

Introduction

Alain Nonjon

*« L'État, depuis 1789, a absorbé de façon diabolique les droits de chacun et je me demande si sous le nom de la totale souveraineté de l'État l'avenir ne nous réserve pas une tout autre tyrannie, servie par le despotisme d'une bureaucratie française »
(Friedrich Nietzsche, Fragments posthumes, 1887-1888)*

*« L'État est un être énorme, terrible, débile Cyclope d'une puissance et d'une maladresse insignes, enfant monstrueux de la Force et du droit qui l'ont engendré de leurs contradictions. Il ne vit que par une foule de petits hommes qui en font mouvoir gauchement les mains et les pieds inertes et son gros œil de verre ne voit que des centimes ou des milliards »
(P. Valéry, Autres Rhumbs, Gouverner c'est choisir, Pierre Mendes France)*

Plus que jamais les États sont jugés responsables au cœur de la crise ouverte en 2007... endettement par insouciance des lendemains, impuissance dans l'organisation d'une relance — face à

une dépression dont l'ampleur était sous-estimée —, cécité dans les conséquences de leurs dérives passées, absence de crédibilité dès qu'il s'agissait de réduire déficits et réamorcer la croissance. À l'image du gouvernement américain, l'État en France a été aussi au cœur des critiques : difficultés à proposer une réforme fiscale, allers-retours du bouclier fiscal à la fin de la sanctuarisation de certains hauts revenus, impuissance dans l'évaluation des politiques publiques... Hier keynésien, et attaché à une augmentation de la dépense publique, aujourd'hui libéral et minimaliste, l'État doit impérativement ouvrir le chemin de la réforme et se repenser à l'heure où pourtant le mouvement spontané, et en particulier en France, est une demande croissante de services publics (santé, éducation, sécurité), de dépenses (investissements publics, en nouvelles technologies, recherche-développement, retraites, indemnisation du chômage). La mondialisation, l'intégration à l'Europe qui s'élargit et s'approfondit (du moins est-ce son désir) la concurrence exacerbée (les écarts, même européens, sont importants entre les taux d'imposition des profits des entreprises : de 10% en Irlande, à 18% en Hongrie, ou 33% en France ; et les pays d'Europe centrale ont presque tous annoncé leur volonté de passer à un système de « flat-tax » avec un taux d'imposition unique faible (15 %) pour la TVA, l'imposition des profits et des revenus)... Tout incite à reposer en termes neufs la question de l'État et toutes les questions qui y convergent : question du capitalisme, question démocratique, question sociale, question des rapports avec l'extérieur.

Hélas ! Voilà de longues décennies que la réforme de l'État est une arlésienne ou un chantier annoncé... mais pas conduite à terme au risque d'entretenir trois fléaux : l'alourdissement intolérable de la dépense publique, l'exode inévitable des cerveaux et la corruption, seule opportunité de fluidification des engagements à tenir. Les mots d'ordre fleurissent face à cet État dans tous ses états : « *État impartial, République irréprochable, mammoth*

dégraissé, État efficace, État frugal, État métronome ou à défaut maître des horloges, un mieux d'État par un moins d'État »... Du rapport Gillerot d'avant-hier aux rapports Picq lointains (1994) et aux diagnostics alarmants (R. Fauroux et B. Spitz : *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique...* 800 pages pour dénoncer l'immobilisme), il n'est pas de jour où l'objectif de réforme ne soit jugé prioritaire... tant elle est attendue mais difficile : désabusé, de Gaulle aurait déjà eu cette formule (authentique ou apocryphe, mais si synthétique) sur « *la difficulté de gouverner et donc de réformer un pays qui produit plus de 350 variétés de fromages* ». 2007 n'a pas échappé à la règle : l'état d'urgence pour la réforme de l'État a été une nouvelle fois déclaré. Les domaines ont été bien circonscrits, les priorités bien établies : réorganisation territoriale avec plus d'initiatives décentralisées, bond qualitatif depuis les préfets de régions de 1964, rationalisation administrative, simplification de la vie des entreprises et des administrés... mais une fois de plus, comme le note un grand commis de l'État, « ce ne fut pas le grand soir de la dépense publique (J. Arthuis).

