

Réforme de l'Etat : état d'urgence

Philippe TOURNIER

« Nous aurons un État stratège et régulateur, dynamisant la croissance humaine et économique. Deux concepts clés sont à retenir : régulation et partenariat. La stratégie de notre programme vise l'établissement du partenariat entre les secteurs public et privé, le renforcement d'un État de droit qui garantisse des politiques ouvertes et durables, la justice pour tous, la transparence en tout et la participation de tous ».

Ces propos pourraient être tenus par n'importe quel dirigeant de n'importe quel pays du monde quelle que soit, en fait, sa politique effective. En effet : ils sont extraits d'un discours... de l'ex-président haïtien Aristide¹ ! Mais vous n'auriez pas été surpris s'ils étaient du premier ministre danois ou du maire de Bangkok. On a souvent le sentiment qu'un épais badigeon de propos stéréotypés, qui ne veulent pas toujours dire ce qu'ils semblent vouloir dire², submerge tout et annihile les vrais enjeux sous des concepts nébuleux contre lesquels il est bien difficile de se mobiliser. Qui est *a priori* contre le « partenariat », la « transparence », la « proximité », la « durabilité » ? On peut y voir l'effet d'un sombre complot ultra-libéral des « marchés » dont les agents secrets auraient infiltré à peu près toutes les sphères de société et toutes les opinions. Ceux qui ne font que cette analyse ont tendance à ne voir dans toutes réformes que le cheval de Troie de la destruction de la chose publique et à se replier sur le bétonnage du *statu quo*. On peut aussi penser que les États sont une protection nécessaire et l'incarnation de l'intérêt général mais qu'il n'est pas anormal que leur forme change si change la société. Comme toute transformation, elle peut effectivement accoucher du pire mais rien n'est écrit : tout s'écrit.

CHANGER N'EST PAS DÉPÉRIR

Le XX^e siècle a vu le développement considérable du pouvoir des États pour le meilleur (« l'état-providence ») et pour le pire (les états totalitaires). Deux guerres mondiales, deux reconstructions et une crise, celle des années trente, le tout d'une ampleur et d'une violence hors de proportion avec ce que nous vivons aujourd'hui³, ont conduit les nations à se mobiliser

autour d'états forts et omniprésents. La disparition (*momentanée* ?) de la menace du règlement des différends par la guerre « chaude » (*déjà sous-jacent durant la guerre froide et patent depuis l'effondrement de l'URSS*) a profondément modifié la « posture » des états. C'est désormais le règne de la « gouvernance » mondiale, le primat donné à la négociation et à la régulation, de préférence dans des institutions internationales⁴. La disparition de la tension qu'alimentait la crainte ou la préparation des guerres déstabilise profondément le rôle et l'image des États. On le voit fort bien dans la zone géographique la plus avancée dans la gouvernance interétatique : l'Union européenne. « A quoi sert encore notre État ? » peuvent se demander des citoyens : il a perdu sa monnaie, se réfugie derrière « Bruxelles » à tout propos et bafouille comme un mauvais élève qu'on tance quand il s'écarte de la norme budgétaire. L'État semble coincé entre sa prétention à dominer la société et le sentiment de son impuissance à agir. La perte de prestige des institutions et le fort amoindrissement de l'autorité de l'État sont d'abord le fruit de ce que les citoyens vivent comme sa moindre efficacité (*quand ce n'est pas sa moindre légitimité*). Pour autant, les citoyens n'aspirent sûrement pas à son dépérissement : que les rivières débordent, qu'il fasse trop chaud ou que le vent souffle trop fort, on se tourne vers lui dont on attend toujours protection comme aux temps anciens. Lors des grandes catastrophes (*ce qui s'apparente le plus aux guerres « chaudes » de jadis*), personne ne songe à se tourner vers les organes de la « gouvernance », ONU ou Union européenne, et tout le monde fait appel au bon vieil État national. Mais, confronté à des conditions différentes et nouvelles, l'État est appelé à transformer ses formes d'action comme il l'a d'ailleurs déjà fait



à maintes reprises. Si les modes et les temps changent, le bien public reste...

L'ÉTAT STRATÈGE

L'idée centrale de l'État des temps nouveaux est celle de l'État stratège. De quoi s'agit-il ? C'est à peu près le contraire de ce qu'est notre ministère aujourd'hui quand il se soucie des fontaines dans les établissements mais est incapable de définir l'objet de la scolarité obligatoire, quand il ne choisit pas depuis trente ans entre deux objectifs probablement contradictoires assignés au collège (« *assurer un socle commun des connaissances* » et « *préparer au lycée* »), quand ça ne le dérange pas, comme l'a montré un rapport récent, de fixer soixante-douze « missions prioritaires » aux services d'orientation. Bref, l'exemple de l'État qui se mêle de tout pour ne décider de rien.

