

8930027 F10

REVUE DES DEUX MONDES
170, RUE DE GRENNELLE, 75007 PARIS

PARIS, LE

24 février 1989

MICHEL ROCARD

premier ministre

POUR
UNE MODERNISATION
DE L'ETAT

L'article que vous trouverez ci-joint paraîtra

dans le numéro de Mars

de *la Revue des Deux Mondes*

Citations libres avec mention de *la Revue*



Michel Rocard

POUR UNE MODERNISATION DE L'ETAT

La France est en plein réveil, mais elle reste entravée par la toute-puissance de l'appareil d'Etat. Tâche difficile et délicate que de le moderniser, car cette puissance s'est construite au fil des siècles. Et parce que la situation et la motivation des agents du secteur public se sont grandement détériorées. Des réformes hardies sont à faire. Un immense chantier s'ouvre.

Moderniser l'appareil de l'Etat, rénover le service public : autant cet objectif paraît simple à énoncer, autant son extraordinaire complexité nous impose à la fois prudence et détermination. Car c'est le fonctionnement de la société française et celui de rouages essentiels dans cette société qui sont en cause. La France est ouverte au monde, à une compétition non seulement européenne, bientôt accrue, mais aussi mondiale : cet objectif est donc bien une urgence ; il faut l'atteindre sans drame. Deux mots, d'abord, de ce contexte européen et mondial. Malgré ses puissances additionnées, l'Europe n'est pas assez présente dans les affaires du monde, qu'il s'agisse des négociations du désarmement et de sécurité ou de la relance du dialogue Nord-Sud. Les Européens

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

ne sont pas maîtres des conditions qui pourraient permettre une reprise de l'effort de développement des pays du tiers monde, développement bloqué dans la plupart d'entre eux. L'Europe ne pèse guère davantage sur les équilibres financiers, fragiles, de la planète. Et rappelons ceci, qui est très grave : l'Europe vit une sorte de suicide démographique ; elle est le seul continent où les générations ne se renouvellent plus.

Pourtant, l'Europe a une caractéristique forte, un modèle original. Il est remarquable que presque tous les pays recherchent encore une organisation sociale meilleure que celle qu'ils possèdent. Plusieurs des pays qui ont subi l'expérience marxiste ou communiste manifestent, parfois d'en bas - Pologne -, parfois d'en haut - *perestroïka* -, le souci de faire une place croissante aux droits de l'homme, à une organisation sociopolitique comprenant un certain pluralisme. Il est remarquable également que les pays encore lancés dans une recherche âpre de développement s'aperçoivent que, en définitive, le modèle démocratique est plus porteur de prospérité que n'importe quel modèle dictatorial. Car le développement est une affaire complexe et tout modèle excessivement autoritaire est simplificateur et casse ce développement : d'où l'effondrement des dictatures en Amérique latine. On constate que la société nord-américaine elle-même est en quête d'un peu plus de protection sociale, d'un peu plus de sécurité pour la vie de chacun.

Ainsi, c'est le modèle européen, cette organisation sociale faite d'un haut niveau de développement, du pluralisme politique et d'un haut niveau de protection sociale, qui devient une référence. Et l'Europe apparaît comme le seul continent à présenter ce regroupement de critères, alors même qu'elle s'interroge sur son destin ou n'y croit plus, qu'elle ne renouvelle plus ses générations, et qu'elle s'estompe sur la scène du monde.

J'ajoute que lorsque le monde et, en particulier, les superpuissances se trouvent en face, voire en charge, pour le meilleur ou pour le pire, d'une situation conflictuelle ou d'un affrontement guerrier, en Afrique, en Asie, et que les parties en présence sentent les choses trop bloquées, c'est vers l'un des pays européens que chacun se tourne, vers la France, vers la République fédérale d'Allemagne, vers la Grande-Bretagne...

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

Des deux rives du Jourdain, de l'Afrique australe, ceux qui cherchent à se dégager d'une pression trop forte sans retomber sous une autre nous font signe. Dans les pays de l'ancienne Indochine - Viêt-nam, Cambodge, Laos - les autorités et les peuples demandent à la France de reprendre une place significative, lui réclament des livres, des professeurs, des formateurs.

