

Roland Hureaux

Les impasses du modèle entrepreneurial dans la gestion publique

Les principaux mouvements sociaux du printemps dernier, dans l'enseignement supérieur et le système hospitalier, s'opposaient à des réformes ayant en commun de vouloir appliquer à ceux-ci un modèle de gouvernance inspiré de l'entreprise privée.

Ce n'est pas nouveau. Il s'agit là, en tous domaines, d'une des idées fortes de la réforme de l'État depuis vingt ans.

Il y a longtemps, en effet, que la réforme de l'État, appelée récemment « modernisation » de l'État¹ est à l'ordre du jour. Beaucoup doutent pourtant qu'il s'en porte vraiment mieux. Que les déficits publics dépassent aujourd'hui les 7 % du PIB, ce qui veut dire que près du tiers des dépenses de l'État ne sont pas financées², est à soi seul le signe d'une impuissance non seulement chronique, mais croissante, à maîtriser la dépense publique, objectif que l'on croyait, peut-être naïvement, être au centre de ladite modernisation. Personne ne pense non plus sérieusement que l'État en quelque domaine

que ce soit ait gagné en efficacité, ni que les procédures aient été simplifiées, au contraire.

C'est pourquoi il n'est pas inutile de se pencher sur ce qui nous paraît une des raisons de cet échec chronique : le placage abusif sur les réalités de l'administration publique, justement dénoncé par les mouvements sociaux évoqués, de ce que l'on peut appeler le modèle entrepreneurial.

1. Au moment où cet article est bouclé, se tiennent à Paris, sous les auspices de hautes autorités ministérielles, les II^e « Rencontres de la modernisation de l'État et des acteurs publics », véritable Davos de la réforme de l'État à la française, réunissant à la fois la gauche et la droite, la secteur public et le secteur privé, où les grands prêtres des réformes actuelles communient dans une grand-messe consensuelle qui ne fait guère de place aux critiques de la pensée unique et des clichés à la mode.

2. Les dépenses de l'État représentant environ 20 % du PIB, dire que le déficit dépasse les 7 % du PIB signifie que celui de l'État proprement dit atteint en réalité le tiers du budget de l'État. Et encore, les recettes de privatisation étant prises en compte en tant que recettes, le déficit réel est en réalité supérieur.

Roland Hureaux a récemment publié *L'Antipolitique. Peut-on avoir une classe politique encore plus nulle ?* (Toulouse, Privat, 2007). Dans *Le Débat* : « Nicolas Sarkozy peut-il réussir ? » (n° 146, septembre-octobre 2007).

*Les finalités complexes
des institutions publiques*

Beaucoup, sinon toutes les réformes entreprises au cours de cette période sont guidées par un présupposé rarement exprimé de manière ouverte mais qui inspire de fait à peu près tous les dispositifs adoptés : les entreprises du secteur privé sont plus efficaces que l'État et donc si l'on veut rendre l'État efficace, il faut gérer les administrations « comme des entreprises ». D'emblée nous relèverons ce qu'a d'erroné cette référence.

À condition d'oublier la scandaleuse manière dont ont été dirigées ces dernières années les banques des deux côtés de l'Atlantique ou les échecs retentissants comme Enron ou Vivendi, on peut admettre à la rigueur que l'entreprise privée fonctionnant dans une économie de marché demeure globalement efficace et sans doute plus que beaucoup d'administrations publiques, collectivités locales comprises. Mais les entreprises privées ont une spécificité qui permet d'atteindre ce résultat : une finalité immédiate qui a l'avantage d'être simple : le profit. Sans nier d'autres finalités telles que l'épanouissement d'une communauté de travail ou la mise à disposition du public de biens et de services de qualité, le profit est pour une entreprise une question de vie et de mort.

Le profit est non seulement une finalité simple mais encore un indicateur de la bonne santé et de l'efficacité de l'organisme, pouvant être suivi presque au jour le jour. La précarité des entreprises privées, toujours exposées à l'échec, exige et assure un retour d'expérience immédiat.

Les collectivités publiques ont au contraire des finalités complexes : aucune administration ne peut se targuer d'en avoir une seule et, d'ail-

leurs, c'est très bien ainsi. Elles ont aussi une grande difficulté à mesurer leur propre efficacité (il est de bon ton aujourd'hui de parler aussi d'*efficience*, ce qui veut dire le rapport de l'efficacité aux moyens). Aucun des moyens de contrôle : corps d'inspection, contrôle externe – par la Cour des comptes par exemple –, contrôle parlementaire, presse, n'a l'efficacité ni l'immédiateté du critère du profit. Les dysfonctionnements font l'objet d'un *feed-back* décalé dans le temps et ne sont généralement mis au jour qu'à l'occasion de crises.

Ces différences dans le mode de fonctionnement du public et du privé sont plus décisives que la différence d'objet que les juristes, théoriciens du service public, mettent en avant : après tout, un boulanger n'a-t-il pas autant qu'un gendarme une mission de service public ?

Ce sont ces différences de fonctionnement que les réformes successives de l'État se sont attachées à réduire : simplifier les finalités, trouver des indicateurs chiffrés d'activité tenant lieu d'ersatz au profit, accroître la responsabilité individuelle. Mais les réformes se sont avérées largement fallacieuses car entre une administration publique et une entreprise privée subsistera toujours une différence intrinsèque. Vouloir s'inspirer de la seconde pour réformer la première en ignorant cette différence ne peut conduire qu'à des déconvenues. On peut singer la gestion privée, on ne transplantera pas avec succès ses méthodes hors de leur vivier naturel.

