



## L'Etat est-il performant ?

Corrigé de Philippe Mazet

### Introduction

« *Je me meurs, mais l'État demeurera toujours* ». Ces paroles, qui auraient été prononcées par le Louis XIV sur son lit de mort, caractérisent l'État par son immuabilité et sa continuité. L'Etat est avant tout ce qui est et ce qui demeure. La question de sa performance, c'est-à-dire de sa capacité à atteindre des résultats, est longtemps restée secondaire, éclipsée d'abord par celle de sa survie puis de son affermissement.

Les penseurs modernes de l'État comme Hobbes, Locke ou Rousseau ont davantage cherché à asseoir la légitimité de la puissance étatique qu'à mettre en relation de ses moyens avec ses résultats. L'État, issu étymologiquement de « *status* » c'est-à-dire « position, situation » s'oppose en principe à « l'entreprise », mot qui désigne depuis ses origines au XVIIème siècle, une aventure s'inscrivant dans un mouvement caractérisé l'incertitude de son aboutissement. Cette dernière logique est celle du résultat, de la performance de l'action, et appartient traditionnellement aux activités privées, dont le but n'est pas de remplir une mission coûte que coûte mais d'exercer une activité économiquement profitable.

L'État a pourtant longtemps constitué un modèle d'organisation, d'efficacité et de modernité aux yeux de la société et des entreprises elles-mêmes. Sous l'ère industrielle, ces dernières se sont inspirées de l'organisation hiérarchique et pyramidale de l'armée considérée comme la plus performante. Au début du XIXe siècle, le développement du réseau de chemin de fer s'est fait sous l'impulsion de l'État qui se voulait alors précurseur de la mise en œuvre du progrès technique. Les services publics, comme ceux de la Poste ou de l'électricité ont longtemps conservé une réputation d'excellence et de modernité. Mais, depuis les chocs pétroliers des années 1970 on observe un scepticisme croissant quant à la capacité de l'Etat et de son administration à assurer ses missions en mobilisant des ressources raisonnables. Les acteurs publics n'échappent pas à la prégnance contemporaine de la notion de performance dans la vie sociale mise en évidence par Alain Ehrenberg dans Le culte de la performance (1991). Accusé d'entretenir une bureaucratie dispendieuse et inefficace, l'État est sommé de se réformer dans le sens d'un rapprochement avec les modèles utilisés dans les entreprises jugés plus efficaces. Dès lors, peut-on considérer que l'État est un acteur performant?

Si l'exigence d'un Etat efficace semble s'opposer à une logique de performance par l'efficacité (I), la recherche d'une meilleure performance publique souffre de contradictions qui ne sont pas sans risques (II)

## **I. L'exigence traditionnelle d'efficacité de l'État (I) s'oppose à une logique de performance par l'efficacité (II)**

### **I.A. Devant répondre à des exigences impératives, l'Etat s'inscrit traditionnellement dans une logique d'efficacité**

En raison de la nature particulière de ses missions, l'Etat est marqué avant tout par une recherche d'efficacité. Les fonctions régaliennes répondent en effet à des objectifs impératifs de sécurité intérieure, de défense du territoire, de justice ou d'exécution des lois pour lesquelles l'Etat ne peut transiger. Face à ces impératifs, il ne peut opposer le manque de moyens car ils conditionnent son existence et sa survie. Dans Léviathan (1651) de Thomas Hobbes, l'Etat est le résultat d'un contrat social dont l'objet est de mettre fin à l'état de guerre de tous contre tous et d'assurer la sécurité. L'existence de l'Etat et la souveraineté illimitée et indivisible qui lui est accordée sont précisément dédiés au maintien de la paix. Cette mission impérative est exacerbée en période de guerre, à l'exemple de la Première guerre mondiale au cours de laquelle des millions d'hommes sont tombés pour conserver de zones dérisoires par leur étendue mais stratégiquement vitales comme à Verdun.

