
Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Changer l'État

Président : Jean Peyrelevade

Jean Peyrelevade est Président du Crédit Lyonnais depuis 1993. Il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Polytechnique. Ingénieur en chef de l'Aviation civile, il participe au lancement du programme Airbus. Responsable des financements aéronautiques à la direction des affaires internationales en 1968, il devient directeur de l'Agence International en 1974, directeur du Département du Commerce Extérieur du Crédit Lyonnais en 1979. Il rejoint le cabinet du Premier ministre, Pierre Mauroy, comme directeur adjoint de 1981 à 1983. Il a été président de la Compagnie Financière du Suez en 1983, président de la Banque Stern en 1986 et président-directeur général de l'Union des Assurances de Paris (UAP) en 1988. Auteur de nombreux ouvrages, il a publié *La mort du dollar* (Le Seuil, 1974), *L'économie de spéculation* (Le Seuil, 1978), *Economie de l'entreprise* (Fayard, 1989), et plus récemment *Pour un capitalisme intelligent* (Grasset,), *Le corporate governance ou les fondements incertain du pouvoir* ().

Rapporteur : Lucile Schmid

Lucile Schmid est chargée de mission auprès de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité depuis . Elle est diplômée de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et de l'Ecole Nationale d'Administration. Nommée conseiller commercial à la Direction des Relations Economiques Extérieures (DREE) en 1988, elle devient conseiller économique et commercial en Algérie de 1992 à 1994, puis sous-directeur chargé du réseau international de la DREE au ministère de l'Economie et des Finances jusqu'en 1999. Responsable de la réflexion sur deux sujets à la Fondation Saint Simon - *Comprendre l'Algérie en 1995 et crise et Réforme de la haute fonction publique en 1997-*, auteur de *La seconde guerre d'Algérie, le quiproquo franco-algérien* en 1996 chez Flammarion, elle coordonne un numéro spécial de la revue *Esprit* sur les élites de la République en 1998 et est co-auteur du livre *Notre Etat* paru chez Robert Laffont en 2001.

Changer l'État

Jean Peyrelevade - Lucile Schmid

N°24 - septembre 2001

Le groupe de travail " Puissance publique " de la Fondation Jean-Jaurès a été présidé par Jean Peyrelevade. Son rapporteur était Lucile Schmid. Il comprenait Alain Bergounioux, Philippe Mabilie, Nicolas They.

Il a bénéficié de nombreux concours et commentaires. Parmi ces derniers nous souhaitons adresser particulièrement nos remerciements à Pierre Rosanvallon, Jean Pierre Thébault, Jean-Paul Bailly et Henri Guillaume.



Antonio Canal dit Canaletto (1697-1768), *L'Entrée du Grand Canal et l'église de la Salute*, détail.



L'Etat est en danger

Oui, l'Etat est en danger. Il ne va pas aussi mal que certains veulent bien le dire puisqu'il n'est pas trop tard pour le réformer en profondeur et dans la durée. Mais il n'est que temps. L'étonnant effort d'adaptation mené depuis deux décennies par la société française et la modernisation réussie par nos entreprises ont montré la voie. Les performances d'ensemble de notre économie, singulièrement depuis 1997, nous en donnent les moyens. La construction européenne et la concurrence croissante entre nations en dictent l'urgence.

Il y a un peu plus de deux ans, je réunissais les cadres du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie sur ce thème des dangers qui menacent l'Etat. Je retrouve dans ce texte, amplifié, l'écho de mes intuitions d'alors et notamment ce constat essentiel : l'Etat ne parvient pas à s'adapter aussi vite que les structures qui lui font



Dominique Strauss-Kahn
est député du Val d'Oise et ancien ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie ; il pilote le Comité d'orientation scientifique de la Fondation Jean-Jaurès

concurrence. Quand l'OCDE nous classe dix-neuvième sur dix-neuf à propos du poids de notre réglementation économique ou quand le vice-président du Conseil d'Etat dénonce notre incessante " gesticulation législative " alors même que l'Etat ne fait que perdre du terrain au profit d'autres sources de régulation, on doit essayer de comprendre.

L'évidence tranquille s'impose au fil des pages du rapport de Jean Peyrelevade et Lucile Schmid que ce n'est pas d'une réforme avec un grand " R " dont notre pays a besoin, comme l'on parlerait d'un " Grand Soir ". C'est d'une multitude de réformes, cohérentes sur le plan politique et social, coordonnées dans le temps et dans notre espace économique principal qui est aujourd'hui celui de la zone euro.

S'il y a urgence, c'est bien en raison de l'ampleur de la tâche et de la place singulière qu'occupe l'Etat dans notre pays, dans notre identité, dans notre capacité de ressort collectif. Quatre risques essentiels me paraissent devoir être conjurés. Tout d'abord, celui de l'assouplissement auquel pourrait conduire notre bonne situation économique du moment et la satisfaction devant la qualité de beaucoup de nos services publics. Voyons-y plutôt une incitation au mouvement au nom des formidables réserves de productivité dont nous pouvons disposer. Le second risque est celui du boulet que représentera très vite la sous-productivité du secteur public sur nos entreprises tant le rôle de l'Etat est majeur aujourd'hui dans la compétitivité économique globale. Le troisième risque, qui découle du précédent, est celui de voir l'Etat, aujourd'hui bousculé, demain remplacé par des structures privées - en matière de santé, par exemple - dont on n'est pas sûr qu'elles soient plus efficaces mais dont on peut être certain qu'elles seront plus inégalitaires. Enfin, il y a le risque, majeur à mes yeux, d'éclatement social. Si une communauté de citoyens libres confie à l'Etat le monopole de la violence, c'est au nom d'un contrat social librement accepté et entretenu par les voies de la

démocratie moderne. L'Etat bénéficie en cela de l'adhésion d'une large majorité de nos compatriotes qui voient en lui le seul arbitre capable de préserver l'intérêt général, d'assurer la justice et de garantir l'égalité des chances et des droits grâce à un degré élevé de services publics et de protection sociale. C'est bien parce que l'Etat est constitutif de notre contrat social, que ce qui le menace, menace la cohésion de notre société tout entière.

Nous savons que notre avenir est lié à celui de nos partenaires en Europe ; que notre démographie va modifier la structure de notre population active ; que de nouvelles technologies vont transformer le monde du travail comme la notion de territoire. Nous savons que de l'école à l'entreprise, de la vie sociale à l'engagement dans la cité, le citoyen français de demain aura des aspirations différentes ; que chacun d'eux attendra de l'Etat une qualité de soins, de sécurité, de justice, d'éducation, de solidarité à la hauteur de cette modernité-là : c'est-à-dire rapide, équitable, et au meilleur prix. Les enjeux sont donc clairs. Quelle volonté politique est susceptible de traduire les réponses en actes ?

Ce qui me paraît très révélateur, c'est que si les questions posées concernent tous les Français, les réponses ont principalement été débattues et travaillées à gauche. Je ne vois aucune proposition concrète de la droite qui, telle le cancre, en vient à copier plus ou moins mal sur la copie de son voisin. A commencer par le chef de l'Etat qui, pour intervenir dans le débat sur le crédit d'impôt, n'a pu que se plonger dans les nombreux documents produits depuis deux décennies au sein de la famille socialiste. C'est en vain qu'il en aurait cherché la moindre trace dans son propre parti...

Ainsi, la réforme de l'Etat est parfois moins un débat entre la gauche et la droite qu'un débat au sein de la gauche elle-même. Il m'arrive de le regretter et de penser que certains syndicats de fonctionnaires seraient plus ouverts à la recherche d'un compro-

mis efficace s'ils sentaient le vent du boulet libéral les caresser de plus près.

Mais nous ne pouvons plus hésiter ; l'approche d'échéances politiques majeures nous place devant une responsabilité singulière. Comme le soulignent Jean Peyrelevade et Lucille Schmidt qui ont dirigé ce groupe de travail de la Fondation Jean-Jaurès, une certaine idée de l'étatisme à la française est aujourd'hui dans l'impasse : celle qui assimile le progrès à un surplus d'Etat et qui voudrait compenser ses pertes de pouvoir par une intensification de la dépense publique. Réformer devient alors plus qu'un besoin économique, quasiment un devoir idéologique, au moment où nombre de pays en développement accèdent en même temps à l'économie de marché et à la démocratie et se cherchent un modèle d'Etat. La gauche que je revendique est celle qui a hérité de multiples générations un certain nombre de valeurs communes, au nom de l'aspiration à plus de justice, de fraternité et de liberté. Elle n'aspire pas seulement au progrès de la richesse et à sa plus juste répartition, elle poursuit aussi comme une quête le progrès de la civilisation. Elle refuse qu'il n'y ait plus qu'un seul choix : celui de l'Etat minimal. C'est pourquoi elle doit avoir le courage politique d'engager la réforme.

Certaines des propositions qui sont faites ici en hérisseront plus d'un. Qu'il s'agisse, par exemple, du retour au statut des fonctionnaires tel que Maurice Thorez l'avait conçu et débarrassé de certaines extravagances qui se sont rajoutées depuis, qu'il s'agisse de la fin des protections de ce statut pour les hauts-fonctionnaires, qu'il s'agisse encore de la mise en place du " spoil system " associé à la fin des cabinets ministériels ou de l'obligation faite aux fonctionnaires d'un certain rang de démissionner de la Fonction Publique s'ils sont élus à des responsabilités politiques importantes, qu'il s'agisse de nouvelles modalités de la négociation sociale ou de l'intéressement financier des acteurs de la restructuration administrative, il y a là, à l'évidence, de quoi débattre.

Ce que nous dit ce rapport, c'est qu'un Etat immobile est un Etat en péril. Rien n'est plus essentiel pour préserver notre identité que de nous doter d'un Etat moderne, souple, efficace et serein. C'est nécessaire. J'ai la ferme conviction que c'est possible. C



Antonio Canal dit Canaletto (1697-1768), *Vue du Grand Canal*, détail.



Introduction

Réformer l'État en relégitimant la puissance publique

Qu'est-ce que l'Etat ? La réponse à cette question varie selon celui qui pose la question et celui qui s'y prête. La perception de ce qu'est l'Etat, des missions qu'il accomplit, des droits, des garanties et des

devoirs de chaque citoyen à son égard, se modifie selon la position sociale, le niveau d'éducation ou de vie, la génération, le fait d'habiter à Paris ou en province. Vision positive ou négative de l'Etat, sentiment de son omniprésence, de son impuissance ou de son absence, tous les avis sur l'Etat sont dans la nature ; ils ne sont parfois contradictoires qu'en apparence. Par ailleurs, les analyses opposent de plus en plus ce qui relève de l'Etat et du secteur public au reste de l'économie et de la société, la perception que l'on a de l'Etat lorsque l'on y travaille et lorsqu'on y est confronté comme usager et citoyen.

Mais que fait l'Etat ? Cette seconde question rituelle fait souvent écho à la première. Max Weber disait que l'Etat se définissait

par le monopole de la violence légitime. L'Etat, c'est le pouvoir ancré par la souveraineté populaire. L'idée d'une collectivité qui peut commander aux hommes et aux choses est profondément enracinée, lorsqu'on évoque l'Etat, surtout en France.

Au-delà des références aux meilleurs auteurs, pour chaque français, l'Etat c'est aussi la vie quotidienne. Derrière la fameuse théorie des services publics autour de laquelle s'est structurée la tradition du droit administratif dans notre pays, c'est toute une philosophie de l'Etat, de ses actions et de ses priorités qui est en jeu. En France, il semble naturel – hormis pour les sirènes libérales – que l'Etat soit au service du grand nombre, particulièrement des moins favorisés. C'est aussi et d'abord comme cela qu'il garantit la cohésion nationale. L'Etat c'est la gratuité de l'enseignement, l'accès à des transports fiables à des prix accessibles à tous, ou la garantie d'un système de soins de qualité ouvert aux plus démunis. Les partis de gauche ont joué un rôle déterminant dans cette définition progressive d'un Etat de services publics, d'un Etat de proximité et de quotidienneté pour tous. Aujourd'hui la question des services publics et de l'égal accès de tous ceux qui résident sur notre territoire à leurs prestations est toujours un point central de légitimité et d'acceptation de l'Etat par chacun. Au point que la France en a fait un sujet de débat important auprès de ses partenaires européens et a réussi à faire de la question des services publics un point de structuration de l'identité européenne.

Paradoxalement, pourtant cette question des services publics ne nous semble pas toujours suffisamment présente dans les débats qui s'organisent autour du " moins d'Etat et du mieux d'Etat ". Il faut des alertes ailleurs, comme les déraillements de trains ou les errements du système de santé en Grande-Bretagne, pour que ces sujets soient abordés de manière souvent anecdotique, sans toujours faire le lien avec la qualité des prestations publiques en France en ces domaines ni avec la manière de les préserver en cas de restructuration de l'intervention publique. Par une sorte de confor-

misme négatif, il est souvent difficile de créditer l'Etat de ses bonnes performances alors que ses limites et ses défauts sont dénoncés jusqu'à plus soif.

