

VERS UN ÉTAT PARTENAIRE

I OPTIMISER LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT EST INDISPENSABLE DANS LE CONTEXTE ACTUEL :

Le contexte actuel est caractérisé par deux grands mouvements, l'un relatif à la mondialisation des échanges, l'autre inhérent au développement de l'Europe.

Ainsi, la globalisation des rapports économiques induit, à l'échelle mondiale, une double forme de compétition ; une compétition entre entreprises et une compétition entre Nations, la performance d'un pays dépendant de la conjugaison de ces deux facteurs ⁽¹⁾. C'est l'une des raisons essentielles pour laquelle la quasi totalité des États modernes a engagé de vastes mouvements de réforme. Pour ne prendre que quelques exemples en Europe, on peut citer, le Royaume Uni, l'Italie ⁽²⁾, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, le Danemark ⁽³⁾.

Le développement de l'Europe doit inciter à une décentralisation susceptible de permettre à nos régions d'améliorer leur performance sur le plan économique, afin de pouvoir ainsi s'inscrire dans une politique industrielle créatrice d'emplois, non envisageable à la seule échelle nationale, tout en préservant la cohésion nationale.

Charles de Gaulle : « Les activités régionales apparaissent comme les ressorts de la puissance économique de demain ».

Il faut toutefois faire avant tout preuve de réalisme pour aborder un tel sujet.

Faire en sorte que l'État soit en mesure d'optimiser les facteurs de la compétitivité économique demande du temps et c'est vers un changement durable qu'il faut s'orienter.

Le déficit public est, en grande partie, lié aux comptes sociaux et donc redevable de la réforme des retraites et de la sécurité sociale. Un nouveau mode de financement des comptes sociaux, comme la TVA sociale, serait en mesure d'assurer la sérénité suffisante aux citoyens ; sérénité facteur de bien être, de consommation et donc de croissance interne.

II PRENONS GARDE AUX TRANSPOSITIONS FACILES :

Dans notre pays, les propositions présentées comme novatrices sont trop souvent inspirées de modèles, certes intéressants à connaître, mais pas toujours totalement adaptés.

Ainsi, à Droite comme à Gauche, avons-nous vu venter les mérites du "nouveau management public" (New Public Management) qui a inspiré la modernisation de l'État dans d'autres pays. Là, l'efficacité, chère à l'entreprise, doit inspirer la nouvelle organisation de l'État et le citoyen devient un client –usager.

Faire en sorte que les cadres, en plus d'être de très bons techniciens, soient d'excellents managers est certainement une voie à cultiver. Faire en sorte que ces mêmes cadres soient aussi mobiles que ceux d'une entreprise est un autre atout à retenir.

Mais, en parallèle, souvenons-nous que toutes les règles de l'entreprise ne sont pas transposables à l'État. D'ailleurs, les hôpitaux d'outre-Manche ne sont pas des modèles d'efficacité et bon nombre de citoyens anglais viennent recevoir des soins en... France. De même, la recherche d'efficacité dans les aéroports américains ou dans les voies ferroviaires en Grande Bretagne n'a pas connu que des succès...

En outre, il est logique qu'une entreprise soit tournée à 100 % vers le client : le but d'un constructeur automobile n'est pas de produire des voitures, mais de les vendre.

Mais, en ce qui concerne l'État, pour qu'il puisse mettre le client au centre de ses préoccupations, il faut que celui-ci se comporte en citoyen responsable, sinon ce dernier vient perturber l'efficacité du système.

Combien de services publics de "solidarité" qui font face à des personnes "perdues" voient-ils leur efficacité troublée par un nombre conséquent de professionnels de l'abus qui connaissent tous les circuits pour bénéficier d'une assistance gratuite dont ils pourraient économiquement et moralement se passer ?

De même, en ce qui concerne la décentralisation, penser que la réussite d'une région puisse servir de modèle à un projet global correspondrait à une extrapolation risquée ; certaines régions risquant de voir leur vitalité, encore fragile, étouffée plus que renforcée.

