

Politiques publiques efficaces et efficientes, réforme de l'État et bonne gouvernance: l'équation impossible en France ?

Políticas públicas efectivas y eficientes,
reforma del Estado y buen gobierno: ¿una
ecuación imposible en Francia?

Effective and efficient public policies, State
reform and good governance: the impossible
equation in France?

Cómo citar

este artículo en APA:
El Yattoui, MB. (2020).
Politiques publiques
efficaces et efficientes,
réforme de l'État et
bonne gouvernance:
l'équation impossible
en France ? *Analecta
Política*, 10(19), 77-93.

Fecha de recepción:

28.04.2020

Fecha de aceptación:

30.06.2020

MOHAMED BADINE EL YATTIOUI 

Doctor en Ciencias Políticas
Universidad de las Américas Puebla
mohamed.elyattoui@udlap.mx

Résumé

Les nombreux projets de réformes du secteur public en France sont sans effets majeurs sur les dépenses, le déficit et la dette. Les trois dernières décennies ont été un échec sur ces questions. L'objectif de ce travail est de démontrer trois choses : l'absence de réformes structurelles, les recommandations européennes non suivies et l'apparition d'un nouveau problème de gestion publique lié aux collectivités territoriales. La gouvernance du pays semble mise à mal avec des services publics nombreux, coûteux mais inefficaces. Le président Macron, via le rassemblement des forces de centre-droit et centre-gauche, veut impulser des réformes profondes. Pourra-t-il y arriver ?

Mots clés: Réforme de l'État, dépense publique, gouvernance, collectivités territoriales et efficacité.

Resumen

Los numerosos proyectos de reforma del sector público en Francia no han tenido un impacto importante en el gasto, el déficit y la deuda. Las últimas tres décadas han sido un fracaso en estos temas. El propósito de este trabajo es demostrar tres cosas: la ausencia de reformas estructurales, las recomendaciones europeas que no son seguidas y la aparición de un nuevo problema de gestión pública relacionado con las autoridades locales. La gobernanza del país parece estar socavada con muchos servicios públicos, caros pero ineficaces. El presidente Macron, a través de la reunión de las fuerzas de centro-derecha y centro-izquierda, quiere impulsar sus reformas. ¿Podrá hacerlo?

Palabras clave: Reforma del Estado, gasto público, gobierno, autoridades locales y eficiencia.

Abstract

The many public sector reform projects in France have had no major impact on spending, the deficit and the debt. The past three decades have been a failure on these issues. The purpose of this work is to demonstrate three things: the absence of structural reforms, the European recommendations not followed, and the emergence of a new problem of public management related to local authorities. The governance of the country seems to be undermined with many public services that are expensive but ineffective. President Macron, via the gathering of center-right and center-left forces, wants to push his reforms. Will he be able to do it?

Keywords: State reform, public spending, governance, local authorities and efficiency.

Introduction

La France cherche inlassablement à réformer son État depuis trente ans. De nombreuses mesures ont été prises dans ce sens par des gouvernements de droite et de gauche. Elles semblent sans effets majeurs sur la dépense publique qui représente 1 257 milliards d'euros, soit 56,4% du PIB (Sicard, 2019), un déficit public de 72,8 milliards d'euros annuel (INSEE, 2020) et une dette publique qui atteint 100,4% du PIB et 2 415,1 milliards d'euros (INSEE, 2019) en 2019. L'an dernier, elle a donc dépassé la barre symbolique des 100% et ne semble pas pouvoir y remédier pour le moment du fait des fonds publics débloqués en 2020 pour sauver l'économie face aux conséquences de la pandémie du Covid-19.

L'objectif de ce travail est de démontrer trois éléments problématiques en matière de gouvernance: l'absence de véritables réformes structurelles liée au fait que la culture de l'évaluation des politiques publiques demeure limitée, des recommandations non suivies et l'apparition d'un nouveau problème de gestion publique lié aux collectivités territoriales. La gouvernance du pays semble mise à mal avec des services publics nombreux, coûteux mais inefficaces. Emmanuel Macron, Président de la République, via le rassemblement des forces de centre-droit et centre-gauche veut impulser ses réformes. Peut-il y arriver ?

La victoire du président Macron le 7 mai 2017 a permis une recomposition inédite de la scène politique hexagonale. Le président centriste réalise ce dont Valéry Giscard d'Estaing et Michel Rocard rêvaient : l'alliance du centre-gauche et du centre-droit pour la réalisation des grandes réformes structurelles sur le plan économique et social dont la France a besoin afin de répondre aux standards européens. Les deux personnalités précitées avaient buté sur des structures partisanes solides, le Parti Socialiste et le RPR (gaulliste), et des concurrents politiques, François Mitterrand et Jacques Chirac, principalement, qui ne l'ont pas permis. De plus, les clivages idéologiques étaient encore vivaces. Le candidat Emmanuel Macron a bénéficié de l'effondrement des grands partis, PS (gauche) et LR (droite), et de leurs candidats, Hamon et Fillon, lors de la dernière élection présidentielle.