Il y a donc une demande d'Europe partout. C'est clair. Or, que fait cette Europe pendant ce temps-là ? Revenons à la démographie, qui est la clef de presque tout : nous nous apercevons que, s'il faut 2,1 enfants par femme en moyenne pour que les générations se renouvellent, les peuples qui aujourd'hui dominent encore la planète sont passés en dessous de ce taux minimal. Etats-Unis et Japon : 1,8. Dans l'ensemble de l'Union soviétique : 2,1, bien qu'il faille faire une différence entre les Républiques musulmanes et les autres où le niveau est environ de 1,8. Au sein de la Communauté européenne, le taux moyen est un peu inférieur à 1,6 enfant par femme, un taux qui recouvre des situations nationales divergentes : 1,3 pour la RFA (dans trois cents ans, normalement, il n'y a plus d'Allemands) ; 1,4 pour les pays du Benelux, la Scandinavie, l'Italie ; 1,55 pour la Grande-Bretagne. Et la France, curieusement, est en tête avec 1,8. J'ajoute que, contrairement à l'opinion courante, cela ne s'explique pas par la fécondité particulière des femmes les plus récemment arrivées dans notre pays, dont au contraire les comportements de natalité s'alignent assez vite sur les nôtres. L'explication est ailleurs : il y a, en France, une relation avec l'avenir un peu moins détériorée qu'en d'autres lieux.

En particulier, notre rapport mental avec l'économie a beaucoup évolué. On a assez dit que l'industrie, l'activité productrice, la croissance étaient nées dans l'Europe du Nord, en pays protestant, où la relation à l'argent n'était pas celle culturellement créée par l'Eglise catholique, chez des peuples plus préparés au rassemblement d'hommes par grandes masses et à la discipline. Il y aurait des vertus que, communément, on appelle prussiennes et qui ont fait tache d'huile dans le monde entier. Et puis, Taylor a fait son temps, les grandes concentrations industrielles aussi. On sait moins bien les gérer, on en vient à l'unité à taille humaine, à la flexibilité, à la souplesse. L'électricité, la miniaturisation des produits, l'informatique aujourd'hui, le traitement à distance de l'information, la diminution

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

du poids moyen de tout ce qui s'échange, l'extension des services par rapport au domaine de la production modifient la géographie. Les zones dynamiques, dans l'Europe de maintenant, se situent davantage au Sud qu'au Nord. L'Italie, l'Espagne sont en plein réveil. Quant à la France, toutes les observations sociologiques et psychologiques approfondies dont nous disposons nous permettent de dire qu'elle se trouve dans le même état. Il s'y crée, par exemple, beaucoup plus d'entreprises qu'avant, même s'il y a, de ce côté-là, une trop grande mortalité infantile contre laquelle il faut lutter.

La France est donc en plein réveil, mais elle reste entravée dans ce réveil. Et autant, en Italie, en Espagne, cette nouvelle relation culturelle à l'économie montre tout ce dont elle est porteuse, autant nous avons toujours, en France, l'impression d'en profiter moins. Et c'est pourquoi il faut s'interroger sur la toute-puissance de notre appareil d'Etat.

Nous sommes probablement, avec la Chine, la plus ancienne nation de haute tradition d'Etat. Nous sommes d'ailleurs, en Europe, le seul pays où l'on peut dire que l'Etat a militairement fabriqué la Nation, alors que l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, mais aussi, dans une certaine mesure, la Grande-Bretagne et en tout cas l'Espagne, ont vu, petit à petit, la Nation, déjà vivante, déjà culturellement consciente et commune, susciter un Etat, et parfois relativement tard. La France s'est faite par son centre, par l'armée et par les voies de terre. Mais la voie de terre, c'est coûteux à établir, à entretenir, à surveiller. D'où, dès le début, une relation financière avec l'Etat beaucoup plus forte que chez les peuples qui sont venus à l'économie d'échanges par la voie d'eau et qui payaient donc moins en infrastructures et en frais de surveillance.

