

## Le billet d'André Gauron

mars 2008

### LES CONDITIONS D'UNE REVISION GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Depuis un quart de siècle, l'Etat est entré dans une mutation permanente qui a affecté l'administration française comme sans doute peu d'entreprise en ont connu. Les changements ont été de deux natures : les uns, déploiement de l'informatique et tout récemment mise en place d'une nouvelle gestion budgétaire induite par la LOLF, ne touchaient pas aux missions de l'Etat ; les autres, au contraire, avaient pour objectif un transfert de compétences à l'Europe, aux collectivités territoriales ou à des organismes extérieurs, privés mais aussi publics selon les cas, qui remettaient en cause les missions de l'Etat autant que l'organisation de ses rouages administratifs. Si les premiers ont pu être maîtrisés en interne, les seconds n'ont été ni pensés, ni anticipés, ni préparés et moins encore négociés avec les personnels. L'administration n'a eu d'autre choix que de s'adapter tant bien que mal et de bas en haut de la hiérarchie, au-delà des résistances inévitables, les fonctionnaires ont fait preuve, contrairement aux clichés, d'une grande capacité d'adaptation.

Que ces transferts de compétences nécessitent une révision générale des missions de l'Etat, ne constitue pas une nouveauté. Dès la fin des années quatre vingt, le Commissariat général du Plan a impulsé des travaux visant à définir une stratégie de modernisation de l'administration : commission présidée par François de Closets sur « l'efficacité de l'Etat », commission présidée par Christian Blanc sur « l'Etat, l'administration et les services publics de l'an 2000 ». Si le premier s'était placé dans une approche résolument organisationnelle et gestionnaire, le second s'inscrivait dans une perspective autrement plus ambitieuse que résumait le titre du rapport rendu en janvier 1993 : « pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général ».

Le bilan des suites qui ont été données à ces rapports reste à faire. Pour le moins, on peut dire que l'idée centrale du rapport Blanc, la stratégie, a fait défaut. Les changements se sont réalisés au gré des transferts de compétences, décidés au fil de l'eau, sans plan ni cohérence d'ensemble. Les administrations n'ont jamais connu le minimum de stabilité de leur périmètre qui leur aurait permis de se repositionner. Elles n'avaient pas eu le temps de digérer une première vague de perte de compétences qu'une deuxième les avait déjà bousculées puis une troisième et ainsi de suite. Dans un tel contexte, on s'adapte en essayant de préserver au mieux sa propre position et on attend. L'absence de négociation du changement rend les crispations inévitables. Dans un univers où les carrières sont régies par des règles juridiques, celles-ci deviennent un enjeu majeur de la mise en œuvre du changement auxquelles les agents s'accrochent d'autant plus qu'ils savent que les gouvernements ne peuvent s'affranchir des procédures de concertation pour les modifier.

La nécessité d'une réflexion approfondie sur l'Etat et l'organisation de l'administration publique s'impose aujourd'hui pour deux raisons : les transferts de compétences réalisés au fil de l'eau ne se sont jamais accompagnés d'une redéfinition des missions de l'Etat ; les réorganisations des administrations ont été subies sans principe directeur, ont produit de nombreuses incohérences et créé plus souvent une démultiplication de services que l'inverse ; enfin, aucun débat public n'a jamais été organisé alors que les changements qui affectent l'Etat ont des conséquences très profondes sur la société dans son

ensemble comme sur ceux qui sont les premiers bénéficiaires des transferts de compétences. Aussi, plus qu'un prétendu refus du changement que dément la réalité, c'est la façon dont il est conduit depuis deux décennies qui est à l'origine du malaise palpable dans toute l'administration publique comme chez les citoyens et les élus locaux.

C'est d'ailleurs de l'extérieur des administrations que les changements les plus importants sont attendus. Ceux-ci ne sont pas seulement organisationnels et financiers. Ils touchent à l'essence même de l'Etat : sa capacité d'arbitrage au nom de l'intérêt général et sa capacité à incarner et garantir la loi. Héritier de la monarchie et du colbertisme, l'Etat n'a jamais accompli sa révolution démocratique. Il fait la loi que le Parlement ne fait que discuter et voter et cette loi il ne conçoit pas qu'elle puisse s'appliquer à lui-même. L'Etat se situe au-dessus des lois. Il se veut un corps différent de la société régi par un droit à part, le droit administratif, dont il est l'auteur et le juge. Incarnation de l'intérêt général, il n'est en fait qu'un organisateur et un protecteur d'intérêts particuliers, privés et publics.

Ce positionnement crée une situation particulièrement critique. Alors que la révolution démocratique crée l'Etat moderne comme un rempart contre l'arbitraire du pouvoir, l'Etat en France apparaît comme un producteur d'arbitraires, de règles d'exception qui derrière la protection nécessaire du fonctionnaire contre l'arbitraire politique ou la sollicitation du citoyen le met à part du monde du travail. Si le fonctionnaire revendique les mêmes droits et garanties que n'importe quel salarié, l'Etat n'en déduit pas qu'il a les mêmes obligations sociales que n'importe quel employeur. De même, l'Etat ne se sent pas engagé par les engagements qu'il prend à l'égard des collectivités locales et se réserve le droit d'y déroger et de s'y dérober.

Enfin, l'organisation et la protection des intérêts particuliers qu'il prétend assurer renforcent la sollicitation des différents groupes sociaux en même temps que la juxtaposition des mesures visant à les satisfaire mine la confiance que ces mêmes groupes ont dans sa capacité à leur assurer une réelle protection. Il en résulte une montée aux extrêmes avec des conflits violents qui visent à faire prévaloir tel intérêt corporatiste sur ceux de tous les autres.

A cet égard, la conduite du chantier de la révision générale des politiques publiques n'annonce nullement la révolution démocratique attendue. On n'en a même jamais été aussi loin. Conduite, dans la plus grande clandestinité, sans aucun débat ni concertation et sans que les objectifs poursuivis soient énoncés, la démarche du Président de la République crée un risque extrême d'explosion sociale. La remise en cause de positions acquises serait-elle justifiée, et dans certains cas, elle l'est effectivement, que l'absence de débat et de concertation justifie en retour les mobilisations qui tentent de s'y opposer.

Réformer l'Etat c'est réformer le contrat entre les Français. Cela ne peut se faire sans créer les conditions d'une adhésion à cette réforme. L'élection du Président de la République et d'une large majorité parlementaire ne donne pas un blanc seing les dispensant de l'indispensable travail démocratique. L'urgence de la réforme n'a d'égale que celle d'y associer très fortement l'ensemble des Français à la fois directement et à travers les diverses organisations sociales qui les représentent. C'est dans ce but que Lasaire a souhaité ouvrir le débat.

André Gauron