Sur le plan international, il est intéressant de voir que le président français est une exception politique dans le monde occidental, parmi les nouveaux dirigeants depuis 2016, car les populistes de droite incarnée par le Brexit et surtout l'élection de Donald Trump triomphent partout (Autriche, Italie). L'élection présidentielle française démontre une forme de répétition de l'histoire. En effet, le Brexit et Trump ferment une parenthèse initiée par leurs pays respectifs en 1979 et

1980 avec l'accession au pouvoir de Margaret Thatcher et Ronald Reagan : l'ultralibéralisme et le libre-échange généralisé. En 1981, les Français faisaient un choix aux antipodes en élisant le socialiste François Mitterrand, qui ne tardera pas à intégrer les communistes à son gouvernement. Le programme commun basé sur les nationalisations sera appliqué jusqu'en 1983. En 2016, les deux grands pays anglo-saxons semblent avoir pris conscience des conséquences économiques et sociales de leur ouverture commerciale. Ils se rendent compte de la destruction de leur secteur industriel et de la concurrence accrue de nouvelles puissances économiques, la Chine principalement, mais pas seulement. Ils y ont répondu par une volonté de protectionnisme dans chacun de leurs pays. Les Américains se plaignent également de la concurrence mexicaine et les Britanniques de celles des Européens de l'Est (Pologne, Roumanie), ces deux derniers cas n'étant pas la conséquence d'une globalisation non maîtrisée mais d'accords régionaux de libre-échange. Le président, élu en 2017, affirme lui que le libre-échange est créateur de richesses pour la France. Le défi est immense car la part des exportations françaises dans les exportations de la zone euro a chuté de 16,8 % en 1999 à 13,2 % en 2009. Cela représente à peu près 100 milliards d'euros d'exportations perdues, selon le Centre d'observation économique et de recherches pour l'expansion de l'économie et le développement des entreprises (Le Monde, 2010). En 2017, le chef de l'État pense que l'avenir économique (et géopolitique ?) de la France passe par l'Allemagne et l'UE. Pour cela, il doit faire respecter un certain nombre de critères par son pays.

Cela nous renvoie également au concept de gouvernance, souvent usité mais peu expliqué. Sa signification varie. Avec le président Macron, c'est son sens néolibéral qui semble être de mise, ce qui peut fortement déplaire à une partie des Français :

Affublée de qualificatifs bienveillants, la gouvernance et son champ sémantique peuvent constituer une logorrhée pseudo moderniste au service d'un discours incantatoire. Son utilisation courante permet alors de se donner l'air à la page tout en oblitérant les notions si peu gratifiantes pour le public de gouvernement ou d'autorité publique. L'indéfinition du terme serait même plutôt de règle pour ceux qui le reprennent à leur compte pour obéir à l'air du temps et utiliser le vocabulaire à la mode (Joumard, 2009 : pp. 12-13).

La question que l'on peut légitimement se poser est la suivante : Emmanuel Macron veut réformer la France par idéologie, par nécessité ou pour les deux raisons ? Quel sens entend-il donner à son action et par là même au concept de gouvernance ? Quelle en est sa vision ?

Le mot anglais *governance* a été remis à l'honneur dès la fin des années 1930 dans le contexte de l'entreprise. Les adeptes de la démocratie participative de proximité issue des mouvements sociaux urbains et des idéologies autogestionnaires des années 1960 et 1970 semblent ensuite avoir été les premiers à réutiliser la notion de gouvernance, mais sans utiliser le terme. Interviennent dans un troisième temps, depuis un tout autre bord idéologique, les techniciens de la modernisation de la gestion publique, puis à partir de 1989 les grandes institutions d'aide au développement, la Banque mondiale spécialement, qui furent les agents décisifs de la vulgarisation du terme. La gouvernance a ensuite été annexée par les analystes universitaires ou mondains de la mondialisation et des régimes internationaux, puis par la Commission européenne, sous la forme d'un concept véritablement construit (Joumard, 2009).

De par sa formation à l'École Nationale d'Administration et son parcours professionnel, inspecteur des finances, Emmanuel Macron semble entrer dans la catégorie des techniciens de la modernisation de la gestion publique. Il en appelle à la performance du service public qu'il semble lier à la bonne gouvernance.

Cette résurrection du terme de gouvernance désigne toujours « l'art ou la manière de gouverner », mais avec deux préoccupations supplémentaires : d'une part, bien marquer la distinction avec le gouvernement en tant qu'institution; d'autre part, sous un vocable peu usité et donc peu connoté, promouvoir un nouveau mode de gestion des affaires publiques fondé sur la participation de la « société civile » à tous les niveaux, société civile et gouvernance allant de pair (Huynh-Quan-Suu, non daté). Cette résurrection du mot *governance* a entraîné dans son sillage la réapparition du mot français, qui semble s'imposer dans le monde francophone (Joumard, 2009).

