamais le corps productif français en deux grands ensembles. La science politique devrait ainsi élargir au monde de l'entreprise la traditionnelle distinction opérée entre « les deux France » de la politique, des mœurs et des idées. Il y a d'un côté la France des entreprises issues de l'économie administrée et de l'autre, celle des entreprises indépendantes (dominée par les sagas familiales). Avec entre les deux, un épais maquis d'entreprises plus ou moins « mixtes » selon le pourcentage d'actionnariat public ou selon le degré de dépendance à l'égard de l'Etat.

Retour en 2012. Une telle géographie du capital peut-elle devenir un atout à l'heure du rééquilibrage mondial entre capitalisme libéral et capitalisme d'Etat ? Le modèle EDF, le modèle L'Oréal et le modèle mixte EADS ne sont-ils pas aujourd'hui d'une égale légitimité sur le marché mondial ? La révolution annoncée du « manufacturing » et le double choc fondateur de l'économie numérique et des sciences de la vie n'impliquent-ils pas la mise en place de plateformes collaboratives entre les mondes du public et du privé (entreprises, laboratoires, universités, services publics) ?

Hélas, deux obstacles de taille compromettent les chances d'une combinaison réussie entre les deux univers, condition de la renaissance industrielle de notre pays.

**1 – Le rendez-vous manqué avec l'Histoire.** L'année 2012 s'achève sur le courageux plaidoyer du rapport Gallois sur le lien compétitivité-croissance. Les élus de droite ont beau jeu d'ironiser sur les velléités d'une gauche dite archaïque et mal préparée à la conduite du pays. Ils oublient l'essentiel. Le rendez-vous avec l'Histoire, c'est elle, la droite, qui l'a manqué en 2007, dans les six mois qui ont séparé l'élection du président Sarkozy du déclenchement de la crise des « subprimes » aux Etats-Unis. La France disposait alors d'une fenêtre de tir pour traduire en actes le discours libéral du candidat victorieux et solder un quart de siècle de dérive criminelle des comptes publics. Sa large victoire lui donnait l'occasion de passer en force pour remettre la France productive à l'unisson de celle de l'Allemagne. Le mandat implicite était clair : priorité à

la compétitivité des entreprises, suppression des 35 heures, transfert sur l'impôt d'une partie des charges sociales des entreprises et tant pis pour les basses intrigues d'un Laurent Fabius sur la TVA sociale. Il est paradoxal qu'en 2012, la pédagogie du sujet soit assurée par une majorité de gauche peu sûre d'elle-même et dans une France de 2012 plus fragile que celle de 2007.

**2 – Le préalable d'une remise en ordre des outils de la politique industrielle.** Quels que soient les moyens mobilisés pour la nouvelle Banque Publique d'Investissement, la recherche publique, les filières d'innovation et autres dispositifs, la France n'a pas les moyens d'aligner des acteurs publics disposant d'un pouvoir d'influence comparable à celui des mastodontes de la science ou de l'industrie, les MIT, les Harvard, les Gazprom, les Aramco ou les China Mobile. Mais elle dispose de deux atouts essentiels pour l'avenir. D'une part son rang de puissance majeure au sein d'une Union européenne qui, depuis les précédents de la CECA et des consortiums aéronautiques laisse en jachère divers gisements d'alliances industrielles ou scientifiques. D'autre part, la variété extrême de ses compétences et de ses savoir-faire technologiques, injustement sous-estimés par les exégètes de la désindustrialisation du pays. Les usines ferment mais le point de non retour dans la conservation des compétences – par perte totale de la mémoire des métiers utiles aux technologies du futur – est loin d'être atteint. C'est pourquoi il y a urgence de mettre de l'ordre dans le capharnaüm des centres techniques, des procédures d'aides publiques ou des filières de recherche. L'Etat désargenté n'a plus les moyens de réinventer les grands programmes de l'ère gaulliste mais il règne sur un empire technologique en pièces détachées, un puzzle encombré de doublons et de branches mortes. La bonne stratégie de moment est celle du travail de tri et du « reengineering ». Pour la grande politique industrielle, on verra plus tard...