Longtemps, notre économie s'est mal portée. Nous regardions avec arrogance, une arrogance un peu militaire, nos voisins britanniques ou allemands, mais ils nous damaient le pion en matière industrielle. L'Allemagne avait bâti - démarrant plus tardivement que nous, pourtant, sur le plan des découvertes et des techniques comme le chemin de fer - une industrie une fois et demie, sinon presque deux fois, plus importante que la nôtre. Et la France avait mal à son industrie. Le monde patronal se plaignait de ce que la fonction de chef d'entreprise était moralement disqualifiée aux yeux du peuple de France, de ce que le mot de profit ne pouvait pas être prononcé,

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

de ce que la moitié gauche du pays, loin de comprendre tout cela, rêvait au contraire de tout casser. Du coup, la France n'osait pas donner le pouvoir à la partie gauche de la représentation du suffrage universel, tellement cela risquait d'être dangereux pour l'appareil productif.

La gauche a fait du chemin. Non comme la gauche allemande ou espagnole, par une délibération de congrès, en crise, en temps d'opposition. Mais, en tout pragmatisme, nous avons constaté que la pensée étatique, collectiviste, que l'on appelle socialiste, qui se veut redistributrice et qui croit qu'une société plus juste ne pourrait se faire que par l'appareil de l'Etat, n'est efficace nulle part. La gauche, aujourd'hui, s'incarne surtout dans une réclamation de justice sociale : le socialisme par l'équité des règles du jeu, et non par la substitution de l'Etat à chaque agent producteur. Il reste qu'elle était venue au pouvoir avec la charge doctrinale du socialisme administratif, étatique. La rencontre culturellement heureuse, financièrement malheureuse, avec la balance des paiements, en 1982, a provoqué un choc, face auquel le chef de l'Etat a su, en quelques jours, mesurer la totalité des enjeux et mesurer ce qu'allait représenter, dans le pays et dans la culture de la coalition politique qui l'avaient porté au pouvoir, le fait de dire : *"Nous restons dans le Système monétaire européen, nous restons dans les règles du jeu d'une économie de compétition. C'est dans une économie de compétition et d'entreprises privées que nous jouerons le jeu du progrès et de la justice sociale."*

Le rôle de l'entreprise, la fonction du chef d'entreprise, la nécessité du profit ont été puissamment réhabilités. Les chefs d'entreprise, les responsables bancaires de notre économie jouent pleinement leur rôle. Au fond, maintenant, ces problèmes sont presque des vieilles lunes. La modernisation des entreprises a été largement entamée. Le président Pompidou avait beaucoup insisté sur ce point : *"Industrialisation"*, disait-il. Ce qui s'est passé depuis le premier septennat de François Mitterrand permet que cette modernisation soit désormais acceptée, non seulement par les chefs d'entreprise et leurs banquiers, mais par l'ensemble de la population. Mieux : nous sommes en train de franchir le pas d'une représentation de cette modernisation, non seulement à travers des machines ou des techniques de gestion, mais grâce aussi à une

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

modernisation vraie des relations entre les hommes, de la communication, de l'information, des mécanismes de l'autorité et de la décision.

Cela étant acquis, pour permettre à notre pays d'être à la hauteur de ses responsabilités internationales et de celles de l'Europe, à la hauteur de son destin, il faut passer à la modernisation de cet appareil de l'Etat qui, par sa force même, sa force historique, est un obstacle à sa flexibilité, à son adaptabilité rapide.