L'exigence de performance, et en particulier d'efficacité, que vise l'État s'explique aisément (sans évoquer les contraintes politiques), comme nous allons le développer. Le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État fixe lui des indicateurs de performance à atteindre chaque année au sein du projet de loi de finances. Prenons l'exemple du Conseil d'État. Ces indicateurs existent depuis qu'ils ont été fixés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, au départ pour son activité contentieuse. Cela prouve la volonté gouvernementale de réellement mesurer la performance des activités de cette institution et de lui fixer des objectifs à atteindre. Il faut par ailleurs préciser que la Cour des comptes et le Conseil économique, social et environnemental sont soumis à des indicateurs de performance assez semblables, qui se trouvent également au sein de la mission de conseil et contrôle de l'État du projet de loi de finances.

Pour le Conseil d'État, l'objectif est mesuré par un indicateur, et l'évolution qu'il connaît sur le nombre de textes examinés par l'une des cinq sections consultatives du Conseil d'État en moins de deux mois. Bien entendu, étant donné la hausse constante de ce nombre depuis plusieurs années, sa réalisation n'est pas simple. Il s'agit de l'objectif 4 du projet de loi de finances 2011 intitulé « Assurer l'efficacité du travail consultatif » et l'indicateur 4.1 « Proportion des textes examinés en moins de deux mois par les sections administratives du Conseil d'État ». Précisons qu'en 2009, cette institution avait rendu 1 213 avis sur des projets de texte de différentes natures (lois, ordonnances, décrets, avis). Le projet de loi de finances 2011 dispose que 80 ETPT (Équivalent Temps Plein Travaillé) seront chargés de cette tâche, se répartissant entre cinquante-deux membres (conseillers d'État, maîtres des requêtes ou auditeurs) et vingt-huit agents (de catégorie A, B ou C). Le nombre de textes traité en moins de deux mois est très important. Il était de 77 % pour les lois et les ordonnances et de 68 % pour les décrets en 2008. Pour 2013, les cibles fixées étaient de 90 % pour les lois et les ordonnances et 70 % pour les décrets. Ces prévisions ont été faites à partir des résultats obtenus par les cinq sections consultatives du Conseil d'État ces dernières années.

Pourtant, ce qui semble être le véritable problème de la France est l'absence de grandes réformes de structures (nombreuses et parfois en doublon). Nous allons développer ce point.

Nous allons nous demander, dans une première partie, si la culture de l'évaluation des politiques publiques limitée dans ce pays n'est pas une barrière pour la réussite de réformes structurelles. Puis, dans un deuxième temps, nous nous attarderons sur les recommandations non suivies, avant d'étudier le problème spécifique posé par les collectivités territoriales. Enfin, nous analyserons quelles sont les pistes d'amélioration.

Une culture de l'évaluation des politiques publiques limitée qui empêche les réformes structurelles ?

La France a un problème important d'endettement depuis de nombreuses années. Si Emmanuel Macron, chef de l'État, semble s'attaquer aux déficits publics, sa stratégie de désendettement demeure floue, faute de réformes structurelles. Les

politiques publiques, nombreuses et parfois peu efficaces, pèsent énormément dans ces problèmes financiers. François Ecalle, ancien membre de la Cour des Comptes, démontre le poids des dépenses sociales et ses conséquences :

De 2005 à 2015, le coût des politiques publiques a nettement plus augmenté en France (+4,1 points de PIB) que dans la zone euro (+1,9 point) et il se situe désormais en France 8,4 points de PIB au-dessus de la moyenne européenne. La protection sociale est le principal déterminant de l'écart en 2015 et de son évolution de 2005 à 2015. Son coût est supérieur de 5,0 points de PIB en France en 2015 alors que l'écart était de 3,3 points en 2005. Les pensions de retraite contribuent pour 2,8 points à cet écart sur le coût de la protection sociale en 2015, contre 1,7 point en 2005. Les dépenses de santé y contribuent pour 1 point de PIB, en 2015 comme en 2005. (Ecalles, 2017a : p.1)

Mais les dépenses sociales n'expliquent pas tout. Le problème semble général, selon lui :

Le coût de toutes les autres politiques publiques est plus élevé en France, en 2015 comme en 2005, à l'exception de la sécurité intérieure (fonction « ordre et sécurité publics ») et des « services généraux » en 2015. Cette dernière fonction comprend notamment la charge d'intérêt et les dépenses de recherche fondamentale, qui sont plus faibles en France. L'écart est important (1,2 point de PIB en 2015) et a fortement augmenté depuis 2005 pour la fonction « affaires économiques », notamment du fait du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi. Tout en étant relativement stable dans le temps, il est particulièrement marqué pour la politique du logement (1,0 point de PIB) et l'enseignement (0,8 point de PIB). (Ecalles, 2017a : p.1)

La France est au deuxième rang de l'Union européenne pour son déficit public et au premier rang pour ses dépenses publiques. D'où provient cette incapacité française à maîtriser ses finances publiques ? Pourquoi ne parvient-elle pas à les optimiser ? Est-ce le manque de rationalité des choix budgétaires lié à l'insuffisance des informations disponibles et des évaluations, comme l'a écrit Ecalle (2017a) ? Fort possible. Les politiques publiques manquent d'évaluations systématiques.