Plutôt que d'importer des produits réformistes, innovons ! Elaborons un changement créatif qui sera envié et, à son tour, exporté ; l'enjeu est plus noble et la mission, ô combien, plus passionnante.

D'ailleurs, Jean Pierre Raffarin, en quatrième de couverture de son ouvrage intitulé "Pour une nouvelle gouvernance" avait exprimé un juste diagnostic : « faute d'un sursaut créatif, l'action politique continuera de dépérir ».

III FACE À CE CONSTAT, QUEL PEUT ÊTRE LE RÔLE D'UNE ASSOCIATION DE CITOYENS ?

A Une association de citoyens peut dire son attachement à certains principes qui prennent en compte la spécificité de la place occupée par l'État dans notre pays :

L'Élan est attaché à :

- un État qui, grâce à une décentralisation réfléchie, permet d'améliorer la compétitivité économique des régions tout en garantissant la cohésion nationale.
- un État répondant aux besoins de la population ce qui suppose accessibilité et efficacité de l'État et responsabilité des citoyens.
- un État partenaire des autres acteurs de la société, qui crée les conditions favorables à leur épanouissement ce qui suppose qu'il ne soit pas omnipotent et intervienne à bon escient.

Il convient ici de remarquer que la spécificité de la place occupée par l'État dans notre pays incite plus à parler d'un changement créatif porteur d'une optimisation du fonctionnement de l'État que d'une véritable réforme.

Fort de ces axes cardinaux et de l'analyse de la situation actuelle, l'Élan peut également jouer un autre rôle.

B Une association de citoyens peut se faire l'écho de certaines attentes et formuler des propositions constructives pour apporter la contribution de citoyens au débat :

1 De manière générale :

Les citoyens perçoivent l'optimisation du fonctionnement de l'État comme une impérieuse nécessité mais, dans le même temps, se montrent méfiants au regard des tentatives de réforme.

L'expérience prouve que les réformes n'intégrant pas les facteurs humains au-delà des questions techniques, consistant à imposer les solutions et non à les négocier, conduites de manière autoritaire, sont souvent mal comprises et mal acceptées.

On se rend compte que dans les pays où les partenaires sociaux ont été largement consultés et ont pu être associés à ces réformes comme l'Italie, la Finlande, la Suède, le Canada, etc., les conflits sociaux ont pu être évités.

« Le changement s'est fait grâce aux confédérations syndicales » conclut Franco Bassanini, ancien ministre italien de la Fonction Publique et des Affaires régionales.

Dans ce cadre, en France, l'organisation d'un référendum pour dépasser les situations de blocage traditionnellement observées apparaît comme un contre sens, niant toute capacité de progrès par la concertation, l'échange, le dialogue. En outre son organisation serait pratiquement impossible tant, dès l'amont, il heurterait, mettrait en accusation et favoriserait un amalgame regrettable qui, au total, contribuerait, un peu plus, à couper les agents publics des autres acteurs de la société.

Le changement créatif de l'État doit pouvoir apparaître plus comme une démarche consensuelle que comme un choix politique partisan.

Pour illustrer ce propos un rapport sénatorial ⁽⁴⁾ note que « l'origine largement pragmatique des réformes entreprises dans de nombreux pays explique sans doute le large consensus dont elles ont fait l'objet, tant au sein des formations politiques, des organisations syndicales que de l'opinion publique. Du reste, ce consensus était aussi la condition de leur succès ».

2 Concrètement :

Les citoyens attendent des mesures compréhensibles, réalistes et faisables qui soient plus capables de les rassembler que d'exacerber leurs divisions.

Leurs aspirations pourraient être résumées en quatre points :

a) Première attente : fixer un objectif clair, à l'État, pour qu'il soit compris et partagé par tous les citoyens

La réforme de l'État est trop souvent présentée sous un angle exclusivement technique pour ne pas dire technocratique ce qui la rend seulement accessible à un cercle restreint de personnes. Par exemple, que retire le citoyen de l'idée d'un " aménagement du tissu conjonctif " ?

