

Pour réduire le déficit, il faut améliorer l'efficacité des administrations publiques

Le Monde.fr | 26.03.2015 à 16h50 • Mis à jour le 26.03.2015 à 22h02



Le ministère des finances, à Bercy (Paris). CHARLES PLATIAU / REUTERS

Couper dans les dépenses suffira-t-il à réduire les déficits publics et atteindre les objectifs en 2017 ? Certains le pensent : après tout, c'est bien ce que fait une entreprise pour restaurer sa viabilité. D'autres y voient la volonté, injustifiée, d'aligner les services publics sur les critères de rentabilité des entreprises. Ainsi posé, le débat tourne court.

En réalité, les entreprises assoient certes leur prospérité sur une gestion serrée de leurs dépenses, mais, tout autant, en agissant pour mieux servir leurs clients et ainsi se développer.

De la même manière, pour une administration, réduire les dépenses ne peut être le seul moteur. Là où l'entreprise atteint son but si elle satisfait ses clients, les services publics sont tenus d'obtenir les résultats pour lesquels ils ont été institués : la sécurité, la justice, l'éducation... Raboter les dépenses ne suffira pas si les actions ne sont pas repensées pour accroître leur efficacité.

Là où l'entreprise peut s'orienter autour de critères simples de succès commercial et de rentabilité financière, l'Etat doit piloter son efficacité au regard de critères variés, difficiles à appréhender : l'atteinte des buts des politiques, la qualité des services rendus au quotidien, l'efficience de la gestion des moyens. Administrer en tenant compte des résultats à obtenir n'est donc pas si simple !

Un carcan de procédures

Mais le modèle de gestion traditionnel, fondé sur le principe de conformité aux règles, a, en partie, épuisé ses vertus. Pour affronter des enjeux d'une dimension et d'une complexité croissante, l'Etat doit piloter les résultats qu'il vise à atteindre. Il n'y parviendra qu'en libérant l'initiative de ses agents pour leur permettre de se concentrer sur les résultats à obtenir plus que sur les règles à observer.

L'ampleur et la solidarité des changements nécessaires les rendent difficiles. Ainsi, si l'Etat a réalisé une réforme, celle de son budget, votée en 2001 et mise en œuvre en 2006 (la « LOLF » [« loi organique relative aux lois de finances »]), il n'a pas transformé l'essai. La réforme a réorganisé le budget autour d'une centaine de programmes dotés d'une enveloppe globale auxquels sont fixées des cibles de résultats à atteindre. Mais l'organisation du travail au sein de l'Etat n'a pas suivi.

La réglementation est restée un carcan de procédures qui ne disent pas quel est le but, mais comment il faut faire. Les lois et les décrets devraient définir les objectifs à atteindre et les exigences essentielles à respecter, non les moyens à mettre en œuvre. La réglementation détaillée devrait être remplacée par des référentiels de méthodes destinés à aider les acteurs à être efficaces, voie dans laquelle le Conseil d'Etat recommande de s'engager (« Le droit souple » (<http://www.conseil-etat.fr/Decisions-Avis-Publications/Etudes-Publications/Rapports-Etudes/Etude-annuelle-2013-Le-droit-souple>), Etude du Conseil d'Etat, 2013).

La gestion des personnels, autre point de blocage, est enfermée dans un débat stérile entre conserver le statut des fonctionnaires ou adopter les contrats du privé. Pourquoi, tout en conservant le statut, ne pas développer la gestion par les emplois ?

Les meilleures compétences

Dans la gestion à base de corps de fonctionnaires, les administrations, pour pourvoir les postes, remplacent un agent d'un corps par un autre agent du même corps, en départageant les candidats par leur ancienneté ou leur rang de sortie d'école. Pour mieux utiliser leurs ressources humaines, les administrations devraient bien définir les fonctions et les résultats attendus de chaque type de poste et choisir les meilleures compétences pour chacun d'entre eux.

La réforme la plus cruciale est celle de l'organisation. Les services manquent cruellement de marges de manœuvre. Entre l'accumulation des règles et les impulsions des cabinets ministériels, leur capacité d'initiative est bridée. Le besoin de transférer l'exécution des politiques à des structures administratives autonomes, réunissant tous les pouvoirs nécessaires à leur mission, est si fort qu'il s'est traduit, en France, par le développement anarchique d'établissements publics, qui gèrent aujourd'hui, à la place des ministères, des pans entiers de l'Etat.

Alors qu'il n'est pas nécessaire de créer des entités indépendantes, plus difficiles à piloter : des agences internes à l'Etat, pleinement sous l'autorité des ministres mais autonomes dans leur gestion, suffiraient à gagner en efficacité, à l'instar des agences exécutives créées dans de nombreux pays.

Sans volonté de changer de modèle, sans une claire conscience du but à atteindre, le neuf ne naîtra pas du vieux et les gains d'efficacité ne seront pas au rendez-vous... ni la réduction du déficit.

Bernard Abate (haut fonctionnaire du ministère des finances).

Bernard Abate est l'auteur de *La nouvelle gestion publique. Ce que nous avons appris* (LGDJ, 2014, 2e édition).