

*État  
et gestion publique*

*Actes du Colloque  
du 16 décembre 1999*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique  
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2000- ISBN : 2-11-004596-5

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

Lionel Jospin, Premier Ministre  
Discours d'ouverture de la séance d'installation du  
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.  
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.



# Sommaire

Introduction .....	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
 <b><i>Session 1. Réformes en France et à l'étranger : vue d'ensemble et éléments comparatifs</i></b>	
Réinventer l'État, ici et ailleurs .....	13
<i>Sylvie Trosa</i>	
Leçons des réformes de l'action publique en Europe .....	21
<i>Jérôme Vignon</i>	
Les réformes administratives dans les pays de l'OCDE : une tentative de synthèse .....	27
<i>Anne-Marie Leroy</i>	
 <b><i>Session 2. Enjeux et conditions de réussite des réformes</i></b>	
Contractualisation et pluriannualité .....	37
<i>Christophe Blanchard-Dignac</i>	
Un cas pratique de gestion publique : la réforme des administrations fiscales .....	43
<i>Thierry Bert</i>	
Les politiques de qualité et la gestion des réformes .....	51
<i>Pierre Séguin</i>	
 <b><i>Session 3. Relations entre l'État et les collectivités locales</i></b>	
Les relations financières entre l'État et les collectivités locales .....	59
<i>Véronique Hespel et Guy Gilbert</i>	
Organisation des pouvoirs et gestion publique : une comparaison des pays de l'Union européenne .....	71
<i>Sylvie Hel-Thelie</i>	

**Session 4. Modernisation de l'État et évolution du Droit**

L'évolution du Droit comme instrument étatique  
d'une organisation économique ..... 95  
*Marie-Anne Frison-Roche*

Sur l'action publique et l'analyse de ses mutations ..... 111  
*Antoine Lyon-Caen*

**Session 5. Étapes vers un État moderne et incitations**

Étapes vers un État moderne : une analyse économique ..... 117  
*Jean-Jacques Laffont*

Commentaires  
*Antoine Lyon-Caen* ..... 151  
*Gérard Maarek* ..... 155  
*Edmond Malinvaud* ..... 161  
*Laurence Tubiana* ..... 165

La programmation des infrastructures de transport. Étude de cas ..... 167  
*Dominique Bureau*

**Table ronde présidée par Pierre Joxe ..... 193**

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

Résumé ..... 201

Summary ..... 207

# Introduction

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 ? Quels sont les facteurs susceptibles d'impulser ou de freiner la modernisation de l'État ? Où en est la réflexion sur les fondements et les modalités de l'action publique ? En associant des économistes, des juristes, des sociologues et des spécialistes de la gestion publique, le colloque État et gestion publique qui s'est tenu en décembre 1999 au CAE, et dont les actes sont publiés dans ce rapport, tente de faire le point sur ces réflexions.

Comment faire en sorte que la demande des citoyens soit prise en compte et réalisée au meilleur coût ? C'est souvent en partant des contraintes budgétaires et du contrôle de la dépense publique que s'est affirmée la préoccupation de modernisation de l'État. Au Canada, par exemple, toutes les politiques publiques ont été soumises, les unes après les autres, à une série de questions-tests : est-ce à la puissance publique de s'occuper de ce sujet ? Si oui, est-ce à l'État de le faire ou l'activité doit-elle être transférée au niveau local ?

La demande de service public évolue avec le développement économique. Pierre Rosanvallon remarque qu'il y a quarante ans, l'État était essentiellement producteur d'équipements collectifs. La demande de service public est aujourd'hui plus individuelle et de ce fait plus difficile à révéler. Une façon de l'appréhender est de disposer, au niveau local, d'instances d'accueil susceptibles d'exprimer et de satisfaire ces demandes individuelles. L'Australie a ainsi créé des agences locales qui regroupent plusieurs ministères sociaux, où les fonctionnaires reçoivent les usagers, déterminent les prestations auxquelles ils ont droit et font les démarches nécessaires. La création d'un interlocuteur fiscal unique prévue dans la réforme du ministère des Finances répond à la même logique. Cette démarche est d'ailleurs très largement à l'œuvre dans le secteur privé où les sociétés de services collectifs proposent, par exemple aux États-Unis, l'ensemble des services qui concernent la maison (eau, gaz, électricité, téléphone, câble, accès à Internet, assurances...).

Le problème de la décentralisation se pose avec plus d'acuité en France que dans les autres pays européens qui, soit ont une structure fédérale, soit ont évolué vers une plus grande décentralisation des pouvoirs. Comme le souligne Pierre Joxe, « la décentralisation en France n'a pas encore été digérée par le pouvoir central ». La part respective des dépenses de l'État a certes fortement diminué au cours des vingt dernières années au profit des dépenses de la protection sociale et des collectivités locales, mais cette réduction s'est accompagnée d'une forte croissance des transferts de l'État aux administrations locales et sociales. La fiscalité locale en France se caractérise en effet par un degré élevé d'autonomie exercée sur des territoires exceptionnellement émiétés et imbriqués. Véronique Hespel et Guy Gilbert notent qu'aucun autre État-membre de l'Union ne combine à la fois un État fortement centralisé et des collectivités territoriales aussi éclatées et imbriquées.

En matière de gestion publique, l'introduction de méthodes managériales empruntées au secteur privé a permis d'accroître l'efficacité du secteur public. Cet assouplissement de la gestion et l'autonomie accrue des gestionnaires est-elle compatible avec le statut de la Fonction publique ? Les avis sont partagés. Certains soulignent les changements radicaux adoptés dans certains pays qui ont transformé très largement la Fonction publique de carrière (Italie, Suisse), d'autres considèrent que la souplesse du statut général de la Fonction publique reste compatible avec une autonomie de gestion accrue.

La réflexion sur la modernisation de l'État a évolué, au cours de la dernière décennie, de l'approche « managérial » à une approche « procédurale ». Cette dernière s'attache à la pertinence des règles au regard des attentes des citoyens et au développement de leur participation. Parallèlement, émerge le passage du modèle de « réquisition » qui caractérisait autrefois l'action publique à un modèle de « régulation ».

La conception même du rôle de l'État a également évolué, tant dans la réflexion juridique qu'économique. S'écartant de l'hypothèse d'un État bienveillant et omniscient, la littérature économique contemporaine a exploré, comme le montre Jean-Jacques Laffont, les conséquences d'une information imparfaite du décideur public ou d'une certaine place des intérêts privés. Ces deux hypothèses conduisent à accorder une plus grande attention à l'équilibre des pouvoirs. Pour Edmond Malinvaud, l'analyse théorique ne saurait toutefois faire l'économie d'un diagnostic empirique. Par ailleurs, la mondialisation et la complexification croissante des sociétés doivent certes nous conduire à repenser ces normes éthiques, mais aussi « à y valoriser avec acharnement la bienveillance ». Faute de quoi, les prédictions les plus pessimistes risquent de devenir auto-réalisatrices.

S'agissant de l'évolution récente du droit, Anne-Marie Frison-Roche met en avant l'érosion de la souveraineté, l'exigence généralisée de justification de l'action publique et une certaine banalisation des acteurs publics.

Antoine Lyon-Caen souligne le rôle de la construction juridique de l'Europe dans cette évolution et les nouvelles exigences qu'imposent à l'action publique la complexification de nos sociétés et l'incorporation des différents savoirs au « savoir juridique ».

Cette brève introduction ne saurait résumer les discussions d'un colloque qui a abordé de nombreux domaines touchant tant aux fondements qu'aux modalités de l'action publique. Je remercie Pierre Joxe, Premier président de la Cour des Comptes, qui a joué tout au long de ce colloque le rôle de « Grand Témoin », ainsi que Émile Zuccarelli, alors ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, qui en a introduit les débats<sup>(\*)</sup>.

*Pierre-Alain Muet*

*Conseiller auprès du Premier Ministre  
Professeur à l'École Polytechnique*

---

(\*) L'intervention de Émile Zuccarelli a été publiée, ainsi que le résumé de ce colloque, dans la Lettre du CAE de janvier 2000.



Session 1  
**Réformes en France et à l'étranger :  
vue d'ensemble et éléments comparatifs**

Réinventer l'État, ici et ailleurs .....	13
<i>Sylvie Trosa</i>	
Leçons des réformes de l'action publique en Europe .....	21
<i>Jérôme Vignon</i>	
Les réformes administratives dans les pays de l'OCDE : une tentative de synthèse .....	27
<i>Anne-Marie Leroy</i>	



## Réinventer l'État, ici et ailleurs

**Sylvie Trosa**

*Rapporteur Général au Conseil National de l'Évaluation*

Mon exposé ne traduira pas mon point de vue personnel sur la réforme de l'État mais sera fondé le plus objectivement possible sur les constats que j'ai pu faire en travaillant à divers titres dans des pays anglo-saxons ou pour la Banque mondiale. Le point commun des différents pays dont je parlerai, c'est qu'ils s'orientent tous plus ou moins vers une culture du résultat qui se traduit notamment par des formes de budgétisation par résultats.

Je traiterai ici des pays anglo-saxons, des pays nordiques et de certains pays d'Asie tels que Singapour et les Philippines. Je vais essayer de mettre en évidence l'évolution d'un certain nombre de tendances depuis une dizaine d'années. Cette réflexion n'inclut pas la France car j'ai été absente durant ces dernières années (même s'il ne faut pas oublier que le mot « management » est au départ un mot français, qui vient de « ménagement » et qui signifie « gestion des contradictions »). Nous ne sommes, de loin, pas les derniers en matière de management (comme la Banque mondiale a pu le laisser entendre dans un rapport de 1998) et, sur nombre de sujets, nous avons même été les promoteurs des démarches.

On pourrait appeler la période actuelle celle du « retour de l'État ». En termes plus techniques, ce retour se traduit par une école appelée le nouveau contractualisme qui prône non pas la multiplication des contrats ou quasi-contrats de nature juridique mais des démarches basées sur l'écoute, l'échange, et des droits et obligations réciproques. Si, par exemple, une administration centrale contracte avec un service extérieur, elle doit s'engager autant que ce service. Ce constat vient du fait que, entre les deux

modèles dominants de l'État, celui de l'État paternaliste – dont la justification est qu'il « sait » mieux que l'utilisateur – est devenue dans les faits aussi impossible à maintenir que l'État prestataire de services (Royaume-Uni) car ce dernier amène à une privatisation des services (si l'on n'est que prestataire pourquoi ce prestataire devrait-il être public ?). L'État qui impose paraît aussi obsolète que l'État qui se plie au « client ».

## Les évolutions récentes

Deux grandes évolutions sont perceptibles dans le domaine des réformes.

La première concerne le passage d'un « jeu de lego » sur les structures institutionnelles (par exemple, les Néo-Zélandais ont transformé pratiquement toutes leurs structures administratives en agences autonomes) à un travail sur le système, c'est-à-dire sur comment faire fonctionner ensemble les différentes réformes (budget, évaluation, « benchmarking », décentralisation, etc.). Aujourd'hui prévaut une réflexion sur la conduite des changements. Ceci étant, les Australiens n'ont pas joué à ce « jeu de lego institutionnel », peut-être parce que la réforme a été dominée chez eux par des économistes et des statisticiens (et non par des comptables comme en Nouvelle-Zélande). Je dirai que la décennie quatre-vingt a été marquée par un souci de « changeons les structures pour changer les comportements ». Ce souci n'a pas été dénué d'effets : par exemple au Royaume-Uni il n'existait avant la réforme des agences aucune culture de gestion et des coûts alors qu'elle est aujourd'hui largement généralisée. Néanmoins, jouer sur les structures a des effets pervers : morcellement de l'administration, multiplication des besoins de coordination, difficulté à faire percevoir la cohérence des politiques publiques. C'est pourquoi, dans la décennie quatre-vingt-dix, la volonté est plutôt de définir quels sont les services qui doivent être délivrés aux citoyens et de changer les structures seulement dans un deuxième temps et si besoin est. C'est le service au citoyen qui devient moteur plutôt que la réflexion interne aux administrations. Cela signifie aussi dans bien des cas (Nouvelle-Zélande, Canada, Australie, Royaume-Uni) plus d'implication des ministres et du Gouvernement dans la réforme de l'État.