On nous rétorquera que c'est un sujet compliqué et donc réservé à des spécialistes. Mais toutes les questions politiques sont compliquées car elles traitent de la diversité et de la réalité des rapports humains. Croire que la complexité justifie l'exclusion de la participation des citoyens est une erreur majeure ! Aucun projet qui ne soit compris, ne peut être partagé et donc encore moins accepté.

À quoi aurait ressemblé le discours de Bayeux lorsque le Général de Gaulle a présenté au peuple français le projet de nouvelle Constitution dont il souhaitait doter la France s'il l'avait présenté sous un jour technique, s'il s'était étendu sur la question de l'équilibre des pouvoirs, du statut des collectivités locales, des domaines respectifs de la loi et du règlement, etc...

Plus près de nous, Jean-Gustave Padioleau ⁽⁵⁾ dans "Une piété française : la réforme de l'État" explicite que « l'action héroïque – nldr : de la réforme de l'État – appartient tout naturellement à des élites prophètes et guides de l'infanterie de subalternes instituteurs, agents des services fiscaux ou infirmières » ; « Tout se passe comme si la réforme de l'État leur était fermée ». Or, précise t-il « La réforme de l'État bien comprise doit être aussi l'affaire de « la réforme des citoyens ».

Propositions :

Objectif : Faire de l'État un partenaire de l'épanouissement des différents acteurs de la société, y compris des fonctionnaires.

Cette finalité impliquerait de réorganiser l'État, pour qu'il pense son intervention en termes de complémentarité, de synergie et de négociation.

Il convient en effet que la réforme soit lisible, synthétisable et conduite par un fil directeur. L'exemple des pays étrangers, s'il ne doit pas nous aveugler, doit nous éclairer. Ainsi, la réforme en Allemagne visait à réussir la réunification, l'Italie devait résoudre sa crise, le Canada voulait engager un redressement des finances publiques, la Grèce souhaitait adhérer à l'Union Économique et Monétaire, le Japon avait pour but d'alléger le poids d'une bureaucratie paralysante.

b) Deuxième attente : définir le rôle de l'État et s'y tenir

Ceci suppose de clarifier le rôle de l'État et de garantir qu'une fois son périmètre redéfini, il n'y aura pas de débordements insidieux, progressifs et non consentis (tendance au glissement quasi-naturelle et inéluctable déjà mise en évidence par Alexis de Tocqueville à la fin du siècle dernier).

Une fois les besoins repérés comme correspondant à l'intérêt général et devant donc être pris en charge par la collectivité, il convient de donner aux structures chargées d'y répondre, les moyens de fonctionner efficacement. A contrario, il est nécessaire de renoncer aux demies mesures dont le seul but est l'affichage, aux demies structures en charge de missions totalement irréalistes, dotées de personnels insuffisants et de moyens dérisoires. Ceci conduit à s'interroger sur la multiplication des structures interministérielles. Ou bien elles ont une véritable utilité, repérée comme prioritaire et il convient de les doter de moyens et d'en tirer toutes les conséquences en termes de réorganisation des services, ou bien ce n'est pas le cas et il faut y renoncer car elles altèrent la lisibilité de l'action publique et sont coûteuses pour le contribuable.

À ce sujet, il est intéressant de noter que, les équivalents japonais, baptisés au pays du soleil levant "institutions spécialisées", font l'objet d'une rationalisation qui tend à les ramener au sein des ministères.

Les citoyens ont également besoin de voir clair dans la répartition des compétences entre les différents acteurs publics afin de trouver immédiatement l'interlocuteur au fait de leur préoccupation, capable d'apporter la réponse à leur demande sans qu'il soit besoin de déambuler de service en service, d'une collectivité à une autre.

La suppression de la superposition des compétences entre l'État et les collectivités locales, de la multiplication et de l'empilement des structures touche la question essentielle du maintien de la cohésion nationale.