Des responsabilités à prendre, une dignité à trouver

Quels sont les principaux blocages que nous rencontrons ? Quelles sont les situations auxquelles il faut porter remède ? Je crois que le blocage principal réside dans la désespérance des hommes. Des hommes et, bien entendu, des femmes ; une promotion de la situation et de la condition féminines fait partie des éléments nécessaires à la solution. Nous avons laissé s'installer, historiquement, des règles beaucoup trop contraignantes de sélection, de stratification sociale, de limitation et de contrôle excessifs des promotions. Ces dernières s'effectuent sans que soient prises en compte les réalisations sur le terrain. Nous avons aussi laissé se détériorer les conditions relatives de rémunération par rapport au privé, ce qui, aujourd'hui, rend l'aspect financier et budgétaire de la rénovation du secteur public particulièrement difficile.

Pouvons-nous faire passer aux quelque 5 millions de personnes qui ont l'Etat comme employeur principal, direct ou indirect, le message : *"Il y a, il doit y avoir, dans l'exercice d'un métier du service public, des responsabilités à prendre, une dignité à trouver, une carrière à faire..."* ? Qu'y avait-il à dire aux ouvriers d'entretien de la RATP, ou aux infirmières ? Il a fallu très longtemps pour que l'on comprenne les deux grandes inquiétudes que ces dernières n'osaient pas exprimer et qui, dans la bataille, n'ont guère été rendues publiques. La première est que ces infirmières françaises savent qu'elles sont les seules en Europe à avoir, par leur diplôme, le droit d'effectuer certains actes médicaux. Et elles sentaient venir

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

souterrainement, à travers l'édification européenne, la naissance d'une réglementation uniformisante qui les aurait amputées de ce qui fait pour elles la dignité éminente de leur fonction réelle, justifiée par des études et des examens plus sévères qu'ailleurs. Leur seconde inquiétude était plus grande encore : elle tient à la nature assez particulière de leurs relations avec le corps médical qui commande dans les hôpitaux.

Tout ce qui touche à la gestion sociale est à revoir. Lorsque le responsable d'une entité ou d'un organisme public, ou même d'une entreprise publique, veut bien se pencher sur l'intérieur de sa maison, il y découvre la désespérance des gens qui servent dans la certitude qu'ils n'arriveront jamais au sommet de la hiérarchie. Cette vraie question est actuellement posée à la totalité du secteur public, administratif, industriel et bancaire. Je ne sous-estime pas le poids de ces propos. Mais je pense qu'il va nous falloir, dans la fonction publique au sens strict, comme dans le secteur public industriel et commercial, insister sur des déroulements de carrières normaux. Et réduire les stratifications d'une sociologie mandarinale née du système de concours.

Ce sera d'autant moins aisé à réaliser que les difficultés que rencontre la fonction publique sont également ressenties au sommet de la hiérarchie. Inquiéter ou déstabiliser la haute fonction publique n'est sûrement pas la manière la plus facile d'aborder le problème ! Et pourtant, il faudra sans doute en passer par là. Faut-il diviser par deux le nombre des places offertes au concours externe de l'ENA et multiplier par deux les places offertes au concours interne ? Faut-il se débarrasser des concours, faire de même dans les grandes écoles scientifiques, accélérer les promotions par le rang, sur reconnaissance de travaux faits, de mérites, de capacités ? Et si oui, sous quelles conditions de collégialité des jugements ? Il ne s'agit évidemment pas de revenir à l'arbitraire de "la tête du client". Pouvons-nous trouver, en même temps, des conditions de négociation avec les organisations représentatives des personnels telles que les critères et les manières de faire soient acceptés ? Faut-il et, si oui, jusqu'où pouvons-nous introduire l'intéressement dans la rémunération des personnels dont l'Etat est employeur ? Si ce mot, techniquement, renvoie à quelque chose d'évaluable et de compréhensible dans les entreprises du secteur public, a-t-il le moindre sens dans la fonction

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

publique ? Faut-il même prendre le risque d'en parler ? A quel type de mise en cause généralisée s'expose-t-on dès que l'on y touche ?

La mobilité aussi est un mot qui doit retrouver du sens. On ne peut pas supposer que chaque homme ou chaque femme trouve, à son premier emploi dans la fonction publique, celui qui lui conviendra le mieux pour toute sa vie professionnelle. Il faut offrir à chacun des chances de tenter autre chose, avec, probablement, plus de facilités pour prendre racine dans un nouveau secteur.