En 1968, la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) marque l'entrée d'une volonté de contrôle strict de la dépense publique en France, ainsi que l'objectif d'amélioration de la performance des administrations publiques. La RCB visait à éclairer les choix budgétaires. La LOLF (loi organique relative aux lois de finances), en 2001, en est un exemple fameux également. Elle avait pour objectifs de rénover profondément le système budgétaire et comptable de l'État, autour d'une comptabilité générale inspirée de la comptabilité privée; accroître ses « performances », en les mesurant par des « indicateurs de performances »

présentés dans des « projets et rapports annuels de performance » (les PAP et les RAP), en justifiant les dépenses publiques « au premier euro » et en rendant les gestionnaires des programmes budgétaires « responsables » de la réalisation de ces performances. Mais François Ecalte livre une analyse assez fine du problème :

L'information disponible sur les finances publiques doit certes encore être améliorée et les évaluations de politiques publiques doivent devenir beaucoup plus systématiques, mais il ne faut pas trop en attendre. L'information ne rendra jamais suffisamment compte de la complexité des interventions publiques et des phénomènes économiques ; les conclusions des évaluations seront toujours fragiles. En dépit des incertitudes sur leurs effets, des mesures fortes de réduction des dépenses publiques doivent être décidées. Elles peuvent s'appuyer sur les très nombreux rapports et études qui existent déjà et qui suffisent largement. (Ecalte, 2017 b : p.1)

Plus loin, il précise sa pensée :

Si les obstacles à une forte réduction des dépenses publiques sont nombreux, l'un d'eux mérite une attention particulière. Une grande partie des économistes français privilégie trop souvent les effets de court terme, déterminés par la demande, par rapport aux effets de long terme, déterminés par l'offre. Ils privilégient par exemple la hausse du déficit public parce qu'elle stimule l'activité à court terme alors que l'endettement présente de forts risques à long terme. La propension de la classe politique à suivre leurs recommandations est forte parce que leurs arguments peuvent facilement convaincre les électeurs et parce que l'horizon politique, celui des prochaines élections, est court. (Ecalte, 2017 b : p.1)

Pendant ces dernières décennies, la France a tenté de nombreuses et diverses stratégies, parmi lesquelles se trouvent la « circulaire Rocard » de 1989, la « révision générale des politiques publiques » (RGPP) de la période 2007-2012 et la « modernisation de l'action publique » (MAP) des années 2012 à 2017. Cependant, elles n'ont pas vraiment eu de succès.

Face aux techniques quantitatives de l'économie de la RCB, la MAP a répondu par la pluridisciplinarité. Face à la centralisation de la décision et la rapidité de la RGPP du tandem Sarkozy/Fillon, Rocard préférait la déconcentration des décisions et le consensus entre les acteurs. Si les « audits de modernisation » (2005-2008) visaient un certain type de dépenses, les « dernières revues de dépenses » visaient l'ensemble des dépenses publiques. Ces démarches visaient toutes une plus grande efficacité des politiques publiques grâce à des décisions mieux éclairées.

La LOLF a certes contribué à améliorer la gestion publique, en ventilant le budget en 118 programmes. Les actions et les objectifs sont mieux identifiés et dotés de crédits fongibles, au lieu de 800 chapitres. Mais son « dispositif de performance » n'a aucun impact sur la gestion publique. La répartition des crédits budgétaires n'a aucun rapport avec les indicateurs des PAP et RAP, contrairement à ce qu'écrivait Bernard Perret (2009), qui affirmait que la construction des budgets était en accord avec la méthodologie de la LOLF et qu'elle « a beaucoup fait travailler les administrations, qui ont été obligées de réfléchir à leurs objectifs et à la mesure de leurs résultats comme jamais auparavant » (p.163).

En 2009, une mission d'information de l'Assemblée nationale affirmait que « si la performance ne saurait commander la budgétisation, elle devrait à tout le moins contribuer à l'éclairer » et que le dispositif de performance « est vécu comme générateur de procédures supplémentaires totalement déconnectées de la réalité de la gestion » (Perret, 2009, p. 163). En 2011, la Cour des comptes concluait un rapport sur le bilan des dix premières années de la LOLF en soulignant que « la déception est réelle » au regard de l'ambition portée par les débats parlementaires d'une contribution de la LOLF à la réforme de l'État (Ecalé, 2017 b). Ces observations sont toujours valables en 2018.