Nous sommes en effet dans un contexte marqué par :

- La nécessité de traiter les demandes et de prendre des décisions au plus près du terrain ;
- L'aspiration des citoyens à peser sur les choix qui concernent leur vie quotidienne, ce qui encourage le renforcement de la démocratie locale ;
- La multiplication des structures au niveau local (syndicats de communes, communauté d'agglomération, urbaine, pays...) qui fait peser sur le contribuable des charges supplémentaires difficilement soutenables ;
- La construction européenne qui cherche à s'appuyer sur les régions pour recomposer un paysage européen indépendant des Nations. Comme le fait fort justement remarquer

Dominique Schnapper⁽⁶⁾, “les institutions européennes sont des alliés objectifs des gouvernements régionaux qui veulent s’affirmer face aux États-nations, et dans tous les pays membres se multiplient les relations directes entre l’Europe et les régions”.

Ce sujet, éminemment complexe, nécessite une réflexion approfondie.

Les systèmes politiques français restent pétrifiés dans une logique d’opposition qui accorde une place de choix au mot “ou”. Ainsi, ce sont les patrons ou les employés, c’est la Droite ou la Gauche, c’est l’Europe ou la Nation. Or, notre pays, ne pourra faire éclore les mutations qui lui permettront d’aborder avec confiance le XXI^{ème} siècle, que s’il est en mesure de passer du “ou” au “et”.

Ainsi, la France retrouvera une ardeur nouvelle si elle sait bâtir des projets à la fois décentralisés et préservant la cohésion sociale.

Ainsi, l’Europe sera une véritable puissance si elle sait bâtir une ambition alliant des régions économiquement fortes au respect de solides sentiments nationaux.

Il est en effet inconcevable d’ignorer mille ans d’Histoire qui ont permis la formation de la nation française et de suggérer son abandon pour proposer l’adhésion à d’autres modèles, sans le dire clairement, en catimini et de façon insidieuse. Il est nécessaire de préserver la cohésion nationale par le biais d’un État, non pas obèse mais fort, garant de l’égalité de traitement, de l’unité, de la cohérence des choix et porteur d’une vision politique capable d’inspirer tout un peuple.

Propositions :

Définir le rôle de l’État, central et décentralisé :

L’État central comprendrait tous les domaines qui justifient l’existence de grandes politiques qui assurent le sentiment national, la cohésion sociale et le développement harmonieux de l’ensemble des régions françaises : éducation, justice, finances et recherche, santé et affaires sociales, environnement et ressources naturelles, transports, sécurité intérieure et extérieure, affaires étrangères.

L’État décentralisé assurerait la satisfaction des autres besoins, qui non seulement nécessitent une réponse adaptée, territorialisée, voire individualisée mais, surtout sont en mesure de permettre aux territoires locaux de parvenir à un niveau de performance économique optimale.

Préciser ce qui peut être rattaché à l’État :

Parallèlement à ce qui existe pour les sapeurs pompiers avec les volontaires, il semblerait intéressant de développer, à côté de l’État décentralisé, des services permettant l’engagement de citoyens volontaires. Ces services, non seulement, sont d’un coût moindre à ceux menés par l’État décentralisé, sont bénéfiques à la collectivité et permettent à des citoyens parfois à la recherche d’un sentiment d’utilité sociale de le trouver.

Créer un Conseil des Sages garant du rôle de l’État :

À l’image du Conseil Constitutionnel gardien de la Constitution, il s’agirait de formaliser, dans un cadre de référence, ce que l’on attend de l’ensemble des acteurs publics. Ce conseil formulerait des avis qui, s’ils n’étaient pas suivis, nécessiteraient de se justifier dûment devant les représentants du peuple.

Faciliter les relations transversales au niveau de l’État décentralisé :

Un décret né d’un rapport sur “La modernisation de l’administration territoriale de l’État”, datant de 1998, permet aux préfets d’avoir des actions de coordination entre les différentes directions départementales et régionales. Malheureusement, ce décret ne prend pas en compte les directions centrales qui continuent à agir pratiquement comme si celui-ci n’existait pas. Il conviendrait donc de modifier le décret de 1998 afin de permettre une véritable coopération entre les différentes

directions et le préfet, condition essentielle à la perception d'une amélioration concrète par les citoyens.

