

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

La mondialisation, la construction européenne et la complexification de la vie économique ont conduit la plupart des nations industrialisées à d'importantes réformes de l'intervention publique et de l'organisation de l'État. Quels enseignements tirer de ces expériences ? En associant des économistes, des juristes, des sociologues et des spécialistes de la gestion publique, le colloque qui s'est tenu en décembre 1999 au CAE tente de faire le point sur ces réflexions.

La réunion de janvier du panel de conjoncture a confirmé la perspective d'une croissance forte en France et dans la zone euro cette année, tout en soulignant les risques liés aux tensions sur les marchés d'actifs et de matières premières.

Pierre-Alain MUET

SOMMAIRE

p. 1 - Colloque 'État et Gestion publique'

p. 3 - Discours d'ouverture d'Émile Zuccarelli

p. 7 - Le point de conjoncture

n° 1/2000

VENDREDI 11 FÉVRIER 2000

État et Gestion publique

Ce colloque avait pour objectif de confronter les réflexions des praticiens et celles des chercheurs en sciences sociales sur les principes d'organisation de l'État face à la reconfiguration de son rôle. Il a été introduit par le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, Émile Zuccarelli et conclu par Pierre Joxe, Premier Président de la Cour des Comptes.

Restituer la richesse des interventions est une entreprise forcément réductrice. Ce compte rendu vise à dégager quelques idées-forces, en distinguant les points de consensus et de controverse portant sur les fondements des réformes et sur leur mise en œuvre.

Les fondements des réformes

On assiste depuis plus de vingt ans dans de nombreux pays de l'OCDE à un profond mouvement de réforme du secteur public qui répond à deux types d'objectifs : remédier au déséquilibre des finances publiques par une recherche de l'efficacité et de la clarification des missions ; améliorer la qualité des administrations au service des citoyens. Ce mouvement a, en général, été conduit avec pragmatisme, par un foisonnement d'expériences comportant des essais et des erreurs, comme le souligne Anne-Marie Leroy. Il résulte fondamentalement de deux constats.

En premier lieu, celui d'un accroissement de la pression exercée par la globalisation et par la construction européenne sur l'organisation nationale. Ceci est en particulier visible au plan juridique, le droit européen entraînant une évolution rapide de notre droit national dont il résulte un besoin de justification des interventions de l'État, voire de refondation de l'action publique (Antoine Lyon-Caen). En second lieu, ce-

lui de la non-optimalité fréquente du rapport qualité/coût de notre service public, ses défauts étant notamment mis en évidence par les travaux d'analyse comparative de l'Inspection générale des Finances, le rapport Bert/Champsaur et le rapport de la Cour des Comptes, récemment rendus publics : saupoudrage, cloisonnement excessif, absence de vision prospective, de gestion des ressources humaines et même d'indicateur d'activité et de performance.

En outre, les implications de la complexification de la vie économique, mises en avant par Pierre Rosanvallon, se caractérisent par l'apparition d'exigences nouvelles, à la fois en raison de l'émergence de « nouveaux risques » (sanitaires, par exemple) et d'une demande de personnalisation des services, obligeant à gérer autrement le couple unité/diversité comme le note Gilbert Santel. Les frontières entre public et privé évoluent. Il faut reconnaître que l'État n'est pas omniscient. L'apparition de nouveaux besoins de services publics est accompagnée d'une forte demande pour que l'État contribue à réduire les incertitudes. On assiste par ailleurs à une redéfinition du service public, évoluant de la production d'équipements collectifs vers celle de services plus individuels, au premier rang desquels figure l'éducation.

Ces transformations conduisent à des interrogations sur la dépense publique, deux aspects prenant de l'importance. D'une part, la gestion des finances sociales, en raison de leur part croissante dans les dépenses publiques et, d'autre part, la situation des finances locales à moyen terme (Jean-Louis Guigou). À ce propos, le constat partagé est que la décentralisation est inachevée, ce qui pose les questions du financement et du degré d'autonomie des collectivités locales : quels critères pour la péréquation ? (Véronique Hespel). ▶

Le constat global est donc celui d'une transformation indispensable du rôle de la puissance publique, ce qui suppose une réflexion à la fois sur son organisation et sur l'amélioration des performances du service public au meilleur coût.

Une adaptation de l'existant est bien sûr envisageable et suffisante lorsqu'il s'agit, par exemple, de mettre en cohérence le droit national avec le droit européen. Mais le problème est souvent plus aigu et touche non seulement l'organisation même des services de l'État mais pose aussi des questions telles que l'évolution de la décentralisation, la pénalisation de la vie politique, la gestion des décisions et le contrôle des autorités indépendantes auxquelles est déléguée la mise en œuvre de l'action publique.

Deux grandes Écoles de pensée, inspiratrices des réformes de l'État

Selon la présentation qu'en fait Jérôme Vignon, l'École « managériale » se fonde sur une analyse coûts-bénéfices privilégiant de fait la privatisation et l'externalisation des tâches effectuées par les administrations publiques et sur une gestion des individus par les incitations. L'École « procédurale » s'attache à la pertinence des règles au regard des attentes des citoyens, se fonde sur la mise en place de mécanismes participatifs et de retour sur expériences (évaluation) ainsi que sur la recherche de la performance collective des acteurs publics.

L'opposition théorique entre les partisans de chacune de ces deux Écoles peut aller assez loin : Marie-Anne Frison-Roche défend la thèse de la banalisation de l'État, qui doit lui-aussi justifier l'usage de son pouvoir, et de la disparition progressive de la distinction droit public/droit privé, dès lors que les conflits d'intérêts sont reconnus et que l'approche contractuelle devient la règle.