*Le principe d'autonomie :
Décentralisation et déconcentration*

De l'imitation du modèle entrepreneurial résulte naturellement le succès, dans tous les champs de l'administration, du principe d'autonomie. Loin de nous l'idée de récuser les progrès

qu'a pu amener dans tous les domaines le développement d'un sens nouveau de la responsabilité. Que les représentants du pouvoir puissent avoir quelque marge d'autonomie pour se dévouer au bien public, quoi de plus louable? Cela ne date pas d'hier : rappelons-nous l'adresse de Napoléon à ses préfets : « Vous aurez plus de pouvoir dans votre département que moi à Paris ! »

Il reste que le principe du pouvoir exécutif est que ses agents exécutent les lois, les décrets, les directives nationales qui seuls ont le sceau de la légitimité démocratique.

Ce n'est pas à proprement notre sujet, d'abord centré sur l'État, mais comment ne pas dire un mot du champ privilégié de cette idée d'autonomie que fut la décentralisation, commencée dès 1972, poursuivie par les lois de 1983 et 2004? Les plus ardents décentralisateurs voient dans les élus locaux les « bons sauvages » échappant aux poisons de la vie parisienne. Voire. Leur gestion s'avère en bien des cas encore plus calamiteuse que celle de l'État.

Le modèle entrepreneurial a conduit le gouvernement Raffarin à relever le plafond des dépenses que le maire peut engager sans appel d'offres au motif qu'il devait avoir les coudées aussi franches qu'un entrepreneur et qu'il fallait alléger les procédures. Décision irréfléchie qui ne pouvait qu'étendre la tentation de la corruption, grande et petite, celles des grands élus mais aussi celle des agents subalternes chargés des achats.

Il est significatif que depuis quelques années, alors que les particuliers restreignent leurs budgets, que l'État s'efforce de le faire aussi, que la Sécurité sociale, quoique grevée par la contrainte démographique, s'y attache également, départements et communes continuent allégrement d'augmenter leurs dépenses³.

Loin d'être assimilables à des entreprises, les communes et les autres collectivités locales sont sans doute plus tributaires encore que l'État des prérogatives de la puissance publique : non seulement elles ne vivent pas de recettes marchandes (en dehors de certains services comme l'eau ou l'assainissement généralement concédés), mais il est notoire que les impôts locaux, surtout la taxe d'habitation, sont plus difficiles à recouvrer que les impôts d'État.

Si le niveau des impôts d'État est assujéti à un contrôle politique fort, du fait de leur masse et de leur visibilité publique (ce qui explique que les taux n'augmentent plus depuis quelques années), la complexité du système fiscal local brouille sa visibilité et assure une quasi-immunité aux élus dépendants.

Le maire est donc un chef d'entreprise un peu particulier : il peut laisser croître ses charges sans risquer le dépôt de bilan ni même la censure de ses actionnaires ! Que dirait-on, au demeurant, d'une entreprise importante, principal employeur d'une commune, dont le PDG serait élu par les habitants tous les cinq ans et qui ne risquerait pas la faillite? Comment croit-on que cette entreprise serait gérée?

Encore moins que les maires, les préfets ne sauraient être tenus pour de vrais chefs d'entreprises. Le but de l'entreprise étant le profit, certaines peuvent adopter un modèle décentralisé, répartir l'essentiel des pouvoirs entre des « centres de profit » autonomes. La direction générale se contentera de faire du « pilotage » (autre mot à la mode), c'est-à-dire de suivre les résultats et non la manière dont ils sont obtenus. La mission du préfet, elle, n'est pas de faire du

3. Quand l'État encouragea en 1998 dans ses services décentralisés la création des emplois-jeunes, la plupart furent ensuite titularisés sans concours par les communes, ce que l'État s'est bien gardé de faire.

profit, ni de développer la préfecture – bien au contraire ! Elle est d'appliquer les politiques de l'État, lesquelles se traduisent presque toujours par des textes normatifs. La confection des lois, des décrets et des circulaires qui conditionnent son activité lui échappe. Leur contenu est en outre éclaté en une multitude de sujets divers et variés qui, mis ensemble, constitueraient un inventaire à la Prévert. On exagère à peine en disant que les deux échelons importants de l'administration de l'État sont le ministre qui fixe les règles (de concert avec le Parlement) et le chef de bureau déconcentré qui les applique. Entre les deux, il n'y a que des régulateurs qui n'ont aucune des facilités des chefs d'entreprises puisqu'ils n'ont que très peu de prise sur la nature des règles qu'ils appliquent : qui n'a vu un préfet pester contre l'absurdité de telle ou telle politique qu'on lui demande de mettre en œuvre ? La conséquence de cette situation est que l'administration de l'État, vue de la base, est modulaire ; en simplifiant, on dira un texte-un bureau pour appliquer le texte. Le bureau peut avoir plus ou moins de moyens, mais il n'y a pas de réforme qui tienne si l'on ne s'attaque pas aux textes – et cela n'appartient pas aux échelons locaux. Les bureaux étant regroupés en divisions ou directions, on s'est amusé dans la chaleur de la réforme de l'État à donner à celles-ci des noms dynamiques plus ou moins tirés du privé, pour montrer que l'État « bougeait » : « Direction du développement » ou « Direction des relations avec le public » (on n'ose pas dire commerciale), mais ces artifices restent à la surface des choses.