Si ces objectifs impératifs concernaient à l'origine les seules fonctions régaliennes, ils ont été progressivement étendus avec l'essor de l'Etat Providence. Le Préambule de la Constitution de 1946 en inscrivant dans le texte constitutionnel des droits économiques et sociaux (droit à l'éducation, droit à la santé, droit au travail etc.), a étendu l'impératif d'efficacité de l'Etat à ses missions sociales.

Pour atteindre ces objectifs, l'Etat dispose de moyens exorbitants. Juridiquement, l'administration recourt aux actes administratifs unilatéraux pour prendre des décisions qui s'imposent à leurs destinataires sans leur consentement préalable. L'Etat bénéficie ainsi de ce qu'on appelle le « privilège du préalable ». Le développement de l'Etat moderne a vu celui-ci s'arroger le « *monopole de la violence légitime* » définie par Max Weber dans Le savant et le politique (1919). Il a la capacité de mobiliser d'importants moyens matériels, financiers, et humains de façon unilatérale. Le préfet dispose ainsi d'un pouvoir de réquisition de biens ou de services en cas d'urgence renforcé par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Le principe de nécessité de l'impôt défini par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 confère à l'Etat un pouvoir fiscal. Enfin, la mobilisation générale, décrétée en 1914 puis en 1939, est un exemple extrême de mobilisation des moyens humains d'un pays pour garantir sa défense.

L'efficacité est ainsi attachée aux missions régaliennes puis sociales de l'Etat mais cette toute-puissance a été remise en cause par l'apparition de nouvelles contraintes.

### **I.B. La logique économique de performance par l'efficacité a pris ces dernières années une importance croissante**

L'efficacité dépasse la simple capacité à atteindre des résultats en mettant en balance les moyens utilisés. Elle correspond à une optimisation de ces moyens au regard des résultats à atteindre. Cette logique n'est traditionnellement pas celle d'une structure comme l'Etat qui doit remplir une mission coûte que coûte mais davantage celle d'une entreprise privée dont le but est d'exercer une activité économiquement profitable. On oppose donc *a priori* la logique d'efficacité propre à l'Etat à celle d'efficacité caractérisant les entreprises. Cependant, l'idée d'efficacité a connu une progression dans le domaine public sous l'effet de plusieurs évolutions.

Premièrement, la résurgence des théories libérales a contribué à convertir les acteurs publics à la recherche de performance par l'efficacité. Dans les années 1970, les théories économiques néo-libérales ont marqué un retour en force par rapport aux théories keynésiennes dans un contexte de crises pétrolières dont les caractéristiques mettaient à mal ces dernières (apparition de la « stagflation »). Héritier de ces théories, le New Public Management (Nouvelle Gestion Publique) dont le terme est apparu dans un article au début des années 1990 (Hood and Jackson 1991) défend l'idée selon laquelle les mécanismes de marché devraient aussi s'appliquer aux acteurs publics. Pour améliorer sa performance, le secteur public devrait donc appliquer les méthodes de gestion des entreprises privées. Concrètement, cette évolution consiste à généraliser la comparaison entre services (parangonnage) ou encore à diffuser une culture de performance en accordant davantage d'autonomie aux agents en contrepartie d'un contrôle renforcé. Ces thèses ont exercé une grande influence sur les réformes de l'Etat, de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) à la Modernisation de l'action publique (MAP)

Deuxièmement, l'apparition d'une forte contrainte budgétaire a aussi contribué à diffuser le souci de l'efficacité au sein des structures publiques. Dans une logique d'efficacité, les moyens mobilisés sont un paramètre secondaire. Cette logique prévalait dans le contexte de forte croissance de la période des « Trente Glorieuses » (1946-1975). Mais à la fin des années 1970, des déficits budgétaires récurrents apparaissent sous l'effet des deux chocs pétroliers. Depuis 1980, aucun budget n'a été voté en équilibre et la dette publique a progressé rapidement pour atteindre aujourd'hui près de 95% du PIB. Cette forte contrainte financière est devenue juridique avec le Traité de Maastricht (1993) qui impose aux Etats membres de limiter leur déficit à 3% du PIB et leur dette publique à 60%. Des sanctions peuvent être mises en œuvre pour les Etats excédants ces limites. Tous ces éléments ont pesé sur la conversion de l'Etat à une logique d'efficacité.