Des spécificités françaises

C'est que l'Etat occupe en France une place particulière. Si sa nécessité est rarement contestée, il ne laisse jamais indifférent, et reste un objet de dénigrement et de fascinations. Sa construction a rythmé l'histoire nationale et concentré l'attention des élites. Du temps de l'absolutisme, l'édification d'un Etat centralisé a mobilisé les rois et leurs conseillers. Sous la Révolution, girondins et jacobins se sont opposés sur les modalités de construction d'un Etat moderne ; Paris l'a finalement emporté sur la province. Aujourd'hui encore, après presque vingt ans d'une décentralisation d'ailleurs conçue et mise en place à l'intérieur de règles constitutionnelles strictes, de façon uniforme sur l'ensemble du territoire par le pouvoir central, il reste difficile d'évoquer l'Etat sans penser d'abord à Paris, à la haute administration et plus généralement à une vision de l'intérêt général qui privilégie l'abstraction et le symbole.

Plus qu'ailleurs, l'Etat en France est un projet et une construction volontaristes. Plus qu'ailleurs, ce projet s'identifie à la constitution de l'identité nationale et à une conception autoritaire du pouvoir. En ce sens, la situation française est assez différente de celle des autres pays européens et *a fortiori* de celle des pays du nouveau monde (Etats-Unis, Canada...). Chez nous, le débat sur la démocratie et la souveraineté s'est concentré sur le lien direct entre l'individu-citoyen et l'Etat, au risque d'ailleurs de négliger d'autres liens ou organismes sociaux qui structurent la société et à rendre difficile une organisation harmonieuse des relations entre l'Etat, le politique et la société. En effet, si le politique s'identifie trop à l'Etat - ce qui est dans notre pays une tentation forte -, le divorce avec la réalité

“ L'Etat en France est un projet et une construction volontaristes qui s'identifie à la constitution de l'identité nationale. ”

sociale est inévitable. A l'inverse, penser l'Etat implique nécessairement de le situer par rapport à la société dans laquelle il s'insère et qu'il contribue à structurer. En ce sens, l'Etat s'est aussi constitué par un élargissement de ses fonctions au-delà de la sphère strictement politique. Il s'est développé en donnant de la cohésion à l'aspiration nationale, il s'est épanoui comme protecteur des individus et enfin s'est affirmé comme régulateur de l'économie.

L'importance des tensions entre l'aspiration démocratique des citoyens et la mise en œuvre des pouvoirs de l'Etat est une des autres caractéristiques de la situation française. Les débats récurrents sur les concepts de démocratie et de république en rendent compte. Dans la patrie des droits de l'homme, la société française, attachée à ses révolutions, à la prise de la Bastille et à la grève générale, vit sa relation à l'Etat de manière contradictoire. Elle attend qu'il assure des fonctions d'équité et de redistribution et qu'il garantisse la stabilité de son avenir. Mais elle se révolte aussi contre l'Etat, accusé d'incarner l'éloignement et la confiscation du pouvoir, surtout lorsqu'il refuse de céder à la montée des intérêts corporatistes dont il constitue, plus qu'ailleurs, l'otage et l'arbitre ultime. La lutte contre l'arbitraire public et l'attachement à la chose publique sont les deux faces de la relation des Français à leur Etat. Comme si la société française se trouvait vis-à-vis de l'Etat dans la situation d'un adolescent face à un père trop puissant (surtout quand il dit non) et trop lointain quand on attend de lui plus qu'il ne peut donner. Inquiète de son avenir, elle revendique ses droits sans être en mesure de définir exactement ses intérêts et les limites de cette contestation. Les difficultés à formaliser

“ La société française se trouve vis-à-vis de l'Etat dans la situation d'un adolescent face à un père trop puissant –quand il dit non– et trop lointain quand on attend de lui plus qu'il ne peut donner. ”

la relation entre l'Etat et la société qui caractérisent notre pays ajoutent encore à ces contradictions ; en l'absence de contractualisation, cette relation finit par se fonder d'abord et quasi-exclusivement sur la contestation et une certaine forme d'irresponsabilité. A trop vouloir affirmer l'indé-

pendance de l'Etat par rapport à la société et sa nature spécifique, on court le risque de tuer tous ceux qui seraient prêts à soutenir des démarches de changement. L'exemple le plus frappant de cette attitude ces dernières années a été le mouvement social de l'hiver 1995 qui s'est achevé avec la chute du gouvernement d'Alain Juppé.

Cette relation contradictoire à l'Etat ne facilite pas la définition du rôle et des missions des corps intermédiaires. La place qui pourrait leur revenir et leur articulation avec l'Etat ne sont jamais bien assurées. Il y a dans l'histoire politique française deux traditions contradictoires en ce qui concerne le lien entre l'Etat et la société : celle de la Révolution française qui, avec la loi Le Chapelier, nie les corps intermédiaires et celle de la IIIe République qui les reconnaît, même si elle combat l'un d'entre eux, l'Eglise catholique.

La réforme est donc en France plus difficile que dans des pays où l'Etat est plus faible et la relation entre la société et l'Etat plus proche, sans révérence, ni esprit de revendication particulier. En France, changer l'Etat suppose de changer la relation des Français à leur Etat. Cet objectif suppose : a) de rendre l'Etat plus proche des citoyens b) de développer le sentiment de responsabilité de chaque citoyen à l'égard de l'Etat, en créant les conditions d'une appropriation par chacun des enjeux collectifs c) de favoriser des modes de représentation collectifs distincts de l'Etat.

Ce rapprochement entre l'Etat et la société est fondamental. Pour ces raisons, plutôt que de crise de l'Etat en France, ne vaut-il pas mieux évoquer une nouvelle étape dans la construction de l'Etat et, plus fondamentalement encore, de l'identité de notre pays ?

Une demande sociale qui a changé

L'environnement de l'Etat est aujourd'hui affecté par une série de bouleversements.

L'Etat-Nation était le cadre de référence et d'analyse des phénomènes économiques et sociaux. C'est à lui qu'il revenait, en vertu du contrat passé entre la société et ses représentants, de définir des règles et des procédures de régulation, de correction et de contrôle. La croissance des échanges et des investissements internationaux, le développement des migrations, tout ce qui caractérise la mondialisation, s'organise aujourd'hui autour de cadres de réflexion et d'action plus vastes. La comparaison des niveaux de développement et la concurrence entre Etats deviennent cruciales. La mondialisation suscite de nouvelles interrogations sur le lien entre développement économique et progrès social, et sur la place du politique. Elle n'apparaît pas comme un phénomène univoque : des questions comme le travail des enfants qui relèvent des droits de l'homme au travail, mais aussi dans un autre domaine, l'évolution des rapports entre le capital et le travail – notamment lorsqu'il s'agit de faire le lien entre le cours des actions, les bénéfices réalisés par les entreprises et la question des licenciements –, alimentent les interrogations sur le risque de perte des acquis sociaux.

Ces débats ne sont pas neufs. Déjà dans les années 1970, le pouvoir des multinationales, voire leur capacité à renverser certains gouvernements (United Fruit en Amérique latine), était évoqué. Aujourd'hui, le débat sur la nationalité de l'entreprise reprend ce questionnement sous une forme plus complexe et avec plus d'ampleur. En s'amplifiant, la mondialisation, perçue surtout comme phénomène économique, modifie l'ensemble de la grille d'analyse des questions internes et externes. En diluant le pouvoir des Etats, elle oblige à un exercice de transposition de leurs fonctions à un niveau supranational. Elle nécessite de ce fait une organisation et une régulation dans le cadre d'instances publiques (Organisation mondiale du commerce, FMI, Banque mondiale...).

Comment l'Etat doit-il se situer face à ce phénomène ? Les mécanismes de régulation internationale doivent-ils être politiques ? Existe-t-il encore simplement un pouvoir des Etats face à des décisions qui leur échappent largement ? Ces questions n'appellent pas de réponses simples. Un auteur comme Dani Rodrick résume cette situation en parlant de " triangle d'incompatibilité " : il devient aujourd'hui impossible de réunir simultanément l'Etat-Nation, l'intégration économique mondiale et le pouvoir politique démocratique. S'il accepte l'ouverture économique, l'Etat perd en autonomie de régulation politique ; s'il refuse l'ouverture, il perd en croissance ce qu'il gagne en responsabilité politique. Pour sortir de cette contradiction, il faut donc changer le niveau de régulation politique pour le construire de manière supranationale. Cette évolution doit conduire à définir une nouvelle identité de l'Etat qui s'impose à nos sociétés par ailleurs de plus en plus différenciées culturellement. C'est en ces termes qu'Habermas parle de " patriotisme constitutionnel " : le sentiment d'appartenance à une communauté de destin et à un projet collectif doivent reposer sur des bases qui ne sont plus celles traditionnelles et historiques de l'Etat-Nation, mais sur une construction sociale et économique dans un espace plus large. La fin de l'Etat-Nation appelle la construction de l'Europe. Etre jacobin aujourd'hui, c'est être européen. "

La construction européenne doit y trouver un nouvel élan. L'Europe est l'échelon qui permet d'organiser le mouvement de globalisation et de construire cet espace où préoccupations sociales et contraintes économiques soient compatibles, tout en pesant sur la scène internationale. Les débats qui traversent l'Union européenne depuis sa création (fédéralisme ou union des Etats, approfondissement ou élargissement) prennent dans ce nouveau contexte plus d'urgence et d'acuité. Mais les difficultés actuelles de l'Europe à trouver un nouveau souffle traduisent aussi les hésitations de ses grands Etats fondateurs à aller plus loin dans les transferts de

“ La transparence des procédures et de la décision publique est une condition importante pour que les citoyens accèdent à la compréhension des mécanismes de l'Etat, en mesurent les coûts et en évaluent la portée. ”

souveraineté. Pas de nouvelle étape dans la construction européenne sans redéfinition du rôle des Etats. La gouvernance politique a quitté pour une part le cadre de l'Etat-Nation. Ni dans les institutions internationales, ni dans les ONG qui les contestent, ni même à Bruxelles elle ne s'est pourtant incarnée de manière lisible pour les peuples.

Dans ce contexte de plus grande concurrence entre les nations, les citoyens veulent mieux connaître et contrôler ce que fait leur Etat. Ils sont plus soucieux de son efficacité et plus prompts à le critiquer. Ils lui assignent de nouveaux devoirs et de nouvelles missions. Le modèle d'un Etat lointain et omnipotent a vécu. Que l'Etat partage ses pouvoirs et son autorité symbolique est devenu une condition essentielle de sa crédibilité. Cette transformation de son rôle concerne ses missions (face aux nouvelles inégalités, l'Etat doit-il se redéployer vers davantage de missions sociales ?) et ses méthodes (l'Etat est médiateur, il partage ses missions avec d'autres, il contractualise et se rapproche du terrain, il donne à la négociation sociale une importance centrale). La transparence des procédures et de la décision publique est dans cette perspective une condition importante pour que les citoyens accèdent à la compréhension des mécanismes de l'Etat, en mesurent les coûts et en évaluent la portée. Cette transparence doit aller de pair avec une réorganisation de la chaîne des responsabilités pour définir les conditions d'une vraie démocratie participative.

L'Etat n'est plus souverain ; il doit partager son pouvoir. Mais il doit aussi, dans un monde plus complexe, aux centres de décision multiples et fragmentés, donner de la cohérence politique, expliquer les enjeux, investir intellectuellement les lieux d'influence afin de donner un sens au projet collectif. Ainsi doit-il être moins gestionnaire au quotidien et davantage animateur et éclairer de l'avenir.

La gauche et l'Etat : un double immobilisme ?

Après avoir mis en œuvre en 1982 une décentralisation profonde et défini pour l'accompagner un vrai processus de déconcentration, la gauche a délaissé le processus de rapprochement de l'Etat et des citoyens. Dans un autre registre, ce sont des gouvernements socialistes qui ont organisé la libéralisation de l'économie dans les années 1980 et défini le rôle de l'Etat comme régulateur dans une économie ouverte. Ces deux exemples de réformes réussies témoignent d'une capacité à allier un projet d'ordre philosophique (décentralisation/libéralisation) et un changement d'organisation (partage de compétences/dérégulation). Cependant, avec l'enracinement de sa pratique du pouvoir, la gauche a souvent semblé plus à l'aise sur le “ changer la vie ” que sur le “ changer l'Etat ”. Dans la dernière législature, le PACS, les 35 heures, la parité sont autant de réformes réussies qui témoignent d'une forte volonté de faire bouger la société. Non pas qu'il n'y ait pas eu de projets de réformes de l'Etat depuis 1997 : on pense à l'éducation ou à la simplification des structures de Bercy. Mais ces réformes n'ont que partiellement débouché et ont parfois donné le sentiment que la gauche avait du mal à maîtriser le “ changer l'Etat ” dans un contexte où les inquiétudes concernant une remise en cause des acquis sociaux (retraites, emplois dans la fonction publique) sont fortes. La gauche, comme force électorale, tend toujours à penser qu'elle représente de manière privilégiée les fonctionnaires. La réalité politique est qu'elle aurait plus encore besoin d'un Etat réformé : parce que la gauche ne peut se concevoir, contre tous les individualismes, sans un projet collectif et sans une puissance publique qui le porte. Et parce que la rénovation des solidarités s'accommode difficilement de la défense des corporatismes.