S'agissant toujours des préfets, la décentralisation a mis à la mode l'idée que l'État n'est qu'un partenaire parmi d'autres, qu'il ne doit plus imposer ses vues mais se contenter de défendre les intérêts de l'État au sein d'un dialogue partenarial. Autrefois, tout préfet savait

qu'en dehors des questions patrimoniales ou fiscales, les intérêts de l'État n'étaient autres que ceux de la société globale⁴ ; aujourd'hui, tous ne distinguent pas cet intérêt de l'application obtuse des lois et des décrets, ce qui ne facilite pas l'avancement des affaires⁵.

*Les établissements publics :
universités et hôpitaux*

Mais le champ d'application privilégié du principe d'autonomie, ce sont les établissements publics. On ne s'étendra pas sur les établissements à caractère industriel et commercial qui ressemblent totalement, eux, à une entreprise privée et qui ont donc besoin d'une grande autonomie de gestion. La situation des établissements publics administratifs est en revanche plus complexe.

Au nom de l'autonomie, on tend à exalter le modèle des agences de services publics telles qu'elles se sont développées au Royaume-Uni ou dans les pays scandinaves, dirigées par un gestionnaire ayant les coudées franches, libéré d'un contrôle hiérarchique de ses activités et ne répondant que de ses résultats devant l'autorité politique, comme un manager devant un conseil d'administration. Or les expériences anglo-saxonnes ou nordiques auxquelles on se réfère sont loin d'être concluantes. Les agences gouvernementales britanniques, baptisées *quangos* (*quasi non governmental organisations*), sont aujourd'hui critiquées : les élus n'ayant pas les mêmes

4. C'est le sens originel du mot État. La théorie juridique de la « personne morale » en a fait au fil des ans un acteur parmi d'autres, ce qui n'est pas son sens véritable.

5. La récente interdiction par le préfet de l'Oise d'un concert de bienfaisance des Petits Chanteurs à la croix de bois au motif que le travail des enfants était interdit témoigne de cette propension nouvelle des services de l'État à appliquer les textes de manière obtuse.

motivations que les actionnaires, leur contrôle politique est généralement superficiel ; poussés à maximiser leurs moyens pour étendre leur surface et obtenir les meilleurs résultats, les directeurs de ces organismes ne jouent guère le jeu du « moins d'État ». On évoquera plus loin ce qu'ont de trompeur les indices chiffrés de résultats sur lesquels on voudrait les évaluer.

S'agissant de l'autonomie, la récente réforme des universités, qui a provoqué les remous que l'on sait, est emblématique. C'est ouvertement que le modèle entrepreneurial leur a été appliqué. On savait que notre système universitaire était en crise, qu'il avait besoin de multiples améliorations. Face à cette crise, depuis plusieurs années, les milieux politiques croyaient avoir trouvé l'idée ou plutôt le mot magique : l'autonomie (le même réflexe prévalut après la crise de 1968). Largement inspirée par la conférence des présidents d'université, cette réforme s'est traduite principalement par un élargissement du pouvoir de ces derniers. Les présidents d'université seraient désormais, dit-on, de vrais chefs d'entreprise.

Si ledit président était libre de recruter (et de licencier) ses professeurs, de sélectionner ses étudiants, de fixer les droits d'inscription et devait équilibrer son budget avec ses ressources propres, le système aurait sa cohérence. Mais on sait que sur tous ces sujets on se trouve loin du compte – et d'ailleurs personne n'envisage sérieusement d'imposer un tel régime à l'Université française. Ne méprisons certes pas les facilités qu'offre la nouvelle loi, pour recruter ou pour passer des contrats de partenariat avec les entreprises. Ne confondons cependant pas les libertés universitaires, qui sont d'abord celles des enseignants ou des chercheurs de s'exprimer et d'organiser leur travail avec la liberté du président d'université. En outre, le mode d'élec-

tion du président n'a été modifié qu'à la marge⁶ : ce sont toujours les étudiants et les syndicats des agents administratifs qui arbitrent entre les factions professorales. Craignons que sa réélection ne dépende des faveurs qu'il prodiguera à ces catégories.

On dit que le président et les professeurs seront désormais jugés aux résultats. Lesquels ? Si le taux de réussite d'une cohorte d'étudiants qu'il n'a pu sélectionner à l'entrée est le principal critère de réussite, ne faut-il pas craindre une délivrance quasi automatique des diplômes ? Si c'est le nombre de publications des enseignants-chercheurs de l'université, le risque n'est-il pas la prolifération d'une littérature bavarde et inutile n'ayant d'autre objet que d'étoffer les bibliographies ? Le classement de Shanghai dont l'obsession a en partie inspiré la réforme n'est pris au sérieux qu'en France⁷ : que les institutions françaises les plus prestigieuses y soient si mal classées montre tout au plus l'insuffisance des critères sur lesquels il repose. Si le financement de l'Université dépend des pouvoirs locaux, politiques ou économiques, ne faut-il pas redouter des recrutements de complaisance, la préférence pour telle personnalité issue du vivier local ou recommandée par le président de région sur telle sommité nationale et internationale ? Bref, si l'on ne peut pas pousser jusqu'au bout la logique d'entreprise, est-il bien utile de faire le quart ou la moitié du chemin au risque de perdre toute cohérence ?