Jacques Fournier, Pierre Joxe, Gilbert Santel, Pierre Rosanvallon et Jean-Louis Guigou

L'opposition entre « efficacité » (École « managériale ») et « règles » (École « procédurale ») n'est cependant pas aussi marquée dans la pratique, les deux approches ayant finalement en commun de mettre l'accent sur les mécanismes de gouvernance et de remettre sensiblement en cause l'approche traditionnelle plus hiérarchique. Gérard Maarek parle à ce sujet du passage d'un modèle de réquisition à un modèle de régulation. Ces deux approches diffèrent en revanche au niveau de la mise en œuvre des formes de contrôle et de régulation. Pour Jean-Michel Charpin, ces deux approches sont plus complémentaires qu'alternatives. Il souligne le retard pris en France dans les réformes et propose de privilégier, dans un contexte qui sera fortement marqué par le renouvellement démographique, d'une part, l'information (comparaisons, évaluation, comptabilité analytique...), d'autre part, la gestion des ressources humaines (transparence, souplesse, incitations, suivi individuel...).

L'État bienveillant

Deux analyses s'affrontent clairement sur cette question. Jean-Jacques Laffont défend la thèse selon laquelle la vision optimiste d'un État « jacobin bienveillant », avec ses caractéristiques spécifiques (absence d'incitations monétaires et de sanctions, confiance sans limite accordée aux représentants de l'État ou aux hommes politiques délégués de l'intérêt général...) n'est plus adaptée à

la complexification croissante de la vie économique et sociale. Pour lui, la menace d'exode des plus compétents est sérieuse et le niveau élevé de « corruption » (entendue dans une acception large d'échanges de faveurs, à l'intérieur de l'administration comme entre l'administration et l'extérieur), telle qu'elle est mesurée par les organismes internationaux, est révélateur. Il convient en conséquence de mettre en place de nouvelles structures incitatives. À cet effet, il souligne l'intérêt d'explorer des voies de réforme telles que le développement des marchés pour certains services ou encore la mise en place de procédures de concurrence interne pour créer des incitations individuelles.

Cette approche suscite des critiques. La principale d'entre elles vise le poids jugé excessif accordé à la recherche de l'intérêt particulier par les agents qui semble fonder son analyse économique de l'État. Il est indéniable que des dysfonctionnements existent, à la fois d'ordre politique et d'ordre administratif. Laurence Tubiana se demande cependant si une « politique du soupçon » est la voie la plus efficace pour résoudre les problèmes. Edmond Malinvaud souligne de son côté les risques qu'il peut y avoir à abandonner des méthodes de gestion utiles (calcul économique, par exemple). Il insiste sur la nécessité de repenser les normes éthiques que font naître la complexification croissante des démocraties modernes et la mondialisation pour y valoriser la bienveillance.

Jacques Fournier considère qu'il peut exister d'autres moyens de résolution des problèmes, passant par la négociation et la coordination, sur la base d'une culture de l'intérêt général qui demeure très présente en France.

La mise en œuvre des réformes

Les points de consensus

Le besoin de refondation des présupposés de l'action de la puissance publique, de légitimité nouvelle ainsi que de transparence, est unanimement souligné.

Pour Pierre Joxe, l'amélioration nécessaire de la transparence doit bénéficier à la fois du renforcement du rôle du Parlement en termes de contrôle et d'évaluation (sur la base, en particulier, de travaux tels que ceux de la mission d'évaluation et de contrôle mise en place par l'Assemblée nationale), mais aussi, au niveau administratif, de la mise en place d'instruments de gestion et de déconcentration. Elle doit également, au travers de l'information des agents publics, être un élément de leur prise de conscience des dysfonctionnements existants.

La recherche de l'amélioration des performances en termes de gestion comme en termes de qualité et d'efficacité, notamment avec la mise en œuvre des programmes pluriannuels de modernisation (Pierre Séguin), ainsi que la responsabilisation des personnels et le besoin de

Suite en page 6 ►

Discours d'ouverture d'Émile Zuccarelli

Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation

Monsieur le Premier Président, Mesdames, Messieurs, mes chers amis, je veux d'abord remercier Pierre-Alain Muet de m'avoir invité à introduire les travaux de votre journée et surtout d'avoir pris l'excellente initiative d'organiser un colloque autour du Conseil d'Analyse Économique sur le thème « État et Gestion publique ».

Si vous me le permettez, Je voudrais user de ce privilège d'introduire les débats de deux manières, en vous exposant rapidement le sens et l'état d'engagement de la réforme de l'État. Mais au préalable, je vous ferai part de mon analyse sur certains points qui me tiennent à cœur et de quelques questions pour lesquelles vos réflexions m'apparaissent particulièrement utiles.

Je commencerai par la question du rôle de l'État qui va traverser, je crois, l'ensemble de vos travaux.

Quand on me demande, ma vision de l'État, je me définis souvent comme « un jacobin décentralisateur » car, par cette formule un peu provocatrice, je veux indiquer qu'il n'y a aucune contradiction entre ces termes. Ils ne se réfèrent pas aux mêmes fonctions. Si les collectivités locales participent bien de la définition de l'intérêt général, son expression achevée ne peut s'exercer qu'au niveau national qui conserve, à ce titre, la réalité du pouvoir nor-

matif. La décentralisation n'est pas un partage de souveraineté mais elle s'inscrit dans une forme de subsidiarité.