La France reste étrangement une société de connivences, de privilèges, ralentie par son corporatisme, la défiance de ses citoyens exprimée par un vote populiste, l'abstention et le rejet du politique en bloc ; La France est à la traîne par rapport à la transparence de l'État et réagit par exemple aujourd'hui d'autant plus frileusement aux valises de billets pourtant connues depuis longtemps ou aux effets de traîne d'un système de financement des partis où 20 ans après on juge un ancien président de la République. Blanchi plus rapidement que son procès n'avait été instruit. La corruption paraît insidieuse et plus élevée que chez certains de nos partenaires, les médias sont moins un quatrième pouvoir capable d'éviter certaines dérives et leur surveillance, et parfois leur faiblesses économiques facilitent l'emprise de l'État par rapport à l'Allemagne, la Scandinavie et les Pays-Bas. L'État

est peu impartial, clientéliste, et peu efficace. L'État a du mal à protéger ses citoyens contre les nouveaux risques (perte d'emplois, cycles économiques). L'État a du mal à se réorganiser en termes de contre-pouvoirs, de « *checks and balances* » qui permettent une autonomie d'action suffisante tout en limitant les groupes d'intérêt. L'État cède trop facilement à l'exigence démocratique du fait, d'une part, de la complexité et de l'opacité des structures politiques et administratives, et à l'éclatement et au caractère aléatoire des procédures de contrôle d'autre part.

Pourtant, céder à l'alarmisme, et renoncer à une réforme de l'État, serait lourd pour les générations futures.

On peut tracer des voies sans dogmatisme, sans précipitation comme ceux qui n'ont d'yeux que pour une privatisation de l'État simplement parce que le privé offrirait le meilleur rapport qualité/prix. Il est certes vrai que le capitalisme, comme le disait Schumpeter, « *substitue aux bas de soie que portaient les reines des bas en nylon pour les ouvrières... C'est le génie entrepreneurial du capitalisme que de découvrir de tels biens qui pour être de moins bonne qualité sont beaucoup moins chers et deviennent accessibles au grand nombre. L'État pourrait procéder à de tels arbitrages mais sa logique est différente. Le secteur public fixe d'abord la qualité du bien voulu et cherche ensuite à minimiser les coûts...* » C'est là une différence fondamentale... « *Faut-il alors se contenter de l'inertie ?* » s'interroge D. Cohen dans une de ses chroniques sur « l'État imparfait » ?

Les chantiers de l'État français doivent d'abord procéder d'une saine évaluation des atouts de la France : natalité élevée, système de transport et de télécommunication efficace, des enseignants et des chercheurs de premier plan (en mathématiques, la France collectionne les médailles Fields, des entreprises maîtrisent la

frontière technologique dans des secteurs stratégiques comme le nucléaire, l'aéronautique, la pharmacie).

La seconde étape est la prise de conscience des impératifs de concurrence car peu d'États européens se sont engagés dans la voie de la convergence fiscale par exemple. Dès lors, une politique de l'État innovante devrait être de définir des domaines prioritaires :

- L'éducation : des performances au niveau primaire et secondaire pour la croissance du pays ; les scores Pisa n'ont cessé de se détériorer au cours de la dernière décennie. Dans le même temps, récuser les critères des classements (*idem* pour les universités, à l'aval du classement de Shanghai) suffit-il à avancer ? On sait que les dépenses de recherche-développement et d'éducation supérieure sont trop faibles par rapport à celles observées aux États-Unis (chaque étudiant reçoit 23 000 \$ d'argent public aux États-Unis, 9 000 en France). L'application mécanique de la règle de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite n'est pas la panacée. Elle a conduit à supprimer des milliers de postes d'enseignement, au creusement des inégalités par l'école. La France est désormais le pays de l'OCDE où les résultats scolaires sont le plus fortement corrélés à l'origine socio-économique. Accroître la productivité de l'État ne consiste pas simplement à ne pas remplacer tous les fonctionnaires qui partent à la retraite, mais aussi à essayer de faire réaliser les mêmes tâches, dans certains et pas tous les départements des administrations, par un effectif moindre.
- Un second domaine prioritaire est celui de la politique industrielle : dès le milieu des années 1990 la France décroche par rapport à ses voisins et concurrents de l'OCDE. Si nous avions maintenu notre commerce extérieur au niveau de 2000, notre