La réforme hospitalière a la même inspi-

6. Un des effets paradoxaux de la loi Pécresse aura été de faire basculer à gauche quelques-uns des rares bastions conservateurs qui demeuraient encore dans l'Université, tel Paris IV-Sorbonne.

7. La récente affaire des tentatives de corruption de professeurs français par des étudiants chinois en vue d'obtenir leur diplôme aura levé le voile sur des pratiques sans doute habituelles dans ce pays tenu pour une référence.

ration : le pouvoir des directeurs d'hôpitaux, gestionnaires généralistes, supposés devenir, selon la terminologie dans le vent, de vrais « managers », doit être renforcé au détriment des autorités proprement médicales : professeurs ou chefs de service. Certes, le contrôle des dépenses hospitalières est nécessaire si l'on veut éviter le naufrage de la Sécurité sociale. Mais les intérêts du directeur d'hôpital à qui l'on demandera de « faire du chiffre » coïncideront-ils vraiment avec ceux des malades, ou même, quelle que soit l'ambition affichée, avec ceux des caisses d'assurance maladie ? La subordination plus grande du corps médical à l'administration ne risque-t-elle pas d'altérer son zèle ? Peut-on réduire la fonction hospitalière à une machinerie comptable ? De toutes les façons, l'existence d'un quasi-monopsonne⁸ résultant du remboursement des patients appelle d'autres formes de régulation que celles du marché.

Au temps des « fusions-acquisitions »

Un autre effet du modèle entrepreneurial est la mode de ce que l'on pourrait appeler les « fusions-acquisitions » au sein de l'administration, cette idée ancrée depuis longtemps que le regroupement de services est le *must* de la réforme de l'État, en même temps que le moyen privilégié de faire des économies.

Dans le secteur privé, par le biais de fusions amiables ou d'OPA, deux sociétés fusionnent. Elles peuvent alors se livrer au *bench-marking*, la recherche des meilleures pratiques de l'une et l'autre société, ou chercher des économies d'échelle en mettant en commun certains services. Généralement – pas toujours cependant –, ce genre d'opération est profitable.

C'est ce modèle que, de manière implicite, transposent au secteur public les autorités appe-

lées successivement depuis quinze ans à conduire la « réforme de l'État ». Le regroupement de services supposés avoir une vocation voisine en est un des axes majeurs.

Au niveau de l'État central, d'abord : la fusion de la direction de la comptabilité publique et de celle des impôts fut pendant des années un des grands objectifs du ministère des finances. On en attendait un meilleur accueil du public (qui ne devrait avoir qu'un seul interlocuteur au lieu de deux) et des économies globales de personnel. En fait, ce projet, qui heurtait de front la culture des deux directions et qui avait échoué une première fois, commence tout juste d'être mis en œuvre. On cherche en vain pour le moment les économies qu'il a permises après tant d'années d'efforts. La principale qui est attendue est le regroupement des directions des ressources humaines à l'échelon départemental : fallait-il un tel branle-bas pour la réaliser ?

La fusion des directions départementales de l'équipement et de celle de l'agriculture aux niveaux régional et départemental est un serpent de mer mis à l'essai dans quelques départements, sans qu'après plusieurs années de palabres on en ait tiré encore quelques économies.

La stratégie du regroupement des corps et directions se heurte à plusieurs difficultés :

- dans les organisations publiques, au contraire des organisations privées, la dimension n'entraîne pas le plus souvent des économies d'échelle ; c'est plutôt le contraire, ne serait-ce qu'en raison des nouveaux avantages que l'on doit consentir au personnel pour lui faire accepter la réforme ;
- le caractère modulaire des activités de

8. Inverse du monopole, le monopsonne est un marché où les opérateurs sont multiples et le client unique, ce qui est peu ou prou le cas de la Sécurité sociale sur le marché de la santé.

l'administration, décrit plus haut, rend vains les bénéfices à attendre de ces regroupements aussi longtemps qu'un peignage généralisé des tâches dévolues à chaque segment n'aura pas été réalisé, ce qui ne saurait se faire qu'au niveau du gouvernement ou du Parlement et à partir d'une bonne connaissance du terrain; et quand cette révision générale, travail nécessairement analytique, aura été faite, la question des organigrammes se trouvera relativisée : les services obsolètes ou redondants ayant été vidés de leur substance, leur fusion avec d'autres ne devrait pas poser de problème. En outre, les principaux bénéfices attendus des regroupements se situant dans les fonctions communes (services payeurs, gestion des ressources humaines, formation, communication), leur mise en *pool* pourrait se faire à moindres frais ;

– la persistance de l'esprit de corps rend démesurés les efforts à faire pour opérer les fusions pour des résultats généralement incertains ;

– dans certains cas, caricaturaux il est vrai, la fusion n'est que de façade : un directeur général se superpose aux deux directeurs existant antérieurement ; le futur directeur départemental de l'agriculture et de l'équipement, s'il vient de l'agriculture, aura un adjoint des Ponts et inversement ; la coordination des hôpitaux d'une même région a conduit il y a quelques années à la mise en place d'Agences régionales hospitalières, sur le modèle de l'Assistance publique, qui ont d'abord représenté un échelon hiérarchique de plus.