La deuxième grande évolution, c'est le passage du débat sur la question des outils de gestion à un débat de fond sur ce qu'est le bien public et quel est le rôle de l'État (sans doute, parce que les administrations publiques commencent à savoir utiliser les différents outils). Les outils sont et demeurent importants (par exemple, comment bien mener une démarche qualité), mais l'accent est plutôt mis sur le fait que toute réforme doit être pensée en termes de système, par exemple, si je veux que mon administration soit tournée vers l'utilisateur, j'ai aussi besoin d'une réflexion stratégique sur les services que j'ai les moyens de délivrer, j'ai aussi besoin d'un plan de communication interne et externe, j'ai aussi besoin d'une politique de gestion des ressources humaines qui tienne compte des efforts des agents en la matière. Les projets de modernisation français traduisent bien cette cohérence de système.

Il y a aussi une inversion de la charge de la preuve : ce ne sont plus les administrations centrales qui impulsent les outils mais les ministères qui font le diagnostic de ce qui leur est le plus adapté. Les administrations interministérielles telles que les offices du Premier ministre ou les ministères des Finances se concentrent plus sur la question du bien public, du « que faire et pourquoi ? » plutôt que du « comment faire ? ». Les budgets sont essentiellement des étapes où les ministères sont interrogés sur l'efficacité de leurs actions et sur le « pourquoi ils font ce qu'ils font plutôt que quelqu'un d'autre ». La réponse pourrait paraître évidente à un juriste « parce que la loi le prévoit » mais, dans les faits, les ministères ont des modalités d'action et des services dont l'origine demeure incertaine.

Les besoins de service public portent-ils sur les mêmes objets au XX<sup>e</sup> qu'au XIX<sup>e</sup> siècle ? Le ministère de l'Équipement doit-il se charger de l'entretien routier ? Cette réflexion appelée généralement « prior options » ou révision de programmes se généralise à l'ensemble des pays de l'OCDE. Cette évolution vers la détermination des missions les plus importantes pour le service public tend à relativiser l'opposition entre les pays dits managériaux et les pays procéduraux. En quelque sorte, plus personne n'est managérial au sens où le management serait une finalité en soi. Si l'on revient aux textes originels du management, il s'agissait d'abord et avant tout de dégager des marges de manœuvre financières pour permettre de créer de nouveaux programmes importants pour la communauté.

Au total, donc, certaines démarches peuvent être considérées comme dépassées. C'est le cas du changement par « big bang », sans expérimentation, comme par exemple l'objectif du Royaume-Uni de transformer en cinq ans l'ensemble des administrations en agences, ou en deux ans, en Nouvelle-Zélande. Aucun pays n'est plus actuellement tenté de « jouer au lego », de privilégier les objectifs plutôt que les résultats, et ceci représente une grande évolution par rapport aux années soixante-dix. En fait, dans le premier cas, les objectifs sont essentiellement politiques, de nature parfois difficile et conflictuelle. Il est donc plus difficile de choisir cette voie pour réformer. En revanche, si l'on commence en se fixant des buts pragmatiques de résultats, on a quelques chances d'aboutir, soit à des décisions, soit à un budget.

On observe également la fin de la gestion des ressources humaines comme discipline séparée et secondaire. Des pays comme le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie mettent maintenant l'accent sur la nécessité de commencer la réforme par les cadres dirigeants des administrations (alors qu'avant, on avait tendance à commencer les changements par les agents de base). Ministres et directeurs généraux passent des contrats très clairs avec leurs cadres de direction en leur demandant à la fois des comportements différents et des résultats, sous peine de sanctions, voire de non-renouvellement de contrats. Le deuxième symptôme de l'importance de la gestion des ressources humaines est l'accent mis sur l'éthique et la déontologie. La Nouvelle-Zélande vient par exemple de sortir un code éthique des cadres dirigeants des administrations.

Une autre évolution est celle de la simplification des indicateurs de mesure. L'approche des années soixante-dix et quatre-vingt était très quantitative et on est parti de modèles de mesure trop complexes. La Banque mondiale, en particulier, exigeait de la part des PVD des indicateurs de mesure trop nombreux et qui ne signifiaient rigoureusement rien parce qu'ils n'étaient pas liés à des objectifs. On a maintenant tendance à passer, en termes d'indicateurs de mesure obligatoires et nationaux, à trois ou quatre priorités ministérielles qui peuvent tenir en une page. Il s'agit d'un changement important par rapport à des approches comme la RCB (rationalisation des choix budgétaires). Certes, il existe des indicateurs au niveau de chaque service mais il n'y a plus d'« empilement » des indicateurs, chaque niveau hiérarchique ajoutant les siens propres. Les indicateurs du haut en bas de l'organisation doivent être cohérents mais non s'empiler.

Le moteur de ce changement est souvent le budget. Les services sont soumis à une approche « base zéro » tous les ans dans laquelle ils doivent définir leurs résultats, les moyens nécessaires pour les réaliser et les indicateurs permettant de les vérifier. La direction se réserve le droit d'accepter ou de refuser les résultats proposés ainsi que les moyens afférents, ce qui peut amener à des redéploiements de personnel.

Le rôle des administrations centrales fait aussi l'objet d'un débat important, en particulier dans les pays nordiques. Les administrations centrales sont en train de passer très vite d'un rôle de prescripteur à un rôle d'aide, de test, d'évaluateur et de « benchmarkeur ». Les agents des administrations centrales deviennent des catalyseurs, des aides et éventuellement des éléments de contrôle, plutôt que des fonctionnaires qui définissent les politiques publiques. Quand je suis arrivée au ministère des Finances en Australie en tant que sous-directeur de la coordination budgétaire, les budgétaires expliquaient aux ministères quelle était la bonne politique publique qu'ils devaient mener. On a mis six ou sept ans à faire évoluer cela en disant aux budgétaires que leur rôle n'était pas de réinventer le travail de gens qui le connaissent bien mieux qu'eux, mais de vérifier que le système fonctionnait, de connaître son coût et d'envisager des évaluations et des alternatives. Le ministère des Finances ne doit pas « dupliquer » le savoir et le savoir-faire des administrations gestionnaires. Ce débat sur le rôle des administrations centrales est intéressant et n'est pas terminé.

Il faut des systèmes d'information peu complexes. Une page suffit pour avoir les orientations majeures d'un ministère. Il faut un passage à la responsabilité plutôt qu'aux règles (on en reparlera) et un passage aux « outcomes » plutôt qu'aux « outputs » :

- les « outcomes », ce sont les effets réels sur les citoyens, la société ou l'économie qui supposent une évaluation ;
- les « outputs », ce sont les activités ou les services que produisent les administrations dans l'immédiat.

Pour donner un exemple, en Australie les prestataires de services pour les chômeurs de longue durée, que se soient des entreprises publiques ou

des entreprises privées, ne sont pas payés par le ministère des Finances – ou le ministère de l'Emploi – sur la base des formations qu'ils délivrent – ce serait un « output ». Ils sont payés sur le fait d'avoir trouvé un emploi à moyen terme pour le chômeur. C'est un « outcome ». Les agents ne sont pas budgétés sur la base de leurs activités, mais sur celle de leurs résultats. Ces « outcomes » sont souvent des « outcomes intermédiaires », c'est-à-dire que vous n'allez pas payer, par exemple, les fonctionnaires du Trésor sur l'augmentation ou la diminution du taux d'inflation (même si l'Angleterre a essayé cela pendant un certain temps, mais ce n'était pas très heureux). Par exemple, si un chômeur trouve un emploi de plus de treize semaines, on considère que cela ouvre droit au paiement du service par le ministère. Au total, on peut donc toujours trouver autre chose que de simples activités comme base de paiement. La transparence, bien entendu, n'est pas sans danger. Cette année, par exemple, l'appel d'offres n'a laissé que 10 % des chômeurs au ministère de l'Emploi, 90 % allant à des organismes privés non lucratifs (y compris l'Armée du salut). Or, le ministère a toujours 30 000 personnes et le ministre se trouve confronté à la question du redéploiement de ce personnel. La transparence peut donc amener à des remises en cause qui ne sont pas sans douleur.

Quel est l'avantage de gérer par « outcomes » plutôt que par contrôle *a priori* ? C'est tout simplement la capacité de donner au manager, c'est-à-dire au chef de service, des libertés en termes de choix des modes de gestion : s'il pense que le chômeur a besoin d'une formation, ou qu'il a plutôt besoin d'un costume, ou encore qu'il a besoin d'une aide psychologique, c'est son problème à partir du moment où il obtient le résultat recherché. C'est la base du management : une fois un accord clairement fixé sur les résultats à obtenir, c'est au chef de centre de responsabilité en liaison avec ses personnels de déterminer les meilleurs voies pour les atteindre.

## Les enjeux

Vous les connaissez tous. Néanmoins, il me semble qu'il reste beaucoup de travail à faire pour en voir les conséquences pratiques sur le service public : la globalisation, travailler localement – c'est-à-dire dans votre propre culture et dans votre propre histoire – mais penser globalement. La personnalisation – le prêt-à-porter n'est plus acceptable pour les usagers –, un vrai débat sur la prestation de service : est-elle le fait exclusif de l'État ?, la régulation et le bien public.

La globalisation pose un vrai problème. Dans les entreprises, les gens ont des informations internationales instantanément tous les jours, ce qui n'est pas forcément le mode de fonctionnement de base du fonctionnaire. Il y a là un enjeu pour le service public, d'être capable d'avoir une information internationale aussi importante que dans le secteur privé. Cela signifie qu'au-delà de la connaissance de la règle, les fonctionnaires devront aussi connaître les systèmes économiques et sociologiques.

La personnalisation est un thème un peu plus complexe que ce que l'on exprime d'habitude en disant qu'il faut individualiser les services. Nombre d'entre nous ont été formés avec l'idée qu'il y avait une bonne solution et une seule aux problèmes que l'on nous posait. L'idée qu'il y a UN bon service public, UN bon modèle d'école, etc., est périmée. Il y a des enfants qui s'épanouissent dans des écoles autoritaires et d'autres qui s'épanouissent dans des écoles libertaires, donc l'utilisateur veut un service adapté et cela soulève deux enjeux. D'abord, un enjeu budgétaire parce qu'il faut trouver l'argent pour le faire. Ensuite, l'enjeu devient pour le fonctionnaire, de passer d'une simple prestation de services à une plus-value dans son action. Qu'est-ce qui fait la différence dans le travail d'un fonctionnaire par rapport à un simple prestataire de services ? Il existe certaines recherches à ce sujet mais très peu. J'ai l'intime conviction que si l'on ne va pas vers un peu plus de personnalisation, les usagers risquent de se tourner vers le secteur privé, notamment le secteur privé non lucratif.