La gauche plurielle n'a-t-elle pas, par ailleurs, de difficultés particulières à mener une réflexion globale sur la question de

“ La gauche a besoin d'un Etat réformé : car la gauche ne peut se concevoir, contre tous les individualismes, sans un projet collectif et sans une puissance publique qui le porte. ”

l'Etat ? C'est comme dans un registre différent l'Europe un des sujets qui la divise le plus. De la vision écologiste à la culture communiste, ses différentes composantes n'ont pas les mêmes conceptions, ni en termes d'identité politique, ni lorsqu'il s'agit de relation aux électeurs. Attachée au rôle de l'Etat, la gauche semble avoir du mal à imaginer comment le moderniser, comment redéfinir son contenu et ses méthodes. Pourtant, il lui revient à l'évidence de le faire. Si elle est défaillante, la droite n'aura guère de peine à critiquer le coût croissant et la rigidité de l'Etat, intangible dans son périmètre et ses méthodes mais peu à peu noyé, et la société avec lui, par la montée de l'économie de marché. Pour engager cette réflexion, la gauche doit concevoir le changement dans l'Etat comme une manière d'animer un projet collectif avec et au profit de la société, tout en affirmant que l'Etat doit partager et déléguer. Elle doit également faire le lien entre la question de l'Etat et la perspective européenne comme elle a commencé de le faire en ouvrant le débat sur la question des services publics au sein de l'Union.

Les débats sur l'efficacité et l'utilité de l'Etat renvoient ainsi à une question plus centrale. Comment l'Etat peut-il continuer à être le lieu du politique ? Immobile, il est condamné. Il n'est plus le lieu de tous les pouvoirs. Il risque d'être déserté par le politique, à mesure que le politique est déserté par le citoyen (les débats de citoyenneté, en tous cas ceux retranscrits par les médias, ont aujourd'hui lieu " en marge " : à Porto Allegre, à Millau, ou ailleurs...) si un nouveau contrat social n'est pas défini. Pour restaurer la confiance entre l'Etat et les citoyens, une meilleure répartition des tâches entre l'Etat et les autres lieux de gouvernance est indis-

" L'Etat risque d'être déserté par le politique, à mesure que le politique est déserté par le citoyen si un nouveau contrat social n'est pas défini. "

pensable ; elle doit notamment concerner les collectivités locales et l'organisation d'une véritable régulation sociale entre professions, branches d'activité, régions et entreprises. Les dernières élections municipales ont illustré ce souci des citoyens de

rapprocher d'eux la gestion publique. En privilégiant une vision très locale de cette élection, en répudiant les candidats au cumul, en élisant à Paris et à Lyon deux candidats sans ambition nationale déclarée, les électeurs ont indiqué une direction pour l'avenir en termes de répartition des tâches entre le gouvernement et les élus.

C



Antonio Canal dit Canaletto (1697-1768), *Le bassin de Saint-Marc*, détail.

Pourquoi la puissance publique ? Une vision offensive

Un Etat compliqué, souvent mal expliqué et mal perçu

Présent, voire omniprésent dans la vie quotidienne des français, l'Etat assume des fonctions très diverses. Cela ne facilite pas la définition de son image aux yeux des citoyens. Il est tout à la fois garant de l'autorité nationale (diplomatie, armée) ou de la justice sociale (redistribution). Mais il est aussi un recours indispensable en termes de solidarité (chômage, retraite), un organisateur social (éducation, Etat employeur), un garant du droit (justice). On peut reprendre la typologie classique (missions régaliennes, missions de régulation, missions de redistribution et enfin missions de prestataire de services publics). Elle rend cependant mal compte de la complexité d'exercice de ces missions et de leur imbrication. La politique fiscale participe des missions régaliennes de l'Etat mais assure aussi un objectif de redistribution. Dans le domaine économique, l'Etat assume des fonctions de régulation et fait évoluer le contexte dans lequel agissent les entreprises, en poursuivant plu-

sieurs objectifs (construction européenne, compétitivité de l'économie française dans la mondialisation, cohésion sociale, baisse du chômage, équilibre entre générations).

La puissance publique semble avoir des difficultés à rester simultanément efficace dans ses missions classiques et historiques, et à assurer cette pédagogie du monde et des évolutions sociales devenue nécessaire dans un univers qui évolue vite. A cause de la diversité de ses fonctions, à cause de l'enchevêtrement des structures administratives aussi, l'Etat est souvent perçu comme un élément de complexité supplémentaire, et une force d'inertie qui inhibe comportements créatifs et initiatives. Face à un monde qu'ils ont du mal à décrypter, les innombrables mystères liés au fonctionnement de l'Etat sont mal ressentis par les citoyens. Ils voudraient un Etat à leur service ; ils sont confrontés à une boîte noire dont les agents exercent des pouvoirs importants sur leur vie quotidienne.

L'Etat ne devrait-il pas déléguer certaines des fonctions qu'il exerce parfois davantage par tradition et héritage historique que pour des raisons liées à son efficacité comparée à celle d'autres modes d'intervention ? Cette remarque, qui peut être faite dans nombre de pays développés, est particulièrement vraie en France où la présence de l'Etat dans la vie quotidienne par le biais des services publics fait partie des traditions mais s'est peu à peu complexifiée et où le coût de ces services devient peu à peu un élément du débat public. Les débats récents autour du coût réel de la SNCF

“ L'Etat ne devrait-il pas déléguer certaines des fonctions qu'il exerce parfois davantage par tradition et héritage historique que pour des raisons liées à son efficacité comparée à celle d'autres modes d'intervention ? ”

au printemps 2001, à l'occasion de la grève des conducteurs, ont été illustratifs à cet égard. Les Français continuent d'apprécier la qualité des transports offerte par cette entreprise. Ils perçoivent l'effort d'investissement technologique et la politique de développement menée. Mais ils font de plus en plus la relation entre le coût réel

de ces choix et la facture payée chaque année par le contribuable ; cela d'autant plus lorsque certaines catégories de personnels veulent par la grève préserver des situations qui sont en décalage avec le droit commun.

Il est donc naturel que l'omniprésence de l'Etat ne soit plus aujourd'hui aussi bien acceptée. Il en sera ainsi tant qu'elle sera le fruit d'une sédimentation historique plutôt que d'une réflexion de fond sur l'utilité sociale de la puissance publique.

L'Etat est-il là où il doit se trouver ?

Contester l'Etat fait partie en France des sports nationaux. C'est particulièrement le cas dans le monde de l'entreprise où les débats sur l'importance des contrôles de l'administration et le niveau des prélèvements obligatoires sont traditionnels. L'opposition entre des sociétés fondées sur la libre entreprise comme celle des Etats-Unis et la société française, le décalage en termes de création de richesse qui en résulte sont un leitmotiv du patronat. C'est pourtant dans le domaine économique que les règles du jeu entre l'Etat et le secteur privé ont le plus évolué. Mais la reconnaissance de l'initiative individuelle par rapport à une culture qui privilégie les jeux de rôle classiques entre l'Etat et les grandes entreprises, entre l'Etat et les grandes organisations syndicales, demeure une question non résolue. De manière plus générale, la contestation du rôle de l'Etat et ses supposés gaspillages d'argent public font partie des ressentiments classiques contre la puissance publique en France.

Dans un autre registre, et d'une manière parfois contradictoire avec le reproche d'interventionnisme, l'Etat est accusé de ne pas savoir préserver les acquis sociaux. Les Français sont très attentifs au thème de la dégradation du service public. Leur perception, dans certains domaines sensibles comme la sécurité et l'accès aux soins, est celle d'un affaiblissement des garanties et d'une augmentation des coûts. Le fait que l'Etat ne soit pas toujours en mesu-

“ Les citoyens souhaitent la présence d'un Etat simple et efficace qui garantisse l'égalité d'accès aux droits. ”

re de lutter contre les nouvelles inégalités ou d'apparaître comme un recours dans des situations nouvelles (violence et exclusion dans les cités) lui est également reproché.

De manière générale, ces deux types de contestation - l'Etat est là où il ne doit pas être et l'Etat n'est pas assez là où il est indispensable - montrent que les citoyens souhaitent sans doute la présence d'un Etat simple et efficace qui garantisse l'égalité d'accès aux droits. Elles illustrent aussi l'importance d'une réflexion sur le périmètre de l'Etat, la nécessité de penser un Etat au service des citoyens et de le faire savoir. L'Etat doit apprendre à s'expliquer et à communiquer sur ses méthodes, son organisation et ses procédures.

Le fait que l'Etat soit le premier employeur français complique encore cette situation. Ses décisions en ce domaine ont une portée considérable sur la dynamique sociale. L'Etat employeur est un miroir, un moteur ou un frein. Les négociations entre l'Etat et les fonctionnaires sont un baromètre social important pour le pays ; elles sont rarement un encouragement au changement et à l'innovation sociale. C'est un point d'autant plus essentiel qu'entre les fonctionnaires et leur employeur (si on excepte le sujet de la haute administration) continue d'exister une tradition de revendications fortes, exacerbées aujourd'hui par la crainte d'une dégradation des acquis sociaux.

Attentes sociales, services publics et régulation économique : l'exemple de la sécurité

L'Etat puise sa légitimité à trois sources :

- ▶ il incarne un projet politique collectif, national ; il participe de l'image de la France à l'extérieur, même si

l'image de la France ne se réduit pas à celle de l'Etat ;

- ▶ il crée du lien social autour du principe d'un égal accès de tous aux droits ;
- ▶ il organise et assume pour partie l'offre de services publics.

La difficulté essentielle aujourd'hui est ensuite de faire le lien entre les questions de principe et les situations de terrain, l'activité concrète des services administratifs et la complexité des réalités économiques et sociales. L'exercice de certaines missions publiques est en effet plus difficile aujourd'hui, particulièrement lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre une politique de redistribution sociale face à ce qu'on appelle les nouvelles inégalités. Ce n'est pas l'action de l'Etat qui est alors remise en cause. C'est son efficacité alors que ses grands objectifs philosophiques (égalité, redistribution, régulation) ont du mal à trouver des traductions concrètes et visibles. C'est pour cela que le changement de l'Etat est en grande partie conditionné par une réflexion sur les nouvelles modalités de son intervention.

La question de la sécurité, aujourd'hui placée par les Français au premier rang de leurs préoccupations, est l'un des meilleurs exemples des défis posés à l'Etat pour répondre aux attentes sociales. C'est en effet sur une mission régaliennne par nature comme celle-ci, qui a de très fortes répercussions en termes de vie quotidienne, que la réalité d'un processus de changement dans l'Etat peut être ressenti par les Français. Sur ce thème, les responsables politiques, de droite comme de gauche, apparaissent en permanence en réaction par rapport à des événements imprévisibles, qui, cumulés, vont dans le sens d'une dégradation. La droite reste pourtant plus à l'aise dans l'utilisation d'un discours sécuritaire tandis que la gauche souffre d'un vrai handicap, celui du décalage entre la théorie des questions de sécurité qui met l'accent sur la prévention et la

“ La question de la sécurité, est l'un des meilleurs exemples des défis posés à l'Etat pour répondre aux attentes sociales. ”

citoyenneté, et les pratiques de terrain largement fondées sur le maintien de l'ordre et la répression qui sont le lot commun des maires de gauche face à la montée de certaines violences dans des quartiers difficiles.

Il n'est plus guère possible alors de distinguer entre une politique de sécurité de gauche et une politique de sécurité de droite. La confusion du récent débat sur les arrêtés municipaux interdisant la circulation la nuit des mineurs de moins de 13 ans, a illustré la difficulté à se positionner sur ces questions. Mais, au-delà de la droite et de la gauche, ce qui est ici en cause c'est la définition de ce que pourrait être un véritable service public de la police. Autant lorsqu'il s'agit d'autres domaines les questions de performance, d'évaluation, d'adaptabilité sont régulièrement évoquées et débattues, autant lorsqu'on aborde le domaine de la police, les tabous sur les réformes et la manière d'être au service du public (de tous les publics) surgissent.

En ce domaine, le gouvernement de Lionel Jospin, en créant les contrats locaux de sécurité, a voulu définir une démarche contractuelle entre l'Etat et les municipalités et améliorer la coordination des équipes en élargissant les questions de sécurité à l'ensemble de leur contexte social. Cette approche élargie, excellente dans le principe, mériterait d'être davantage articulée aux réalités de terrain ; ainsi, aujourd'hui 40 % des contrats locaux de sécurité ne concernent pas les quartiers dits difficiles. Il manque par ailleurs un vrai discours politique sur les questions de sécurité à droite comme à gauche. Le tout sécuritaire ou la philosophie de la " tolérance zéro "

" Au-delà de la droite et de la gauche, ce qui est ici en cause c'est la définition de ce que pourrait être un véritable service public de la police. "

qui fondent les positions de la droite se contentent de prendre acte de la montée de certaines violences sans les qualifier ou les relier à la question des ghettos. C'est bien à la gauche de structurer une politique qui de l'amont à l'aval repose sur une analyse approfondie des violences liées à l'urbanis-

me de certains quartiers et aux difficultés d'insertion de leurs populations. C'est à elle de trouver le chaînon manquant entre le devenir de ces populations et les lieux où elles vivent. En ce sens la gauche ne pourra penser une politique de sécurité qu'en articulation profonde avec une politique de la ville rénovée.