La mode des fusions de services recèle d'autres dangers. Un des projets les plus désastreux à cet égard est celui, en cours, de la police et de la gendarmerie. Leur dualité correspond non seulement à un partage du travail historique (aux uns les villes, aux autres les campagnes)

mais aussi à une vieille tradition républicaine : le souci du pouvoir, qu'il s'agisse du gouvernement, du préfet, ou du procureur de la République, d'être à même de jouer sur plusieurs interlocuteurs au cas où l'un des deux viendrait à refuser en bloc l'application de telle ou telle décision.

Personne n'a jamais vu que cette dualité ait entraîné à un moment quelconque, en un lieu quelconque, une sérieuse difficulté de coordination. Assurée de manière informelle par le préfet ou le procureur, celle-ci se faisait sans problèmes. Voilà une réforme qui, comme tant d'autres, apporte une solution à un problème qui ne se posait pas !

Mais les statuts des deux corps étant différents, les uns ayant des avantages que les autres n'ont pas, et inversement, leur rapprochement, dans le contexte d'un État faible, entraînera inmanquablement l'alignement de tous ces avantages vers le haut, d'une manière qui a déjà coûté beaucoup à l'État et qui promet de lui coûter encore davantage. Non seulement aucune économie n'a été faite, mais le rapprochement des deux corps s'est déjà accompagné dès 2003 d'une augmentation substantielle de leurs effectifs ; en 2005, la gendarmerie a obtenu le doublement du nombre de ses officiers par souci d'alignement sur certains avantages obtenus par la police. Là aussi, l'application du modèle entrepreneurial à la chose publique s'avère vain, voire contre-productif.

La « LOLF » et ses effets

Même si depuis sa mise en application, en 2006, beaucoup en reviennent, la loi organique relative aux lois des finances (dite « LOLF » dans le jargon des initiés) a été depuis son vote, le 1^{er} août 2001, l'alpha et l'oméga de la réforme

de l'État. Conçue notamment par un député expert comptable Jean Arthuis, elle était, elle aussi, fondée sur l'idée que pour rendre l'État plus efficace il fallait rapprocher sa comptabilité de celle d'une entreprise privée et trouver les moyens de mesurer son efficacité par les chiffres. Cette ligne de conduite a débouché sur une série d'innovations qui toutes ont compliqué la gestion et dont bien peu l'auront améliorée.

L'introduction d'une comptabilité analytique, répartissant les crédits votés non plus seulement par ministères et services mais par missions et programmes, est certainement l'aspect le plus positif de cette loi. Il fait mieux apparaître les doublons et devrait entraîner progressivement une refonte des services destinée à coller à cette nouvelle présentation des crédits selon la mission, refonte parfois utile, parfois dangereuse, comme on l'a vu dans le cas de la police et de la gendarmerie. Cette présentation va-t-elle pour autant améliorer le contrôle parlementaire ? En principe oui. Dans la pratique, on n'en voit pas beaucoup l'effet : sur quelle bases, les députés pourront-ils dire qu'il faut consacrer plus ou moins à telle ou telle mission, plus à la sécurité intérieure et moins à la sécurité extérieure par exemple ?

On sait que le Parlement ne se déterminait dans l'ancien système que sur la partie nouvelle du budget, contraint qu'il était d'accepter les « services votés » représentant plus de 95 % du budget. Le vote de la LOLF a été accompagné de la résolution de voter désormais le budget « au premier euro » : mais les services votés ne représentaient nullement une sorte de limite technocratique au pouvoir du Parlement, seulement la sédimentation des décisions prises par le même Parlement au cours des années antérieures. C'est pourquoi cette ambition de la nouvelle loi a peu de chances de se concrétiser.

La possibilité désormais ouverte aux grands chefs de service de transformer une partie de leurs crédits de personnel en d'autres moyens de fonctionnement n'est pas mauvaise en soi. D'application limitée du fait de la rigidité des statuts des personnels, elle ne mettra pas fin, au contraire, à la stratégie des ministres et des responsables de programme tendant à maximiser leurs crédits, fâcheusement tenus pour un signe extérieur d'influence et qui sont au demeurant le moyen le plus facile d'afficher les meilleurs résultats.

L'établissement d'une comptabilité en partie double, sur le modèle de la comptabilité privée alors que jusque-là l'État ne tenait qu'une comptabilité simple, s'est traduit par une complication supplémentaire dont on n'a pas encore fait le bilan.

Aussi douteuse est l'idée que les comptes de l'État doivent être certifiés comme ceux d'une entreprise privée. C'est la Cour des comptes que l'on a chargée de cette tâche ingrate de la certification. La traditionnelle séparation des ordonnateurs et des comptables permettait de se passer de cette certification : la totale indépendance des comptables garantissait et garantit encore, sinon l'opportunité, du moins la régularité des dépenses et des comptes administratifs. Le mimétisme a ainsi conduit à une fâcheuse redondance.

D'ailleurs la Cour, plutôt que de vérifier les dépenses ligne à ligne comme on le fait dans un processus classique de certification, se concentre sur l'évolution du bilan d'ensemble et la vérification des déficits réels. Mais l'introduction d'un compte de bilan a aussi eu des effets pervers. Faisant apparaître, en même temps que l'aggravation de l'endettement, la considérable réévaluation des actifs publics du fait du boom immobilier et boursier de ces dernières années,

elle a conduit certains à relativiser fâcheusement la question des déficits courants.