La question de la régulation. Certains pays tels les États-Unis et l'Australie ont mis en place « un budget de la régulation » au sein duquel chaque ministère ne peut dépasser le montant budgétaire alloué pour la régulation. Ce budget est établi en additionnant le coût d'établissement de la réglementation et une simulation des coûts créés envers les personnes concernées par la réglementation. Ces techniques ont été mises en place pour limiter le nombre de règles et passer plutôt de la règle à la responsabilité avec des audits et de la gouvernance interne. Les budgets de régulation existent maintenant dans un nombre non négligeable de pays. Il est évident que ceci est lié à la confiance ou à la non-confiance qui règnent avec les partenaires sociaux à un moment donné, donc je ne préconise pas ceci comme une solution unique. Pourtant, cette solution a souvent été appliquée autoritairement et universellement pour l'ensemble des actes réglementaires et non pas seulement les plus importants d'entre eux.

La qualité est de plus en plus importante. La relation avec les usagers passe maintenant non seulement par « les plantes vertes » ou la courtoisie, mais aussi par des arbitrages en termes de choix de services (par exemple, au niveau de la sécurité sociale). Cela existe notamment en Angleterre et en Australie : par exemple, l'utilisateur peut préférer plus de contacts directs avec le fonctionnaire, ou bien des services plus rapides, mais pas nécessairement les deux à la fois, et peut comprendre ce que l'on appelle en anglais des « trade-offs » (il n'y a malheureusement pas de traduction parfaite : des choix ou des compromis). On est donc dans une démarche de choix à faire – qui se discutent et se co-produisent avec les usagers – dans le cadre d'un budget limité.

Le bien public revient à l'ordre du jour beaucoup plus que la gestion. Les méthodes du type « Chicago School » un peu frustes, de diminution des effectifs des fonctionnaires, ne sont plus guère défendues dans aucun pays. Il semble qu'il y ait un consensus pour dire que l'État doit réguler le fonctionnement des marchés, et aussi pour réfléchir sur l'« essence » du service public.

Le modèle de base type qui se développe en matière de management, c'est ce que l'on voit dans les différents centres de responsabilité, c'est-à-dire un budget par centre, une remontée de comptabilité régulière, une fongibilité complète des coûts de fonctionnement personnels inclus, des comptes rendus réguliers à des pairs, chefs et Parlement, une évaluation à 360° des personnels. Le niveau auquel est défini le centre peut varier : il va du service extérieur à la sous-direction en administration centrale.

Il y a un grand débat pour savoir si la prestation de services est nécessairement le fait de l'État ou si elle peut aussi inclure la société civile, et là je reprend la théorie du service public existentiel qui a été développée par Bernard Chenot. Le service public en France, et ce depuis l'arrêt Bac d'Eloka, n'est pas nécessairement le fait de l'État mais de tout organisme public ou privé que l'État rend responsable de la gestion du service public. L'État n'a donc pas le monopole du service public. Par contre, il a le monopole de la responsabilité (accountability). Tant au Royaume-Uni qu'en Australie, j'ai été chargée de proposer la définition des règles de responsabilité en cas de sous-traitance. Légalement il n'y a aucun doute : quel que soit le prestataire, l'État demeure responsable, ce qui l'oblige à bien spécifier les obligations de résultat dans les contrats et d'avoir de claires remontées d'information.

## Conclusion

Deux grands thèmes se développent aujourd'hui. C'est d'abord ce que l'on appelle en anglais le « one stop shop », c'est-à-dire la capacité d'avoir un guichet unique sur des problèmes qui auparavant étaient éparpillés entre les ministères. En France, le ministère de l'Économie veut créer un interlocuteur fiscal unique. En Australie, les ministères de l'emploi et de la sécurité sociale ont pratiquement été fusionnés en termes de prestations de services depuis deux ans, même s'ils demeurent différents au niveau central pour l'évaluation, le pilotage des politiques publiques et l'invention de l'avenir.

Le second thème, c'est celui des « outcomes », c'est-à-dire d'avoir des indicateurs de résultats, même primitifs, mais qui permettent de savoir domaine par domaine quelles sont les évolutions. Il existe cependant des réticences à évoluer dans ce sens, sans doute parce que la transparence n'est pas facile, que l'on introduit du jugement par les pairs, par le chef, par le Parlement, par les ministres, ce qui suppose l'acceptation du risque et du face à face. Or, il y a encore beaucoup d'administrations où le face à face n'existe pas. Cela suppose surtout que le modèle (le management) ne soit pas pris pour la réalité, et que l'on accepte que dix succès ne soient pas annulés par une erreur.

Compte tenu des problèmes à gérer, le service public va aller d'une façon ou d'une autre vers plus d'autonomie des différents pans des administrations, ce qui peut vouloir dire fragmentation mais ce qui peut aussi vouloir dire gestion de réseaux avec la société civile et les communautés.

Un grand débat doit se développer sur ce qui doit être universel et ce qui ne doit pas l'être en matière de politique publique, comment développer une responsabilité qui ne soit pas punitive et comment développer des modes de gestion de la performance qui soient clairs, constructifs mais aussi suffisamment durs.

L'anti-modèle (ce que l'on ne doit pas faire) c'est : on écrit un rapport ; on crée ensuite une structure sans concertation ; la concertation est aussi rapide que possible et centralisée ; une fois que la concertation a eu lieu, on crée une structure de coordination ; on rédige un décret ; on nomme un chargé de mission ou une « rapporteuse générale » telle que moi pour résoudre le problème ; et enfin on applique la même solution partout.

Cette ironie mise à part, transparence des résultats et évaluation posent le cœur du problème : va-t-on vers une culture de la confiance ou non ? Quel équilibre choisit-on entre responsabilité et confiance ? Trop de règles sont encore édictées sur la base des 5 % d'abus qu'il pourrait y avoir alors que des mécanismes de responsabilité efficaces pourraient en tenir lieu sans décourager les managers : auditions parlementaires, compte-rendus devant des pairs, évaluation effective par les « chefs », mécanismes d'audit et d'inspection, plans de management des risques. Sans confiance, le management n'est qu'une formalité de plus.

## Leçons des réformes de l'action publique en Europe

**Jérôme Vignon**

*Directeur à la DATAR*

Comment la Cellule de Prospective de la Commission européenne en est-elle venue à examiner et comparer les réformes du secteur public en cours un peu partout en Europe ?

C'était à cause des critiques qui ont été adressées par les gouvernements et par la presse aux institutions européennes proprement dites au milieu des années quatre-vingt-dix : pourquoi les institutions européennes ne s'appliquaient-elles pas à elles-mêmes les réformes à la fois économiques, financières et administratives auxquelles s'astreignaient les États-membres de l'Union européenne ? Difficile de résister à une pareille injonction. Notre tâche à l'époque, en tant que cellule prospective, a donc été d'essayer de comprendre quelles étaient les motivations et les principaux traits des réformes dans les États-membres de l'Union, pour orienter les initiatives des réformateurs de la Commission. Erkki Liikanen, Commissaire finlandais social-démocrate, fut le porte-drapeau de la réforme de la Commission européenne et de ce qui s'applique actuellement sous l'égide de Neil Kinnock. De cette investigation sur les motivations des différents pays de l'Union européenne à mettre en œuvre une réforme administrative, je retiens que deux inspirations, deux écoles de pensée, ont nourri parallèlement depuis une vingtaine d'années, les réformes en Europe.

## Deux écoles de pensée ont inspiré les réformes européennes

Ces deux inspirations, il faut l'admettre, trouvent toutes les deux leur origine à l'extérieur de l'Europe. Elles viennent des États-Unis et correspondent au mouvement qu'ont connu les États-Unis face à leur administration au cours des années quatre-vingt-dix.

Le premier point de vue est essentiellement managérial. L'action publique est considérée comme ne se distinguant pas de ce que peut produire une agence de services privée et donc par conséquent justiciable des mêmes critères. Elle aboutit à préconiser une large privatisation/externalisation.

Au contraire, au cours des années quatre-vingt-dix, un autre mouvement américain met plutôt l'accent sur la pertinence des règles. En d'autres termes, il s'intéresse moins à l'efficacité économique qu'à l'adéquation, au regard des attentes des citoyens, de l'ensemble des législations produites, non seulement par le Sénat et le Congrès, mais aussi par les multiples agences héritières de la situation de 1946. L'acte fondateur de ce mouvement c'est le « Reinventing government » des débuts de l'ère Clinton. Avec ce mot d'ordre, se déplace l'enjeu de la réforme du secteur public qui évolue de la question du partage public/privé, vers celle de la soumission du législateur ou du régulateur au contrôle ou à la participation active des citoyens et des usagers.

En opposant ces deux inspirations, on a un assez bon résumé des deux influences à l'œuvre dans la diversité des pays de l'Union européenne.

L'école managériale va insister sur l'efficacité économique à travers les critères de la « Cost benefit analysis » ; l'école procédurale va insister sur l'effectivité, ce qui est plutôt la correspondance entre la diversité et la complexité des besoins et la qualité de la réponse du législateur. L'école managériale va critiquer l'excès de concentration des moyens et des ressources dans les mains du secteur public, alors que c'est plutôt la centralisation du processus de conception des règles qui est l'ennemi de l'école procédurale. Pour lutter contre la concentration, l'école managériale va chercher à « externaliser », se tourner vers le marché ; alors que l'école procédurale va mettre en œuvre des mécanismes d'autorégulation dont le principal est la « transparence ». Pour elle, « la législation sous le soleil », « legislating in the sunshine » sera le moyen de ramener à la raison une prolifération d'initiatives réglementaires ou législatives.

Sous l'angle de la gestion du système public, les deux écoles sont également très différentes. Dans un cas on insiste sur la stimulation et la motivation des individus – et c'est certainement quelque chose dont on reparlera cet après-midi – alors que dans l'autre cas, on s'intéresse à l'efficacité de l'ensemble du système administratif, du groupe des acteurs publics quel que soit leur statut, en vue d'introduire dans leur fonctionnement d'ensemble davantage de coopération et d'intégration. Les références des deux écoles ne sont évidemment pas les mêmes. Dans un cas, on s'appuie beaucoup

sur le libéralisme économique et ses outils ; alors que dans l'autre cas, on va plutôt s'intéresser à ce qu'apportent les sciences politiques et en particulier la philosophie du droit, sans doute la discipline la plus avancée dans la réflexion sur l'effectivité de la réglementation.

Les moteurs de ces deux courants ne sont également pas les mêmes. Ils sont présents partout, dans tous les États, avec différentes pondérations. Les ministères de l'économie et de finances et les entreprises, préoccupés de la situation des contribuables et de la durabilité des déficits vont être plutôt rattachés à une école managériale, alors que les Parlements sont les vrais conducteurs de l'école procédurale.

On peut ainsi déchiffrer ce qui se passe en Europe en essayant de voir comment ces deux courants de pensée ont réussi à faire plus ou moins prévaloir leur influence dans le processus continu de la réforme administrative. Je vais pour l'illustrer m'en tenir à deux grands exemples qui parcourent depuis une quinzaine d'années les réformes administratives en Europe.

### **Quelques exemples de réformes**

*Le premier exemple* oppose l'externalisation des fonctions administratives par le moyen principal de la privatisation, à la décentralisation du pouvoir réglementaire lui-même.