Il est impossible de passer ici en revue tous les problèmes de rémunération, mais ils sont inquiétants. Nous commençons par le secteur de l'Education, en sachant qu'il comprend 750 000 enseignants et 200 000 agents non enseignants tout à fait indispensables au bon fonctionnement du système. Or, c'est parfois l'insuffisance du nombre de ces derniers qui a les conséquences les plus graves. Aujourd'hui, on ne peut plus recruter des professeurs de physique, de mathématiques et de chimie, dans des conditions normales pour nos collèges et nos lycées, tant le secteur privé les attire, à des conditions de rémunération doubles de ce que l'Etat peut offrir.

Je me méfie pourtant beaucoup du salaire au mérite, récusé d'ailleurs par les meilleurs praticiens de l'industrie privée, ceux qui ont une expérience et qui savent de quoi il s'agit. Toute activité créatrice, de nos jours, est collective. Et s'il y a mérite ou productivité, c'est souvent œuvre collective par atelier, par département, par service. Je serais très inquiet d'une intensification sauvage de la compétition entre personnes, dans les mêmes unités de production. Et pourtant, nous avons besoin de procédures d'évaluation acceptées. Il faut donc les discuter, les négocier et les définir dans des conditions où elles aient une légitimité reconnue.

Nous ferons du chemin, significatif, avec une politique indemnitaire reconnaissant la spécificité du métier d'enseignant, identifiant les cas particuliers de difficultés. Le ministre de l'Education nationale est en charge de ce dossier. C'est probablement dans un assouplissement de la grille qu'il faut trouver des solutions, en introduisant des rémunérations indemnitaires particulières à chaque type de métier ou chaque type de contrainte. Pour autant, s'il y a une grille des salaires, c'est qu'elle est aussi une sécurité et qu'elle fut revendiquée comme telle. Nous en tiendrons compte. J'ajoute que l'évolu-

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

tion des structures n'est pas facilitée par la multiplicité, d'une part, et la faiblesse, de l'autre, des interlocuteurs syndicaux susceptibles d'être des partenaires.

La formation permanente a été négligée

Mais, bien sûr, tout passe par la formation des hommes, y compris la formation permanente, que la fonction publique néglige par trop. La République, n'a pas, jusqu'à présent, fait dans son propre secteur ce qu'elle a proposé dans l'entreprise privée. Les lois Auroux, qui ont tellement inquiété en leur temps et dont il s'avère, aujourd'hui, qu'elles ont permis un nouveau type de dialogue social dans l'entreprise et par là, peut-être, créé un peu de flexibilité, n'ont pas d'équivalent pour les fonctionnaires. Là aussi, il y a une recherche à faire. Enfin, nous nous efforcerons d'introduire dans la fonction publique le souci de mobilisation collective et de modernisation cogérée qui s'abrite derrière ce que l'on appelle ailleurs le projet d'entreprise. Les personnels ont beaucoup à dire sur les conditions de travail qu'on leur offre. Une réflexion collective sur un autre devenir de l'unité en cause, en écoutant au maximum et en s'assurant des meilleures conditions de cette écoute est-elle envisageable ? C'est ce que j'ai fait dans ma propre mairie - 680 personnes - et j'ai recueilli une masse d'idées nouvelles, j'ai trouvé une imagination surprenante au service de l'amélioration des tâches. Ce qui est possible avec quelques centaines de personnes l'est-il avec plusieurs millions ? La modernisation du secteur public se joue là. Il y faudra du temps et de la ténacité.

Mais cet immense chantier que nous ouvrirons - la modernisation de l'Etat - ne se bornera évidemment pas à éliminer ce que j'ai appelé la désespérance des hommes, bien que celle-ci en soit un élément essentiel. Il y a aussi des réformes hardies à faire en ce qui concerne l'appareil. Elles sont trop nombreuses pour être longuement évoquées ici.