Il est pour le moins étonnant que huit ans après le vote d'une loi qu'on croyait être la panacée et qui a suscité un immense branle-bas de haut en bas de l'État, le gouvernement ait moins que jamais une vraie maîtrise de la dépense publique.

La « culture du résultat »

Mais la partie sans doute la plus contestable de la LOLF est l'introduction systématique d'indicateurs chiffrés de l'activité des services à tous les niveaux.

Outre une réforme profonde de la comptabilité publique, cette loi institue en effet un « pilotage par objectifs » des services, fondé sur des résultats chiffrés ayant l'ambition de « mesurer la performance ». Ces résultats peuvent être le taux de dépistages positifs d'alcoolémie par la gendarmerie, le nombre de reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière ou le taux global d'élucidation des crimes et délits pour les policiers, le taux d'identification des germes de salmonella dans les troupeaux de poules pondeuses pour les services du ministère de l'Agriculture, le taux de réussite au baccalauréat pour les lycées, le nombre de retombées de presse pour la maison de France à l'étranger, le nombre de dossiers d'installations classées traités chaque mois pour les services de l'environnement, etc.

Présentée ainsi, la « culture du résultat » paraît un excellent principe. La vérité est qu'elle ne porte remède à aucun problème et au contraire en crée beaucoup.

Cette réforme qui fait illusion aux yeux de l'opinion repose en effet sur plusieurs apories. D'abord, la plupart de ces indices de résultats

peuvent être manipulés et, n'en doutons pas, le sont. Les gendarmes savent depuis belle lurette comment se placer au bord des routes pour faire le plus de procès-verbaux possible tout en laissant à découvert les endroits plus dangereux, mais où il est difficile de « coincer » les automobilistes. On peut reconduire dix fois par an à la frontière les irréguliers les plus faciles à intercepter, par exemple les Roms de Roumanie ; ils reviennent dans le mois et, à nouveau expulsés, compteront plusieurs fois dans la statistique alors que des flux plus importants et plus déstabilisateurs resteront hors de contrôle. Un conducteur en excès de vitesse reconnu par un radar viendra améliorer les statistiques des faits de délinquance « élucidés » alors qu'une longue et minutieuse enquête sur un vol de voiture sera tenue pour rien si, comme cela arrive souvent, elle n'aboutit pas. On dissuadera les plaintes des particuliers ou on ne les enregistrera pas si elles risquent de peser sur les statistiques. Le baccalauréat (et encore davantage les diplômes universitaires) peut être attribué avec plus de laxisme, les dossiers d'installations classées seront bâclés, etc.

On ne saurait comparer l'activité de l'État dont les finalités sont multiples, et dont l'efficacité ne peut se juger que par des critères complexes rarement quantifiables, et celle d'une entreprise dont un indicateur unique, le profit, dit si elle marche bien ou mal.

Au demeurant, il est erroné d'assimiler l'État à une série de programmes ou à des « actions » : il est d'abord le garant de la stabilité, de l'ordre et de la justice. À quel « programme » se rattachait Saint Louis rendant la justice sous un chêne, prototype il est vrai bien lointain, de la puissance régalienn... et de la justice de proximité ?

Réduite à quelques indicateurs, l'activité d'un organisme sera infléchie en fonction de ceux-ci :

par exemple, une brigade de gendarmerie laissera tomber les multiples petits services que la population attend légitimement d'elle parce qu'ils ne sont pas pris en compte dans les statistiques. Les directeurs intelligents, qui voudront conduire leur service en fonction d'une conception globale de leur mission, en ne se polarisant pas sur les seuls indicateurs chiffrés, seront mal notés. « On ne nous demande plus de faire un travail intelligent, il n'y a plus que le chiffre qui compte », entend-on de plus en plus. La culture du résultat est, en matière publique, nécessairement réductrice. Inutile de dire combien était absurde et dégradante l'idée d'évaluer à partir d'indicateurs chiffrés des ministres dont l'action s'inscrit nécessairement sur le long terme. Les ministres de l'Éducation nationale qui se sont succédé entre 1965 et 1968 ont vu les effectifs universitaires croître à grande vitesse : sans doute eussent-ils été très bien notés !

Le corollaire de la mise en place d'indicateurs est le développement des primes de résultat ou de rendement. Partant de l'idée discutable que les fonctionnaires ne travaillaient pas assez, on a étendu le principe de la rémunération au mérite.

Une partie de ces primes est indexée sur les résultats, mais généralement à l'échelle du service dans son ensemble et non pas des individus, ce qui accroît un peu partout les tensions, chacun étant tributaire du travail des autres.

Surtout, le pouvoir discrétionnaire de la hiérarchie, jusque-là limité par les règles d'ancienneté ou le contrôle des commissions paritaires, est élargi. Les fonctionnaires ont ainsi, plus qu'autrefois, le sentiment d'être livrés à l'arbitraire de leurs chefs, petits ou moyens. Bien peu de gens apprennent encore dans leur famille ou à l'école cette règle éthique élémentaire que l'exercice d'un pouvoir, quel qu'il soit, est subor-

donné à un souci de justice, une ascèse dont on sait combien elle est difficile et qui suppose, dans l'exercice des responsabilités, de faire abstraction de ses sentiments personnels. La multiplication des affaires de harcèlement moral ou autres (et les arrêts de maladie à répétition qui vont avec) sont un « indicateur » parmi d'autres de la dégradation de l'atmosphère de travail dans la plupart des services publics.