L'État peut seul garantir ce qui est l'essence même d'une Nation : il en est porteur des valeurs et de l'histoire. Il est, selon l'expression reprise du titre d'un livre de Philippe Delmas au début des années quatre-vingt-dix, *Le maître des horloges*. Cette maîtrise du temps est essentielle pour dépasser la tyrannie destructrice du court terme à laquelle pousse le marché. La capacité d'imposer une prise en compte des temps longs est un attribut de l'État. Celle d'accorder la priorité à la solidité de la société sur l'adaptation immédiate à toute nouvelle donne, notamment économique, et celle de garantir et d'imposer les solidarités nécessaires à la cohésion nationale également. La principale justification du rôle de l'État actionnaire me semble en découler. Sans doute, l'État doit-il aussi prendre garde à l'exercice indispensable des fonctions de régulation qui lui appartiennent. Je dois dire que je vois sans aucun enthousiasme se développer les autorités administratives indépendantes sur ce terrain. De la même façon, il faut éviter que la réglementation publique cède le pas à la normalisation ou à la certification d'origine professionnelle. Les événements sanitaires récents ne peuvent que nous le confirmer.

Et c'est pourquoi, entre autres, je me refuse à accepter la fatalité d'une Europe des régions dans laquelle se dissoudraient les États. Quelle est cette autonomie des régions à laquelle certains aspirent en s'appuyant sur la modernité de l'idée européenne ? Celle des régions plus riches qui croient échapper au devoir de solidarité financière ? Celle des régions plus pauvres qui y font appel en dehors de tout cadre commun ? Celle du retour aux principautés qui ne verrait pas le caractère illusoire des pouvoirs éparés de cette constellation protéiforme dans le jeu économique mondial qui s'imposera à elles ? Et ensuite, on viendra se plaindre, de la toute puissance des États-Unis par exemple.

Pour autant, l'État ne peut se satisfaire d'un fonctionnement trop centralisé. L'adage « on ne gouverne bien que de loin, on n'administre bien que de près » me semble d'une grande justesse. En traitant uniformément des situations trop différentes, en voulant tout régir dans le détail pour tous, la gestion centralisée se condamne évidemment à des performances globales médiocres et, sans doute aussi, à une plus grande inefficacité.

L'opposition entre *décentralisation et déconcentration*, à laquelle se livrent de nombreux élus locaux, ne me paraît pertinente que du point de vue étroit du pouvoir local qui s'y attache. Je préfère pour ma part

les considérer, dans les fonctions qui sont les miennes, comme deux modalités complémentaires, visant à rapprocher la décision opérationnelle de terrain afin de permettre les adaptations nécessaires.

En effet, pour l'essentiel, la décentralisation que nous connaissons en France n'est, jusqu'à présent, nullement incompatible avec les principes du pacte républicain qui assurent la cohésion nationale. Les compétences déléguées aux collectivités locales sont largement encadrées et assorties de dispositifs de sécurité. Lorsque le risque existe d'une trop grande inégalité de traitement des individus, l'État peut aussi reprendre la main, comme il y a peu sur l'aide médicale gratuite. Par ailleurs, les ressources financières disponibles pour les collectivités territoriales font largement intervenir la solidarité nationale.

C'est pourquoi, la convergence des deux mouvements de déconcentration et de décentralisation et leur combinaison variable permettent d'envisager de multiples voies pour approfondir le mouvement nécessaire de désengorgement et de clarification des rôles de l'État central. On peut ainsi imaginer des coopérations locales nouvelles entre services de l'État, établissements publics et collectivités locales pour la mise en œuvre des différentes politiques. On peut aussi imaginer des délégations données par les uns aux autres, de manière différente sur le territoire, en fonction des situations, des besoins et des capacités disponibles.

On peut enfin imaginer de refuser ces montages complexes et aller vers une clarification des rôles respectifs. Chez certains de nos voisins, les administrations locales fortes mettent en œuvre les politiques de l'État central aussi bien que celles de niveau local. ►



Pierre Joxe, Émile Zuccarelli et Pierre-Alain Muet

Il y a là un domaine de possibles que la commission de décentralisation récemment installée abordera et explorera peut-être.

Je ne voudrais pas clore mes réflexions, aujourd'hui, sur le rôle de l'État sans revenir sur l'Europe. *La construction européenne* est une réalité et, de mon point de vue, une nécessité dès lors qu'elle a pour objet la mise en commun volontaire d'intérêts des différents États. L'idée d'une Europe fédérale des États ne me heurte pas. Dans cette perspective, la subsidiarité est impérative.

Mais pour rester dans le cadre de votre colloque, la comparaison et les échanges, en matière de gestion publique, sont à encourager à l'échelle européenne. Le « benchmarking » est à la mode. Il peut nous offrir d'utiles points de repère et agir comme un stimulant. Il y a un an à Vienne, une réunion des ministres européens en charge de la fonction publique a permis d'aborder la question des « performances » des administrations publiques. Il a été convenu d'éviter l'écueil des classements ou des palmarès sans signification. À cette condition, l'utilité de distinguer les pratiques innovantes et la promotion commune d'indicateurs de résultats et de procédures de certification ont été retenues. L'objectif partagé par tous est bien de parvenir à une plus grande qualité des services publics, par une démarche de perfectionnement commune.

Je voudrais maintenant aborder une deuxième question centrale, après celle du rôle de l'État.

Comment doit se préparer, s'élaborer, puis s'évaluer l'action publique ?

Cette question dérange parfois. Peut-être d'ailleurs plus en France que dans d'autres pays qui nous sont proches. Mais elle est à mes yeux essentielle et elle ne peut être éludée. Il est vrai qu'elle touche à l'organisation et à la répartition des pouvoirs, à la place des experts, des dé-

cideurs politiques et des administrateurs. Elle introduit en particulier la rationalité sur le même plan que la légitimité donnée par le peuple aux élus.