Si cette question politique n'est pas pensée complètement, de l'amont à l'aval, le risque existe que la vision strictement sécuritaire ne l'emporte et n'emporte avec elle la notion de service public. Les débats actuels relatifs à la privatisation de la sécurité vont dans ce sens comme la montée des revendications de certains maires en matière de police municipale. Ce qui se joue ici c'est bien la capacité de l'Etat à garantir à chaque français un égal accès à la sécurité et la garantie d'une unicité de l'accès à la sécurité sur l'ensemble du territoire. En creux, si ce défi n'est pas surmonté, ce sont des conceptions se rattachant à celle d'une sécurité à plusieurs vitesses reposant sur l'acceptation de ghettos sociaux qui seraient légitimées.

Services publics et services privés

La réflexion sur l'efficience de l'Etat est d'autant plus essentielle que la concurrence entre Etat et acteurs privés se développe. C'est le cas dans l'enseignement, où le secteur privé est un moyen pour les parents plus aisés d'assurer aux enfants l'accès à un enseignement protégé hors des contraintes du service public (carte scolaire). Dans un autre registre, la concurrence entre l'hôpital public et les cliniques se fait plus forte alors que l'hôpital souffre d'une grave crise de financement et de difficultés d'organisation interne et de moyens humains.

" C'est à la gauche de structurer une politique qui de l'amont à l'aval repose sur une analyse approfondie des violences liées à l'urbanisme de certains quartiers et aux difficultés d'insertion de leurs populations, de trouver le chaînon manquant entre le devenir de ces populations et les lieux où elles vivent. "

" Si ce défi n'est pas surmonté, ce sont des conceptions se rattachant à celle d'une sécurité à plusieurs vitesses reposant sur l'acceptation de ghettos sociaux qui seraient légitimées. "

Cette crise de fonctionnement des services publics les plus essentiels pourrait à terme remettre en cause le principe d'un égal accès de tous à ces droits fondamentaux que sont l'éducation et la santé. Un constat similaire peut être fait en matière d'accès au logement social surtout que, en ce domaine, l'enchevêtrement des compétences entre les collectivités locales et l'Etat rend la mise en œuvre d'une politique encore plus difficile.

Or, la capacité de l'Etat à garder au principe d'égalité un rôle central dans le contrat social est déterminante pour qu'il trouve une légitimité renouvelée aux yeux des français.

La capacité de l'Etat a assumer un rôle de pédagogue pour la société et à éclairer l'avenir représente une fonction essentielle pour le projet politique de la gauche

Dans un monde qui change et se complexifie, cette fonction de pédagogue est centrale. Elle doit être pensée et organisée. Trop souvent l'Etat donne le sentiment d'être myope et de réagir dans l'urgence sur tous les sujets qui impliquent une transformation profonde de la société. Aujourd'hui, ces fonctions de pédagogie et de prospective sont insuffisamment valorisées et peu en prise sur l'action. Pire, les sujets qui impliqueraient une vraie pédagogie deviennent souvent des enjeux de polémiques gauche/droite parce qu'ils sont à la fois essentiels et difficiles à expliquer. Sur certaines questions philosophiques déterminantes - comme la bioéthique -, sur des sujets concernant l'équilibre entre unité nationale et respect des spécificités - comme la Corse -, même si des réflexions d'ampleur ont pu être menées par certains, les positions publiques se sont souvent faites davantage en fonction du calendrier de la cohabitation sans souci suffisant d'éclairer l'opinion publique. Le champ d'expression et de communication de l'Etat doit s'accroître particulièrement sur tous les sujets qui suscitent l'inquiétude des citoyens et des réactions extrêmes (xénophobie, nationalisme, évolution à long terme du globe, effet de serre ...).

L'Etat doit ainsi assumer une pédagogie de la mondialisation vis-à-vis de la société civile.

La difficulté est néanmoins que la communication gouvernementale et, de manière générale, le champ du discours des hommes politiques apparaissent aujourd'hui marqués par des restrictions et des tabous, particulièrement lorsqu'il s'agit d'évoquer les évolutions sociales et la remise en cause possible de certains acquis. Cette situation entraîne un dépérissement de la fonction d'expertise publique, à l'exception sans doute du Conseil d'analyse économique, qui reste en prise avec le travail de Matignon.

La question centrale reste celle du champ du politique aujourd'hui. Il est indéniable que les différences entre le champ social et le champ politique s'atténuent ; l'exclusion sociale dans les cités aboutit ainsi dans la grande majorité des cas à une exclusion politique, à une passivité de certaines personnes dans l'exercice de leurs droits, droit de vote, droit à l'expression parce qu'elles se sentent exclues de certains droits fondamentaux comme le droit au travail. Le politique doit aider à définir la place de l'homme dans un monde plus complexe, plus incertain, avec des inégalités d'un nouveau type. Il s'agit donc de passer à un autre mode de discours politique moins affirmatif, qui allie le parler vrai, la capacité à définir un projet et des propositions concrètes. Puisque les fonctions de prospective, d'éthique et de décryptage du monde sont devenues fondamentales, il faut réconcilier l'Etat, les idées et les savoirs, l'action opérationnelle et la conception. On songe à l'esprit qui existait dans les années 1950 au moment de la reconstruction. Faut-il rappeler l'importance du club Jean Moulin qui réunissait, dans les années soixante, intellectuels, hommes politiques et hauts

“ Le champ d'expression et de communication de l'Etat doit s'accroître particulièrement sur tous les sujets qui suscitent l'inquiétude des citoyens et des réactions extrêmes. ”

“ L'Etat, crispé sur l'exercice quotidien de son pouvoir souverain, a régulièrement et systématiquement stérilisé les structures publiques dont le rôle était de préparer le débat et d'éclairer les enjeux. ”

fonctionnaires ? L'Etat, crispé sur l'exercice quotidien de son pouvoir souverain, a régulièrement et systématiquement stérilisé les structures publiques dont le rôle était de préparer le débat et d'éclairer les enjeux. Il ne s'agit pas ici d'une nostalgie rituelle sur le " Plan-ardente-obligation " ; mais la disparition actuelle du rôle du Plan dans les mécanismes de décision publique n'est pas sans conséquence. Outre qu'il n'est pas question d'accepter la fin de la prospective, le Plan peut demeurer un lieu important pour faire réfléchir ensemble des personnes venues d'horizons différents (chercheurs, fonctionnaires, syndicalistes, entrepreneurs).

Dépasser deux complexes de la gauche

Dans une vision de gauche classique, vouloir changer l'Etat c'est s'attaquer à l'Etat. La force du tabou est réelle. La seule manière de le combattre est de faire comprendre que l'Etat est en danger, danger d'impuissance et de forte perte de légitimité. Imaginer les missions de l'Etat de manière dynamique et envisager une évolution du territoire de la puissance publique et de sa relation aux citoyens est un devoir de gauche pour préserver l'Etat. Cet exercice d'imagination a pour indispensable corollaire une réflexion sur la négociation et la mise en œuvre du changement.

Un périmètre mobile

Aujourd'hui, le déplacement du territoire de l'Etat, l'évolution de ses méthodes d'intervention et la mise en place d'un système d'explication à l'égard de l'opinion publique conditionnent sa légitimité. Les attentes citoyennes sont fortes sur les nouvelles missions comme la prospective et la pédagogie de la complexité. Mais elles sont également fortes sur la transformation de l'exercice de missions traditionnelles (redistribution, fonction régaliennne) où le besoin d'une redéfinition s'amplifie. Nouvelles missions et missions traditionnelles, notre sentiment est que le périmètre d'intervention de l'Etat doit désormais être soumis à un exercice d'évaluation et de redéfinition permanent, qu'il doit évoluer avec le monde et les

attentes sociales. L'enjeu est de rendre l'Etat vivant, de rendre l'Etat mobile. (La gauche a beaucoup réduit le périmètre du secteur public : elle n'a pas pour autant perdu son âme, elle doit même en être fière.)

Pourtant, le débat sur la reconversion des personnels et sur les métiers de l'Etat est embryonnaire. Cette évolution se heurte à des résistances des fonctionnaires et de leurs syndicats, à la crainte d'une remise en cause d'un certain modèle social à la française, essentiellement fantasmagorique, que l'on opposerait au modèle anglo-saxon. Le principal tabou est celui de l'emploi public. Y a-t-il trop de fonctionnaires ? Sont-ils bien ou mal répartis ? Comment concevoir l'organisation concrète des ressources humaines de l'Etat ? Ce sont les scénarios de réponse à ces questions qui conditionnent l'introduction d'une flexibilité dans les méthodes de la puissance publique. L'Etat employeur ne doit pas, sous ce prétexte, s'interdire de réfléchir à ses missions. Au contraire.

Le rapport qualité/prix des prélèvements obligatoires

Le second sujet tabou pour la gauche est celui des prélèvements obligatoires. Ce qui compte c'est le rapport qualité/prix. Il n'est pas optimal en France. Même si les données en la matière sont parfois difficiles à comparer, on peut rappeler quelques faits : à un peu plus de 45 % de prélèvements par rapport au PIB, la France arrive désormais derrière la seule Suède et au niveau des autres pays scandinaves (Danemark, Finlande) ; elle est le seul grand pays développé, avec l'Allemagne, dans lequel les prélèvements n'ont pas significativement baissé depuis une décennie. Pour dépasser les incantations, il faut ajouter deux constats :

► " l'idéal libéral " n'a pas de sens dans l'absolu, ni caractère opérationnel. Vouloir ramener la France au niveau des

" Dans une vision de gauche classique, vouloir changer l'Etat c'est s'attaquer à l'Etat. La seule manière de combattre ce tabou est de faire comprendre que l'Etat est en danger, danger d'impuissance et de forte perte de légitimité. "

“ L'Etat reste pour les Français la colonne vertébrale des services publics. Or tout se paye. L'impôt, représente à la fois le prix des services publics et de la solidarité : il faut le rappeler face à tous les poujadismes. ”

prélèvements des Etats-Unis (environ 30 %), voire des pays en développement où il est encore plus faible, c'est prôner un choix de société dont personne ne veut. L'Etat reste d'abord pour les Français la colonne vertébrale des services publics. Or tout se paye. L'impôt, représente à la fois le prix des services publics et de la

solidarité : il faut le rappeler face à tous les poujadismes. Notre référence doit être autre. En termes de comparaison étrangère, c'est plutôt celle de nos voisins d'Europe continentale, Allemagne et Pays-Bas en tête, dont le niveau de services publics et de solidarité est équivalent au nôtre mais les prélèvements aujourd'hui plus faibles de trois à six points de PIB. C'est cet écart qui situe la médiocrité de notre “ rapport qualité/prix ” ; c'est lui qui fixe notre marge de progression. Mais en matière de réforme des prélèvements obligatoires la référence aux expériences étrangères ne suffit pas. Il faut pouvoir engager un débat avec les Français sur le lien entre la qualité des services publics et leurs coûts pour la collectivité. Il faut par ailleurs mener une réflexion de changement qui tiennent compte des spécificités de notre système de collecte et repose sur une concertation approfondie avec les personnels concernés.

► de la dérive de nos prélèvements depuis le premier choc pétrolier il y a trente ans – environ 10 % du PIB – l'Etat n'a certes pas accru statistiquement sa part mais il porte une responsabilité directe. Les “ moteurs ” sont d'abord les collectivités locales (2 % du PIB que la décentralisation n'explique qu'en faible partie) et surtout la sécurité sociale pour 8 %. Certes la population vieillit comme chez tous nos voisins : mais le coût de l'assurance maladie, l'absence de réforme des retraites, sont le cœur de notre inefficacité comparative. Les gouvernements successifs ont leur part dans cette dérive ; réformer le système de sécurité sociale c'était s'engager dans un exercice aux conséquences incertaines par rapport à la

société française. Là encore, l'expérience Juppé a valeur d'exemple.

► Cela ne veut pas dire qu'il ne faille pas changer l'Etat *stricto sensu*. Il n'a tiré les conséquences de la décentralisation, ni sur son organisation, ni sur son poids d'ensemble. Il n'a pas davantage réussi à imposer une régulation de la dépense sociale dont il est bien *in fine* devant les citoyens l'ultime responsable. Mais réformer l'Etat sans réformer la sécurité sociale, ce serait manquer la cible budgétaire et donc une part importante de l'effet économique attendu sur la croissance. C



Vittore Carpaccio (1465-1526), *Le Retour des ambassadeurs*, détail.

La puissance publique, comment ? Pour un Etat pluriel

Le changement dans l'Etat nécessite une réflexion sur l'efficacité (qui fait le mieux ? quelle mission au coût le moins élevé ?). Elle est difficile car les missions de l'Etat sont complexes. Giancarlo Vilella, directeur de l'Institut International des sciences administratives de Bruxelles, écrivait ainsi en forme de boutade que les qualités d'un Etat moderne pourraient s'organiser autour des cinq caractéristiques définies par Italo Calvino concernant la littérature dans ses " Leçons américaines " : rapidité, exactitude, visibilité, pluralisme, capacité à éclairer l'avenir.

Les leçons de l'étranger : mieux d'Etat plutôt que moins d'Etat

Le changement dans l'Etat a été réfléchi et expérimenté assez largement dans les pays de l'OCDE depuis une vingtaine d'années. Dans ces pays, contrairement à la France, on est déjà à l'an II de

la réforme, à la correction des expériences, et de manière générale on revient à une approche plus pragmatique, à un mieux d'Etat plutôt qu'à un moins d'Etat.