## En quoi l'État est-il responsable ?

par **Hervé Dumez**, *directeur du Centre de Gestion Ecole Polytechnique*

**Le fonctionnaire est censé incarner l'intérêt général. Une idée abstraite qui faisait sourire la génération des fonctionnaires qui avaient pris le relais des aînés de l'après-guerre. Diverses expériences furent alors tentées en matière de responsabilité et d'évaluation de la performance. On en est toujours là explique Hervé Dumez. La France cherche toujours à revenir à un Etat garant de l'intérêt général et soucieux de performance. Mais surtout pas à la manière de la LOLF avec ses indicateurs chiffrés qui ont abouti à des catastrophes.**

Rien ne devrait être plus évident à comprendre et expliquer que la responsabilité de l'État et de ses agents. Rien pourtant de plus complexe. Longtemps, cette responsabilité a en effet reposé sur une fiction agissante, celle de l'intérêt général. On peut parler de fiction puisque l'intérêt général n'est pas la composante des intérêts particuliers, qui eux sont ô combien réels, qu'il s'oppose même à eux, bien qu'il doive leur faire une place. Le fonctionnaire était censé, pour paraphraser Hannah Arendt, non pas se soucier de soi et de sa carrière, non pas se soucier des autres, mais être habité par le respect de soi-même en rapport avec ce sentiment d'incarner, à son niveau, l'intérêt général. La fiction était agissante au sens où elle inspirait l'action de l'État et de ses agents.

Dans les années 80, nous avons mené une recherche sur le contrôle des prix(1) . A l'époque, les hausses de prix de tous les secteurs industriels étaient négociées, puis leur respect ou non contrôlé par une administration qui s'était appelée historiquement du nom étrange de « Direction des prix » (comme si l'État pouvait diriger le système des prix). Située quai Branly, à la place actuellement occupée par le musée des Arts premiers, ces bâtiments tristes des années 50 constituaient une citadelle assiégée par tous les lobbys que compte l'économie française, à qui l'on avait confié la tâche d'y résister au nom de l'intérêt général, l'objectif étant de contenir l'inflation. L'industrie automobile était alors sous la responsabilité de deux fonctionnaires, l'un proche de la retraite, l'autre une jeune administrateur civil. En les moquant, mais avec un certain respect, les dirigeants de l'automobile racontaient qu'ils les invitaient régulièrement aux cocktails de la chambre des constructeurs. Ces deux fonctionnaires s'y rendaient avec ponctualité, considérant que cela faisait partie de leur rôle puisqu'ils n'étaient pas censés être hostiles à ce secteur important de l'économie, visiblement pourtant la mort dans l'âme, jamais l'un sans l'autre, buaient une coupe de champagne et repartaient le plus vite possible. Ils avaient le sentiment de représenter l'intérêt général, c'est-à-dire d'avoir à résister aux intérêts particuliers tout en les comprenant et en ne manifestant aucune hostilité à leur égard.

**Le tournant des années 1980-2000** Cette fiction de l'intérêt général donnait ce genre de comportement qui suscitait à la fois un certain respect, voire de l'admiration, et la moquerie. L'État, représenté par ses fonctionnaires, était à la fois respecté et raillé. Les années 80/90 ont marqué un tournant, avec le départ à la retraite des fonctionnaires de l'après-guerre, et l'apparition de jeunes fonctionnaires aux yeux desquels l'intérêt général apparaissait pour ce qu'il est, une fiction, et assez ridicule. Dans l'administration des Prix, à cette époque, l'opposition des deux styles était palpable. On voit bien l'aporie à laquelle conduisait la fiction de l'intérêt général. En disant incarner ce dernier, l'État et ses fonctionnaires n'avaient pas de comptes à rendre(2) : leur légitimité venait d'un principe impossible à définir concrètement. La responsabilité de l'État ne renvoyait alors qu'à l'État lui-même qui la définissait de manière souveraine.