L'inscription d'une question à l'agenda politique, l'élaboration de scénarios alternatifs préalables à la décision politique de l'exécutif, la conduite et la marge de manœuvre laissée au législateur, l'évaluation ex post de la mise en œuvre sont autant de moments clés pour l'action publique. De ce point de vue, la création de ce Conseil d'Analyse Économique, voulu par Lionel Jospin, est un temps important. Lieu d'expression indépendante, de composition pluraliste, destiné à éclairer librement le Gouvernement sans lui créer d'obligation, il est de nature à permettre d'avancer dans notre approche des problèmes.

L'évaluation des politiques publiques est un autre enjeu fort. Elle a été lancée dans notre pays en 1989 par Michel Rocard, dans le cadre du renouveau du service public, mais l'évaluation est loin d'avoir atteint la dimension souhaitable. Non pas que le conseil scientifique de l'évaluation ait démerité dans son rôle, loin de là, non pas que l'impulsion politique ait toujours fait défaut, ni que les administrations concernées aient été rebelles. Mais le constat est clair. Une quinzaine d'évaluations conduites en dix ans environ n'ont pas fait prendre la greffe. Les résultats sont généralement arrivés trop tard pour permettre des inflexions de politique. La relance opérée en 1998 intervient dans ce contexte. Resserrer le calendrier – l'objectif est que les évaluations soient disponibles au plus tard dix-huit mois après la décision de leur lancement –, ne pas viser d'emblée des évaluations trop complexes ou trop ambitieuses : telles sont les bases de cette relance. Cinq premières évaluations ont été décidées par le CIRE en juillet dernier. D'autres doivent être proposées

par le Conseil national d'évaluation d'ici le printemps et le rythme régulier de l'ordre de huit par an peut être atteint dès 2000.

J'ajoute que dans la foulée, nous nous sommes détachés de l'idée que l'évaluation ne pouvait concerner que le niveau de l'État. Les collectivités locales sont évidemment concernées et, m'a-t-il semblé, très intéressées par le développement de la démarche.

En outre, la prise en compte des propositions par les ministères concernés sera déterminante pour crédibiliser la démarche. Je crois utile d'ajouter que, parallèlement à cette relance interministérielle qui s'appuie sur ses services, le Commissariat au Plan reste en charge de développer l'expertise et la pratique ministérielles. L'initiative de l'Assemblée nationale de créer une instance propre, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), coprésidée par la majorité et l'opposition, ne peut que favoriser ces démarches dans notre pays.

En quelque sorte, le pendant à l'évaluation *ex post*, est l'étude *d'impact préalable* qui a été généralisée pour les projets de loi et les décrets en conseil d'État par une instruction du Premier ministre de janvier 1998. On se plaint souvent en France de l'inflation du droit et parfois aussi de sa qualité. L'absence d'évaluation *a priori* n'y est pas étrangère. J'ajoute que c'est aussi vrai du droit européen. Les contacts avec mes collègues britannique et italien nous ont amenés au constat partagé que le développement de véritables études d'impact préalables à l'adoption de nouvelles réglementations européennes était nécessaire, de même d'ailleurs que la codification du droit européen. Outre les aspects juridiques, les études d'impact doivent s'intéresser à la totalité des effets administratifs, sociaux, économiques et budgétaires des mesures envisagées. Là aussi, mais peut-être encore plus que pour l'évaluation *a posteriori*, l'ac-

quisition de nouveaux réflexes n'est pas immédiate et un bilan mettrait sans doute en évidence les insuffisances pratiques dans la mise en œuvre.

En évoquant la MEC, j'ai déjà abordé *le domaine du législateur*. Il ne faut surtout pas l'oublier lorsqu'on s'interroge sur le fonctionnement de l'État. Quelle est la place réelle du législateur ? Quelle latitude a-t-il pour participer pleinement à ce fonctionnement au quotidien, pour exercer son pouvoir de contrôle de l'action de l'exécutif, mais aussi pour fixer en connaissance de cause le niveau acceptable de la dépense publique ?

Toutes ces questions restent en arrière plan de la *politique arrêtée par le Gouvernement pour faire avancer la modernisation de l'État*. Le programme fixé en novembre 1997, affiche une ambition principale, des objectifs opérationnels et une méthode à laquelle je me suis tenu.

L'ambition est politique : elle est de *permettre à l'État d'évoluer* pour rester le ciment de notre société, garant de ses solidarités et de l'égalité des chances. Pour reprendre une expression de Jean-Baptiste de Foucauld : « Si l'État doit changer, ce n'est pas pour changer de rôle, mais pour mieux remplir son rôle dans une société qui change ».

Un objectif majeur pour atteindre ce but est la *réussite de la déconcentration* et le recentrage des administrations centrales sur les tâches de prospective, de programmation stratégique, d'expertise et de veille internationale, de pilotage de la mise en œuvre des politiques et d'évaluation.

Parmi les autres conditions de succès de la réforme, que je ne reprendrai pas toutes, je veux évoquer la *dynamisation de la gestion des ressources humaines*.

Je suis partisan du maintien du statut de la fonction publique, même si d'autres pays voisins ont fait un choix différent. ▶

Mais il nous appartient, me semble-t-il, de montrer que ce choix du statut est porteur de modernité et d'un équilibre entre le politique et l'agent public, à condition de le mettre en œuvre avec intelligence et souplesse, et aussi, il faut le dire, avec le moins possible de corporatisme.

La maîtrise des nouvelles technologies est également importante.