Les points importants à retenir de ces expériences étrangères sont à la fois d'ordre pratique et philosophique. Les réformes ont souvent jeté un pont entre une école managérat, qui insiste sur les questions d'organisation et de responsabilisation interne en structurant le lien entre l'administration et le citoyen/utilisateur des services publics, et une école procédurale, qui met l'accent sur le rôle de la loi et l'articulation de l'action de l'Etat avec le travail du Parlement et plus largement le rythme de la vie politique et les grands débats publics. Les travaux comparatifs menés aujourd'hui sur ces questions récusent les approches du type " big bang " à la Thatcher et soulignent l'importance du respect des modalités nationales d'intervention des Etats dans toute conduite du changement. Ils n'en identifient pas moins quelques grandes tendances.

Le lien entre la modernisation de l'Etat et la modernisation de l'administration doit être consubstantiel et permanent. L'utilisation de l'argent public est un sujet central ; il porte à la fois sur la transparence et sur la mise en œuvre d'un principe de responsabilité financière pour les opérateurs publics avec une évaluation réelle des comptes par le parlement (réforme de l'ordonnance de 1959). Partout, les réformes menées ont eu à l'origine des motivations budgétaires fortes ; la nécessité de mieux dépenser a obligé à faire la revue du fonctionnement des administrations publiques et à mieux gérer. Mais le sens de ces démarches de changement a assez vite quitté le strict champ budgétaire pour aller vers celui des résultats et de la performance.

A ce titre, plusieurs éléments de réorganisation de l'action publique sont incontournables : l'utilisation des nouvelles technologies, l'échange de bonnes pratiques, la culture de la responsabilité particulièrement pour les hauts fonctionnaires. Le fait de don-

ner une forte autonomie à des structures chargées de missions en propre - comme les agences - et dont les résultats sont mesurables est en général positif. Le risque existe pourtant que cela ne déconnecte l'action, l'évaluation de la réflexion. Créer de telles agences peut aussi contribuer à accentuer le sentiment d'irresponsabilité des fonctionnaires ordinaires qui n'appartiennent pas à ces structures.

Enfin, la question du lien entre managers de l'Etat et politiques s'est posée partout. A la lumière des expériences, la pratique trop extrême du *spoils system* est à bannir. Elle affaiblit l'Etat et, par la politisation de la haute fonction publique, accroît les risques d'arbitraire. Pour être efficace, la nomination de hauts responsables proches du pouvoir politique devrait être limitée à un certain nombre de fonctions sensibles. La relation entre pouvoir politique et hauts fonctionnaires doit être ainsi équilibrée et organisée afin de réduire pour ceux-ci les risques d'une trop grande dépendance.

En accord avec les travaux de l'OCDE, de l'Institut international des sciences administratives de Bruxelles ou du Conseil d'Analyse Economique¹, le rapport Guillaume a montré, à partir de l'exemple de huit pays (Canada, Danemark, Etats-Unis, Finlande, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède), l'importance d'une réforme globale de l'organisation de l'Etat fondée sur une forte volonté politique. Même si l'assainissement des finances publiques a partout constitué le détonateur d'une prise de conscience de la nécessité d'améliorer la performance de l'Etat, c'est l'établissement d'une véritable politique de gestion des ressources humaines qui a partout permis d'avancer dans l'évaluation de cette performance. L'instauration de politiques spécifiques pour les hauts fonctionnaires a été un élément clé de changement. Plus que dans une

“ Si l'assainissement des finances publiques a partout constitué le détonateur d'une prise de conscience de la nécessité d'améliorer la performance de l'Etat, c'est l'établissement d'une véritable politique de gestion des ressources humaines qui a partout permis d'avancer dans l'évaluation de cette performance. ”

amélioration quantifiée des résultats de l'Etat, difficile par nature, à l'instauration d'une relation différente entre l'Etat et les citoyens qui est le principal objectif recherché. Aux Canada et aux Etats-Unis par exemple, l'explicitation des finalités des politiques publiques a été systématiquement favorisée par rapport à la dimension de contrôle de gestion. La mesure de la performance a été un moyen de changer la culture de la puissance publique, d'obliger à une ouverture et une communication vis-à-vis de la collectivité nationale en termes d'objectifs et de qualité du service. L'instauration d'un dialogue structuré entre le parlement et le gouvernement sur ce sujet, ainsi que la présentation de la réforme de l'Etat comme un objectif politique prioritaire de législature, ont joué, partout, un rôle important.

Une puissance publique plurielle

L'Etat n'a plus le monopole de l'intérêt général

Qui doit faire quoi ? L'Etat doit apprendre à partager ses missions avec d'autres structures (Europe, collectivités locales, entreprises) ; il doit être le grand architecte de la vie publique, l'organisateur de la multiplicité des interventions publiques. Les politiques menées sont de plus en plus partenariales (comme les montrent les exemples de la politique de la ville, qui associe les services de l'Etat, les communes, les départements, des associations, contrats de plan Etat/régions). La difficulté est que cette évolution ne doit

pas se réduire à une simple addition de moyens face à des situations plus complexes et des problèmes plus graves (comme l'illustre, à nouveau l'exemple de la politique de la ville). Il est rare, en effet, que ce développement de partenariats entre l'Etat et d'autres personnes publiques s'accompagne d'une vraie réflexion sur les objectifs. L'intérêt général n'est pas un

“ L'intérêt général n'est pas un concept abstrait : il doit résulter d'une négociation et d'un débat concret entre l'ensemble des structures qui représentent les citoyens, qu'il s'agisse des structures publiques, syndicales ou associatives. ”

concept abstrait : il doit résulter d'une négociation et d'un débat concret entre l'ensemble des structures qui représentent les citoyens, qu'il s'agisse des structures publiques, syndicales ou associatives.

Ainsi faut-il organiser trois partenariats :

▶ *entre l'Etat national et l'Europe.* La répartition des compétences entre l'Etat et les institutions européennes a évolué au profit de ces dernières. Mais elle reste marquée par un certain juridisme (négociation de traités, rôle de la Cour européenne de justice) et un sentiment d'abstraction de la part des citoyens (si on excepte le cas des agriculteurs). Ecrire ce qu'est le contrat entre notre Etat et l'Union européenne serait bénéfique pour le contenu même du contrat social entre les citoyens français et leurs dirigeants politiques. Un partage des rôles plus ambitieux entre l'Etat en France et l'Union européenne ne pourrait en effet se concevoir et se mettre en œuvre qu'en ouvrant un débat démocratique sur son contenu et ses modalités. Cela permettrait de faire une vraie pédagogie des droits et des devoirs qu'implique l'appartenance à l'Europe et de penser l'Europe comme projet collectif. La question de “ l'Europe puissance publique ” est centrale : elle doit être pensée pour relayer des Etats nation dont le périmètre de compétences est aujourd'hui radicalement modifié par la globalisation.

▶ *entre l'Etat et les forces sociales (syndicats) et les corps intermédiaires.* La seule manière d'organiser le changement au sein même de l'Etat consiste à associer les partenaires sociaux. La difficulté est ici d'aller vers un contrat de méthode qui puisse englober ces partenaires au sens large pour dépasser une vision conservatrice des droits acquis. L'objectif central de cette forme de contractualisation est de faire comprendre que le changement au sein de l'Etat est l'affaire de tous les personnels et peut devenir un projet partagé par les dirigeants publics et l'ensemble des agents.

▶ *entre l'Etat et les collectivités locales* il faut mettre en œuvre

une pratique active de la décentralisation. L'articulation des pouvoirs entre Etats et collectivités locales est trop souvent conçue aujourd'hui comme une superposition de responsabilités sur des territoires partagés. Cette situation, qui complexifie l'exercice des pouvoirs, doit être modifiée vers plus de clarté et de dynamisme.

Sortir de la confusion des rôles au sein de l'Etat lui-même

La confusion des rôles au sein du couple politico-administratif

La coexistence d'un cabinet fort et d'une administration forte est une double spécificité de l'organisation publique française : par rapport à l'étranger d'abord, par rapport aux entreprises ensuite.

Parmi les pays étrangers, ceux qui n'ont pas ou peu de cabinets ministériels sont majoritaires. Le Ministre n'a que deux ou trois collaborateurs, dédiés à des fonctions " politiques " (communication, Parlement, parti) ; il s'appuie, pour tous les sujets opérationnels et techniques, directement sur l'administration. Dans le " spoil system " en vigueur aux Etats-Unis ou en Allemagne, il choisit directement les cadres dirigeants – généralement jusqu'à l'équivalent de sous-directeur. En Grande-Bretagne à l'inverse, l'administration est strictement apolitique. Dans aucun de ces pays, on ne trouve trace de l'équivalent du " conseiller technique " qui peuple les cabinets ministériels français. Le cas minoritaire à l'étranger est celui de cabinets nombreux, alors justifiés par la faiblesse de l'administration classique : c'est le schéma " latin " en vigueur, par exemple, en Italie ou en Belgique. Ce " cabinet palliatif " ne peut, sauf peut-être dans quelques administrations très sinistrées, décrire la situation française.

La comparaison avec les entreprises est plus éclairante encore : après quelques tentatives de transposition, aucune – y compris

en France - ne retient aujourd'hui le modèle du " cabinet du Président ". Le dirigeant choisit ses principaux collaborateurs, tous directement en charge de responsabilités opérationnelles ou fonctionnelles. Dans tous les canons du management, l'existence d'une double commande est un symptôme clair de dysfonctionnement de l'organisation.

" Dans tous les canons du management, l'existence d'une double commande est un symptôme clair de dysfonctionnement de l'organisation. "

Depuis au moins vingt ans de " cabinets à la française " – certains datent leur croissance de 1974-76, d'autres de 1981 – les cabinets n'ont cessé de croître en nombre et davantage encore en pouvoir. La pratique fait plus que confirmer la réalité des deux défauts théoriques de la " double hiérarchie " :

► Premier défaut : allongement des délais et l'alourdissement des procédures. De l'énarque ou du polytechnicien " de base ", déjà ultra qualifié sur son dossier, jusqu'au Ministre qui décide, il y a à Bercy au moins sept niveaux hiérarchiques, parfois huit ou neuf. Aucune entreprise moderne, a fortiori aucun cabinet de conseil ou banque d'affaires à activité comparable, (services de conception) ne fonctionne ainsi. Sur ces sept niveaux, les directions introduisent le plus grand nombre mais au moins deux sont introduits par le cabinet : le conseiller technique et le directeur de cabinet. L'alourdissement est d'ailleurs sensible dans les horaires mêmes de chacun : l'énarque " de base " termine rarement avant 20h30 et son jumeau conseiller technique avant 23h sur le même dossier... Le paradoxe de cette situation est qu'elle conduit souvent à un traitement des dossiers en extrême urgence, y compris et parfois surtout pour les plus importants.

► Second défaut : déresponsabilisation et la démotivation dans les directions d'administration centrale. La " crise des vocations " des jeunes énarques a, bien évidemment, plusieurs explications. La critique de la " politisation " de la haute fonction publique est

une de celles là. Bien plus que les nominations aux emplois de direction, ce vocable recouvre au quotidien la contestation du pouvoir du cabinet : à égalité d'âge, et souvent de talent, un jeune administrateur civil peut se trouver en position de décideur ou d'exécutant selon qu'il est tombé du bon côté ou non de la " roue de la fortune ". Une cause n'avance que si elle est clairement portée par des responsables ; un cadre à fort potentiel ne se motive que s'il a réellement des responsabilités. Alors qu'il y a tant à faire pour réformer l'Etat et conduire les politiques publiques, gaspiller ainsi les énergies dans des " coûts de frottement " cabinet-administrations est de plus en plus difficile à justifier.

Et pourtant le système résiste, y compris aux velléités de Jacques Chirac et d'Alain Juppé en 1995 : le strict plafonnement théorique des effectifs en cabinet, n'a jamais été appliqué et a vite été abandonné. Lionel Jospin a exprimé les mêmes intentions en 1997, sans changer le cours des habitudes. Par une sorte de mouvement naturel, les cabinets ministériels finissent inévitablement par se peupler de conseillers techniques officieux. Ce sas entre l'administration et le Ministre se reconstitue toujours comme s'il était nécessaire de préserver ce dernier d'une relation trop directe avec les fonctionnaires. C'est que le cabinet a des avantages réels : l'assurance pour le nouveau Ministre de disposer immédiatement d'une équipe dévouée, efficace, soudée ; la motivation pour les conseillers de participer à un vrai projet public, épuisant mais exaltant. Le cabinet est certes devenu un accélérateur de carrière, mais tous ceux qui en ont goûté en témoignent d'abord comme d'une aventure unique, parfois même grisante. A mesure que l'administration s'alourdit, le cabinet est ressenti de plus en plus comme un îlot d'efficacité, de rapidité, d'action : cela prouve que l'action publique peut être motivante, mais aussi que les " vases communicants " fonctionnent dans le mauvais sens.

Les questions traitées par les cabinets relèvent davantage d'une liste à la Bouvard et Pécuchet que de priorités politiques ; elles vont

du plus minuscule au plus essentiel, sans véritable hiérarchie, et sont souvent traitées uniformément dans l'urgence. L'un des objectifs initiaux importants des cabinets était de favoriser une certaine forme d'interministérialité. Il est aujourd'hui battu en brèche. Les affrontements entre conseillers techniques ministériels sont souvent le relais des rivalités de leurs administrations. Dans ces conditions, quel intérêt y-a-t-il à ce que chaque ministre dispose d'une équipe qui finit par avoir pour fonction essentielle d'effacer la distinction entre responsabilité politique et responsabilité administrative ?