L'État stratège, lui, concentre son action sur les axes qu'il estime prioritaires et qu'il pilote effectivement. Symétriquement, cela signifie aussi que l'État stratège renonce à se mêler de certains aspects de l'action publique : selon les traditions nationales, il peut les renvoyer au secteur privé ou à d'autres décideurs publics. La raison de ce rétrécissement stratégique est notamment liée à l'idée que nos sociétés seraient devenues trop complexes pour pouvoir être entièrement maîtrisées par l'État (*mais reste à démontrer que nos sociétés sont plus complexes que celles du passé*) et que l'omniprésence n'est pas nécessairement

le synonyme de l'efficacité. Sur ce dernier point, la « canicule » de l'été 2003 donne à méditer : voilà le contre-exemple d'un état puissant, doté d'une administration efficace et du premier système de santé du monde selon l'OMS et dont l'incapacité à réagir provoque la plus grande catastrophe sanitaire qu'ait connue un pays développé depuis un demi-siècle.

Un État stratège est donc amené à se réorganiser autour d'objectifs précis et ciblés qu'il considère comme fondamentaux pour la collectivité. Ces objectifs se traduisent dans des « programmes » pour la réalisation desquels il mobilise ses ressources qui ne sont donc plus dispersées dans le fonctionnement, sans autre but que lui-même, d'administrations. En France, la LOLF commence à nous familiariser avec cette terminologie et cette organisation. Par exemple, la question de savoir si l'État doit financer des instituts de recherche ou des programmes de recherche est typiquement une interrogation stratégique dont on voit bien les conséquences en terme d'organisation et de financement (*mais, dans les deux cas, ça coûte!*). En effet, l'État stratège est friand d'agences créées autour des objectifs précis qu'il se fixe plutôt que d'administrations publiques aux formes pérennes. Faut-il en déduire qu'il est l'ennemi du service public « à la française » et de la fonction publique? Non : ce n'est pas une nécessité. Quand on le présente comme tel, c'est en raison de choix idéologiques faits par ailleurs et que la réforme de l'État n'impose nullement. En effet, pourquoi la réalisation de programmes publics par des agences ne pourrait-elle pas être aussi bien faite par des agents publics? On peut même imaginer qu'elle pourrait être l'occasion d'un renouveau de la fonction publique.

LA RÉFORME DE L'ÉTAT

Cette transformation d'État administrateur en État stratège est l'objet de la réforme de l'État dont on parle tant et depuis si longtemps. Aujourd'hui, on évoque des « SMR » (*stratégies ministérielles de réforme*). Hélas, uniquement appréhendées dans une perspective comptable de réduction des coûts et avec des méthodes peu favorables à l'implication des agents publics, le tout agrémenté de propositions dont seul le côté provocateur est mis en scène (*comme le salaire « au mérite », par exemple*), toutes les chances de l'échec sont soigneusement réunies (*comme ce fut à chaque fois le cas notamment à la fin des années 1990*). Pire : en associant réforme de l'État et mise en cause du service public, on affaiblit les chances de notre pays de rester « dans le coup ». Quand on s'extrait des préoccupations franco-françaises à court terme, on est frappé des retards qui s'accroissent gravement au point de compromettre notre avenir. Il y a trente ans, l'ENA était un modèle envié et copié mais aujourd'hui⁵...

En quoi pourrait bien consister une (*vraie*) « réforme de l'État »? Le commis-

sariat général du Plan (*oui, il y a toujours un Commissariat général du Plan!*) a été chargé d'une mission « Prospective de l'État Stratège » (*avec les majuscules : ce programme s'appelle « Racines » pour les initiés*). Que dit-il? Ce que disent tout ceux qui parlent et écrivent à ce sujet depuis vingt ans puisque, comme pour l'Éducation nationale, on sait depuis longtemps ce qu'il faut faire et qu'on ne fait pas.

Tout d'abord, un pilotage national. Sans vouloir insister cruellement en reprenant, à nouveau, l'exemple de notre ministère, nous allons prononcer, dans quelques semaines, des centaines de milliers de décisions d'orientation en tant que représentants de l'État mais qui d'entre nous sait ce que l'État veut à ce sujet? Personne et pour cause : il ne veut rien de précis et abandonne cette question à ses représentants locaux renvoyés, chacun, à ce qu'ils pensent être le bien public. C'est un grand honneur qu'on nous fait⁶ mais le résultat est que le service public n'assure aucune égalité de traitement. Cet exemple montre que le défaut de pilotage se traduit par deux phénomènes : la mise en porte à faux des agents publics et l'absence de garanties pour les usagers.