L'introduction de cette forme d'intéressement aux supposés résultats témoigne surtout d'une ignorance profonde de la culture du fonctionnaire français : à côté de 20 % de tire-au-flanc, de toutes les façons irrécupérables, culture du résultat ou pas, 80 % étaient jusqu'à une date récente des gens consciencieux et motivés qui n'avaient pas besoin d'incitations financières pour faire correctement leur travail. Qui n'a pas vu le zèle d'une jeune attachée sortie des IRA ou de certains vieux commis de préfecture, ou la serviabilité de certains secrétaires de mairie ne sait pas ce qu'est le service public à la française. Quel contribuable s'est d'ailleurs jamais plaint du manque de zèle des agents des impôts affectés au contrôle ? Quel chef d'entreprise déplore que les inspecteurs du travail ne fassent pas assez de « chiffre » quand ils dressent des contraventions ou que les services du ministère de l'Agriculture ne produisent pas assez de règlements en matière d'hygiène alimentaire ? Ce zèle généralement spontané de nos agents publics est aux antipodes de la mentalité anglo-saxonne où l'intérêt est culturellement le moteur principal des individus. Plus que de qualités nationales propres, il résulte sans doute du mode de sélection des fonctionnaires par des concours qui attiraient généralement les meilleurs élèves, les plus sages en tout cas, les plus consciencieux, une tendance que la féminisation a encore accentuée.

L'attrition des corps

La culture du résultat a pour corollaire la destruction des corps sur lesquels reposait en partie la qualité de la fonction publique française.

Dans un univers où les incitations financières et les menaces de licenciement étaient faibles, la fierté d'appartenir à un corps, même modeste, et la volonté d'y exceller étaient dans une majorité de cas un aiguillon suffisant pour que les fonctionnaires accomplissent leur travail avec zèle. Un gendarme était fier d'être un bon gendarme, un marin un bon marin ; un inspecteur des impôts mettait son honneur à combattre la fraude fiscale⁹. Aux niveaux les plus élevés, les grands commis de l'État avaient fait de l'intérêt général leur religion, les corps techniques y ajoutant le souci du bel ouvrage. Comment oublier les contributions éminentes du génie rural à la modernisation de notre agriculture, à l'équipement des campagnes et à la rationalisation de la gestion forestière, celle des Ponts et Chaussées à l'édification d'un magnifique réseau routier, celui des mines à la synergie entre la recherche académique et la recherche industrielle ou encore celle des grands patrons de médecine à la qualité de notre système de soins ?

Un sénateur du Texas a eu beau rappeler récemment que c'était là une des forces de la France, l'opinion dominante en France et à l'étranger est qu'il s'agit d'archaïsmes et donc une des causes des supposés retards français. Le genre de préjugés que rien, absolument rien ne vient étayer, bien au contraire¹⁰, mais qui peuvent conditionner les politiques publiques sur toute une génération sans que nul n'ose s'y opposer. L'essentiel de l'activité réformatrice consistera donc à abaisser la superbe de ces corps (réforme universitaire ou hospitalière), à les fusionner et, de ce fait, à les faire disparaître :

police et gendarmerie, ingénieurs des mines et des télécommunications, de l'équipement et du génie rural, professeurs et instituteurs, ces derniers étant promus de manière illusoire « professeurs des écoles ». Cette hargne à l'encontre des corps s'étend aux professions réglementées du secteur privé : n'est-il pas question de fusionner notaires et avocats au sein d'une grande profession de juristes polyvalents ? Pour résoudre quel problème ? La suppression du classement à la sortie de l'ENA a le même sens. Il n'est jusqu'au ministère de la Défense qui ne s'efforce d'effacer au fil des ans la spécificité des trois armes : terre, air, mer. Inutile de dire que les économies réalisées par ces rapprochements sont nulles et souvent négatives.

Au goût spontané de bien faire et à l'émulation interne aux corps doit se substituer, selon la doctrine officielle, le conditionnement pavlovien des résultats chiffrés assortis de sanctions pécuniaires. Qui ne voit combien ce système est profondément aliénant pour les personnes et ouvre la porte à de multiples dérives ?

Malgré les poncifs répandus au sujet de l'administration française, supposée jacobine et hiérarchique, c'était une grande liberté, assez analogue à celle des professions libérales, qui y prévalait en bien des cas, cela sans entraver son efficacité. La somnolence de certains – que le nouveau système ne corrigera pas – était sans doute le prix à payer pour que le zèle et la capacité d'initiative des meilleurs ne soient pas bridés ou découragés. En cassant à toute force

9. Cf. Jean-Pierre Dannaud, « Essai sur la morale de l'honneur », *L'Éducation*, mars 1949.

10. Qu'il ait fallu vingt ans pour relier par autoroute Londres à Douvres et seulement cinq ans pour relier Paris à Calais témoigne de l'efficacité du corps des Ponts et Chaussées, une institution dont les Britanniques n'ont aucun équivalent.

les corps, c'est le meilleur de nos traditions administratives que l'on anéantit.