L'introduction de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, entrée pleinement en vigueur en 2006, est une étape majeure de la conversion de l'Etat à la logique d'efficacité dans l'esprit du Nouvelle gestion publique. Elément central de la réforme de l'Etat, la LOLF modifie en profondeur l'esprit budgétaire de l'Etat en substituant une logique de résultats à l'ancienne logique de moyens. Pour ce faire, elle découpe l'action de l'Etat en une trentaine de missions correspondant aux grandes politiques publiques (par exemple « Sécurité », « Justice », « Culture », « Enseignement scolaire », « Santé », etc.). Chaque mission est elle-même constituée en moyenne de cinq programmes qui constituent chacun un domaine d'action de l'Etat. Par exemple pour la mission « Défense », on distingue notamment les programmes « préparation et emploi des forces » et « équipement des forces ». Le programme est aussi le cadre de la gestion

opérationnelle des politiques. Il regroupe les autorisations (crédits) destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Lors du vote du budget, les administrations fournissent un rapport annuel de performance (Rap), qui indique comment elles ont utilisé les crédits alloués lors de l'exercice précédent, et un projet annuel de performances (Pap) pour expliquer comment elles prévoient de les utiliser lors de l'exercice suivant. L'ouverture des crédits par le Parlement est donc en principe conditionnée à l'atteinte d'un niveau de performance mesuré par des indicateurs chiffrés (par exemple, le nombre d'élèves sans diplôme à l'issue du 1er cycle universitaire, le nombre de mort sur les accidents de la route). Dans la gestion publique elle-même, le gouvernement bénéficie d'une grande souplesse dans la répartition des crédits au sein de chaque programme. En contrepartie, les responsables de programme chargés de la gestion de l'enveloppe doivent atteindre les objectifs préalablement définis.

## **II. Les contradictions face aux attentes en terme de performance de l'Etat sont facteurs de risques**

### **II.A. Des contradictions qui risquent d'accroître la crise de la représentation**

Alors que les attentes vis-à-vis de l'État n'ont jamais été aussi fortes, la structure étatique semble de moins en moins performante. L'impuissance de l'État à lutter contre le chômage, la pauvreté mais aussi contre l'insécurité croissante liée au terrorisme est souvent dénoncée. Parallèlement, le poids de l'État ne cesse de s'accroître conformément à la Loi de Wagner selon laquelle « *Plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux* ». Les chercheurs Peacock et Wiseman (1961) ont quant à eux mis en évidence un effet de « cliquet de la dépense publique » qui provoquerait un accroissement irrévocable du poids financier de l'État. Cette inefficience de l'Etat est partagé par Pierre Rosanvallon qui, dans son célèbre ouvrage La crise de l'État-Providence (1992). Il y évoque un « Etat-Providence malade » dont le coût ne cesse de s'accroître sans que ses résultats ne s'améliorent significativement.

Ensuite, les attentes d'un Etat plus performant de la part des citoyens souffre également d'une forte contradiction. Alors que la société dans son ensemble souhaite que l'État soit géré de manière plus efficiente et que les responsables politiques engagent des réformes pour réduire les dépenses publiques, on observe à l'échelle locale un mécontentement croissant face à la fermeture de certains services publics de proximité. Le financement de ces services publics par l'impôt est rendu plus difficile par un consentement à l'impôt fragilisé par la pression fiscale et par le risque d'évasion fiscale voire de fraude. Une étude de l'OFCE (Michel Forsé et Maxime Parodi, « Les Français et la justice sociale », Revue de l'OFCE, n° 137, mars 2015) a récemment montré que 84% des Français pensaient qu'il y avait trop d'impôts et de charges. La même étude conclue que le degré d'acceptabilité de l'impôt est étroitement lié au sentiment d'en recueillir les fruits, notamment en termes d'accès aux services publics