Ce dernier point est certainement celui auquel la société est la plus sensible. On accuse souvent l'usager de « consumérisme » mais est-ce le bon terme pour désigner l'exigence sociale que les services publics répondent aux attentes individuelles en assurant l'égalité? Politiques d'accueil et de communication, horaires adaptés, simplifications administratives, « e-administration » sont les formes les plus courantes de la manifestation extérieure de la réforme de l'État. Certes, il peut maintenant y avoir une banque d'accueil avec une hôtesse aimable et souriante, des sièges confortables, des distributeurs de boissons et un excellent site comme « service-public.fr » mais, pour le reste, on ne sait plus très bien qui décide de quoi. En effet, quand l'État, en France, se « décentralise » ou se « déconcentre », il ne confie jamais des compétences complètes à d'autres et n'assume pas pleinement celles qu'il se réserve (*comme, par exemple, des DHG insuffisantes pour assurer des horaires nationaux*). Il y a, certes, des réussites dans les politiques « multinationales », essentiellement centrées sur les aménagements territoriaux (*le rond point financé par le Feder, l'État, la Région, la Communauté de communes, etc.*) mais la tonalité générale est plus à la soustraction qu'au partenariat sur des projets communs. L'État n'a pas vraiment confiance dans ceux auxquels il délègue ce qui l'ennuie. Pas plus qu'il n'a confiance dans ses agents, ses cadres et ceux qui le représentent. Sa méfiance lui tient lieu d'évaluation et lui permet de s'économiser un exercice laborieux : expliciter ce qu'il attend de ceux qu'il emploie en indiquant ce qu'il veut être.

PAS DE RÉFORME SANS LES AGENTS PUBLICS

En effet, partout où l'état s'est efficacement adapté et rempli à nouveau pleinement son rôle de protecteur de l'intérêt général, il l'a fait en s'appuyant sur les agents publics. Certes, pas toujours dans l'harmonie et le consensus, mais nombreux sont les fonctionnaires qui aspirent à travailler autrement parce que, toutes les enquêtes le prouvent, le dévouement au bien public reste le premier moteur de leur engagement professionnel, particulièrement chez les cadres. Or, ces derniers vivent sous le règne d'un phénomène destructurant et destructeur : l'injonction paradoxale qui leur renvoie des décisions stratégiques en leur prônant tout et son contraire, en ne donnant pas de quoi faire mais en tombant dessus si ça ne se fait pas (*ou si la mode du jour a changé*). Notre quotidien. Pourtant, l'encadrement est fondamental pour l'État stratège car ce sont ses cadres qui les mettent en œuvre avec des moyens qui vont avec, en volume et en possibilités d'action. Avec ses corollaires : la substitution de l'évaluation à la notation, la prise en compte de l'apport personnel au projet commun. Diagnostics, lettres de missions, évaluation de notre statut s'inscrivent dans cette perspective⁷ : il ne faut pas les craindre quand ils sont construits avec ceux qui les concernent.

L'État stratège doit se poser la problématique, compliquée, de la distinction de la sphère politique et de l'action publique. En effet, depuis au moins trente ans, nous vivons, de fait, dans un « *spoils system* » qui ne s'avoue pas : par exemple, nos recteurs sont périodiquement « remerciés » (*bien que ce ne soit pas toujours le mot juste*) non pas à la suite de l'évaluation de leur action mais en raison de considérations politiques. Ce n'est pas choquant en soit : ce qui l'est, c'est qu'on ne sache pas très bien comment cela s'articule avec l'action publique à long terme. Comment s'harmonisent le rythme politique, celui d'un ministre ou d'un recteur (*2 à 3 ans, 5 ans au mieux*) et celui des politiques publiques (*15 ans entre une entrée en CP et l'obtention d'une licence*)? Cette question est constamment éludée. Plus fâcheusement encore, loin de « réformer » l'État quoiqu'on en dise, on semble en plein *revival* d'une vision autoritaire de son fonctionnement où l'obéissance permet d'économiser la réflexion : « *l'autorité se transmet du haut vers le bas* ». Il est vrai que la nostalgie des années soixante est à la mode...

◆◆◆

Il y a donc urgence à réformer l'État. Comme personnels d'encadrement, nous y sommes peut-être plus sensibles que d'autres car nous voyons mieux que d'autres que l'action publique, en France,

s'embourbe. La conjonction momentanée de ceux qui ne veulent rien changer (*et qui finiront par tout perdre*) et de ceux qui, pour affaiblir l'État, s'abstiennent bien de le réformer (*pour le laisser se paralyser*) fait perdre à notre pays de précieuses années. En attendant, pèsent concrètement sur notre vie quotidienne de direction d'établissement l'empilement des contradictions et des non-choix qui nous gâchent la vie et vident notre métier de son contenu. Les personnels de direction, à eux seuls, ne transformeront pas l'État mais, avec d'autres fonctionnaires, cadres ou non, nous devons pleinement investir ce thème. Il en va de notre avenir et il y a urgence.