Il faut le savoir : surtout aux échelons subalternes, les agents publics sont aujourd'hui profondément démoralisés, l'ambiance de travail s'est partout dégradée. Ce n'est pas 20 % de tire-au-flanc que l'on aura, mais 100 %.

Un Gosplan à la française

Un encadrement hiérarchique plus strict, le discrédit de l'honneur professionnel au bénéfice du seul intérêt individuel, la multiplication d'indicateurs autres que le profit, l'accumulation de données chiffrées vraies ou arrangées : comment ne pas reconnaître dans ce tableau l'URSS d'avant Gorbatchev? Au motif de se rapprocher du secteur privé, on a introduit dans l'administration française rien de moins que les méthodes du Gosplan soviétique : en lieu et place de l'indicateur du profit, le seul qui soit significatif mais qui ne peut, de quelque manière qu'on s'y prenne, être introduit dans l'administration, des indicateurs chiffrés de toutes sortes qui n'en ont ni la pertinence synthétique ni l'efficacité. Comme dans l'économie soviétique, la multiplication des statistiques alourdit le fonctionnement de services ; le souci de les manipuler pour faire illusion passe avant celui de l'efficacité réelle. Culture du résultat, culture du mensonge ! Là toutes les chaussures produites étaient, paraît-il, de la même taille parce que le plan, déjà bien assez compliqué, n'avait pas précisé ce point ; ici, la multiplication des procès-verbaux pour excès de vitesse remplace la traque des délinquants. Comme dans l'économie soviétique, le personnel s'habitue peu à peu à vivre dans le mensonge, la langue de bois, le double jeu et, pour finir, l'irréalité. En définitive, la démolition de l'administration que ce système

entraîne coûtera beaucoup plus cher à l'État que ce qu'il était censé lui faire gagner.

Que la « culture du résultat » ait été en faveur outre-Manche ou outre-Atlantique ne saurait nous abuser : la propension de l'Amérique réelle à la bureaucratie, publique et même privée, malgré la légende, est forte. Sa difficulté à maîtriser les déficits publics en témoigne assez. Il n'est pas sûr qu'il y ait là un exemple à suivre.

Les zoologistes ont observé comment certains primates supérieurs aimaient à mimer le geste de l'écriture qu'ils voyaient accomplir aux hommes, sans en comprendre les ressorts internes. C'est, de manière analogue, à une véritable singerie de l'entreprise privée que se livre depuis vingt ans l'État, au nom d'une supposée modernisation. La logique du secteur privé ne se partage pas : ou elle est poussée jusqu'au bout, et le système a sa cohérence, ou elle n'est que singée et les problèmes sont plutôt compliqués que réglés par des réformes qui s'en réclament. C'est sans doute ce que, d'instinct, ont perçu tous les professionnels, professeurs, chercheurs, médecins, moyens et petits fonctionnaires qui, de gauche ou de droite, refusent les réformes en cours. Ce n'est pas le combat d'arrière-garde du conservatisme contre le mouvement, c'est celui du bon sens contre la bêtise de schémas simplistes.



Cette dérive de la politique réformatrice résulte d'une erreur d'analyse fondamentale. Il y avait bien, il y a toujours un problème de la fonction publique française : non point sa qualité ou l'efficacité de ses agents pris individuellement, plutôt meilleurs qu'ailleurs, mais d'abord son poids global et la complexité des procédures qu'elle gère. Or ce ne sont pas les fonctionnaires

de base, ni même ceux des échelons intermédiaires, qui déterminent les effectifs (même si leurs syndicats en réclament toujours davantage, on n'était pas obligé de les suivre comme on l'a fait par exemple, au fil des ans, pour la police). Ce ne sont pas eux non plus qui déterminent l'organisation, puisque, pour l'essentiel, les procédures qu'ils appliquent ont une origine législative ou réglementaire et sont donc décidées au plus haut niveau. Un effort global de rationalisation et de simplification des procès est sans nul doute nécessaire, mais ce n'est pas en donnant des primes de rendement aux fonctionnaires « faisant » les meilleurs chiffres qu'on y arrivera ! Ce serait déjà bien que chaque année qui passe n'amène pas son lot de complications, d'institutions nouvelles ou de procédures supplémentaires : on croit rêver en apprenant que la loi Borloo, produit final du « Grenelle de l'environnement », fait plus de cent pages ! La plupart des lois créent aujourd'hui des commissions, des hautes autorités, des conseils supérieurs, des agences dont l'installation exige chaque fois des

locaux, un secrétariat toujours porté à s'étoffer, des voitures et des chauffeurs ; dernière conçue après une bonne cinquantaine : la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet, dite HADOPI !

Erreur totale de conception, ignorance profonde de la spécificité de l'organisation de l'État et de la culture propre à la fonction publique française, inefficacité totale par rapport au principal objectif qu'une politique authentiquement libérale devrait d'abord s'assigner, la diminution de la charge fiscale : tels sont les ressorts de la dérive à laquelle nous assistons depuis plusieurs années. Tous les penseurs libéraux ont dit que l'économie de marché exige un État sobre mais solide garantissant au moindre coût les règles du jeu. C'est en sens inverse que l'on va : un État mou et démotivé, toujours obèse et de moins en moins efficace. Voilà à quoi mène le pseudo-libéralisme brouillon de nos élites politico-administratives.

Roland Hureaux.