Il y a dans tous les pays coexistence de ces deux soucis, en vue de réaliser l'objectif d'une « administration légère », traduction française de « lean administration ». Le concept d'administration légère séduit partout, mais il recouvre bel et bien ces deux démarches. La seconde semblerait toutefois l'emporter aujourd'hui, ainsi que Sylvie Trosa l'a également repéré. Cela tient à l'expérience emblématique du Royaume-Uni, le pays-phare, celui qui a cherché de la manière la plus systématique en Europe à essayer d'appliquer les principes généraux. Dans un premier temps, au cours des années quatre-vingt, on y a privatisé à tour de bras, à un point que nous avons du mal à imaginer. Mais cette façon d'agir a été analysée par le Royaume-Uni lui-même. On a constaté qu'elle aboutissait en fait à un surcroît de concentration réglementaire au niveau des administrations centrales car, pour pouvoir piloter le mécanisme de la privatisation, il a fallu la production de règles centrales. Du coup, ce même pays, sous l'influence du Parlement et du changement de l'exécutif, aborde l'option procédurale avec dynamisme. On y met en place à la fois au sein du Parlement comme auprès du Premier ministre des instances de critique et de révision continue de l'effectivité des règles et des lois. L'évolution du vocabulaire l'illustre, la même cellule auprès de Margaret Thatcher qui s'appelait « Deregulation Unit » s'est appelée ensuite au début des années quatre-vingt-dix « Better Regulation Unit » et maintenant elle se nomme « Policy Innovation Unit ». Cette « Policy Innovation Unit » diffuse les bonnes pratiques, et en même temps coopère avec le Parlement.

Dans ce contexte marqué par la décentralisation de la production des règles, de transparence, de participation des citoyens, de rôle accru du Parlement, se développe en Europe au cours des années quatre-vingt-dix la thématique des agences. Il ne s'agit plus seulement d'une déconcentration de la gestion pour qu'elle soit plus efficace et plus proche du citoyen. Mais l'on cherche aussi une interaction directe entre les régulateurs et les régulés, c'est le processus du retour ou « feed back ». Dans quelle mesure les agences sont-elles les lieux adaptés pour prendre en compte l'impact sur les administrés de la réglementation ? On peut parler aussi à leur propos de judiciarisation de l'action administrative. Car ces agences sont des autorités indépendantes auxquelles on confie, du fait de leur indépendance, un certain pouvoir d'appréciation, de contextualisation dans l'application des règles. Se pose alors la question du contrôle de ces agences. L'on retrouve le Parlement, car c'est le Parlement qui devient *in fine* le garant de l'application correcte du cadre contextuel dans lequel ces agences sont créées. La théorisation de ces pratiques se fait à l'Institut européen de Florence notamment, sous l'égide des professeurs Majone et Dehousse qui ont développé les notions de régulateur de premier et de second rang.

*Le second exemple* s'applique également à tous les pays européens. Il s'agit du mouvement de décentralisation géographique. Ce mouvement existe depuis vingt ans, il est prononcé, il s'accroît ; il n'y a aucun pays qui y échappe. Mais il faut alors distinguer entre le mouvement qui va vers la dévolution des compétences, ou la distinction plus affirmée des compétences entre différents niveaux d'administration territoriale, et celui plus récent de la recherche d'une meilleure articulation des compétences.

La décentralisation, ou la déconcentration géographique selon les pays, ont constitué un trait commun d'évolution, dicté par des impératifs de finances publiques. En France, au Royaume-Uni, en Espagne, en Italie, c'est la décentralisation, c'est-à-dire la redistribution des cartes entre différents niveaux de légitimité politique qui est à l'ordre du jour. Mais dans d'autres pays, c'est plutôt la déconcentration, c'est-à-dire la réorganisation de l'administration centrale elle-même entre différents niveaux géographiques, comme en Irlande, au Portugal, pour prendre deux cas très positifs, en Grèce, pour prendre un cas beaucoup moins performant. Les cas les plus intéressants pour la suite, ce sont peut-être ceux des pays qui sont déjà fédéraux comme l'Allemagne, les Pays-Bas, les pays scandinaves, où l'ample décentralisation des compétences économiques, bien affirmée depuis longtemps, ne suffit plus à assurer l'effectivité de la régulation publique. On va donc s'intéresser de plus en plus au cours des années quatre-vingt-dix à l'école procédurale, c'est-à-dire l'articulation entre les compétences des villes, des agglomérations et des régions. Par exemple aux Pays-Bas, les provinces occidentales ont été invitées à pratiquer une planification spatiale cohérente, de manière à permettre aux autorités portuaires qui avaient un rôle décisif à Amsterdam et à Rotterdam, de pouvoir elles-mêmes planifier de manière cohérente leur développement. En Allemagne, Berlin et

Francfort offrent de bons exemples de la manière dont le « land » ou la ville assurent avec les communes la coopération autour de politiques d'intégration en matière de lutte contre l'exclusion et d'immigration ou encore de création d'emplois de proximité.

## Les voies de réformes en Europe

Ce qui frappe dans ces différents exemples européens, où l'on voit la tension entre une approche managériale économique et une approche procédurale plus politique, c'est d'abord le caractère pragmatique : on apprend par l'expérience. Après une quinzaine d'années d'échecs ou d'insuffisance des idéologies systématiques, on ne parle plus de la réforme de l'État ; on parle plus volontiers de la modernisation de l'« agir » public ou du secteur public. Bien souvent, on se contente d'une application très partielle, là où l'on constate des problèmes : dans les secteurs de la recherche, de l'éducation, de la santé, on essaie de trouver des solutions. Cela peut nous inciter à essayer de partir en France des situations dans lesquelles nous avons commencé à réussir. On dit par exemple que dans le secteur du ministère de l'Équipement, quelque chose d'intéressant s'est passé. Sans doute pourrait-on s'appuyer sur ce « quelque chose d'intéressant » pour essayer d'en recommander la pratique.

Chaque pays a essayé de se moderniser à l'intérieur de son génie propre : les pays unitaires restent unitaires, les pays fédéraux restent fédéraux. L'Italie va vers le fédéralisme à sa manière propre, en respectant l'importance des cités et des régions. L'Espagne reste un pays centralisé mais en même temps, arrive à différencier les compétences des différentes régions. Le Royaume-Uni restera aussi, malgré les éléments spectaculaires intervenus en Écosse et peut-être au Pays de Galles, un pays avec une tradition centralisée. Il ne faut donc pas craindre de chercher dans sa propre voie des solutions qui peuvent nous convenir.

Dans le même esprit, s'il n'est pas possible de déceler en Europe un modèle de succès, il y a en revanche, des cas particuliers, des « success stories », des histoires intéressantes qui peuvent nous aider. En voici trois :

- aux Pays-Bas, il est manifeste que le ministère de l'Économie a joué un rôle très positif dans la lutte contre les corporatismes sectoriels. C'est lui qui coalise, coordonne dans des situations concrètes, par exemple la santé, l'aménagement du territoire, l'action de différents ministères ;
- au Royaume-Uni – dont je ne nous souhaite pas d'adopter le système de santé –, il y a cependant, en ce qui concerne les objectifs de moyen terme de ce système et sa mise en discussion, une pratique tout à fait intéressante ;
- dans les pays scandinaves, ce qui frappe le plus c'est le succès de la réforme des collectivités locales, qui sont un échelon absolument décisif dans l'administration de ces pays.

Un trait cependant commun de succès de ces réformes réside dans le rôle que les Parlements y jouent lorsqu'elles doivent être durables et continues. L'exécutif ne peut pas être le maître de sa propre réforme. Il est trop soumis à des modes ou à des enjeux de réélection pour avoir lui-même une conduite continue. Le référent durable de la réforme administrative, c'est le Parlement, c'est lui qui a le plus intérêt à la transparence des règles et à la transparence des actions publiques.

## **Conclusion**

Si je devais essayer de chercher une inspiration pour les réformes françaises, contrairement à l'esprit pragmatique que je recommandais, je la trouverais volontiers dans l'école procédurale, plus que dans l'école managériale. Je pense qu'elle correspond à notre souci de la délibération, au fait de réfléchir ensemble à l'action publique. Cela a été le thème majeur du Commissariat au Plan, et le reste encore, si je comprends bien, mais cela devrait être aussi celui de la réforme administrative elle-même. Pratiquer la délibération comme moteur de la réforme administrative me semble bon. Nous sommes également allergiques me semble-t-il en France à l'éthique de « maître à penser » selon laquelle, parce qu'on aurait des chefs montrant l'exemple au sein de l'administration, le reste suivrait. Les chefs doivent changer d'attitude, c'est clair, mais cela ne suffit pas. Restons soucieux de participation, car il n'y a pas de véritables réformes sans confiance. La faiblesse des réformes managériales, fondées sur les « leader », c'est qu'elles cassent la confiance et que, du coup, elles ne produisent pas ce partage, cette « administration apprenante » qui s'enrichit de la reconnaissance de ses succès et des ses erreurs.

## Les réformes administratives dans les pays de l'OCDE : une tentative de synthèse

**Anne-Marie Leroy**

*Chef du Programme 'Gouvernance au service de la gestion publique'  
à l'OCDE*

Je vais essayer de faire le point sur vingt ans de réformes dans les pays de l'OCDE. Je dis bien vingt ans et j'insiste tout de suite sur cela pour montrer que, dans plusieurs pays de l'OCDE, c'est un sujet déjà ancien. Vingt ans, c'est à peu près le début des réformes britanniques. Cela signifie notamment que la réforme administrative est une affaire de long terme, quelque chose qui prend énormément de temps. Les Anglais ont beau avoir commencé il y a vingt ans, ils ne considèrent pas qu'ils ont terminé. Aujourd'hui, dans les pays qui ont entamé les premiers un processus de réformes, on observe parfois une remise en cause de certains axes des réformes, des réajustements, mais nulle part on ne considère que c'est terminé.

### **Le contexte**

Il convient tout d'abord de noter la diversité. L'OCDE est composée de vingt-neuf pays membres qui, parfois, n'ont en commun que leur appartenance à cette organisation : entre la Turquie et la Nouvelle-Zélande, vous trouveriez difficilement un autre point commun. Cette diversité ne se manifeste pas seulement dans les cultures ou les économies de ces pays, mais aussi dans les réformes qu'ils mettent en œuvre. Cet exposé formulera donc des généralisations, ce qui veut dire que tout ce que je vais vous dire est inexact en réalité, ou au moins vrai pour certains pays mais pas pour d'autres. Je le signalerai parfois au passage, mais je vous recommande de ne pas le perdre de vue pendant tout mon exposé.

## Les étapes des réformes

Deux phases sont identifiables (c'est évidemment une première inexactitude, mais elle permet de structurer l'exposé). En exposant les choses de manière chronologique, je vais présenter le processus du point de vue des pays anglo-saxons, alors qu'en Europe continentale, on devrait inverser les phases.

Dans les pays anglo-saxons, on est d'abord parti de l'idée de remédier au déséquilibre des finances publiques et aux prélèvements sur l'économie, et d'essayer de faire plus avec moins. Ensuite et secondairement, est arrivée la notion de qualité, d'une meilleure administration au service du citoyen. C'est partiellement inexact parce qu'en Grande-Bretagne les « citizens charters » ont existé dès le début des réformes, par exemple. Mais il est certain que les Anglais mettent maintenant plus l'accent sur la notion de qualité par rapport à la remise en cause des activités de l'État.

L'Europe continentale travaille en revanche depuis longtemps sur les questions de qualité et ne s'est préoccupée du premier point que plus récemment, sous la pression des critères de Maastricht, peut-être aussi parce que la situation y était moins grave qu'elle ne l'a été dans certains pays anglo-saxons il y a vingt ans ou, en tout cas, qu'elle était perçue comme moins grave. C'est peut-être dû aussi à des différences culturelles : il n'y avait peut-être pas une énorme différence entre l'Italie et l'Angleterre, à une certaine époque, en termes de déficit des finances publiques ou de qualité des services publics ; il est certain que l'Italie l'a supporté plus longtemps.