BIOGRAPHIE

Sur l'état de l'État en France, il y a l'incontournable et terrible livre de Fauroux « Notre État » (Hachette, 2002). Tout dernièrement, le numéro 44 de Sciences Humaines consacré aux « voies de la gouvernance » présente d'intéressants articles sur les évolutions de l'État (dont un caustique mais, hélas, bien vrai sur l'Éducation nationale et les EPLE). On peut également visiter le site du Commissariat général au Plan consacré à « l'État stratège » (www.plan.gouv.fr le projet s'appelle RACINES). Vous pouvez aussi taper « état stratège » sur Google (791 sites) et, pour vous occuper pendant les vacances, « réforme de l'état » (75300 sites)!

- 1 Discours du Président Jean-Bertrand Aristide à l'occasion de son investiture, le 7 février 2001
- 2 Quand ce n'est pas un incompréhensible et pompeux charabia dans le genre : « Gouvernance et gouvernementalité: l'État commutateur ». Qu'est-ce que ça veut dire ?
- 3 Si tragique qu'il soit, le terrorisme ne peut être comparé à une « guerre mondiale » à moins qu'on veuille absolument en avoir une.
- 4 Une erreur d'appréciation majeure de Saddam Hussein en 1990 ou de George W. Bush en 2003 est de n'avoir pas compris que la guerre idéologique était devenue « incorrecte » même si l'on peut toujours se massacrer tout son soûl dans le cadre « national »!
- 5 Le seul exemple de transformation peut-être réussie est celle de la Défense. Ainsi, paradoxalement, l'armée serait le seul secteur moderne de l'administration française pendant que les autres continuent de vivre dans un cadre « militariste » dégradé
- 6 Fortement tempéré par le fait que, dans le même temps, on nous harcèle et on nous chipote sur des questions parfaitement secondaires
- 7 En revanche, le rocambolique projet d'évaluation des ATOSS qui n'est qu'un lifting de la notation est une caricature de pseudo modernité que tous ceux qui sont attachés à une vraie réforme de l'État ne peuvent souscrire.
- 8 Ces propos, rapportés par le Monde du 27 mars 2004, page 9, sont attribués au Premier ministre répondant à un secrétaire d'État.

Une consultation plus performante pour une prévention plus efficace

Françoise CHARILLON

Le 8^e rapport de l'Observatoire national de la sécurité des établissements scolaires et d'enseignement supérieur (mais 10^e document élaboré par l'observatoire) a été adopté à l'unanimité le mercredi 7 janvier 2004.

La diffusion de ce rapport est un peu différée en raison de l'évolution de sa conception. Sa présentation actuelle répond à une nouvelle méthodologie :

- index haut de page pour faciliter les recherches
- renouvellement des outils d'observation et notamment la création de la base de données sécurité des établissements ESOPE
- place prépondérante donnée à quelques dossiers majeurs tels les plans de mise en sûreté face aux risques majeurs (PPMS), l'accueil des jeunes en milieu professionnel, l'état des équipements sportifs, la sécurité incendie dans l'enseignement supérieur: le suivi des avis défavorables, l'accueil et la sécurité des élèves et étudiants handicapés... chacun de ces dossiers étant accompagné de propositions qu'il convient de hiérarchiser et auxquelles les différents partenaires devront répondre via un échéancier.

La contribution de l'observatoire dépasse la simple évaluation. Elle permet de fédérer la capacité des principaux partenaires que sont l'éducation nationale, la sécurité civile, le ministère chargé de l'environnement en lien avec les collectivités territoriales, chacun des experts ou consultants œuvrant au sein des différentes commissions. L'évolution des outils d'observation et notamment



d'ESOPE permet une évaluation plus performante pour une prévention plus efficace. Cependant l'efficacité de cet outil repose sur la participation des établissements et la volonté des responsables chargés de renseigner l'enquête. Aujourd'hui le recueil de données émane d'environ 2500 établissements publics du second degré. C'est bien mais nous pouvons mieux faire. D'autant que cette enquête constitue un tableau de bord particulièrement utile pour assurer le suivi de la sécurité des élèves et des personnels. Chaque établissement en tirera les premiers bénéfices. Jean Marie Schléret a présenté ce rapport le 3 février 2004 aux recteurs. Cela permettra sans aucun doute d'améliorer le taux de réponses dans les académies où la mobilisation s'est avérée insuffisante.