“ Quel intérêt y-a-t-il à ce que chaque ministre dispose d'une équipe qui finit par avoir pour fonction essentielle d'effacer la distinction entre responsabilité politique et responsabilité administrative ? ”

Le renforcement du rôle d'arbitrage du cabinet du Premier Ministre qui s'est déjà développé – seul cabinet dont l'existence fournie soit légitime, même si le Secrétariat général du gouvernement, dont les fonctionnaires doublonnent souvent avec ses membres, pourrait être avantageusement mieux utilisé – peut être un remède à cette dérive bureaucratique. Il est frappant qu'en Grande-Bretagne, malgré l'absence de cabinets ministériels, le Premier ministre dispose de plus en plus d'un cabinet étoffé et structuré. Cette tendance s'est confirmée depuis que Tony Blair est au pouvoir. Mais l'accroissement des pouvoirs de l'équipe du Premier ministre ne résoudra pas deux questions d'ailleurs liées : celle du conservatisme à l'intérieur des administrations elles-mêmes et celle de l'instauration de relations plus fortes entre le ministre et son administration.

Les rôles dans la réforme de l'Etat

Plus largement, on peut remarquer que la répartition des rôles dans la conduite de la réforme est claire dans son principe : au politique le " pourquoi ", à l'administration le " comment ". Cette répartition des rôles implique que le politique gouverne et que l'administration soit dépolitisée. Mais la réalité a souvent été différente : personne ne prend en charge le " pourquoi ", si ce n'est

une structure trop extérieure, type Commissariat au Plan sous Michel Rocard ou Commissariat à la réforme de l'Etat sous Alain Juppé. Cela a deux effets pervers évidents :

► faute d'être légitimée, la réforme est plus facilement rejetée. C'est à chaque Ministre, patron de son administration selon la Constitution, d'expliquer et de faire ressortir les objectifs politiques, visibles pour les citoyens, qu'il poursuit à travers sa réforme : moindres coûts et donc baisses d'impôts, meilleur service, voire meilleure motivation de ses fonctionnaires. Mais si la réforme n'a pas de motifs clairs " *ad extra* ", elle a peu de chances de bousculer les résistances " *ad intra* ".

► faute de traiter le " pourquoi ", le Ministre, et plus encore son cabinet, s'épuisent et s'engluent dans le " comment ". La négociation sociale, l'organisation des structures, le traitement des cadres et des agents constituent autant de questions qui devraient relever des managers, c'est-à-dire des directeurs d'administration et de leurs cadres. Libérer l'initiative administrative pour protéger l'impulsion politique, telle est la condition de la réforme.

Organiser la contractualisation interne

Réformer suppose un va et vient constant entre le sommet et le terrain, les administrations centrales et les services déconcentrés, qu'il faut organiser (partage d'expériences et de bonnes pratiques, dialogue entre responsables opérationnels, création d'agences). Cela suppose enfin une pratique de la négociation sociale avec un champ élargi (discussions avec les syndicats sur des objectifs de changement). La discussion avec les syndicats doit placer en son centre la question : " les fonctionnaires peuvent-ils être des acteurs du changement " ?

" Libérer l'initiative administrative pour protéger l'impulsion politique, telle est la condition de la réforme. "

Nous avons la conviction que le dialogue social peut être un levier pour le changement dans la fonction publique. Les diffi-

cultés ne manquent pas et nourrissent un scepticisme certain. Il faut les analyser mais il n'est pas question de s'y résigner.

Les premières difficultés sont *structurelles*. Elles tiennent d'abord à l'unité des trois fonctions publiques qui regroupent des intérêts et des situations diversifiés. L'étude des expériences étrangères montre que la France est le seul pays européen à traiter simultanément, dans un même cadre et une même discussion, des problèmes salariaux des fonctionnaires d'Etat, de ceux des collectivités locales, de ceux enfin de la fonction publique hospitalière. Cela rend difficile une négociation globale. Les Fédérations syndicales sont en effet le plus souvent dans l'incapacité de réaliser des arbitrages internes, d'une fonction publique à l'autre. Elles tiennent ensuite au statut ambigu de la négociation collective qui n'engage pas les parties en présence. Un pouvoir de négociation est certes reconnu aux syndicats. Mais la situation des fonctionnaires a un caractère statutaire et réglementaire. Les accords n'ont pas de portée juridique puisque l'Etat souverain est censé ne jamais compromettre, ni plier son autorité à la reconnaissance d'une signature contractuelle. Cette situation est bien entendu absurde puisqu'elle fait passer les principes avant la réalité des faits, mais elle a en plus pour conséquence de bloquer le dialogue social.

Les deuxièmes difficultés sont *culturelles*. La tradition centralisatrice fait remonter les problèmes au plus haut niveau. La verticalité des grandes administrations nourrit une ignorance mutuelle de problèmes pourtant communs. Un attachement à la négociation thème par thème, revendication par revendication, rend difficile des accords multiples permettant des compromis " donnant-donnant ".

Les troisièmes difficultés sont *conjoncturelles*. Elles tiennent à l'actuel rapport des forces entre les organisations syndicales. Les syndicats réformistes sont devenus minoritaires en voix. Une fragmentation corporatiste est également à l'œuvre. FO connaît une

évolution qui l'amène désormais à globaliser les problèmes – ce qui était le caractère de la CGT traditionnelle. Cette situation rend problématique l'avenir de la politique contractuelle. Quand il n'y a pas de perspective d'accord largement majoritaire, les organisations syndicales hésitent à s'engager. Certaines pensent que d'autres signeront et que les bénéfices de l'accord s'appliqueront quand même. D'autres ne veulent pas prendre le risque d'être minoritaires - car il y a toujours une élection professionnelle qui se profile dans un ministère...-

Le statut général des fonctionnaires passe pour traduire une singularité française. Certes, dans tous les pays européens, les fonctionnaires sont couverts par un ensemble de règles qui définissent leurs droits et leurs obligations, leurs conditions d'emploi et de rémunération. Mais, c'est son caractère général qui couvre les trois fonctions publiques, souvent dissociées dans les autres pays, qui est notable.

Il est intéressant de voir les débats qui ont précédé son adoption en 1946. Ils éclairent la situation présente. Les premiers syndicats de fonctionnaires, marqués par l'influence du syndicalisme révolutionnaire, revendiquaient l'application du droit du travail dans la Fonction publique, l'Etat était assimilé à un patron. Ils manifestaient donc leur opposition à un statut qui marquait la spécificité d'un Etat qu'il s'agissait à terme de remplacer par la libre association des travailleurs. Les associations professionnelles et les amicales de fonctionnaires plaidaient au contraire pour un statut propre qui pouvait conduire à des conseils professionnels paritaires. Les socialistes de la jeune SFIO défendaient le droit syndical sans restriction, reposant sur des contrats collectifs.

Après 1918, la Fédération des fonctionnaires, qui demeura adhérente dans sa majorité à la CGT après la scission de 1921, réclamait toujours des contrats collectifs. Les gouvernements peu à peu s'étaient ralliés à l'idée d'un statut. Mais le Conseil d'Etat marquait des réserves vis-à-vis de l'idée d'un statut général pour laisser leur liberté d'action aux différents ministères. Le statut était d'ailleurs conçu comme un rempart vis-à-vis du syndicalisme. Le " Cartel des gauches ", en 1924, reconnut de fait le syndicalisme. Mais, en droit, en 1939, il n'y avait ni droit syndical ni statut. L'équilibre des forces n'avait pas permis qu'une thèse l'emporte sur l'autre. Dans la pratique, des statuts particuliers avaient été établis pour les diverses catégories de fonctionnaires. Mais l'ensemble était hétérogène et de portée inégale. Vichy avait établi un statut fondé sur l'affirmation de l'autorité hiérarchique.

Pourtant, l'idée d'un statut général a triomphé à la Libération. Ce fut le rapport des forces favorable aux syndicats, particulièrement à la CGT, proche du ministre d'Etat chargé de la Fonction publique, Maurice THOREZ, qui explique le ralliement à l'idée du statut vu désormais comme un moyen de conquête de droits sociaux nouveaux pour les fonctionnaires face à l'Etat. Le statut général fut voté à l'unanimité par l'Assemblée Nationale. Mais, comme le disait Maurice THOREZ dans le débat : s'il s'agissait de " démocratiser notre administration ", il fallait aussi " préserver l'autorité du gouvernement et de ses représentants ". Le statut général demeurait un compromis entre deux logiques, celle de l'Etat et celle des syndicats.

1)- Etat et gestion publique-actes du colloque du 16 décembre 1999. Conseil d'Analyse Economique. La documentation française.



Claude Monet (1840-1926), *Le Palais Dario*, détail.

Des réformes pour reconvertir et restructurer l'Etat

Les développements qui précèdent ont montré que la relation de la société française à son Etat était marquée par des contradictions fortes. Ils ont également montré que la manière dont l'Etat gérait - ou ne gérait pas - son changement jouait un rôle central dans l'ensemble de la dynamique sociale.

Changer l'Etat c'est jouer sur des registres différents mais complémentaires. L'un est politique et citoyen. L'autre est managérial, axé sur la réforme des organisations qui s'apparente davantage aux méthodes expérimentées dans l'entreprise. La combinaison de ces deux registres doit permettre que le changement dans l'Etat devienne l'affaire de tous. Elle doit également permettre que les contradictions entre les résistances internes à la réforme et les critiques externes de l'Etat se résolvent. L'organisation d'un vrai débat public plutôt que d'éternelles polémiques, la réflexion sur l'orga-

nisation des services publics et les attentes sociales doivent permettre de sortir d'une approche par trop corporatiste et segmentée de l'Etat et montrer la vanité de certains anathèmes.

Les défis qui attendent l'Etat

Les années qui viennent seront des années de redéfinition.

Sur le front intérieur, l'avenir du système des retraites, les effectifs dans la fonction publique et l'application des 35 heures sont autant de questions qui entraînent déjà des conflits sociaux. Plus profondément, c'est l'ensemble de l'organisation du travail au sein de l'Etat qui est en train d'être bouleversée avec la nécessité de traiter au fond les deux sujets centraux des relations avec les syndicats de la fonction publique : l'évolution des effectifs de l'Etat et la mesure des coûts et de la productivité (en intégrant la difficulté à mesurer cette productivité pour certaines missions).

La relance de la construction européenne où la France doit trouver sa place face à une Allemagne active et au gouvernement britannique de Tony Blair qui souhaite résolument influencer les orientations de l'Europe pour le futur, posera inévitablement la question fédérale. La question de l'identité de l'Etat, et plus largement de la France, et de sa capacité à définir des positions écoutées et un rôle d'influence au niveau international, va encore prendre de l'ampleur.

C'est un véritable processus de reconversion de l'Etat qu'il faut organiser. La réflexion doit porter simultanément sur son champ d'intervention et ses méthodes : moins d'intervention, plus de régulation, un changement dans la structure des emplois pour requalifier l'Etat.

Le changement dans l'Etat : comment le faire ?

Les principes et le cadre général

Toujours invoqué, rarement réalisé, le changement dans l'Etat a besoin de s'organiser autour de quelques principes clairs qui permettent de sortir d'un discours incantatoire et de définir une approche progressive acceptable par le plus grand nombre. Sans écarter a priori le risque du conflit social, force est de constater que dans les dernières années toutes les grèves qui concernaient le secteur public ont abouti à une régression des réformes au sein de l'Etat. Le groupe souhaite donc résolument privilégier une approche concertée, qui permette au plus grand nombre de trouver sa place dans ce processus de changement.

Ces principes sont les suivants :

► Le changement, s'il est global, doit être pensé métier par métier, mission par mission. C'est une manière de sortir de l'approche statutaire qui jusqu'à présent a donné lieu à l'élaboration de positions très conservatrices. La question des métiers et des fonctions de l'Etat est en outre déterminante pour rendre l'Etat plus lisible aux citoyens, pour mener la démarche de banalisation de l'Etat qui nous semble propice à sa réforme. Plus l'ambition sera globalisante, moins elle se traduira en réalité : c'est pourquoi plutôt que de réforme de l'Etat nous préférons parler de changements dans l'Etat.

► Le changement doit impliquer, sous des formes à définir, la société et les politiques. Le Parlement est concerné au premier chef mais ce sont aussi l'ensemble des Français qui doivent être impliqués notamment sur des sujets aussi centraux pour le contrat social que l'éducation. Quelle que soit la méthode retenue, il est clair que le changement dans l'Etat

“ Plus l'ambition sera globalisante, moins elle se traduira en réalité : c'est pourquoi plutôt que de réforme de l'Etat nous préférons parler de changements dans l'Etat. ”

“ Changer l'Etat, c'est changer l'ensemble des relations entre les acteurs sociaux : le politique, les négociateurs, l'encadrement de l'Etat, les fonctionnaires, les citoyens, le secteur privé. ”

ne se réduit pas à l'application de recettes managériales et doit se situer au cœur du projet et du débat politiques.

► le changement doit autant que cela est possible concilier l'adhésion interne des agents de l'Etat et externe de la société.