### *Première catégorie de réformes : faire plus avec moins*

*On a d'abord recherché un meilleur contrôle de la dépense.* C'est le premier point important, que l'on observe dans plusieurs réformes, et qui consiste en une meilleure sélectivité des activités de l'État. On est arrivé dans certains cas à une remise en cause systématique du rôle et des fonctions de l'État, en raison d'une analyse selon laquelle le déficit des finances publiques résultait du fait qu'au fil du temps, depuis le début du siècle, l'État avait été conduit à faire de tout, à intervenir dans tous les domaines et finalement à faire, d'une part, ce qu'il ne devait pas faire et, d'autre part, ce qu'il devait faire mais qu'il faisait mal parce qu'il était trop dispersé. On aboutissait au diagnostic que les activités régaliennes finissaient par souffrir de cet excès d'activité. Pour prendre un exemple, au Canada, on a procédé à une mise en révision de toutes les politiques publiques les unes après les autres, en les soumettant à une série de questions-test : est-ce le rôle de la puissance publique de s'occuper de cette question ? Si oui, est-ce à l'État de le faire ou bien cette activité doit-elle être sous-traitée, ou encore doit-elle être transférée au niveau local, etc. Cette série de questions-test a permis de réexaminer toutes les politiques publiques et a conduit à une réduction effectivement assez forte du nombre de programmes gérés par l'État.

*Les politiques de réduction des effectifs relèvent un peu du mythe.* Sylvie Trosa ne sera pas d'accord avec moi parce qu'elle a connu des pays où l'on a effectivement fortement diminué le nombre de fonctionnaires. Je dis un mythe dans le sens où, même s'il y a eu réduction des effectifs, dans la plupart des pays, il y a eu quelques licenciements secs mais pas beaucoup. L'essentiel s'est fait à la fois par le non-remplacement des départs naturels, parfois par des incitations au départ en préretraite, notamment dans des pays qui ont anticipé le phénomène démographique que la France connaîtra bientôt, de ces départs en retraite massifs résultant des importants recrutements des années soixante. Parfois, la réduction des effectifs est purement optique, c'est-à-dire qu'elle résulte de la débudgétisation, du passage au secteur privé de grandes agences, phénomène qu'on a vu en France avec le changement de statut de France Télécom. Sylvie Trosa dira que la Nouvelle-Zélande et l'Australie ont été plus durs, mais il n'y a eu nulle part des licenciements massifs comme la Banque mondiale a parfois tendance à le préconiser dans les pays en développement.

*Faire plus avec moins, c'est évidemment améliorer l'efficacité.* On trouve sous cette rubrique tout un catalogue de réformes, depuis la réforme de la réglementation et des modes d'intervention de l'État (à partir de l'idée que l'excès de réglementation ou la mauvaise réglementation ont un coût économique et donc obèrent la compétitivité internationale du pays), jusqu'à la « banalisation » du statut des entreprises publiques déficitaires, selon un continuum qui ne nous est pas inconnu, partant de la régie directe pour aboutir à la privatisation, en passant par le statut d'EPIC ou de société nationale au capital plus ou moins ouvert.

*La réforme des techniques de gestion.* Je passe rapidement sur la gestion par la performance parce que Sylvie Trosa en a déjà parlé. Je rappellerai seulement ce vieux slogan, que vous connaissez sans doute, « laissez les gestionnaires gérer, obligez-les à gérer », qui fonde le système des contrats de performance assortis d'une autonomie de gestion. S'agissant des ressources humaines, je voudrais toutefois attirer votre attention sur le fait que cet assouplissement de la gestion et l'autonomie des gestionnaires entraînent maintenant une remise en cause assez forte des Fonctions publiques de carrière. C'est une évolution qui est pour nous difficile à accepter, mais il faut bien constater que nous en avons désormais deux exemples proches : l'Italie et la Suisse, qui viennent d'adopter des lois remettant complètement en cause la Fonction publique de carrière. La conclusion qu'à mon avis il faut en tirer, ce n'est pas que l'on doit faire la même chose, c'est que, si l'on veut maintenir une Fonction publique de carrière, il faut rapidement réfléchir à une adaptation du statut qui soit compatible avec l'autonomie des gestionnaires. À défaut, nous risquons un jour de devoir « jeter le bébé avec l'eau du bain », c'est-à-dire que le statut *in fine* soit remis en cause. Je pense notamment qu'on ne fera peut-être pas l'économie d'une réflexion sur les statuts particuliers, si on ne veut pas toucher au statut général.

## *Deuxième catégorie de réformes : mieux administrer au service du citoyen*

Soulignons le changement de vocabulaire : « citoyen » est le terme qui domine aujourd'hui au terme d'une évolution : les Anglo-saxons, en réaction à la notion passive d'usager-contribuable (voire « d'assujetti »), ont voulu au début de la période des réformes marquer une rupture en parlant de « client », une manière en fait de renverser la logique bureaucratique et de souligner que l'administration était au service de ses usagers-clients, et non l'inverse. Bien entendu, ce mot a été vivement contesté (l'État ne vend pas de lessive et l'intérêt général ne se confond pas avec la somme des désirs des clients) ; citoyen est plus approprié. En effet, considérer les usagers de l'administration comme des citoyens, signifie que l'on met l'accent sur la participation, c'est-à-dire que, y compris dans l'élaboration, la conception des politiques publiques et pas seulement lorsqu'il s'agit de décider des modalités concrètes de fourniture d'un service, on peut avoir une certaine forme de démocratie directe à organiser. Des expériences et des innovations ont lieu dans la plupart des pays de l'OCDE dans ce domaine. On ne peut pas être assuré qu'elles déboucheront sur une manière différente de concevoir et d'appliquer les politiques publiques, mais il faut y prêter attention.

La notion fondamentale qui sous-tend les efforts d'amélioration de la qualité, c'est l'idée qu'il faut que les administrations s'efforcent de moins fonctionner de manière endogène, comme dit François Dupuy, c'est-à-dire cessent de se fixer des règles qui ont pour objectif de résoudre leurs problèmes et de fonctionner à leur avantage, cessent d'organiser l'administration au service de ses agents ou en tout cas de ses structures internes, mais organisent le service en partant du besoin du citoyen. C'est la reconnaissance de la place centrale de l'usager-citoyen. Par exemple, quand vous êtes usager d'un service social, c'est à vous en principe de savoir à travers toute la documentation et l'information qu'on peut vous donner si vous avez droit à telle prestation ou à telle autre. L'Australie, à rebours de cette logique, a créé une agence qui regroupe deux ou trois ministères sociaux pour gérer pour leur compte des prestations sociales. Lorsque l'usager se présente à cette agence, il n'a pas à savoir à l'avance s'il a droit ou pas à une prestation. Il est reçu par un fonctionnaire qui sera responsable de son dossier (c'est-à-dire qu'à l'avenir il sera toujours reçu par la même personne), et c'est ce fonctionnaire qui va avec lui déterminer à quoi il a droit : en clair, il va être reçu et traité comme un *client*, on va examiner sa situation, faire les démarches pour lui et l'aider. C'est une approche radicalement différente de celle des administrations classiques, elle est organisée à partir de l'usager se présentant dans le service et non pas en fonction du découpage en un ministère de l'Emploi qui distribue les allocations-chômage sur certains critères, un ministère de l'Enseignement supérieur qui détermine les critères d'attribution des bourses... où c'est à l'usager de se débrouiller pour savoir s'il doit s'adresser à tel ou tel ministère. Cela sup-

pose une réorganisation parfois lourde des services publics et qui ne se confond pas avec le « jeu de lego » dont a parlé Sylvie Trosa à propos des structures.

Un autre aspect de cette recherche d'une meilleure qualité des services publics, qui procède de la même logique, réside dans les efforts pour en améliorer l'accessibilité. Ces efforts ont porté à la fois sur les horaires d'ouverture des guichets et, plus récemment, sur l'utilisation d'Internet.

Le résultat concret de ce long processus de réformes, c'est le développement de l'informatique, les chartes des citoyens, la simplification des formalités, choses qui sont familières en Europe depuis déjà des années. Je passe sur la décentralisation territoriale (dont on vient de parler, mais qui fait évidemment partie de l'ensemble), pour insister sur la décentralisation managériale résultant du système des contrats d'objectifs, et sur le développement de la responsabilité qui va forcément avec la décentralisation de la gestion ; on observe la généralisation des contrôles *a posteriori* et indépendants, que ce soit par des Cours des comptes ou par des systèmes d'audit, par des organismes d'évaluation indépendants, par des commissions parlementaires ; en contrepartie de l'autonomie des gestionnaires, la plupart des pays ont énormément travaillé sur l'évaluation et la responsabilité. On observe aussi partout l'adaptation de la comptabilité et des processus budgétaires pour y introduire plus de transparence et en faire des outils de contrôle de gestion, le passage dans certains pays d'une comptabilité de caisse à une comptabilité d'entreprise, le passage d'un budget à la marge – les services votés – à une remise à plat régulière des politiques.

## Une tentative de bilan

Il est plus facile aujourd'hui de formuler des questions que de tirer un bilan. Comme je l'ai dit tout à l'heure, même si certains pays ont vingt ans d'avance, ils ont mis dix, quinze ans pour mettre en place leur nouveau système, et les effets secondaires éventuels commencent seulement à apparaître, sans que l'on sache s'ils seront transitoires ou permanents, ni si ce sont des effets pervers. Vingt ans, c'est encore trop tôt, d'autant que dans certains pays, notamment en Europe continentale, les réformes sont très récentes. L'Italie vient d'adopter des lois, elle ne les a pas encore appliquées. La Suisse vient d'adopter un texte réformant la Fonction publique, il entrera en vigueur en 2001.

Au chapitre des réussites à peu près certaines, on doit en premier lieu mentionner évidemment la maîtrise des dépenses. Certains pays bénéficient maintenant de surplus budgétaires durables, et ailleurs on observe une réduction des déficits structurels. C'est sans doute la plus grande réussite des vingt ans de réformes.

S'agissant de l'amélioration de l'efficacité, même si on n'a pas d'études sur le sujet et si on ne sait pas la mesurer, l'opinion qui domine dans les

pays concernés est qu'on a réussi à faire au moins autant et peut-être mieux, avec moins.

Le changement culturel est aussi un grand acquis. Les cadres supérieurs de l'administration ont pris conscience que cette administration a un coût qui n'est pas leur dotation budgétaire mais qui est leur coût de fonctionnement et leur coût structurel, qu'ils ont des objectifs et qu'ils sont responsables de leurs résultats par rapport à leurs objectifs.

Au chapitre des questions et des doutes, on trouve le reproche de fragmentation, qui est formulé surtout en Grande-Bretagne. Ce pays a beaucoup utilisé, notamment dans les services sociaux, le recours à la sous-traitance, au secteur privé à but non lucratif, aux agences indépendantes, pour la fourniture de certaines prestations. On recherchait par ce moyen, non seulement des économies de gestion, mais aussi une association plus étroite de la société civile à la gestion des services publics. Aujourd'hui, certains ont parfois un peu le sentiment que tout ceci échappe au contrôle. Les efforts que fait le Gouvernement Blair en ce moment, avec la mise en place de diverses commissions auprès du Premier ministre témoignent d'un souhait de reprendre les rênes. À titre d'illustration, je citerai un universitaire britannique qui écrivait dans un article que j'ai lu récemment que dans le comté où il vit, il y a plus d'organismes chargés de la lutte contre le sida ou de l'aide aux malades du sida qu'il n'y a de malades du sida. On en est maintenant, prétendait-il, à trouver assez de malades pour avoir au moins un malade par organisme... Les autorités indépendantes posent aussi maintenant un problème de fragmentation qui dérive de leur prolifération. Par exemple, on a créé ou on est en train de créer des autorités indépendantes pour réguler l'électricité, les télécommunications, l'eau, etc. Or, les entreprises de ces secteurs sont en train de se regrouper et leurs clients auront bientôt le même prestataire de services pour toutes ces fournitures. Aux États-Unis, certaines entreprises commencent à fournir tous les services qui concernent la maison, c'est-à-dire l'eau, l'électricité, le téléphone, le câble et l'accès à Internet, le gaz, l'assurance habitation. Et en face, on a une multitude d'autorités indépendantes, donc une fragmentation qui déjà ne correspond plus à l'évolution de l'économie.