Enfin, la question de la performance de l'État s'est complexifiée en raison de son caractère évolutif et multidimensionnel. Les attentes de la société évoluent en permanence et ont largement dépassé le cadre des missions régaliennes. On attend par exemple de l'école non seulement qu'elle apprenne à lire, écrire, et compter mais aussi qu'elle prépare à l'insertion professionnelle. Les politiques sociales ne sont plus limitées au versement d'un revenu mais incluent souvent un accompagnement complet de la vieillesse, de la dépendance ou du handicap. Il est attendu de l'État qu'il agisse en assureur contre tous les risques sociaux et économiques. Dans le domaine industriel, l'intervention des pouvoirs publics pour atténuer l'impact des fermetures d'usine sur l'emploi a donné l'expression d'« Etat brancardier » (1989) tirée de l'ouvrage éponyme d'Elie Cohen. L'État est donc confronté à des attentes très nombreuses et diverses et il lui est par conséquent beaucoup plus difficile qu'autrefois d'être performant.

## **II.B. Pour rebâtir un État performant, il faut poursuivre sa réforme et permettre aux citoyens de se réapproprier le débat public sur l'avenir de l'État**

La poursuite de la réforme de l'Etat doit tout d'abord permettre aux citoyens de reprendre confiance en les décideurs publics. C'est en effet le sentiment d'être dirigés par des personnes efficaces qui renforce leur légitimité et leur capacité d'action. Or ce lien de confiance est affecté par une crise des élites et une crise de la représentation. Les décideurs publics sont accusés à la fois d'être inefficaces, immoraux et de se désintéresser de l'intérêt public. On assiste donc à une divorce entre les élites et le peuple comme le décrit Jacques Julliard dans La Faute aux élites (1997): « *L'élitisme français, c'est cela. Non l'absence de lucidité, mais l'absence de courage. On dit ces élites coupées du peuple, et c'est en un sens vrai.* ». Il est donc impératif de renouer ce lien par une réforme de l'État qui redéfinisse des domaines d'actions prioritaires et rationalise l'utilisation des moyens humains et financiers. L'État pourrait se recentrer sur les domaines régaliens, en particulier la sécurité et la justice, et externaliser les tâches de gestion qui ne relèvent pas directement de sa souveraineté. Dans la fonction publique, un recours à la contractualisation pour les emplois autres que les emplois dits « de souveraineté » (police, justice, affaires étrangères) pourrait être envisagé pour limiter le nombre de fonctionnaires et permettre une plus grande souplesse à la gestion des ressources humaines. De telles réformes ont notamment été engagées en Italie et en Espagne. Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) doit contribuer à renforcer la productivité sur des tâches répétitives et d'améliorer le service aux usagers.

Evoluant dans une société de plus en plus complexe, l'Etat ne doit cependant pas tomber dans l'excès du laissez-faire et d'une autorégulation par le marché. Il doit être garant d'une vision d'ensemble le « maître des Horloges » d'après l'expression de Philippe Delmas (Le Maître des horloges, Modernité de l'action publique, 1991), soucieux de l'équilibre interne des sociétés aussi bien que de l'homme. La performance de l'Etat n'est donc pas nécessairement une évolution vers « moins d'Etat » mais vers « mieux d'Etat » comme le soulignent Philippe Aghion et Alexandra Roulet dans Repenser l'État : pour une social-démocratie de l'innovation, 2011.