La RGPP, entre 2007 et 2012, et la MAP, entre 2012 et 2017, ont eu un impact fort limité sur les comptes publics, malgré la communication gouvernementale importante que cela soit sous le quinquennat Sarkozy (2007-2012) ou celui d'Hollande (2012-2017). La réalisation des audits permettant la mise en place de la RGPP a été confiée aux inspections générales des ministères, en binôme avec des cabinets de consultants, ce qui a été interprété par certains comme le signe d'une défiance vis-à-vis de l'administration. Avec Hollande, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) visait à favoriser l'évaluation d'impact des politiques publiques plutôt que les traditionnels audits et revues de dépenses. Mais la méthodologie des évaluations restait celle des méthodes d'audit et de contrôle. La MAP s'est bornée à établir un diagnostic reposant principalement sur des entretiens avec les acteurs et les bénéficiaires de la politique publique et, en fonction des besoins, à construire des scénarios d'amélioration. « La finalité première des évaluations est donc restée la réalisation d'économies budgétaires et l'optimisation des services de l'État. » (Bozio et Romanello, 2017 : p.4) Le problème, selon nous, ne vient pas d'un déficit d'informations mais plutôt d'un déficit d'évaluations précises et complètes. Le courage politique promu par le président français les nécessite.

Les rapports annexés aux projets de loi de finances et de règlement (PAP et RAP), qui constituent le dispositif d'amélioration de la performance instauré par la LOLF, sont considérables et représentent autour de 20 000 pages. La France est l'un des pays de l'OCDE « où l'information budgétaire et comptable est la plus complète et la plus fiable » (Ecalte, 2017 b : p.3). Les prescriptions de la LOLF et la certification par la Cour des comptes ont été étendues à la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Or, si le renforcement de l'évaluation des politiques publiques est une demande persistante et ancienne de nombreux acteurs étatiques et non étatiques (parlementaires, Cour des comptes, de centres de recherche publics et privés, médias), sa concrétisation tarde. Les études d'impact des projets de loi (évaluation ex ante) ou encore l'inscription de plus en plus fréquente d'une obligation d'évaluation *a posteriori* des programmes publics (évaluation ex post) sont insuffisantes. Les administrations ont multiplié les rapports sur les mesures à prendre afin de réduire la dépense publique. La concertation est nécessaire mais ne doit pas servir d'alibi pour gagner du temps ou repousser les décisions, car le président Macron a une majorité large à l'Assemblée nationale et peut recourir aux ordonnances comme il l'a fait pour la réforme du Code du Travail. La réduction des dépenses publiques est difficile en France du fait de son impact pour les ménages ou les entreprises. Le poids et la répartition des dépenses font que des intérêts particuliers se soient constitués refusant tout changement. À cela s'ajoute un problème de méthodologie, selon nous. Le profil des évaluateurs est éclairant sur le manque de « pertinence » des évaluations. Les corps de contrôle (Cour des comptes) et des ministères (Inspections) dominent l'évaluation, alors qu'ils étaient déjà en charge de l'élaboration. Elle est finalement peu confiée à des prestataires extérieurs, cabinets de conseil généralement (dans seulement 9 % des cas), ni à des chercheurs universitaires indépendants, comme c'est en général recommandé (à peine 4 %) (Bozio et Romanello, 2017).

Le court terme semble l'emporter et les intérêts électoraux semblent l'avoir emporté depuis trente ans. Le Président de la République arrivera-t-il à inverser la tendance ou limiterait-il les réformes et leur impact afin de ne pas mécontenter la population et favoriser sa réélection en 2022 ? La réduction des effectifs publics comme la réforme des retraites feront partie des principaux enjeux de son mandat (Ecalte, 2017 b).

Toutes les pistes afin de faire des économies sur la dépense publique ne semblent pas avoir été étudiées. Le coût de la réglementation en France paraît être mis de côté. Un désintérêt difficile à expliquer de la part des gouvernements

successifs car cela aurait permis de faire des économies, avec une évaluation préalable, car chaque Français se plaint de la réglementation excessive dans de nombreux domaines. L'OCDE l'a bien expliqué :

Le ministère de l'Économie et la Cour des comptes sont encore insuffisamment impliqués dans les dossiers de la gouvernance réglementaire. La dimension économique et le coût pour l'économie de la réglementation excessive ou «mauvaise» ne sont pas encore vraiment pris en compte. Mise à part la question des charges administratives, il n'apparaît pas clairement que l'on ait suffisamment conscience que la réglementation a un coût ainsi qu'un bénéfice, une sorte d'équivalent du coût des dépenses publiques. Le Royaume-Uni par exemple s'est penché sur l'idée de « budgets réglementaires » (regulatory budgets), une approche certes difficile à mettre en pratique, mais qui tente de faire ressortir l'importance de la maîtrise des coûts réglementaires. (OECD, 2010 : p. 35)

L'exemple britannique démontre la faisabilité du projet. La condition est l'implication de tous les acteurs (gouvernement, parlement, Cour des comptes) et bénéficiaires au moment de l'évaluation afin de dégager un consensus sur ce qui est utile et ce qui est accessoire. Mais cette gouvernance réglementaire dépend de la volonté politique, une fois de plus.