Y a-t-il une certaine perte de responsabilités ? Notons tout de même que le grand reproche que l'on fait à l'ancien système, c'est précisément l'absence de responsabilité des gestionnaires. Mais on a peut-être déplacé le problème : gérer en réseaux c'est bien, malheureusement, les réseaux ne rendent pas compte.

Les autorités indépendantes présentent une autre difficulté en matière de responsabilité, en tout cas en Europe continentale : on a transposé dans des systèmes parlementaires une architecture qui venait des États-Unis, régime présidentiel. Les autorités indépendantes américaines ont une ligne de responsabilité claire, nette et très forte avec le Congrès parce qu'elles sont indépendantes de l'exécutif. Alan Greenspan rend compte au Congrès

régulièrement. En Europe, on a établi des autorités indépendantes dans des systèmes où la ligne de responsabilité vers le Parlement passait entièrement par le Premier ministre ou par le Chef du gouvernement : en rendant ces autorités indépendantes de l'exécutif, on a coupé quelque part la ligne de responsabilité. Il faut nuancer ce que je dis, bien sûr, mais on doit réfléchir désormais sur le rôle des Parlements et ce n'est pas un hasard si les Parlements des pays européens mènent actuellement une réflexion sur la réglementation et la législation : ils courent le risque d'être totalement contournés ou en tout cas vidés de leur rôle par ces autorités indépendantes s'ils ne les remettent pas dans leur orbite comme c'est le cas actuellement aux États-Unis.

La séparation politique/administration, qui était recherchée, notamment au travers de la création des agences et des contrats d'objectifs, serait-elle un échec ? C'est quelque chose que l'on entend beaucoup en Angleterre en ce moment, et à vrai dire j'ai toujours pensé que si on pouvait s'attendre à une certaine clarification des responsabilités, une coupure nette entre l'administration et les décideurs politiques n'était ni possible ni souhaitable.

D'autres questions se posent concernant les coûts de transaction, conséquence de la multiplication des contrats et de la multiplication des acteurs, et les pays qui avaient poussé le plus loin cette logique sont un peu revenus en arrière.

On doit aussi mentionner, au chapitre des doutes, la rémunération à la performance. Sylvie Trosa n'est pas tout à fait d'accord avec moi. Les études que nous avons à l'OCDE montrent que tous les pays qui ont essayé sont en train de revoir les systèmes. La raison principale en est à mon avis, que l'on ne sait pas encore dans les administrations publiques mesurer la performance et donc moduler la rémunération en fonction de critères objectifs et non discutables.

J'écarte en revanche, pour l'instant, les doutes concernant la déontologie. Certains prétendent que, en voulant insister sur la rentabilité, les objectifs financiers, etc. des fonctionnaires ont pu perdre un peu de vue la déontologie du service public. Mais on ne peut citer à l'appui de cette affirmation que quelques anecdotes, quelques dérapages.

J'arrête ici mon exposé, forcément trop rapide. En conclusion, je répèterai seulement ce que j'ai dit en introduction : ailleurs, ces réformes ont déjà vingt ans...



Session 2  
**Enjeux et conditions de réussite des réformes**

Contractualisation et pluriannualité .....	37
<i>Christophe Blanchard-Dignac</i>	
Un cas pratique de gestion publique : la réforme des administrations fiscales .....	43
<i>Thierry Bert</i>	
Les politiques de qualité et la gestion des réformes .....	51
<i>Pierre Séguin</i>	



## Contractualisation et pluriannualité

**Christophe Blanchard-Dignac**

*Directeur du Budget,  
Ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie*

Si, il y a quelques années, un directeur du Budget était venu parler de pluriannualité, vous n'auriez peut être pas entendu le même discours, parce que la pluriannualité, comme la contractualisation, avait mauvaise réputation à Bercy. C'est ce que nous appelions la « mauvaise pluriannualité », c'est-à-dire l'accumulation d'engagements sectoriels radicalement incompatibles avec les objectifs globaux que l'on se fixait, ou encore la conclusion de contrats avec des entreprises publiques avec pour seul objectif un retour à l'équilibre sans véritable contenu en dehors d'une augmentation considérable des concours publics. On peut penser aux contrats conclus avec la SNCF. On peut également penser aux contrats de plan État-Régions. Je ne ferai pas de commentaires sur la nouvelle génération mais, dans le passé, les contrats de plan État-Régions ont été trop souvent excessivement ambitieux par rapport aux possibilités. Pluriannualité et contractualisation, deux mots qui avaient un sens autrefois et qui ont maintenant un autre sens.

Pourquoi le mot pluriannualité a-t-il un sens nouveau aujourd'hui ? Parce que nous avons une programmation des finances publiques, donc un cadre général, qui n'est pas encore parfait puisque c'est une expérience récente, mais qui permet de décliner jusqu'à un certain niveau les grands objectifs de politique budgétaire et donc de vérifier que les engagements que l'on prend dans un secteur sont à peu près compatibles avec l'objectif global.

Alors pourquoi contractualiser ? C'est la rencontre de deux exigences.

La première, c'est celle que je viens à l'instant d'évoquer, l'exigence de soutenabilité budgétaire. Elle découle de la programmation qui, comme vous le savez, a plusieurs caractéristiques. D'abord, elle est permanente : tous les ans il faut l'actualiser d'un an, c'est une obligation européenne. Deuxièmement, elle concerne toutes les administrations publiques, ce qui est un très grand progrès par rapport à l'expérience de 1994 qui était limitée (la loi d'orientation quinquennale sur le redressement des finances publiques ne concernait que l'État). Cette programmation retient des objectifs de solde des finances publiques, l'originalité du programme français étant de laisser jouer les stabilisateurs automatiques en recettes, ce qui évite, lorsque que la situation économique n'est pas propice, d'accroître encore les difficultés économiques, mais ce qui veut dire aussi que, lorsque la situation est favorable, la réduction du déficit est supérieure à ce qui était initialement prévu.

La contrepartie de ce libre jeu des stabilisateurs automatiques, c'est une règle intangible en matière de dépenses. Le Gouvernement fixe au niveau qu'il le souhaite cette règle en matière de dépenses et – c'est ce qui compte – une fois la règle fixée, on ne s'en écarte pas. C'est une règle en volume, c'est-à-dire que si l'on se trompe dans la prévision d'inflation – ce qui est arrivé récemment – on doit reprendre le trop donné lorsque l'on s'est trompé par excès.

Cette exigence de soutenabilité se heurte toutefois à la rigidité importante des dépenses. Quelque 60 % des dépenses sont en effet constituées par les charges de la dette, les rémunérations de la Fonction publique et les charges sociales qui vont avec. Au-delà, on trouve des transferts sociaux (minima sociaux notamment) et des « abonnements » au profit de quelques organismes publics tels les Charbonnages... Au total, il n'y a pas beaucoup de marges de manœuvre à court terme. On court ainsi le risque d'avoir une maîtrise comptable pérenne sur une organisation inchangée. Pour éviter le risque d'un blocage, il faut essayer de trouver le moyen de donner un peu plus de souplesse et de visibilité. Aujourd'hui, il faut non seulement raisonner à trois ans comme dans la programmation mais raisonner à dix ans, la moitié des fonctionnaires partant à la retraite dans les 12 ans qui viennent. Huit cent mille fonctionnaires partant à la retraite, une augmentation considérable des dépenses de pensions actuelles en résultera : quel que soit l'optimisme ou le pessimisme dont on peut faire preuve, une chose est certaine, on paiera en 2010 cent milliards de pensions (en francs actuels) de plus qu'aujourd'hui. Mais d'un autre côté, ces départs permettent de jouer sur le format des administrations avec une fusion naturelle beaucoup plus forte. Il faut donc penser beaucoup plus loin qu'aujourd'hui.

Intervient alors une deuxième exigence, à un niveau micro-budgétaire plus que macro-budgétaire, qui est l'exigence de performance. De plus en plus, on se préoccupe non seulement de l'encadrement des dépenses mais aussi de leur qualité, c'est-à-dire de leur efficacité. Cela signifie des objectifs définis, ce qui n'est pas toujours facile, des résultats mesurés, un échange

entre une maîtrise des coûts et une liberté de gestion. Dès lors qu'il se dote d'objectifs clairs et qu'il s'engage à maîtriser ses coûts, il faut donner au gestionnaire les moyens d'y arriver. Au demeurant, la contractualisation fonde des engagements réciproques. Nul n'est obligé de signer un contrat et l'on peut ainsi s'adapter à la diversité des situations car tout le monde n'a pas le même passé budgétaire et tout le monde n'a pas le même avenir budgétaire.

Quelle ampleur faut-il donner à la contractualisation ? Apparemment la contractualisation et la soutenabilité budgétaire ne posent pas de problème de compatibilité car ne relèvent pas du même exercice. La contrainte budgétaire est là et se rappelle à nous quand bien même on l'ignore ; la contractualisation est plutôt un outil de modernisation de la gestion. Si *a priori* il n'y a pas de difficulté intellectuelle, la difficulté vient de l'ampleur que l'on veut donner à la contractualisation.

Il est indispensable d'éclairer les choix politiques par une vision pluriannuelle. Sur 100 % des dépenses, la pluriannualité est bénéfique comme éclairage de la décision. En revanche, il serait particulièrement imprudent de rigidifier toutes les dépenses de l'État, ne serait-ce que parce que l'on peut se tromper dans l'évaluation technique de certains postes. Je pense particulièrement aux charges de la dette : qui peut prévoir aujourd'hui les taux d'intérêt dans trois ans ? Le pouvoir politique a des priorités, et ses priorités pouvant évoluer dans le temps, il doit pouvoir conserver une marge d'action. De toute manière, aucun pays n'a contractualisé toutes ses dépenses. Alors comment choisit-on ce qui peut être contractualisé ? Si l'on choisit de faire des contrats sur des programmes d'intervention non obligatoires, on perd une partie de la marge de manœuvre, ce qui suppose que l'on assume le fait que sur les autres dépenses (de personnel, par exemple) une politique plus dure sera nécessaire... Au-delà de cet argument de prudence budgétaire, toutes les dépenses ne se prêtent pas à la contractualisation. Une typologie des dépenses peut ainsi être faite. Tout d'abord, les programmes d'intervention se prêtent difficilement à la contractualisation. Dans aucun pays, on ne contractualise les programmes obligatoires, qu'il s'agisse de la dette, des minima sociaux ou des contributions internationales. Les programmes discrétionnaires sont difficiles à contractualiser lorsqu'interviennent dans leur dimensionnement des paramètres économiques qui dépendent de la conjoncture. Les aides à l'emploi ne doivent pas être traitées de la même manière selon la conjoncture : si dans une situation de faible croissance on contractualisait certaines aides à l'emploi, on risquerait en période de croissance retrouvée d'avoir un redéploiement des aides à l'emploi vers d'autres aides, qui ne sont peut être pas nécessairement mauvaises mais qui sont peut être moins prioritaires que ce que le Gouvernement peut faire avec la marge de manœuvre ainsi retrouvée. C'est plutôt une « pluriannualité de méthode » qu'il faudrait instituer, c'est-à-dire une révision des programmes qui n'existe guère en France, à l'exception des dépenses militaires (à la suite, il est vrai, d'un « choc » budgétaire). La révi-

sion des programmes telle qu'elle est pratiquée dans d'autres pays, consiste à évaluer régulièrement les programmes, leur fixer une durée de vie, avoir l'obligation de les remettre à plat pour savoir si les finalités de l'action publique sont toujours celles que l'on avait initialement envisagées, pour savoir si c'est bien le bon acteur qui est responsable, si le programme comporte des défauts qu'il faut corriger, si le programme est efficace, etc.