L'entrée de l'administration dans la société de l'information est une nécessité. Elle est bien engagée, des indicateurs nationaux et internationaux le montrent. Et surtout avec une homogénéité qui témoigne d'une priorité et d'une motivation fortes.

Ainsi, au niveau central, le forum ouvert cet été, préalablement à la définition du portail unique des sites publics, a rencontré un succès important avec 2 500 contributions sur le site.

Mais c'est l'ensemble des échelons territoriaux des administrations qui est concerné comme en témoignent, par exemple, les 500 sites Internet locaux ou le taux de 75 % des postes de travail mis en réseau.

Le CIRE du 13 juillet dernier a fixé l'objectif de la généralisation des systèmes d'information territoriaux, les SIT, à l'échéance de fin 2000. Ce projet a deux dimensions complémentaires : d'une part l'outil commun ainsi bâti pour les services déconcentrés, à la fois Intranet local et base de données partagée. D'autre part, le décloisonnement engendré par ces systèmes, la nécessité de repenser les organisations internes et les relations autour d'une nouvelle pratique de la circulation de l'information. L'introduction de ces technologies de l'information, qu'on ose de moins en moins appeler nouvelles – il faudra bien un jour ne plus les appeler nouvelles –, est déjà en train de faire bouger profondément notre administration. Je crois que ces nouvelles technologies, ont la vertu de ne pas pouvoir être purement

et simplement plaquées sur une organisation existante comme, jadis, la lumière électrique ou le téléphone. Elles forcent à l'évolution de l'organisation et elles forcent ce que je n'hésite pas à qualifier de « révolution tranquille ».

Un mot rapide sur la méthode : il s'agit de faire de chacun un acteur du changement plutôt que de le lui faire subir. On y court le risque d'une certaine inertie et d'une plus grande lenteur. Il faut donc des impulsions fortes, au bon niveau. Mais je crois qu'on y gagne, en revanche, en terme d'efficacité et en pérennité des changements réalisés.

Chaque département ministériel a ainsi mené à bien l'élaboration d'un premier *programme pluriannuel de modernisation* (la Justice termine actuellement le sien). Ils sont très souvent disponibles sur les sites Internet des ministères, je le signale.

Des nombreux chantiers interministériels ainsi initiés, je dirai juste un mot sur celui visant à élaborer des *directives nationales d'orientations* par politique. L'objectif est de responsabiliser l'échelon déconcentré sur des résultats plutôt que de le noyer dans le détail de la mise en œuvre. Il s'agit de donner à l'échelon déconcentré de l'autonomie, en le responsabilisant pour l'application fine. C'est un mouvement ambitieux, mais nécessaire, qui ouvre sur des contractualisations.

Le droit donne le cadre, ouvre les possibilités. Le politique donne l'impulsion et la direction. Mais ce sont les acteurs eux-mêmes qui décident du meilleur itinéraire.

Ainsi, je le rappelle, deux décrets du 20 octobre dernier permettent au préfet d'organiser la coopération interministérielle des services selon des modalités échelonnées – divers éléments dans la caisse à outils – qui peuvent aller de la désignation d'un chef de projet à la constitution d'une délégation inter-services avec pleine res-

ponsabilité pour la mise en œuvre d'une politique interministérielle, y compris sur des agents d'autres structures. Il peut aussi proposer des fusions totales ou partielles de services. Voilà pour le cadre juridique.

Mais le vecteur du contrat du changement, c'est le *projet territorial* que chaque préfet conduit avec ses chefs de service. Il ne s'agit pas de dresser le catalogue juxtaposé de l'ensemble des politiques publiques, mais d'établir un projet stratégique local de l'État. C'est là, en matière de politique en faveur de l'emploi, de lutte contre les inégalités sociales, de politique de la ville, d'aménagement du territoire ou d'environnement, que des modes de coopérations nouveaux apparaîtront naturellement.

L'actualité m'amène à dire un mot de la politique de la ville, laquelle illustre bien mon propos. Vous aurez en effet observé que la traduction de cette coopération interministérielle locale adaptée aux besoins spécifiques est bien dans la mise en place des délégués de l'État dans les quartiers. Comme nous évoquions avant-hier, sous la conduite du Premier ministre, la politique de la ville, certains disaient : C'est bien, il y a de bonnes intentions, mais est-ce que, vraiment, la volonté politique sera suffisamment forte pour que, au niveau du terrain, tout ceci se mette en place ? La réponse est dans les projets territoriaux, qui doivent comporter obligatoirement, – donc en engageant le préfet et l'ensemble des services de l'État, au bon niveau de responsabilité – un volet sur les conditions de mise en œuvre locale de la politique de la ville.

Placer l'usager au centre du service public, l'écouter, le consulter, l'associer aux politiques est aussi un élément constitutif de la méthode suivie.

Sans les détailler, je signalerai deux démarches récentes qui témoignent de cette prise en compte : le Parlement termine

actuellement l'examen du projet de loi sur *le droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations* qui introduit de nombreuses obligations envers les usagers et les citoyens dans la traitement des dossiers administratifs.

Et dans le même temps, l'avancée de la *codification des textes* permet de faciliter l'accès au droit pour chacun. Je cite rapidement la loi d'habilitation permettant d'adopter tout un ensemble de neuf codes qui étaient prêts et qui allaient rapidement se périmier s'ils n'étaient pas validés. Donc, par procédure exceptionnelle, le Parlement, à l'ordre du jour engorgé, a accepté que ces codes soient validés par ordonnances.