Les recommandations non suivies

Nombreux sont les universitaires français ayant écrit sur cette particularité hexagonale qui a laissé entre les mains des technocrates l'ensemble des étapes des politiques publiques : de l'élaboration à l'évaluation. Jean-Pierre Nioche (2014) l'a bien synthétisé :

Le monopole de l'ENA (le raisonnement vaut, à un autre niveau, pour l'INET) fait de celle-ci le trou noir de la recherche et de la formation en management public. Son monopole empêche les autres institutions d'assurer une fonction qu'elle ne remplit pas elle-même. Ce constat général est encore plus marqué pour l'évaluation des politiques publiques, qui exige une formation à la recherche en sciences sociales, que le parcours dominant d'accès aux fonctions supérieures dans l'État, Sciences Po puis l'ENA, n'assure pas. (p. 79)

En 1989, déjà, le rapport Viveret encourageait l'évaluation dite collaborative ou « démocratique » comme cela est écrit. L'adversaire était déjà, là aussi, le «monopole de l'expertise légitime» de la technocratie sorti de l'ENA

principalement. Il y a eu une triple réaction de cette dernière : méfiance, résistance et tentative de récupération du concept. La RGPP (2007-2012) peut être vue comme une rupture. Nicolas Sarkozy avait une relation compliquée avec certains hauts fonctionnaires et a ainsi confié 90 % des audits à des consultants venus de grands cabinets privés. Les inspecteurs généraux des grands ministères l'ont mal vécu (Nioche, 2014). Mais nous sommes seulement passés de l'audit interne à l'audit externe, point d'évaluation réelle.

En 2012, deux rapports des trois inspections générales interministérielles (Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances et Inspection Générale aux Affaires Sociales) commandés par le gouvernement Ayrault et le président Hollande vont critiquer la RGPP et tenter de mettre en place un modèle type d'évaluation dont la MAP sera le cadre conceptuel. Une administration est spécialement créée, le Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique. Celle-ci va confier aux membres des inspections générales (chacune sous l'autorité hiérarchique d'un ministre) le pilotage des évaluations et un quasi-monopole dans l'« offre » d'évaluation au niveau de l'État (Nioche, 2014). Nous sommes bien loin de l'évaluation indépendante des programmes publics. Mais au-delà des problèmes de gestion et d'évaluation au niveau de l'État français, un nouveau problème est apparu au cours de ces quinze dernières années : les collectivités locales et leurs politiques publiques.

L'apparition d'un nouveau problème de gestion publique lié aux collectivités territoriales

« De nombreuses collectivités territoriales ont profité de la mise en place de systèmes budgétaires par programmes, pour mettre en place une évaluation de ce type, alors que l'État est resté en retard dans ce domaine » (Nioche, 2014 : p. 80). Cette phrase peut surprendre, mais elle décrit une réalité : une partie de la réalité des collectivités territoriales.

L'État, principalement les inspecteurs des finances, ne cherche pas à articuler ses évaluations avec les catégories de programmes de la LOLF. Les contrôleurs dits externes non plus (Assemblée nationale et la Cour des comptes) (Nioche, 2014).

Le président Macron veut contractualiser la relation financière entre l'État et les collectivités locales. Les élus estiment que ces contrats « font injustement porter la prise en charge d'une partie du déficit de l'État par les collectivités locales » (AMF, p.1). Une circulaire fixe les règles des négociations entre les préfets, représentants de l'État, et les 323 plus grandes collectivités. L'État leur propose de s'engager à limiter à 1,2 % par an la progression de leurs dépenses de fonctionnement durant le quinquennat Macron (2017-2022) contre des dotations stables de la part de l'État, sachant que les dépenses de ces collectivités représentent les deux tiers des dépenses locales.

D'ailleurs, les collectivités territoriales sont critiquées car leurs restitutions comptables pourraient être améliorées. Le coût des services publics locaux ou le bilan de leurs interventions dans le domaine économique et social est peu évalué. Lorsque les évaluations existent, un autre souci se pose. La diversité des démarches évaluatives qui empêchent toute comparaison au niveau national (Quiret et Chauveau, 2018).