Ensuite, nous avons des prestataires de services, qualifiés dans la typologie de « personnalisés » (éducation, justice, santé...). Le facteur humain va jouer un rôle important, les considérations externes aussi, les choix politiques, les choix de société vont jouer un rôle important. Ces services se caractérisent par l'importance des charges variables, c'est-à-dire qui varient en fonction du nombre de personnes concernées. Les raisonnements productifs ne se prêtent donc guère spontanément à l'analyse de ces secteurs. Quand on demande à un service administratif d'accroître le traitement de dossiers par agent à qualité donnée, on fait de la productivité physique assez facilement. Mais si l'on demande à des enseignants de passer de vingt à quarante élèves, le problème est quelque peu différent.

Le secteur d'excellence de la contractualisation, ce sont les prestations de service « indifférenciées » (les services financiers, par exemple) et les travaux puisque l'administration exerce encore quelques activités productives : les constructions navales, les parcs et ateliers, le contrôle technique des véhicules, la fabrication des monnaies et médailles sont des activités de type industriel, c'est-à-dire qu'on perçoit une recette en retour d'une activité, d'une prestation que l'on fait. En dehors de ces activités industrielles, les services qui se prêtent le mieux à la contractualisation sont les services pour lesquels la composante des frais fixes est importante, qu'il s'agisse des dépenses informatiques ou des dépenses de personnel.

Je reviens à la typologie des administrations. On peut classer les dépenses sous trois grandes rubriques, ce qu'on appelle les « agrégats » : les acteurs (ou prestataires de service), les programmes d'intervention et les fonctions-support. On peut analyser ensuite, du point de vue de la rigidité des charges et de l'organisation, comment se répartissent ces différents types de dépenses. Il y a deux fonctions-support bien différentes, les moyens généraux avec des référentiels qui sont connus dans les entreprises, et les fonctions d'état-major, plus présentes dans l'administration qu'ailleurs. Cette catégorie des fonctions d'état-major est difficile à traiter sur le mode des contrats de performance et ne présente guère d'enjeu.

Le champ d'excellence de la contractualisation, ce sont évidemment les administrations à prestations indifférenciées. La première chose avant de contractualiser est de savoir à quoi servent les services, quel est le but de l'action publique, en un mot avoir une réflexion sur les missions. Celles-ci peuvent être pérennes, elles peuvent être aussi « chahutées » ; pour les missions nouvelles, tout va bien puisqu'il s'agit de mettre des moyens nouveaux, mais il y a des missions en régression. S'il n'y a pas de réflexion sur

les missions, il est difficile de contractualiser sérieusement, la contractualisation, c'est un moyen pas une fin. Il faut aussi mettre de l'ordre dans les budgets, et là, la balle est dans notre camp. Même si les ministères ne sont pas toujours ni très équipés ni très volontaires, nous essayons depuis plusieurs années de réunir autour d'une grille de 150 agrégats l'ensemble des dépenses de l'État et d'identifier des objectifs et des indicateurs pour vérifier la mise en œuvre de ces objectifs. Il faut enfin un système de pilotage et de gestion.

Nous avons conclu trois contrats récemment : un avec quatre préfectures, ce qui est peu mais déjà difficile, un avec la DGI qui est assez intéressant, un qui va se conclure avec la DREE qui est également novateur. Le contrat DREE a été plus difficile à mettre au point en raison de sa double nature d'administration de gestion, mais aussi de conception ; il comporte en revanche sur le plan du pilotage de la masse salariale, par exemple, une innovation intéressante. Aujourd'hui les contrats d'objectifs et de moyens concernent à peu près 24 milliards de dépenses qui auront un rythme d'évolution, librement consenti, inférieur à celui qui a été constaté ces dernières années, en contrepartie d'une plus grande liberté de gestion ; on aura ainsi moins de dépenses et plus de performance.

La réflexion actuelle a d'abord montré que le découpage traditionnel de la DGI devait évoluer vers une segmentation par clientèle : grandes entreprises, petites entreprises, particuliers ; et d'autres segmentations : les bons, les mauvais, ceux qui paient normalement leurs impôts, et ceux qui fraudent, que l'on ne doit pas traiter de la même manière. Deuxièmement, la DGI a dû se fixer un axe central qui inspire le contrat : celui de favoriser l'accomplissement volontaire des obligations fiscales de la part des contribuables, que les contribuables paient spontanément bien leurs impôts. Trois types d'objectifs ont été retenus : objectifs d'efficacité, de qualité, d'efficience, et une quinzaine d'indicateurs ensuite pour les vérifier. Efficience, c'est le mot pudique pour dire productivité. L'objectif d'efficacité socio-économique, c'est faire en sorte que les contribuables respectent mieux leurs obligations spontanément, c'est-à-dire que le coefficient de paiement à l'échéance en matière de TVA, de recouvrement, s'améliore, et que l'on réagisse plus vite quand on observe une défaillance, que l'on aide le bon contribuable qui pourrait devenir un mauvais contribuable. Au-dessus d'une certaine somme, on contrôle systématiquement toutes les déclarations, on a une obligation en matière de poursuite pénale liée aux contentieux qui sont lancés. Troisième aspect : traiter mieux et plus rapidement les demandes des usagers. On doit simplifier la vie du contribuable (déclaration simplifiée). Mieux accueillir les usagers (répondre au téléphone, supprimer l'anonymat, répondre aux demandes de formulaires, etc.). Pour vérifier cela, il y aura des sondages et des évaluations externes.

Pourquoi ces objectifs de qualité ? D'abord parce que la qualité fait partie de la performance de l'action publique. Mais le travail de l'IGF portant sur la comparaison des administrations fiscales des différents pays a mon-

tré que nous étions plus chers que les autres, mais surtout, par bien des aspects, moins bons. Pour un coût supérieur, la qualité du service offert était inférieure aux plus performantes des administrations fiscales de pays qui ne relèvent pas d'un modèle différent du nôtre (exemple de la Suède).

Des objectifs de productivité, enfin. 3 000 suppressions d'emplois sur la période, 1 500 étant restitués à l'État et 1 500 redéployés pour l'amélioration de la qualité ou du fonctionnement de la DGI. Ce ne sont pas des suppressions forfaitaires puisqu'à chaque suppression est identifiée une action (simplification, réorganisation,...). Tout est transparent, ce qui est une condition nécessaire à toute démarche de performance.

Que conclure ? Trois choses. Premièrement, rien ne serait pire que d'avoir un modèle unique de contrat que l'on veuille à tout prix déclinier. La quantité serait la pire des choses car toutes les administrations sont différentes, sur le plan de la nature de leurs activités, de leur passé et de leur avenir budgétaire. Deuxièmement, on doit s'adapter aux situations. Mais pas trop car on risquerait dans ce cas l'éparpillement. Il faut associer un très grand encadrement méthodologique, sur lequel on a beaucoup de progrès à faire en France, à un pragmatisme dans le calendrier, le choix des cibles et la mise en œuvre de cette contractualisation. Enfin, il faut être appuyé par une démarche politique forte pour progresser, car certains services ont envie de « jouer le jeu », d'autres ne le veulent pas, enfin, certains le voudraient mais n'en sont pas capables. Il faut que dans le budget 2001, tous les ministères soient capables de répondre à trois questions : quelles sont les missions et finalités de leur action, combien ces missions coûtent-elles, et quels sont les objectifs qu'ils se fixent. Cela constituerait un immense progrès. Dans les administrations qui sont prêtes, on pourra alors répondre à une quatrième question : quels résultats les services obtiennent-ils ?

## Un cas pratique de gestion publique : la réforme des administrations fiscales

**Thierry Bert**

*Chef du Service de l'Inspection Générale des Finances,  
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie*

Le rapport de la mission 2003 n'est pas encore tout à fait prêt. Dans ces conditions, les développements qui suivent vont être de simples constats provenant de la méthode qui a été appliquée et des observations qui ont pu être faites au cours de cette mission. Je reprendrai d'ailleurs certains des éléments que vient d'exposer Christophe Blanchard-Dignac sur le contrat pluriannuel de la DGI, en les élargissant à l'ensemble du processus fiscal, qui fait intervenir sur les mêmes dossiers la DGI et la DGCP.

### **Les origines de la réflexion**

Le projet de réforme du ministère résulte d'un processus de maturation qui vient d'assez loin.

Un certain nombre de constatations avaient été faites à plusieurs reprises par l'Inspection Générale des Finances sur la complexité des circuits, la désresponsabilisation des divers acteurs, chargés les uns de l'assiette, et contraints de faire des statistiques de contrôle fiscal en totalisant les redressements émis, les autres du recouvrement, contraints de leur côté d'afficher des taux de recouvrement hors contrôle fiscal et hors admissions en non-valeur, c'est-à-dire comprenant dans 95 % des cas du recouvrement spontané, soit du simple encaissement.

Tout ceci ne nous paraissait pas très sérieux et c'est la raison pour laquelle a été lancé, avec le plein accord des ministres, un rapport d'analyse

comparative des administrations fiscales, au début de l'année 1998. Les principales conclusions, pour l'ensemble de l'administration fiscale, donc assiette et recouvrement confondus, sont au nombre de cinq.

Premièrement, aucun pays n'a autre chose qu'une administration fiscale unique ; la nôtre est au contraire dispersée entre des services dits « d'assiette » et d'autres dits « de recouvrement », avec des cloisonnements et des séparations.

Deuxièmement, s'agissant du recouvrement, la totalité de nos partenaires a un rapport de 20 % des moyens sur le recouvrement spontané contre 80 % sur le recouvrement forcé ; chez nous, 50 % de nos forces sont engagés dans le recouvrement spontané, 50 % dans le recouvrement forcé.

Troisièmement, les systèmes informatiques sont, chez nous, totalement cloisonnés et ne se parlent pas, entre les services d'assiette et de recouvrement ; dans la totalité des autres pays, ces systèmes sont unifiés : base de données informatiques unique, identifiant unique de l'ensemble des contribuables, et sur ce point, c'est le cas en Irlande, en Suède, en Norvège, aux Pays-Bas, en Espagne, au Portugal, traitement automatique des encaissements, accueil téléphonique et, rarement, physique appuyé sur cette informatique « en ligne ». Il n'y a guère que l'Italie qui commence seulement à s'y mettre.

Quatrièmement, tous les pays ont bougé au cours de ces dix dernières années. Tous. Ils ont bougé à partir d'une démarche « usager », c'est-à-dire d'une analyse des tâches en partant de la base, c'est-à-dire du bout de la chaîne, en investiguant en partant de là les complexités des organisations et des procédures, et en réfléchissant aux améliorations possibles en tenant compte de l'état de l'art technologique.

Cinquièmement, le coût. Nous sommes à 1,6 % des sommes encaissées. La plupart de nos partenaires sont à 0,8 % (ou 1 %), sauf l'Allemagne, qui est également à 1,7 % et l'Italie, qui a tout simplement décidé de reconstruire un système nouveau à côté du système actuel, faute de mieux. Quand on fait l'analyse du coût, on voit que même le traitement de la TVA, qui est pourtant un impôt normalisé au plan communautaire, est plus coûteux chez nous que chez nos partenaires.