Mais le travail continue et nous n'aurons de cesse que l'ensemble de nos textes législatifs et réglementaires soient mis sous forme de code. À l'heure de l'Internet et à l'heure de l'internationalisation des échanges, y compris dans le domaine juridique, cela me paraît une nécessité incontournable.

Comme je vous l'annonçais en commençant, mon objectif immédiat était double : vous fournir un peu de matériau pour vos débats, avec l'humilité qui convient, d'ailleurs, en pareille matière, en évoquant l'avancement la réforme de l'État, et contribuer à lancer vos débats en m'exprimant sur quelques points plus sensibles au responsable politique que je suis. J'espère avoir, pour l'essentiel, atteint cet objectif. Mais à vrai dire, la qualité des participants que je vois autour de cette table et la richesse de votre ordre du jour justifient pleinement que j'accorde encore plus d'attention à vos travaux. Ils vont se poursuivre sous le « contrôle » du Premier Président, Pierre Joxe qui, je crois, va assurer la synthèse. Je suivrai cela avec évidemment beaucoup d'intérêt et en espérant en tirer le plus grand profit personnel et dans mes fonctions.

Je vous remercie. ■

Suite de la page 2

compromis social qui lui sont liés, sont des éléments-clefs de la réforme de la gestion publique. Pour Sylvie Trosa, le modèle qui tend à prédominer est celui de la budgétisation par résultats ou encore celui du centre de responsabilité, c'est-à-dire d'un lien clair entre un contrat visant à atteindre des résultats pour l'usager, un système d'information et de contrôle de gestion, une évaluation continue et permanente et une responsabilité positive des cadres et des agents à l'échelle d'un groupe à taille humaine.

La contractualisation apparaît ici comme un instrument central pour concilier une autonomie de gestion accrue avec la poursuite de l'intérêt général et le contrôle des citoyens. Elle suppose une réflexion préalable sur les missions et les objectifs, ainsi que la mise en place d'un système de pilotage et de gestion (connaissance des coûts, indicateurs de résultats). Mais toutes les fonctions de l'État ne sont pas également adaptées à la contractualisation : Christophe Blanchard-Dignac observe à cet égard que les secteurs favorables sont les prestations de services à forte composante de frais fixes. Des expériences de contractualisation sont actuellement en cours avec certaines Directions du ministère de l'Économie (DGI, DREE) ainsi qu'avec certaines Préfectures.

Aussi bien les réformes étrangères que les expériences françaises conduisent à souligner qu'il ne peut y avoir de réformes possibles sans engagement politique au plus haut niveau pour les impulser.

Les points de controverse

Bien entendu, il existe des nuances dans la vision de la mise en œuvre des différents points évoqués. Elles concernent notamment le degré d'in-

dividualisation souhaitable en matière de gestion des ressources humaines : recherche de stratégies de coopération dans la gestion du personnel – qui passe par l'analyse de la performance par service plutôt que de manière individuelle –, ou plutôt système d'incitation individualisé. Elles concernent également l'évaluation des performances (quel type d'indicateur mettre en place pour les mesurer ?).

Mais les véritables divergences se situent essentiellement dans le mode de gestion des réformes : faut-il une transformation progressive, ou au contraire rapide, de l'organisation ? Une réforme du statut de la fonction publique et de la fonction publique de carrière est-elle – ou non – nécessaire ? Gilbert Santel considère qu'il ne faut pas confondre les principes et les problèmes de mise en œuvre. Des réformes importantes peuvent être réalisées sans remettre en cause ces aspects. Jusqu'où la transparence doit-elle jouer vis-à-vis des citoyens s'agissant des dysfonctionnements décelés dans la gestion publique ? Jusqu'à quel point doit-on remettre en cause les rentes ou les situations acquises ?

Toute la différence dans l'approche des réformes tient dans la perception différente des deux risques opposés que comportent celles-ci : d'un côté, celui du *statu quo*, c'est-à-dire de ne rien vraiment changer à force de rechercher le compromis ; de l'autre, celui d'une destruction des fondements du système et de ses valeurs, y compris celles qui sont nécessaires à sa refondation. ■

Dominique BUREAU
et Sylvie HEL-THELIER

Intervenants

Discours introductif

Émile Zuccarelli, Ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation
Président : Pierre-Alain Muet, Conseiller auprès du Premier ministre, CAE

Session 1. Les réformes en France et à l'étranger : vue d'ensemble et éléments comparatifs

Président : Jean-Michel Charpin, Commissaire au Plan

- Sylvie Trosa, Rapporteur général, Conseil national de l'évaluation
- Jérôme Vignon, Directeur à la DATAR, ancien Directeur de la Cellule Prospective de la Commission européenne
- Anne-Marie Leroy, Chef du programme Gouvernance au service de la Gestion publique, OCDE

Session 2. Enjeux et conditions de réussite des réformes

Président : Patrick Delage, Conseiller au Cabinet du Premier ministre

- La gestion des personnels : étude de cas : Thierry Bert, Chef du Service de l'Inspection générale des Finances
- Contractualisation et pluriannualité : Christophe Blanchard-Dignac, Directeur du Budget
- Les politiques de qualité et la gestion des réformes : Pierre Séguin, Chef de la mission Service à l'usager et « management » public

Session 3. Relations financières État-collectivités locales

Président : Jean-Louis Guigou, Délégué à l'Aménagement du territoire

- Véronique Hespel, Commissaire adjoint au Plan et Guy Gilbert, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Session 4. Modernisation de l'État et évolution du droit

Président : Olivier Schrameck, Directeur de Cabinet du Premier ministre

- Marie-Anne Frison-Roche, Professeur à l'Université de Paris IX-Dauphine
- Antoine Lyon-Caen, Professeur à l'Université de Paris X-Nanterre