Adapter l'orientation des fonctionnaires aussi bien au niveau de l'État central que décentralisé :

Il est une évidence que depuis des années des secteurs d'activité diminuent, c'est notamment le cas de l'agriculture mais ce n'est pas le seul, alors que d'autres connaissent ou devraient connaître une croissance significative, c'est notamment le cas de la santé, en raison de l'allongement de la durée de la vie et des progrès de la médecine, ou de la recherche.

Il semblerait intéressant de faire glisser, non pas des employés, mais des postes relevant de l'administration agricole vers l'administration de la santé ou de la recherche.

Supprimer une structure lorsqu'une nouvelle est créée :

À cet égard, l'élection des structures intercommunales ne nous paraît une bonne idée que sous réserve d'allègements institutionnels corrélatifs.

c) Troisième attente : élaborer une méthode

Il convient de conduire le changement de l'État avec, et non pas contre, les organisations syndicales, dans le cadre d'une politique du gagnant - gagnant où chacun pourra y trouver avantage et ne percevra pas uniquement les inconvénients en découlant.

Par exemple en Italie, la puissante organisation syndicale "CGIL" a choisi d'être actrice de la modernisation. Lorsqu'elle accepte la désindexation des salaires pour casser l'inflation, elle obtient en échange la réforme du système de négociation collective avec des accords de branches révisés tous les deux ans en fonction du coût de la vie.

Seule une stratégie où chacun trouve des avantages est crédible. Il est ainsi intéressant de noter qu'aux États-Unis « les agents travaillant dans les ministères ayant fait l'objet des réformes les plus importantes se montrent plus satisfaits de leur emploi que les agents des autres ministères, estimant en particulier disposer de plus de latitude pour satisfaire les usagers et être moins soumis à la routine et aux carcans administratifs ».

Parallèlement, « le pourcentage d'Américains faisant globalement confiance à l'administration est passé de 21 % en 1994 à 40 % en 1998" (4).

En France, on pourrait tout à fait envisager que les économies réalisées grâce à la responsabilisation des fonctionnaires et des citoyens soient réparties de la manière suivante : 33 % revenant aux employés des services publics, 33 % revenant aux usagers, 33 % participant à la réduction de la dette de l'État.

Propositions :

Avoir un pilotage adapté, suivi par le Premier ministre :

Cela aiderait les ministres à atteindre les résultats assignés (lettre de mission accompagnée d'une responsabilité politique). On peut penser que le système de répartition des économies réalisées aiderait les ministres à faire passer leur ministère d'une logique de moyens à une logique de performance.

Rénover le dialogue social :

À cette fin, les préconisations faites par le rapport Gandois sur la compétitivité française, dans le cadre de la préparation du onzième plan sont porteuses d'évolutions tout à fait essentielles à la sérénité et au développement de notre pays.

Si une association de citoyens ne peut en effet souhaiter des projets qui paralyseraient le pays, elle note qu'il est tout aussi anormal qu'à la moindre occasion, le seul mode d'expression efficace et donc reconnu soit la grève dont les formes ont d'ailleurs tendance à se radicaliser.

C'est bien là la preuve que la négociation sociale est en panne et qu'il reste à inventer des modes de régulation des rapports sociaux à la fois responsables et respectueux de chacun.

Dans ce cadre, le recours à un médiateur, extérieur aux parties prenantes, préalable au déclenchement d'une grève, paraît être une piste à encourager.

Associer des citoyens à la conduite de la réforme :

Dans la majeure partie des pays où la réforme de l'État s'est passée dans la sérénité, l'intérêt des citoyens a été habilement mis en avant afin de faciliter la négociation avec les organisations syndicales.

En France, où l'esprit du changement n'est pas toujours très présent, la prise en compte de l'intérêt des citoyens pourrait être renforcée grâce à la création de comités consultatifs, constitués en partie de citoyens compétents, en partie de citoyens tirés au sort parmi des volontaires pour remplir une mission d'intérêt général.

Dans cette perspective un comité consultatif pourrait être placé à la fois auprès du Premier Ministre, chargé du pilotage d'ensemble de la réforme, et auprès de chaque administration centrale.