Des pistes d'amélioration

La question de la qualité et de la pertinence des indicateurs est essentielle et doit être posée. Par ailleurs, il faut admettre qu'avant la mise en œuvre de la LOLF, les gestionnaires au sein des différentes administrations d'État s'intéressaient assez peu aux indicateurs. Bernard Perret (2009) écrit que la construction des budgets en accord avec la méthodologie de la LOLF : « a beaucoup fait travailler les administrations, qui ont été obligées de réfléchir à leurs objectifs et à la mesure de leurs résultats comme jamais auparavant » (p. 163).

La spécificité d'une structure comme le Conseil d'État, qui a un double rôle de juridiction et de conseil, doit amener à réfléchir sur les types d'indicateurs devant être calculés, construits et mis en œuvre. Nous nous attarderons sur son rôle de conseil.

Tout d'abord, il faut pouvoir mesurer la qualité des avis. Cela est difficile mais essentiel. Vouloir la mesurer signifie chercher l'amélioration du « service rendu » au gouvernement, en particulier l'efficacité dans le traitement des textes étudiés et transmis par le Secrétariat Général du Gouvernement. Mais, ce n'est pas seulement cela, car pour avoir une démarche de qualité, il est nécessaire de suivre son application et le nombre de recours contre les textes réglementaires

soumis aux juridictions administratives. Nous préconisons également un nombre limité d'indicateurs. À cela nous ajoutons qu'il est indispensable de bien distinguer les indicateurs qui visent à l'amélioration de la qualité de ceux qui font une surveillance stricte. Ces derniers sont les plus fréquents car ils collent plus à la tradition administrative française de «contrôle» de l'action administrative et des fonctionnaires qui la mettent en œuvre. Max Weber l'avait très bien expliqué. Cela a été analysé par Raymond Aron (1967) :

La domination bureaucratique, pensait Weber, caractérise toutes les sociétés modernes et constitue un secteur important de n'importe quel régime, mais le fonctionnement n'est pas fait pour donner l'impulsion à l'État ni pour exercer des métiers proprement politiques. Le fonctionnement est fait pour appliquer les règlements et pour se conduire selon les précédents. Il est formé à la discipline; non à l'initiative et à la lutte. (p. 562)

Enfin, la création d'indicateurs d'étapes peut être utile afin de mieux affiner l'indicateur général de performance. D'ailleurs, un des reproches est que les indicateurs définis par le ministère du budget manquent de souplesse et ne prennent pas assez en compte la spécificité du Conseil d'État.

La place prise par l'évaluation de la performance démontre un changement de mentalité au sein de l'administration. La période de restrictions budgétaires que nous connaissons n'y est peut-être pas étrangère. Il nous semble donc pertinent de réfléchir à la question de la quantification de la performance, ainsi qu'à son utilité. Il y a un véritable travail d'évaluation à faire, différent de celui de la Cour des comptes, afin d'étudier la pertinence des indicateurs de performance et de se poser plusieurs questions : quels sont les objectifs du programme ? Quelles sont les performances attendues du programme par le gouvernement ?

Christoph Demmke (2007), professeur en sciences comparées de l'administration publique, écrit à ce sujet :

Dans toutes les administrations européennes comparées, l'objectif majeur de l'évaluation de la performance est d'augmenter la motivation de même que la performance individuelle et organisationnelle. Ainsi, l'activité administrative n'est plus exclusivement tournée vers une éthique du service public et du devoir à accomplir, mais de plus en plus vers le principe de la performance et de la motivation : aujourd'hui, plus personne ne renonce aux incitations à la performance car l'éthique de la fonction publique et du devoir implique une éthique de la performance qui ne repose pas seulement sur des valeurs, mais également sur des incitations matérielles (p. 10).

La performance individuelle peut être mesurée avec l'aide de plusieurs critères : quantitatifs, qualitatifs, de rentabilité et externes. Dans le cas spécifique du Conseil d'État, il est particulièrement difficile d'évaluer les mesures car si beaucoup de performances individuelles peuvent être expliquées de différentes façons, cela est encore plus complexe en termes de performance collective comme cela est le cas d'une des cinq sections consultatives de cette institution.

D'ailleurs, dans son éditorial de la Revue Française de Finances Publiques, Michel Bouvier (2007) écrivait :

La plupart des Etats dans le monde sont entrés dans [sic] une nouvelle ère marquée du sceau de la performance (...) On assiste (...) au développement international d'une culture managériale qui n'est pas sans conséquences sur la manière d'interpréter le monde environnant et, partant, de le façonner et de le vivre. (p. 5)

Une certaine rationalité de l'action est à rechercher pour l'État français. Il doit clarifier son rôle, son ambition et son périmètre. Sa relation avec les collectivités territoriales doit davantage se baser sur une contractualisation par objectifs et avec des évaluations régulières, car comme l'écrivait Raymond Aron (1967) : « Dans tous les cas l'action rationnelle est définie par Max Weber par le fait que l'acteur conçoit clairement le but et combine les moyens en vue d'atteindre celui-ci » (p.500). En ce qui concerne la France, nous en sommes loin. La crise des Gilets Jaunes, puis les manifestations massives lors de la réforme des retraites prouvent le manque de pédagogie gouvernementale pour faire comprendre les enjeux, mais également un déphasage entre une partie de la volonté populaire et une élite politico-technocratique déconnectée.