Session 5. Organisation de l'État et incitations : analyse économique

Président : Pierre-Alain Muet

Jean-Jacques Laffont, Professeur à l'Université de Toulouse

Discutants : Gérard Maarek et Laurence Tubiana

Table ronde

Président : Pierre Joxe, ancien Ministre, premier Président de la Cour des Comptes

Christophe Blanchard-Dignac, Jean-Michel Charpin, Jacques Fournier, Jean-Louis Guigou, Pierre Rosanvallon et Gilbert Santel

Discours de clôture

Pierre Joxe

Une croissance forte en France et dans la zone euro pour l'année 2000

Compte rendu de la réunion du panel de conjoncture du CAE du 18 janvier 2000

La réunion du panel de conjoncture du Conseil d'Analyse Économique qui s'est tenue le 18 janvier dernier a cherché à approfondir deux aspects : d'une part, les fondements de la croissance et de son accélération en France et dans la zone euro ; d'autre part, les risques éventuels qui pourraient venir obérer des perspectives qui s'avèrent très favorables. La croissance française devrait en effet atteindre 2,8 % en 1999 et les prévisions des instituts privés pour 2000 sont comprises entre 3 et 3,7 %, la croissance européenne approchant également 3 % cette année.

Une reprise plus forte qu'anticipée

Le rythme de l'activité a été dynamique au second semestre de l'an dernier, atteignant plus de 4 % en France et de l'ordre de 3 % dans la zone euro. La demande extérieure est venue conforter une demande intérieure toujours aussi ferme. L'investissement, qu'il soit lié à la demande des ménages dans le secteur immobilier ou à celle des entreprises, a fait preuve d'un particulier dynamisme. Tous les éléments semblent donc soutenir l'optimisme des prévisions de croissance pour l'année 2000.

Plusieurs arguments justifient un certain ralentissement de la croissance par rapport au rythme de 4 % qui caractérise en France la fin d'année 1999. Le rebond des exportations, caractéristique d'une période de reprise après une récession mondiale, s'atténuera et la répercussion de la hausse des prix du pétrole sur les prix de la consommation freinera légèrement l'augmentation du pouvoir d'achat. Les taux d'intérêt progresseront également. L'ac-

tivité devrait s'installer en début d'année 2000 sur une pente légèrement supérieure à 3 %, permettant à la croissance de s'établir à 3,5 % environ en moyenne annuelle. La poursuite des créations d'emplois à un rythme élevé devrait soutenir la demande des ménages, à la fois en dynamisant leur revenu disponible brut et en favorisant une baisse de leur taux d'épargne. En outre, les réparations des conséquences des tempêtes de fin décembre 1999 se traduiraient sans doute par un léger effet positif sur le PIB de l'année en cours.

La croissance devrait conserver un rythme favorable dans la majorité des petits pays européens ainsi qu'en Espagne, et se raffermirait en Allemagne et en Italie. L'amélioration des perspectives des industriels est perceptible dans les enquêtes de conjoncture comme celle, plus lente, de la confiance des ménages dans ces pays. Ajoutée au redressement de la demande extérieure elle a déjà permis une nette amélioration de l'activité depuis l'automne dernier, qui devrait se poursuivre au cours de l'année 2000. Les prévisions de croissance européenne (proches de 3 % en 2000 selon la Commission européenne et l'OCDE, notamment) paraissent donc tout à fait accessibles.

La politique économique de la zone euro demeure toujours favorable à la croissance. Le relèvement à 3 % de son principal taux directeur par la Banque centrale européenne (BCE) le 4 novembre 1999, ne remet pas en cause cette orientation expansionniste^(*). Pour l'année

(*) La réunion du panel s'est tenue avant le relèvement à 3,25 % du taux directeur le 3 février 2000.

2000, les conjoncturistes intègrent dans leurs prévisions un resserrement de la politique monétaire de la BCE. Celle-ci devrait en effet tenir compte des tensions qu'engendre l'accélération de la croissance dans la zone euro.

Les risques associés aux prévisions

Le débat du panel de conjoncture a mentionné trois risques qui pourraient affecter la croissance :

- la poursuite de la hausse des prix du pétrole. L'inquiétude des conjoncturistes est faible sur ce risque, même si le dynamisme de la demande mondiale va continuer à accroître la demande de brut. Beaucoup pensent que les pays de l'OPEP ne résisteront pas très longtemps à une politique de prix élevés qui les conduit à des pertes de parts de marché au détriment des autres pays producteurs ;

- le risque d'un krach boursier aux États-Unis. La possibilité d'un fort repli de la bourse américaine est évoquée par tous les membres du panel, mais les avis sont partagés quant aux conséquences sur l'économie réelle, notamment sur les économies européennes ;

- l'inquiétude des marchés quant au risque inflationniste. Les révisions à la hausse des prévisions de croissance ont entraîné une hausse des taux d'intérêt à long terme. Les marchés vont être de plus en plus attentifs aux risques inflationnistes résultant d'une reprise forte en Europe. L'inflation a déjà accéléré dans les secteurs où l'offre est inélastique : pétrole, immobilier (notamment de bureau), produits intermédiaires... Selon certains, un nouveau climat prévaut sur les marchés : la hausse des taux longs n'est pas achevée et il faudra sans doute une hausse ►