La participation des citoyens est l'un des moyens susceptible de faciliter l'émergence et la diffusion d'une culture de la responsabilité. Or, comme le fait à merveille remarquer le Professeur Thierry Pauchant ⁽⁷⁾ : « plus qu'un nouveau projet politique, il est avant tout utile de parvenir à élever le niveau de conscience des citoyens ».

Communiquer :

La communication relative au changement de l'État devra illustrer la puissance du souffle du projet, mettre en avant les personnes qui s'y investissent et très vite valoriser des actions de terrain.

d) Quatrième attente : adapter la formation et le recrutement des cadres

Ceci suppose de s'interroger sur la fonction d'encadrement et de management au sein des structures publiques, dont il n'est pas abusif de penser qu'elle est insuffisante.

La formation est d'autant plus essentielle que les citoyens attendent des prestations nombreuses et de qualité et que les collectivités publiques jouent un rôle essentiel dans notre société.

Propositions :

Continuer à développer l'aptitude au management des cadres en infléchissant en fonction des nouveaux objectifs :

La formation des agents publics doit être adaptée aux nouveaux enjeux : encourager l'innovation, la qualité des stratégies et l'efficacité des organisations.

Encourager le passage des hauts fonctionnaires au niveau de l'État décentralisé et des fonctionnaires de terrain en administration centrale :

Le Comité pour la Réorganisation et la Découverte des Administrations (CRDA), installé sous l'impulsion d'Edouard Balladur (1993-1995), avait élaboré un projet visant à permettre, d'une part à des hauts fonctionnaires - à leur sortie notamment de l'E.N.A. - de passer apporter leur énergie et leurs savoirs dans les services déconcentrés pendant plusieurs années et, d'autre part à des fonctionnaires de la Fonction Publique territoriale de passer en administration centrale. Voilà le type d'initiatives qu'il semblerait utile d'encourager.

Dans une logique de missions, aller vers un recrutement mixte public – privé

CONCLUSION

Un gouvernement, qui souhaiterait impulser un changement de l'État, devrait expliquer aux Français l'intérêt pour leur pays, pour eux-mêmes et pour leurs enfants, d'un programme concret en dix points :

1 : Objectif : Faire de l'État un partenaire de l'épanouissement des différents acteurs de la société, y compris les fonctionnaires

2 : Préciser le rôle de l'État central et décentralisé

3 : Définir ce qui peut être rattaché à l'État

4 : Garantir le rôle de l'État grâce à un conseil des Sages

5 : Encourager les échanges de personnels et d'informations tant verticaux qu'horizontaux

6 : Faciliter les glissements de postes aussi bien au niveau central que décentralisé

7 : Rénover le dialogue social en faisant notamment émerger des médiateurs

8 : Faire en sorte que les citoyens soient partie prenante à ce changement

9 : Continuer à développer l'aptitude au management des cadres

10 : Dans une logique de mission, aller vers un recrutement mixte : public et privé

Un tel gouvernement devra aussi insister sur l'aspect temporel et expliquer que c'est avant tout vers un changement créatif durable qu'il faut s'orienter.

(1) : Rapport du commissariat général au plan - commission "compétitivité française", présidée par Jean Gandois).

(2) : « L'organisation de l'État et les performances des administrations deviennent de plus en plus des facteurs compétitifs qui décident de la prospérité d'une nation ».

Franco Bassanini, ancien ministre italien de la fonction publique, chargé de la réforme de l'État.

(3) : Rapport d'information - commission des Finances du Sénat 2000-2001.

(4) : Rapport d'information sur la réforme de l'État du Sénateur Gérard BRAUN.

(5) : Le Professeur Jean-Gustave Padioleau est l'un des spécialistes français de la théorie des organisations.

(6) : Dominique SCHNAPPER est directrice d'études à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

(7) : Thierry PAUCHANT est professeur agrégé à HEC à Montréal. Il est également le cofondateur et directeur adjoint du Groupe pour l'Éducation et la Recherche sur le Management et l'Ecologie (GERME).