Dans les années 1990/2000, est apparue l'obligation de définir autrement cette responsabilité, en relation avec les administrés. Sont apparues d'une part l'évaluation des politiques publiques (en réalité plutôt retour d'un serpent de mer) et l'idée d'une performance mesurée de l'État (venant d'Outre-Manche avec le New Public Management) qui s'est traduite par l'adoption de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances). Toute unité administrative doit désormais définir ses projets annuels de performance qui sont évalués un an après par des rapports annuels de performance. Les objectifs sont chiffrés. L'adoption a été présentée comme une rupture avec la conception traditionnelle du fonctionnement de l'État : ses départements sont désormais responsabilisés quant à leur performance.

Nils Brunsson a suivi l'application de l'équivalent de la LOLF en Norvège en prenant notamment le cas des archives d'un ministère norvégien(3) . L'objet de cette unité est de garantir un bon accès des archives à ceux qui veulent les consulter et à maintenir un haut niveau de protection (contre l'incendie, les inondations, les dégradations éventuelles). Tout cela était assuré. Mais il a fallu se fixer des objectifs de performance et on a donc fait intervenir un cabinet de consultants dont la tâche a été de trouver des objectifs chiffrés, atteignables en un an, et pouvant donner suite à d'autres objectifs chiffrés de performance pour l'année suivante (le jeu consiste en effet, pour toute administration, à se fixer des objectifs atteignables en une année, en se laissant de la marge pour les années suivantes...). On attendra l'évaluation de ce type d'effets pervers, que tout le monde connaît, mais il est à peu près certain que l'application rigide d'objectifs chiffrés « de performance » dans la police a été inefficace, et sans doute profondément démoralisante pour les personnels qui n'avaient plus l'impression de traiter les questions de délinquance mais d'être réduits à remplir des tableaux d'objectifs chiffrés. Le même phénomène se rencontre à peu près partout, dans l'évaluation de la recherche par exemple.

**Eloge du fonctionnaire « exemplaire »** Faut-il alors désespérer de toute responsabilité de l'État ? Peut-être pas, ou pas complètement. Il faudra bien, d'une façon ou d'une autre, revenir à un État garant de l'intérêt général, même si celui-ci est une fiction, et soucieux de performance (mais pas comme la LOLF le prévoit, à coups d'indicateurs chiffrés conduisant aux catastrophes que l'on sait). Revenir à une conception traditionnelle, sans doute un peu « ringarde », celle d'un État et de fonctionnaires « exemplaires », pas au sens que les politiques ont donné à ce terme en le galvaudant, mais recherchant à la fois l'intérêt général et la performance : « La responsabilité consiste pour l'essentiel à savoir qu'on donne un exemple, que d'autres vous "suivront" ». (4) Reste un problème symétrique : que l'État soit respecté (même s'il est raillé) par les administrés, et non défié et méprisé...

1) Dumez H. & Jeunemaître A. (1989) *Diriger l'économie: l'État et les prix en France 1936-1986*, Paris, l'Harmattan.

2) Dumez H. [ed.] (2008) *Rendre des comptes. Nouvelle exigence sociétale*, Paris, Dalloz.

3) Brunsson N. (2006) *Mechanisms of Hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization*, Copenhague, Copenhague Business School Press. Voir Dumez H. (2007) « La mécanique de l'espoir selon Nils Brunsson : reformons pour être (enfin) rationnels. » *Le Libellio d'Aegis*, vol. 3, n°2, pp. 4-9.

4) Arendt H. (2005) *Journal de pensée*, Paris, Seuil. Tome II, p. 839.

## **La newsletter PRES@JE.COM**

**Une publication de l'Institut PRESAJE**

*(Prospective, Recherche et Etudes Sociétales Appliquées à la Justice et à l'Economie)*

**Siège social : 2 avenue Hoche 75008 Paris - Courrier : 30 rue Claude Lorrain 75016 Paris**

**Tél. 01 46 51 12 21 - Courriel : [contact@presaje.com](mailto:contact@presaje.com) - [www.presaje.com](http://www.presaje.com)**

***Directeur de la publication : Michel Rouger***