Moyenne des prévisions des institutions du panel des conjoncturistes

France	Janvier 2000	
	1999	2000
Taux de croissance (MA, en %)		
PIB	2,7	3,4
Importations	3,2	7,2
Consommation des ménages	2,4	2,8
FBCF totale, dont :	6,8	5,4
• Entreprises	7,0	6,8
• Ménages	7,7	3,6
Exportations	3,3	7,6
Variations de stocks (contribution au PIB)	0,3	0,1
Prix de la consommation (MA, en %)	0,6	1,1
RDB des ménages (MA, en %)	2,6	2,6
Taux d'épargne des ménages (en %)	15,7	15,4
Solde des transactions courantes (en % du PIB)	2,4	2,4
Emploi total (taux de croissance MA, en %)	1,7	1,8
Taux de chômage (MA, en %)	11,2	10,3
Taux d'intérêt :		
• Au jour le jour	2,8	3,5
• 3 mois EURIBOR	3,0	3,6
• Emprunts d'État 10 ans	4,8	5,4

**les Rapports
du Conseil
d'Analyse
Économique**

1. La réduction du temps de travail
2. Le partage de la valeur ajoutée
3. Service public/ Secteur public
4. Croissance et chômage
5. Coordination européenne des politiques économiques
6. Pauvreté et exclusion
7. Retraites et épargne
8. Fiscalité de l'environnement
9. Les cotisations sociales à la charge des employeurs
10. Innovation et croissance
11. Fiscalité et redistribution
12. Emplois de proximité
13. La régulation du système de santé
14. Instabilité du système financier international
15. Égalité entre femmes et hommes
16. Agriculture et négociations commerciales
17. L'architecture des prélèvements en France
18. Architecture financière internationale
19. Le temps partiel en France
20. Négociations commerciales multilatérales
21. Retraites choisies et progressives

de l'ordre de 100 points de base des taux à court terme au cours de l'année 2000 pour inverser ce climat.

Si l'on retient la thèse d'un ralentissement progressif aux États-Unis, l'environnement international de l'Europe devrait donc globalement s'améliorer l'an prochain. Les économies asiatiques paraissent en effet avoir renoué avec la croissance et les perspectives sont meilleures pour l'Amérique latine et l'ensemble de l'Europe centrale. ■

...VIENT DE PARAÎTRE...

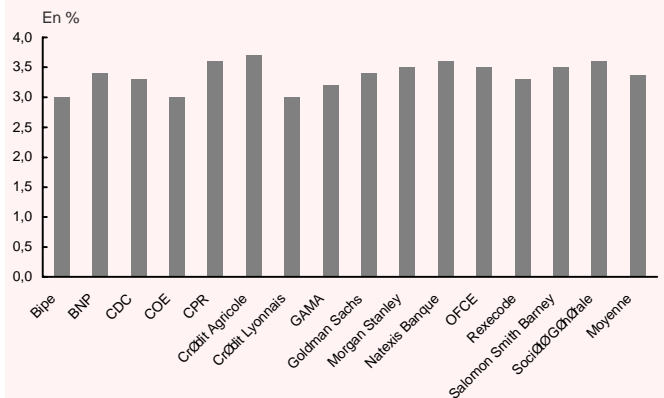


Ces rapports sont disponibles à
La Documentation Française
29, quai Voltaire
75344 Paris Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30

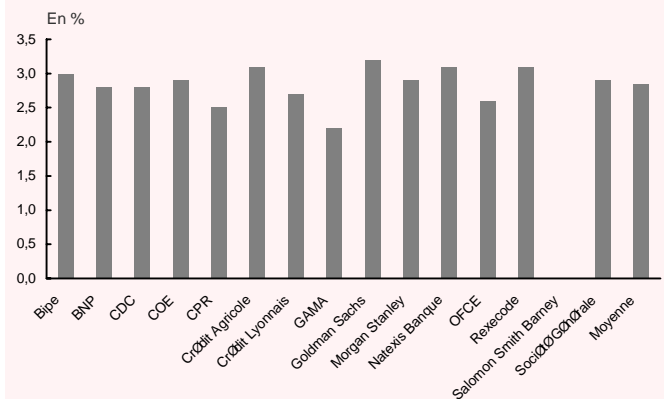


Prévisions pour l'année 2000

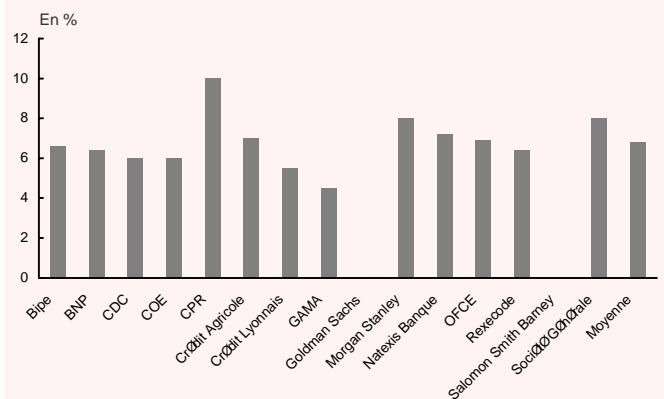
1. Croissance du PIB



2. Consommation des ménages



3. Investissement des entreprises



... NOUVEAUTÉ ... ABONNEMENT ... NOUVEAUTÉ ...

Vous pouvez désormais vous abonner et recevoir dès leur parution les huit prochains rapports du Conseil d'Analyse Économique au prix forfaitaire de 300 francs (45,73 euros)

Contactez La Documentation Française
124 rue Henri Barbusse
93308 AUBERVILLERS Cedex
Tél. : 01 40 15 70 00 – Fax : 01 40 15 68 00

... À PARAÎTRE ...

Formation tout au long de la vie, Les leçons des expériences de réduction de chômage, Stratégie industrielle européenne, Développement, La nouvelle économie...