Il faudrait, par exemple, radiographier les administrations centrales, diagnostiquer ici ou là tel service, tel bureau, telle direction devenus inutiles. Il se peut aussi que l'on trouve, dans les quatre niveaux de collectivités territoriales - communes, départements,

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

régions, Etat -, des formes d'organisation ou des structures redondantes. Depuis que la décentralisation a conféré aux départements la propriété et la responsabilité immobilière des collèges, et aux régions celle des lycées - dichotomie qui, d'ailleurs, suscite quelque perplexité -, a-t-on le même besoin d'un service central des constructions scolaires au ministère de l'Education nationale ?

Déverrouiller l'exportation

Pensons aussi à notre système d'aide à l'exportation. Dans ce domaine, une des faiblesses de la France tient à la difficulté qu'éprouvent les divers intervenants à travailler ensemble : ambassades, administrations centrales, service d'appui juridique et entreprises elles-mêmes. J'ai convié tout le monde à se rassembler dans des "clubs-pays" avec, pour chacun, les deux ou trois plus grands banquiers ayant des créances sur le pays en question et les entreprises qui y détiennent des parts de marché significatives. Il s'agit de coordonner, lors de réunions régulières, les décisions importantes, sauf si elles sont d'ordre militaire, et tout en préservant, bien sûr, le secret des stratégies commerciales. Il s'agit de faire en sorte que la concertation soit rapide, qu'aucune Bastille administrative ne puisse se retrancher sans recours derrière sa bureaucratie anonyme. Chaque administration restera, naturellement, maîtresse de sa décision, mais au moins elle aura écouté l'information qui vient des autres.

Quant aux petites et moyennes entreprises, lorsqu'elles tentent d'aborder les marchés extérieurs, elles ont plus de difficultés que leurs concurrentes allemandes ou autres, parce qu'elles sont souvent seules, sans l'appui immédiat de conseillers qui les accompagneraient dans leurs démarches à l'étranger. Elles sont contraintes, de surcroît, à toujours revenir en France pour obtenir une autorisation de la Direction du Trésor, une garantie de la Coface, alors que leurs concurrentes sont en mesure de décider simultanément, sur place, de leurs offres techniques et de leurs offres financières.

C'est pourquoi nous cherchons, en dynamisant le Centre français du commerce extérieur, en systématisant sa relation avec les chambres de commerce et d'industrie, à diminuer la zone de res-

ETUDES et REFLEXIONS

Pour
une modernisation
de l'Etat

ponsabilité directe de l'Administration, à faire tourner celle-ci en meilleure synergie, à augmenter le champ des responsabilités inter-professionnelles du secteur privé.

Il faut en même temps multiplier les moyens, soit publics, soit privés, de fournir à toute entreprise moyenne ou petite qui veut aller à l'exportation, les services de traduction, d'aide juridique à la négociation des contrats, à la connaissance du droit commercial local, d'investigation et de prospection, etc. Mais ce ne sont pas là des tâches relevant principalement de l'administration publique !

Les "clubs-pays", l'élaboration, petit à petit, d'une charte du commerce extérieur, qui sortiraient d'une négociation entre les administrations de tutelle, le CFCE et les chambres de commerce et d'industrie, le CNPF lui-même, qui définiraient des procédures, des manières d'ajuster les décisions, seraient une réponse, une façon de déverrouiller.

Mais, quels que soient le secteur et les structures considérés, nous n'allons pas entreprendre une politique de réduction systématique des effectifs sans tenir compte de la réalité des tâches. Depuis huit ans, chaque année, de budget en budget, premier ministre et ministre des Finances s'honorent d'afficher un compte global des créations et des suppressions d'emplois dans la fonction publique, en bloc, avec une diminution forfaitaire et un effet de publicité. Je considère que ce procédé est, désormais, à bout de souffle.

Je conclurai d'une phrase simple. Si un dossier de cette ampleur peut aboutir à quelque chose de positif, d'efficace, à un réveil de notre pays et à une dynamisation de notre fonction publique, on le verra dans cinq ou six ans. Faut-il, pour autant, en refuser le risque ?

Michel Rocard