La question de la mise en œuvre du changement dans l'Etat apparaît encore en France comme le principal point d'achoppement. Sur ce plan, une comparaison avec les exemples étrangers ou avec les exemples français de réussites du changement dans les entreprises ou les services publics serait fructueuse. Elle devrait être combinée avec une analyse des réformes avortées comme celle de Bercy à l'automne 1999 : qu'est-ce qui explique l'échec d'une réforme ? l'articulation entre la conception et la concertation ? entre Paris et la province ? entre les syndicats et l'encadrement ? est-ce la définition des rôles respectifs du politique et de l'administratif ? une insuffisante volonté politique ?

La question du rôle confié à chacun est déterminante. Changer l'Etat, c'est changer l'ensemble des relations entre les acteurs sociaux : le politique, les négociateurs, l'encadrement de l'Etat, les fonctionnaires, les citoyens, le secteur privé.

L'étude des exemples étrangers ou des changements dans l'entreprise doit également éclairer sur le meilleur scénario: petite ou grande réforme ? réforme secteur par secteur ? stratégie de rupture ou de continuité ? choix de quelques réformes emblématiques pour donner le sentiment que la réforme est possible ? Elle doit aider à penser l'inscription dans le temps de la réforme.

Onze réformes pour changer l'Etat

Les réformes que nous proposons relèvent de deux axes : a) organiser la relation de l'Etat avec la société, le Parlement et les

partenaires sociaux ; b) mettre en place une réforme managériale, en partant du sommet de l'Etat, en donnant au principe de responsabilité des hauts fonctionnaires un contenu concret.

On peut ne choisir que certaines de ces propositions mais notre recommandation forte est de les tester toutes.

PROPOSITION n°1 :

Organiser la concertation avec les citoyens-usagers sur le changement dans l'Etat.

La consultation et l'association des citoyens à une démarche de changement dans l'Etat peut prendre différentes formes : forums, états généraux, sondages d'opinion systématiques pour évaluer en amont certaines orientations de réforme. Il s'agit de mener une pédagogie de l'Etat auprès des citoyens et de recueillir leurs préoccupations centrales sur les missions et les méthodes de l'Etat. Cette démarche doit être adossée systématiquement à des mécanismes de décision publique et nourrir le dialogue entre le gouvernement et le parlement qui s'organisera dans le cadre du contrat de législature (cf proposition n°2). Pour être efficace, cette consultation doit se garder d'une démarche trop solennelle de type référendum programmatique ; celle-ci présenterait notamment le risque de faire apparaître un clivage net entre les Français sur cette question et devrait n'être réservée que pour surmonter des difficultés exceptionnelles.

Il est essentiel que cette consultation soit continue et porte sur des sujets concrets. Le débat sur le changement dans l'Etat ne doit pas être réservé aux seules campagnes électorales.

PROPOSITION n° 2 :

Définir un contrat de législature sur le changement dans l'Etat.

Le changement dans l'Etat étant un élément clé d'un projet politique, il faut l'organiser à travers un véritable contrat de légis-

lature. Les lignes générales de ce contrat devraient constituer un point fort du projet électoral de la gauche pour 2002. Il est en effet exclu d'imaginer que ce contrat qui constituerait un engagement fort du gouvernement vis-à-vis du parlement n'ait pas été présenté et débattu avec les citoyens dans son principe et sa philosophie.

La mise en œuvre concrète de ce contrat devrait être précédée d'une grande consultation sociale des syndicats et du monde économique sur les orientations à retenir. Il serait en permanence nourri par les remontées des différents modes de consultation des citoyens.

Le contrat de législature constituerait un engagement solennel du gouvernement. Le parlement disposerait ainsi d'une référence pour suivre régulièrement les questions de changement dans l'Etat et s'y investir, ce qu'il fait aujourd'hui insuffisamment.

Ce contrat comporterait deux volets :

- ▶ quelques principes cadre applicables à tous les projets de changement dans l'Etat ;
- ▶ un engagement par ministère actualisé chaque année à l'occasion de la discussion budgétaire.

PROPOSITION n°3 :

Elargir le rôle du Commissariat au Plan à l'évaluation du changement dans l'Etat et le rattacher au Parlement.

L'Etat, on l'a vu, doit éclairer l'avenir, favoriser le débat autour des enjeux de société et faciliter les prises de conscience par l'opinion publique. Le Commissariat au Plan, instrument privilégié de ces missions et lieu de dialogue social, a perdu depuis une vingtaine d'années l'essentiel de sa capacité d'influence, son rattachement au Premier ministre étant plus formel que réel et sa liberté de manœuvre étouffée par les préoccupations de gestion à court terme de l'exécutif. En faire un outil à la disposition du Parlement

permettrait de fonder à nouveau sa légitimité et de retrouver sa vocation initiale.

Une telle décision permettrait en outre d'élargir son rôle à l'évaluation du changement dans l'Etat. A ce titre, le Commissariat au Plan apprécierait, pour le compte du Parlement dont il serait l'expert, l'application du contrat de législature. Ainsi serait-il chargé d'une comparaison périodique entre l'évolution française et celle des autres pays de l'Union Européenne. En outre, il mettrait en œuvre une mesure annuelle de " l'internetisation " des administrations et de leur usage des nouvelles technologies de l'information. Enfin, le Commissariat au Plan évaluerait de manière permanente les relations entre l'Etat et les citoyens en termes de lisibilité de ses missions et de transparence de ses méthodes. Il aurait notamment en charge l'élaboration et le suivi d'un indice de complexité des administrations. Cette fonction impliquerait aussi l'élaboration et l'analyse de sondages d'opinion permettant de mesurer le degré de satisfaction des citoyens, de même que des analyses plus qualitatives sur des thèmes où la sensibilité de l'opinion est forte (santé, éducation...). Bien entendu, tous ces rapports seraient rendus public.

PROPOSITION n° 4 :

Pour simplifier, instituer un " article 40 de l'administration "

Le thème de la simplification administrative est un pont-aux-ânes irritant : tout le monde est pour en théorie, personne n'y arrive en pratique. Et le système politico-administratif continue, avec les meilleures intentions, à suivre la pente naturelle vers la complexité : pour telle catégorie trop longtemps oubliée, une nouvelle procédure et subvention ; contre tel péril désormais prioritaire, de nouvelles réglementations ; pour telle politique enfin reconnue, une délégation interministérielle.

Le drame n'est pas en soi la création de nouvelles strates admi-

nistratives ; il tient à la non-suppression des strates plus anciennes. L'administration ajoute toujours et retranche rarement. D'où l'idée simple de lui appliquer ce que notre Constitution prévoit en son article 40 pour le législateur : interdiction de proposer une dépense nouvelle, ou une baisse d'impôt sans une mesure d'économie équivalente.

“L'article 40 de l'administration”, ce serait de la même façon :

- ▶ Pas de nouveau formulaire sans la suppression d'un nombre au moins équivalent de documents existants.

- ▶ Pas de nouvelles procédures, et même de nouvelles politiques, sans “nettoyage” au moins équivalent. Les cimetières publics sont trop souvent peuplés de bonnes intentions, et de vaches sacrées. Pourquoi pas un réexamen au fond de la politique de la ville, après dix ans ?

- ▶ Pas de nouvelles structures (directions d'administration centrale, mais surtout délégations et agences qui fleurissent plus naturellement aujourd'hui) sans suppression, y compris avec redéploiement des effectifs.

A cet article 40 de l'administration, s'ajouterait une réflexion obligatoire sur l'utilité de certaines structures publiques – dont la liste serait actualisée en permanence –. Cette réflexion – à mener selon une périodicité à déterminer (par exemple décennale) – reposerait sur le principe simple qu'une structure publique pour perdurer doit pouvoir prouver l'utilité de la mission à échéances régulières. Il s'agirait de mieux articuler les impératifs de présence de l'Etat avec l'évolution nécessaire de ses missions.

S'agissant pour l'essentiel du pouvoir réglementaire, c'est au Conseil d'Etat qu'incomberait le contrôle de cette “norme de simplicité”. Les modernistes de l'administration qui ont aujourd'hui tant de mal à résister aux pressions du “toujours plus” de complexité, devraient d'ailleurs en être les premiers réjouis.

Cela n'est pas exclusif d'une mesure régulière de “l'indice de

complexité” de chaque administration par l'autorité de représentation des usagers (cf. proposition n° 3).

PROPOSITION n° 5 :

Revenir au statut de Maurice Thorez, pour faire place à la négociation et à la mobilité.

Le statut assure l'indépendance des fonctionnaires et leur protection afin de garantir l'égalité des citoyens. C'est sa fonction centrale. Elle est essentielle. Mais elle ne doit pas emporter comme conséquence une restriction systématique de ce qui relève de la négociation. Celle-ci constitue en effet la garantie fondamentale du respect concret du principe d'égalité des droits. Les garanties juridiques d'unité et de comparabilité de traitement entre fonctionnaires sont aujourd'hui trop souvent battues en brèche par des droits réels coutumiers (primes, temps de travail...) qui consolident certaines inégalités de situation professionnelle. Il faut revenir à l'esprit et à la lettre du statut de 1945 comme le fait par exemple la Cour des Comptes aujourd'hui sur les régimes indemnitaires. Le reste relève de la négociation collective décentralisée dans laquelle il faut donner une forte prime à la mobilité géographique ou fonctionnelle. Tout accord prévoyant des dispositions qui vont au-delà du statut général de la fonction publique relèverait d'un régime calqué sur le secteur privé.

PROPOSITION n°6 :

Définir et pratiquer une véritable négociation sociale.

Première exigence : introduire plus de responsabilité dans la négociation collective. Il serait sans rigide d'imposer un caractère majoritaire pour qu'un accord soit valable. En revanche, on pourrait considérer qu'un accord signé avec des organisations syndicales représentatives est applicable sauf si une majorité d'organisations représentatives d'une majorité du personnel manifestent leur opposition. Ce faisant, la reconnaissance de la valeur juridique – c'est-à-dire engageant l'Etat – d'une signature contractuelle peut

entraîner un débat constitutionnel sur un statut juridique de la négociation collective qui lui donnerait une valeur propre. Un tel débat est vraisemblablement le point de passage obligé d'une véritable modernisation de l'Etat employeur. Par ailleurs, sans reprendre un débat sur les seuils de représentativité, il est possible d'en améliorer quelques règles d'application. Il serait nécessaire d'harmoniser les calendriers pour les élections aux Commissions administratives paritaires et aux comités techniques paritaires, d'établir un seul tour pour les élections, de faire vivre les structures de concertation interministérielles déconcentrées.

Seconde exigence : une large décentralisation des niveaux de négociation. Elle suppose au préalable un système organisé de négociations. Certaines questions doivent continuer de relever d'accords cadre - par exemple la fixation de normes cadres pour la part de rémunérations liée à la performance. En revanche, la négociation salariale et la négociation sur les conditions de travail doivent être éclatées d'abord par catégorie de fonction publique puis au sein de celle d'Etat, ministère par ministère, et même direction par direction. Enfin, il serait nécessaire de renforcer la capacité des acteurs au dialogue social en donnant par exemple un rôle véritable aux directions du personnel des ministères, en développant la formation au dialogue social des syndicats, en organisant une mobilité professionnelle pour les permanents syndicaux, en intégrant la question des décharges syndicales dans le contexte plus général de ce dialogue social et d'une certaine mesure de la représentativité. *La Direction des Ressources Humaines dans les grandes organisations privées est devenue une des fonctions les plus importantes. Elle ne peut plus, dans les organisations publiques, continuer à être considérée comme une responsabilité mineure, ne supposant aucune formation ou expérience particulière.*

PROPOSITION n° 7 :

Pour moderniser, intéresser financièrement les acteurs des restructurations administratives

Il n'y aura pas d'économies significatives sur le train de vie de l'Etat sans restructuration des grands réseaux territoriaux - la France urbaine est sous-équipée - et sans diminution visible des effectifs. Le bon sens l'exige après un siècle d'automobile et de téléphone et à l'heure de l'internet. La démographie de la fonction publique le permet, avec les départs massifs en retraite d'ici 2010. L'orientation doit être une diminution sensible des administrations d'état major, majoritairement situées en région parisienne, pour favoriser un redéploiement vers les services publics de proximité, au plus près des préoccupations des usagers.

Mais les règles budgétaires actuelles ne favorisent guère de telles réformes : les fonctionnaires, les collectivités locales n'ont aucun intérêt à jouer un jeu où ils s'estiment unilatéralement perdants. Pour qu'il en soit autrement, il faut accepter de recycler une partie des économies réalisées - de l'ordre du quart ou du tiers mais qui doit être déterminée par la négociation. Celles-ci doivent se faire au profit :

- ▶ D'une part des fonctionnaires de l'administration concernée, sous forme d'augmentation de rémunération de ceux qui restent. C'est normal : on va leur demander une meilleure productivité, souvent une plus grande mobilité géographique et professionnelle. Mais ce n'est pas aujourd'hui possible : les rémunérations sont fixées pour l'ensemble de la fonction publique, par des règles qui n'intègrent en rien les efforts de gestion, sous le contrôle pointilleux de la Cour des Comptes.

- ▶ D'autre part des collectivités locales, qui verraient diminuer le nombre d'emplois publics sur leur territoire à cause des restrictions d'activité de certaines administrations, sous forme d'aide à la reconversion. C'est ce qu'a fait le Ministère de la Défense, avec efficacité et discrétion, pour restructurer tant les régiments que les industries d'armement.