Ensuite, sur le plan budgétaire et financier, la LOLF pourrait être un instrument plus authentiquement démocratique. Malgré la rationalisation du cadre budgétaire, celui-ci continue d'apparaître comme un domaine de spécialistes peu accessible aux citoyens. Dès 2006, Jean-René Brunetière, dans son article Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? (2006) paru dans la Revue française d'administration publique, montrait que de nombreux d'indicateurs de performance ne parvenait pas à cerner le principal de l'action de l'État voire manquaient de pertinence. Il faut donner la possibilité aux citoyens, à l'occasion des débats budgétaires, de définir leurs attentes vis-à-vis de l'État. En particulier, la discussion au moment du vote de la loi de règlement qui tient aujourd'hui une place marginale dans la vie parlementaire, devrait être un moment privilégié de débat démocratique sur la performance de l'État. Associer davantage les citoyens à l'élaboration et au contrôle du budget permettraient d'obtenir une meilleure adhésion aux conséquences de la recherche de performance que sont les volets de la réforme de l'État (Révision générale des politiques publiques RGPP puis Modernisation de l'action publique MAP, Réforme de l'administration territoriale de l'État REATE). Ces réformes reposent sur une rationalisation et des réductions de coûts souvent mal comprises et acceptées par le public.

Enfin, la performance de l'État et le débat démocratique nécessaire à l'adhésion des citoyens supposent aussi une certaine lisibilité de ce qui relève de la responsabilité de l'État. Ce dernier n'est plus l'unique décideur public. Au niveau infranational, les lois de décentralisation de 1982-1983 ont renforcé les pouvoirs des collectivités territoriales qui disposent désormais de la libre administration, principe constitutionnel (art 72 C.). A l'échelle supranationale, le projet européen concurrence l'État-nation et prétend même le remplacer (Après l'Etat-Nation, une nouvelle constellation politique, Jurgen Habermas, 2000). L'Union européenne est à la fois un niveau de décision juridique et de financement (Politique agricole commune, Fonds structurels). Face à ce réseau d'acteurs et de financement, il n'est pas facile pour le citoyen de connaître les responsabilités effectives de l'État. Dans l'éducation par exemple, le corps professoral relève de l'État mais la construction et l'entretien des infrastructures ainsi que la gestion du personnel technique qui relèvent des collectivités territoriales. Un effort de lisibilité doit être engagé en élaborant notamment des blocs de compétences cohérents qui attribuent les compétences liées à une politique à un seul niveau d'administration. La suppression de la clause générale de compétence pour les régions et les départements par la loi NOTRe du 7 août 2015 (Nouvelle organisation territoriale de la République) a cherché à limiter l'enchevêtrement de compétence en limitant dans la loi les compétences de ces échelons.

## **Conclusion**

Se demander si l'État est performant suppose de dépasser les seules crises des finances publiques et de l'État-Providence pour impliquer directement les citoyens à la définition d'un État performant. Les citoyens doivent être remis au coeur des grands choix publics en se saisissant démocratiquement des outils mis en place pour contrôler et mesurer la performance publique. La performance de l'État ne peut en effet se mesurer seulement à sa capacité à réduire ses dépenses

et le nombre de ses agents mais doit garantir des services publics efficaces et accessibles à tous. La raréfaction des moyens de l'État doit être l'occasion d'une réflexion sur une utilisation plus rationnelle de ces moyens. Impliquer davantage les citoyens doit aussi permettre de renforcer leur adhésion aux réformes de l'État, qui conditionne leur acceptabilité et leur succès.

L'État n'est cependant plus le seul acteur public. Il incarne la nation et la souveraineté et ses décisions sont par conséquent les plus emblématiques. Mais on ne peut s'interroger sur la performance de l'État sans y associer l'ensemble de notre système administratif, de l'échelon local à l'échelon européen. C'est par conséquent le fonctionnement de l'ensemble de ces administrations publiques, mais aussi leurs interactions avec des acteurs non-publics (entreprises, associations, syndicats, etc.) qui doit faire l'objet d'une évaluation. L'Etat s'inscrit dans un réseau d'acteurs publics et privés au sein duquel il doit jouer son rôle de modèle et de stratégie.