Conclusion

L'année 2020 est pour le moment marquée par des changements : changement de Premier ministre en juillet (Jean Castex succède à Edouard Philippe); les élections municipales ont été difficiles pour le parti du président Macron (avec une poussée des écologistes); et la popularité d'Edouard Philippe semblait le déranger.

Mais c'est surtout le changement de cap annoncé en matière de finances publiques qui nous intéresse. Le gouvernement prévoit un plan de relance de 100 milliards d'euros (plus du tiers serait financé par l'Union Européenne), qui

s'ajoutent aux 460 milliards d'euros d'aides aux entreprises durant le confinement (La Tribune, 2020).

Le 15 juillet, lors de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, le chef du gouvernement Jean Castex a annoncé que 40 milliards d'euros (sur les 100 milliards) seraient fléchés en direction de l'industrie. À cela s'ajoutent des mesures fiscales en faveur des entreprises (La Tribune, 2020), des mesures qui veulent contrer les difficultés à venir sur le plan économique et social, notamment le chômage. Mais rien ne concerne la réforme de l'État. Les services publics nombreux, coûteux mais inefficaces risquent donc de le rester.

Références

- AMF. (2018). Contrats État-collectivités : le compte n'y est pas. Consulté sur <https://www.amf.asso.fr/documents-contrats-etat-collectivites-locales-compte-nand8217y-est-pas/25240>
- Aron, R. (1967). Les étapes de la pensée sociologique. Paris : Gallimard.
- Bouvier, M. (2007). Editorial : Culture de la performance, équité et espace financier public durable. *Revue Française de Finances Publiques*, 1(99), (pp.3-6).
- Bozio, A. et Romanello, L. (2017). Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat. Notes IPP, Institut des politiques publiques no. 25. Consulté sur <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02522849/document>
- Demmke, C. (2007). Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats membres de l'UE, Méthodes d'évaluation de la performance pour les entretiens avec les collaborateurs et les conventions d'objectifs. Maastricht, Hollande: Institut Européen d'Administration Publique.
- Ecalte, F. (2017a, mar 9). Le coût des politiques publiques en France et en Europe de 2005 à 2015. FIPECO. Consulté sur <https://www.fipeco.fr/pdf/0.43091800%201489098555.pdf>
- Ecalte, F. (2017b, mai 17). La rationalisation des choix budgétaires en France. FIPECO. Consulté sur <https://www.fipeco.fr/pdf/0.89563100%201495002767.pdf>
- INSEE (2019). À la fin du troisième trimestre 2019, la dette publique s'établit à 2 415,1 Md€ [Informations rapides no. 340]. Consulté sur <https://www.insee.fr>
- INSEE (2020). En 2019, le déficit public s'élève à 3,0 % du PIB, la dette notifiée à 98,1 % du PIB [Informations rapides no. 73]. Consulté sur <https://www.insee.fr>
- Joumard, R. (2009). Le concept de gouvernance [Rapport de recherche LTE 0910]. Institut National de Recherche sur les Transports et Leur Sécurité. Consulté sur <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00489237/document>
- La Tribune, (2020, juillet 17). Exonérations, reports de charges... Des aides suffisantes pour rebondir à la rentrée ? Consulté sur <https://www.latribune.fr/economie/france/les-dernieres-aides-aux-entreprises-annoncees-par-le-gouvernement-pour-preparer-la-rentree-853035.html>

- Le Monde, (2010, mar 23). La perte de compétitivité de la France. Consulté sur https://www.lemonde.fr/economie/article/2010/03/23/la-perte-de-competitivite-de-la-france_1323161_3234.html
- Nioche, J.P. (2014). L'évaluation des politiques publiques et la gestion en France. Un rendez-vous manqué ? *Revue française de gestion*, 8(245), 71-84
- OECD. (2010). Mieux légiférer en Europe. Consulté sur <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/45267633.pdf>
- Perret, B. (2009). L'évaluation progresse en France mais sommes-nous mieux gouvernés ? In Fouquet, A. et Méasson, L. (Eds), *L'évaluation des politiques publiques en Europe, Cultures et Futurs* (pp. 163-165). Paris: L'Harmattan.
- Quiet, M. et Chauveau, J. (2018, mar 15). Fronde des élus contre le pacte budgétaire de Macron. Consulté sur <https://www.lesechos.fr>
- Sicard, C. (2019, oct 25). Dépenses publiques : comprendre les dérives françaises. Contrepoints. Consulté sur <https://www.contrepoints.org/2019/10/25/356362-depenses-publiques-comprendre-les-derives-francaises>