► On objectera peut-être que de tels intéressements créeraient des “ effets d'aubaine ” injustes au profit des fonctionnaires des administrations aujourd'hui pléthoriques, ou des collectivités rurales suradministrées. Tel n'est pas le cas, si une part majoritaire des économies profite bien au budget de l'Etat dans son ensemble. Et l'exemple des réformes passées – le succès à la Défense, l'échec de Bercy – montre clairement que seule la construction d'une stratégie “ gagnant-gagnant ” pour tous les acteurs permet la modernisation.

PROPOSITION n° 8 :

*Une gestion spécifique
des cadres dirigeants*

Sans reprendre l'ensemble des critiques rituelles sur le quasi-monopole de sélection des hauts fonctionnaires par la voie des grandes écoles (ENA et Polytechnique), force est de constater que ces règles de recrutement combinées aux garanties du statut général apparaissent souvent en décalage avec l'exercice de véritables responsabilités professionnelles au sein de l'Etat. Il faut que les cadres de l'Etat soient recrutés et gérés avec les mêmes garanties juridiques, les mêmes rémunérations et les mêmes exigences de performance et de mobilité professionnelle que ceux des entreprises. Facteur d'ouverture de la haute fonction publique, un tel système augmenterait son efficacité et son indépendance. Il faut donc ouvrir la possibilité d'être hors du statut pour les fonctionnaires de responsabilité, et généraliser le hors statut pour tous les hauts fonctionnaires².

La pratique d'embauche de contractuels de haut niveau issus notamment du secteur privé dans les administrations ayant des objectifs de changement fort devrait être mise en œuvre plus systématiquement. Jusqu'à présent, la possibilité pour des cadres du secteur privé de tenir pendant quelques années des missions de responsabilité au sein de l'Etat a été très restreinte. Cette situation tient à la fois à l'organisation statutaire, aux habitudes de gestion

et à la différence des salaires. Une évolution positive en ce domaine permettrait par ailleurs d'aborder de manière plus sereine la question du départ des haut-fonctionnaires vers le secteur privé, pratique contestée à l'excès aujourd'hui, alors même qu'elle permet des respirations indispensables entre secteur public et secteur privé. Cette mixité entre cadres publics et privés pourrait en effet favoriser une évaluation des responsabilités professionnelles exercées par les uns ou les autres sur la base des compétences réellement exercées. Elle pourrait nourrir ainsi une évolution de la jurisprudence de la commission de déontologie qui reste aujourd'hui majoritairement fondée sur des éléments de droit davantage que l'appréciation de situations professionnelles concrètes.

PROPOSITION n°9 :

*Supprimer les cabinets ministériels et organiser
un spoil system limité.*

Reconstruire l'administration et recadrer le cabinet sont l'avvers et le revers du même objectif qui ne peut être mené qu'en début de législature, autour de quatre règles :

► Un droit de nomination par les gouvernements et les ministres étendu, en première approche, aux emplois de directeurs en Conseil des ministres, soit cent quarante postes, et donc nettement moins qu'aux Etats-Unis et en Allemagne. Chaque Ministre pourrait confirmer ou changer les directeurs en place, les changements de directeurs relevant ensuite de l'exception individuelle et non de la règle collective.

► Des garanties fortes : une telle novation romprait avec la tradition de “ carrière publique ” qui est celle des hauts fonctionnaires français et qui a sa grandeur. De fait, dans les pays à spoil system, les allers retours public-privé sont beaucoup plus fréquents et les règles de déontologie fermes mais moins inhibantes. Leur évolution serait bienvenue ; mais il est souhaitable d'offrir un avenir “ public ” aux anciens directeurs qui en ont la vocation souvent authentique. L'accès automatique aux corps de contrôle et de jugement les plus prestigieux (Cour des Comptes, Conseil d'Etat,

Inspection des finances) serait justice pour ses bénéficiaires et positif pour l'ouverture de ces institutions.

► Un cabinet limité : trois à cinq membres maximum, en interdisant, en fait comme en droit, tout " officieux ". Sur le modèle étranger (Chancellerie allemande, 10 Downing street) le cabinet du Premier ministre doit par contre rester une forte instance de coordination. Les directeurs et leurs collaborateurs iraient à Matignon, là où tant de conseillers techniques se plaignent aujourd'hui de passer tellement de temps.

► L'instauration de secrétaires généraux dans les grands ministères où la fonction de coordination et de permanence de l'administration est centrale pour assurer un fonctionnement efficace au quotidien pourrait être envisagée. Elle présente le risque, en créant un échelon intermédiaire, de rendre les relations de travail entre le Ministre et ses directeurs moins fréquentes. Mais compte tenu de la lourdeur des obligations du Ministre et des nécessités d'arbitrage au jour le jour, il s'agit probablement d'une fonction indispensable. Comme pour toute fonction de responsabilité, beaucoup dépendra de la personnalité du responsable de ce poste et de la définition précise de sa fonction.

PROPOSITION n° 10 :

Instaurer une obligation de démission pour tout fonctionnaire de responsabilité élu dans le cadre d'une élection nationale

Il n'est pas normal que, contrairement aux autres citoyens, les fonctionnaires de responsabilité bénéficient d'une garantie d'emploi lorsqu'ils embrassent une carrière politique. Cette situation entretient des relations ambiguës entre l'administration et le politique et fausse les caractéristiques de la représentation nationale. L'instauration d'un *spoils system* limité et la suppression des cabinets ministériels devraient s'accompagner d'une clarification complète des relations entre l'administration et le politique en instaurant un principe de démission immédiat et obligatoire pour tout fonctionnaire de responsabilité élu comme parlementaire ou à la

tête d'un important exécutif local. Dans une période où le risque existe d'une désaffection croissante des Français vis-à-vis de la politique, cette mesure devrait aller de pair avec l'élaboration d'un véritable statut des élus.

PROPOSITION n°11 :

Ancrer par des contrats le principe de responsabilité dans toutes les administrations

La décentralisation à tous les niveaux, la capacité d'organiser de façon souple l'action d'acteurs différents autour d'une même mission seront de plus en plus des conditions d'efficacité d'un Etat moderne, plus coordonnateur que souverain. A cette fin, il faut reconnaître à tous les niveaux territoriaux une capacité contractuelle et de délégation de pouvoir au niveau inférieur et instituer ainsi un principe de liberté de contractualisation à travers l'ensemble du système territorial (ce qui implique une modification de la Constitution).

► Dans les relations entre l'Etat et les fonctionnaires, le principe du contrat d'objectifs et de performance devrait être introduit systématiquement lorsqu'il a un sens. Dans l'Education nationale, par exemple, il faudrait définir pour les zones d'éducation prioritaire des postes à profil-type et passer un contrat avec les professeurs qui y enseignent pour que cette période d'exercice se traduise soit par davantage de primes, soit par une promotion plus rapide, soit par un régime de mobilité plus favorable. Le contrat de performance est également un bon moyen pour l'Etat de structurer une démarche de sélection de fonctionnaires à haut potentiel. Cette démarche est encore embryonnaire mais se développe ; l'armée a ainsi, depuis plusieurs années, un système très organisé de gestion personnalisée de ses officiers.

► Tout nouveau directeur d'administration centrale doit avoir capacité de passer un contrat d'objectifs et de moyens avec son " actionnaire " (son Ministre et/ou le budget). La durée de son

mandat devrait être alignée sur celle du contrat. A l'issue de ce dernier, et s'il n'est pas renommé dans un autre poste de nature opérationnelle, il devrait sauf cas de contreperformance manifeste- disposer d'un droit prioritaire d'accès aux grands corps d'inspection de l'Etat, dont les modalités de recrutement devraient être revues en conséquence (cf proposition n°8).

► En cas de restructuration administrative plus lourde, des contrats de performance et d'intéressement devraient prévoir l'affectation des gains de productivité ou des économies réalisées et leurs partages entre les contribuables et les personnels (requalifications, rémunérations spécifiques). Un tel système pourrait être expérimenté à bref délai avec quelques administrations importantes (cf proposition n°7).

► La réforme générale de l'ordonnance de 1959 fournit le cadre permettant de telles évolutions. Elle devrait être accompagnée par la formalisation législative du statut d'agence, cette partie d'administration publique dotée de l'autonomie de gestion de ses moyens. C

2)- Une liste des emplois considérés comme emplois de la haute administration devrait être définie.



Claude
Monet
(1840-
1926),
*Le Rio de
la Salute*,
détail.

Conclusion

Si la réforme de l'Etat ne s'est pas faite, n'est-ce pas que personne n'en assumait vraiment la responsabilité : ni le gouvernement, ni le parlement, ni les fonctionnaires, ni la société ? Un Etat qui change est un Etat qui s'ouvre sur la société et partage les missions. C'est aussi un Etat qui doit davantage mettre en perspective l'avenir et l'identité de la France pour ses citoyens et face à des processus supranationaux (Europe, globalisation). Un Etat qui se crispait sur ses manières anciennes dans un monde nouveau deviendrait vite inefficace donc impopulaire voire illégitime et avec lui les hommes qui l'incarnent. C



Sommaire

L'Etat est en danger	5
Introduction	
Réformer l'État en relégitimant la puissance publique	11
Pourquoi la puissance publique ? Une vision offensive	23
La puissance publique, comment ? Pour un État pluriel	37
Des réformes pour reconvertir et restructurer l'Etat	51
Conclusions	69



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

1995 - n° 1 - La rénovation du parti travailliste en Grande-Bretagne.

Tony Blair - Lewis Minkin (*épuisé*).

1996 - n° 2 - Voyage au coeur de l'Internationale socialiste (1992-1996). Pierre Mauroy (*épuisé*).

n° 3 - Les fondamentalismes à l'aube du XXI^{ème} siècle (I) - Analyses régionales (*épuisé*).

1997 - n° 4 - Les fondamentalismes à l'aube du XXI^{ème} siècle (II) - Perspectives d'action.

n° 5 - L'électorat F.N.

Entretien avec Pascal Perrineau et Pierre Martin.

n° 6 - La social-démocratie dans l'Union européenne. Débat entre Alain Bergounioux et Marc Lazar.

1998 - n° 7 - La drogue : une approche globale pour une réponse efficace - Table ronde internationale.

n° 8 - Réflexions pour la gauche du XXI^{ème} siècle. Dominique Strauss-Kahn (*épuisé*).

n° 9 - Éloge de la réforme -

Discours de Jean Jaurès au congrès de Toulouse en 1908.

Présenté par Alain Bergounioux.

Histoire et Mémoire.

1999 - n° 10 - Entretien avec François Hollande. Itinéraire - Action - Convictions.

n° 11 - L'Europe vue du PSE.

Jean-François Vallin, présentation : Henri Nallet.

n° 12 - Entretien avec Pierre Moscovici. Politique - Thématique - Chronologie.

n° 13 - Blair-Schröder.

Le texte du "manifeste". Les analyses critiques.

n° 14 - L'esprit clerc.

Émile Combes ou le chemin de croix du diable.

Marc Villemain - Histoire et Mémoire.

2000 - n° 15 - Le socialisme moderne.

Lionel Jospin.

n° 16 - Les avènements de l'Union européenne.

Quo vadis Europa ?

Lionel Jospin - Jacques Delors - Joschka Fischer -

Dominique Strauss-Kahn - Giuliano Amato -

Hubert Védrine.

n° 17 - L'hyperpuissance américaine

Hubert Védrine.

2001 - n° 18 - Les socialistes et la défense

Paul Quilès.

n° 19 - Plein emploi -

Les orientations du rapport de Jean Pisani-Ferry ;
 les analyses de Henri Emmanuelli, Jean-Christophe Le Duigou,
 Nicole Notat et Marisol Touraine ;
 la réponse de Jean Pisani-Ferry.

n° 20 - Globalisation, gouvernance, développement

Un autre monde est possible,

Tome 1

Jean-Louis Bianco

Jean-Michel Sévérino

n° 21 - Histoire d'une fédération du Parti socialiste S.F.I.O. :
 la Fédération socialiste de l'Ain 1944-1969

Sandra Mériaudeau

Histoire et Mémoire.

n° 22 - La déclaration de politique générale du 8 juillet 1981

La nouvelle citoyenneté.

Pierre Mauroy, Thierry Pfister, Eric Perraudou,

Fabrice d'Almeida

Histoire et Mémoire.

n° 23 - À défis globaux, politique économique globale.

Un autre monde est possible.

Tome 2,

Jean-Louis Bianco

Jean-Michel Sévérino

n° 24 - Changer l'État

Jean Peyrelevade

Lucile Schmid

Les Livres de la Fondation Jean-Jaurès



Janvier 1994



Octobre 1998



Février 1999



Juillet 1999



Février 2000



Novembre 2000



Juillet 2001

Les Notes sur le Net

Nos lecteurs et nouveaux abonnés pourront trouver
les numéros épuisés
des *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, sur le site :
www.jean-jaures.org



Les Notes de la Fondation Jean-Jaurès

Directeur de la publication : Gilles Finchelstein

gf@jean-jaures.org

Rédacteur en chef : Laurent Cohen

cohen@jean-jaures.org

Maquette : Antonio Bellavita

Imprimerie : Robert Arts Graphiques