PIB serait supérieur de 100 milliards d'euros, ce qu'il est aujourd'hui. Pour inverser la tendance, il faut réinventer la politique industrielle, en particulier la rendre moins clientéliste et au contraire plus compatible avec la concurrence de certains secteurs.

- La refonte de nos élites est urgente. Elles sont accusées de trois maux : inefficacité pratique et théorique de leur formation, interpénétration du monde politique, économique et administratif (43% des 200 premières entreprises sont dirigées par des membres issus des grands corps d'État) et déresponsabilisation. Elles vivent souvent de l'État comme l'a évalué Y. Cannac (membres de l'administration, professions à statut spécial, dont l'activité est tributaire des largesses des pouvoirs publics — agriculteurs, médecins ou membres des associations...) et dès lors le clientélisme remplace le compromis historique et fécond entre État et marché, jadis élaboré au travers des corporatismes. À l'État de rénover la notion des « droits acquis » et de refonder son autorité notamment autour d'un nouveau contrat social entre les citoyens qui vise à projeter la nation dans la mondialisation.
- Repenser l'État est une nécessité : c'est le mettre aux normes de justice et d'impartialité qui prévalent chez nos concurrents européens, surtout à l'heure où des arbitrages s'imposent dans la dépense publique avec la demande forte de services publics propre à la France et son vieillissement plus lent mais inexorable. Gagner en productivité (part de la rémunération à la performance) et recentrer les fonctions de l'État sont impératifs. La gouvernance d'État gagnera à une participation active des citoyens aux choix décisifs pour leur destin collectif et à un suivi pour que fonctionnaires et administration puissent rendre compte de leur administration devant les citoyens.

- Des exemples existent comme la Suède où de 1993 à 2000, les dépenses publiques ont été réduites de 15 points de PIB, et on est passé d'un déficit public de 12 % du PIB à un excédent public de près de 3 % du PIB... Le taux de chômage a baissé de 9 % à 4 % de 1993 à 2000 malgré la réduction de 15 % du nombre d'emplois publics. Ceci est dû à une forte hausse des emplois privés liée à une reprise de la demande privée (consommation et investissement) après le début de la période de redressement des finances publiques. Il n'y a pas eu de réduction du niveau de services publics fournis à la population dans les secteurs de l'éducation, de la santé... ni de la qualification de la population. L'amélioration de la productivité de l'État s'est faite sans baisse de la fourniture des biens publics importants... Leçon à méditer.

Il est donc temps de faire une véritable révolution culturelle qui intègre l'organisation de la société, le fonctionnement de notre système politique, le monde du travail, les instruments de protection sociale, les modes de consommation, les rapports marchands culturels et militaires avec le reste du monde, de retrouver un modèle français comme jadis le colbertisme français — ces faveurs massives au secteur privé que Colbert assimilait « *à des béquilles à l'aide desquelles les industriels devaient se mettre en mesure d'apprendre à marcher le plus tôt possible* ».

Il est urgent plus que jamais de réformer l'État : le temps est de plus en plus compté avec la nouvelle échelle de temps introduite par la crise, et internet.

« Le vrai problème n'est pas celui de la dimension de l'État, trop d'État, pas assez d'État, question futile ! Nous avons besoin dans ce siècle agité d'un État rapide... » disait R. Fauroux il y a déjà 10 ans.... ! Encore faut-il que les Français se rappellent les sages conseils de Tocqueville : *« Si les Français qui firent la Révolution*

étaient plus incrédules que nous, en fait de religion, il leur restait du moins une croyance admirable qui nous manque : il croyaient en eux-mêmes ! »