### **La méthode de la mission 2003**

Nous avons estimé que la diffusion de ce rapport ne pouvait pas être faite sans que soient annoncées dans le même élan les suites qui lui seraient apportées. On ne fait en effet pas une psychanalyse de cette nature de façon sauvage, et il nous paraissait évident que « balancer » dans la nature des constatations de ce type sans aucune préparation et sans aucun plan d'accompagnement aurait été ressenti comme un traumatisme majeur.

Un certain nombre de réunions se sont donc tenues en grand secret, au Cabinet du ministre, en présence des ministres personnellement, pendant

près d'un mois et demi. Les ministres ont défini un plan d'accompagnement sous la forme du lancement de la mission dont Paul Champsaur et moi-même avons eu la charge, et qui consistait à définir à l'horizon de 2003 :

- les voies et moyens pour parvenir à un correspondant fiscal unique pour chacun des usagers ;
- la manière de parvenir à une simplification maximale des procédures de déclaration et de paiement ;
- la manière de parvenir à un correspondant économique unique pour les PME, tout au moins dans les domaines où le ministère des Finances exerce ses compétences.

La méthode – également définie par les ministres – a été très claire. Partir de l'utilisateur. Associer au maximum les agents, directement, et les organisations syndicales – ce qui ne signifie pas négocier, ce à quoi nous n'étions naturellement pas habilités. C'est la raison pour laquelle nous avons procédé à une diffusion très large du rapport d'analyse comparative avec l'ensemble de ses annexes – ce qui pour un rapport de l'IGF est assez rare pour être souligné – puisque nous l'avons mis sur l'Intranet et sur l'Internet. Nous avons, par ailleurs, combiné dans la méthode, un certain nombre d'éléments. Diagnostic technique des attentes des usagers effectué de manière professionnelle, à partir de sondages IFOP, SOFRES et IPSOS ; analyse technique par des groupes administratifs à Paris ; analyse informatique avec recours à un consultant extérieur, choisi par marché (Gemini-Consulting, en l'espèce) ; analyse du service téléphonique par recours à France Télécom ; analyse sociologique confiée à un sociologue qui a interviewé 100 agents pendant 2 heures chacun et a sorti des résultats remarquables ; enfin, liaison directe entre les agents et la mission, par courrier, mail, ou par tout autre moyen, à l'exception du téléphone.

Deux phases de communication ont été prévues. Une phase descendante en juillet 1999, avec association de l'encadrement ; une phase remontante, au niveau d'ateliers locaux qui se sont réunis dans toute la France pour formuler des diagnostics et des propositions aux mois de septembre et d'octobre 1999, suivis de neuf conventions interrégionales, présidées personnellement par Paul Champsaur et moi-même, où nous avons pu discuter à chaque fois avec trois cents représentants des interrégions, nommés par leurs ateliers locaux. La communication avec le personnel a été également particulièrement soignée puisque, avec l'aide d'une agence de communication, nous avons édité systématiquement un journal bimensuel « Dialogues », un journal mensuel destiné à tous les agents qui s'appelait « Tribune », et que nous avons également réalisé un certain nombre de performances – qui sont absolument courantes dans le secteur privé, mais qui dans le secteur public sont évidemment un peu plus rares, et même inconnues – grâce naturellement à une agence elle-même performante : par exemple, la remise d'un compte-rendu des conventions interrégionales, immédiatement à la sortie des conventions sur le terrain, alors que celles-ci du-

raient une journée entière. Les syndicats ont été reçus à vingt-quatre reprises par moi-même, soit au niveau national, soit au niveau local, compte non tenu des occasions où ils se sont invités de manière un peu bruyante.

La période de décembre est une période de maturation et d'inquiétude, puisque nous nous sommes – Paul Champsaur et moi – renfermés dans notre coquille pour fabriquer notre perle, tels des huîtres de bonne qualité, j'espère. Le rapport devrait être ressenti comme une libération de la période actuelle qui est une période d'anxiété.

## **Les constats**

Pour revenir à ce que Christophe Blanchard-Dignac évoquait tout à l'heure, c'est-à-dire la gestion des performances et du personnel, je dois vous faire part de constatations qui sont extrêmement rudes : comme je pense que nous sommes en comité restreint, je peux dire que j'en ai été abasourdi et, à certains moments, totalement stupéfait.

Premièrement, nous n'avons aucune analyse de l'existant en termes de performances globales. Aucune. Nous ne savons absolument pas combien nous recevons de personnes, nous ne savons pas combien nous recevons d'appels téléphoniques, nous ne savons absolument pas même combien il y a d'agents et dans quels postes ils se trouvent exactement. Tout ceci est décentralisé, n'est absolument pas suivi, nous n'avons aucun outil de pilotage. Le diagnostic client est totalement absent de la démarche. Celle-ci est entièrement juridique, secrétant des fonctions, et donc des emplois, sur la base de chronométrage de tâches élémentaires à la DGCP et d'une évaluation du tissu fiscal à la DGI, tout ceci se déclinant par vagues successives jusqu'à l'utilisateur qui n'en peut mais, et auquel on ne demande pas son avis.

Deuxièmement, aucune approche globale n'a été faite pour l'informatique. Le retard dû aux cloisonnements internes est sans doute d'à peu près dix ans. Il est clair que les règles des marchés publics y sont pour quelque chose, puisqu'en matière d'informatique, elles sont à mon avis absurdes, les marchés de définition, par construction, devant être faits avec l'aide de personnes qui y comprennent quelque chose, et qui devraient pouvoir être ensuite utilisées dans le cadre des marchés de réalisation. Actuellement, tout cela prend un temps fou et, très souvent, l'informatique lorsqu'elle est réalisée est déjà dépassée par l'évolution des technologies.

Moyennant cette absurdité initiale, nous avons néanmoins des systèmes qui présentent des caractéristiques de cloisonnement extraordinaires, puisque, à l'intérieur d'une même procédure, ce qui désespère d'ailleurs les personnels – nous revenons là sur la gestion du personnel – nous sommes obligés, ce qui vient juste de changer du fait de l'amendement Brard, par le jeu de la CNIL et d'un certain nombre de choses de ce genre, de changer d'identifiant, par exemple, entre une application de recouvrement spontané et une application de recouvrement forcé. Ce qui est assez extraordinaire car le même contribuable est identifié sous deux identifiants différents sui-

vant qu'il paie normalement ou suivant qu'il bascule dans l'application des restes à recouvrer. Voilà le résultat de la défense des libertés publiques, dont naturellement, profitent ceux qui utilisent leur liberté pour eux-mêmes. De la même manière, l'identifiant de la DGI est complètement différent de celui de la DGCP, lui-même n'ayant rien à voir avec l'identifiant du système des douanes, si bien que tout recoupement informatique est par construction impossible et toute amélioration du service à l'utilisateur, toute constitution d'un compte unique du contribuable, toute possibilité de lui répondre sur un dossier qu'il estime devoir être géré en continu, est strictement impossible. J'attire votre attention sur le fait que vous seriez édifiés de regarder une émission diffusée par ARTE ou France 3, qui s'appelle « les coulisses du Trésor », où un contribuable s'étonne de l'incapacité où l'agent se trouve de répondre à son attente et dit « écoutez, quand même, c'est la même maison ! » ; et il s'attire un cours de cinq minutes sur la distinction entre assiette et recouvrement, auquel bien entendu il ne comprend rien.

Quant aux rémunérations, elles sont difficiles à repérer par un pilotage central.

Voilà pour l'analyse de l'existant dont j'ai dit tout le mal que je pensais.

Je voudrais dire autant de mal, sinon plus, de l'analyse prospective. Notamment en matière de gestion du personnel.

Premièrement, nous n'avons strictement, par défaut de réflexion sur une organisation-cible, aucune vision prospective sur l'évolution souhaitable du nombre des personnels et de la situation géographique de leurs implantations, au-delà de l'année  $n + 1$ , dans le meilleur des cas d'ailleurs, puisque les appels d'agents de catégorie C se font une fois tous les trois mois, ce qui présente au moins l'intérêt de respecter la règle qui permet de ne pas avoir trop de vagues avec les syndicats et qui consiste à ce qu'un remplacement succède automatiquement à un départ dans un délai plus ou moins bref.

Deuxièmement, nous n'avons pas non plus d'analyse prospective de nos réseaux, toujours faute d'une réflexion sur l'organisation. Le nombre de postes comptables dans l'Aveyron était de 59 en 1900, il est actuellement de 51, et il y a 10 postes à 1 agent.

Troisièmement, nous n'avons aucune approche des coûts analytiques. Je pensais, en revenant dans l'administration nationale au terme de 10 années passées dans les affaires européennes, que les choses avaient un peu bougé. Il a fallu faire faire directement par l'IGF et par le bureau des études de la DGI en 1997 une analyse du coût de gestion des principaux impôts, qui n'existait pas. Et cela n'existe toujours pas à la Douane ou à la DGCP. Et là, nous avons vu que, non seulement, les constatations du rapport d'analyse comparative étaient largement exactes, non seulement nous croulions sous de mauvaises affectations et de mauvaises qualifications des effectifs en place, ce qui explique le malaise généralisé, mais en plus, que nous trichions sur les coûts.

Un très bon exemple est donné par le coût de la redevance audiovisuelle. Il est de notoriété publique que la redevance audiovisuelle comporte des cotes extrêmement faibles, que les agents de la redevance n'ont pas le droit d'entrer dans les domiciles privés des contribuables, ce qui rend difficile la taxation, et qu'il y a parfois beaucoup de travail pour des résultats assez faibles. On m'avait toujours dit par exemple que les admissions en non-valeur sur la redevance s'entassaient et que les coûts des poursuites étaient exagérés. Je n'en savais pas plus et l'on avait calculé dans une précédente mission que le coût du recouvrement de la redevance représentait environ 3,9 % du produit de l'impôt. Ce qui, par rapport au 1,6 % où nous sommes en moyenne n'est déjà pas mal, et encore plus par rapport au 0,8 % de nos partenaires. J'ai fait faire une enquête plus approfondie. Nous sommes alors rendus compte que le coût était de 7 %, et non pas de 3,9 %. Tout simplement parce que le coût analytique des agents qui travaillent à l'intérieur de la DGCP pour le service de la redevance n'a jamais été pris en compte. Ni l'application informatique, qui travaille différemment des autres administrations fiscales. Nous avons également remarqué que de nombreux agents s'occupaient de recherche d'adresses au service de la redevance, parallèlement à ceux qui font exactement le même travail à la DGCP, mais au service qui suit la taxe d'habitation. Nous avons enfin remarqué que des listing entiers d'admissions en non-valeur s'entassaient dans les Trésoreries Générales à un point tel que, dans une Trésorerie, 25 agents à temps plein sont affectés à la gestion de la justification d'admissions en non-valeur, sur des cotes, dans le meilleur des cas, de 749 francs, étant entendu que dans les DOM-TOM, beaucoup d'agents sont consacrés à essayer de percevoir une taxe sur des téléviseurs présumés noir et blanc...

Dernier point : il n'y a aucune programmation de long terme sur la formation ni sur l'immobilier, qui sont gérés de manière autonome par les directions, sans évaluation, et parfois de façon totalement décentralisée si bien que, comme il n'y a ni cartes, ni système-cible, ni réflexion sur l'organisation, on maintient des postes sans savoir à quoi cela peut servir, et on fait de la formation initiale ou continue sans disposer d'évaluations des performances du système.

## **Solutions et remarques**

Premièrement, nous ne pouvons faire l'économie de la définition d'un système-cible et d'une organisation optimale. Cette réflexion en termes d'organisation est essentielle, elle n'est pas faite.

Deuxièmement, nous devons mettre en place un certain nombre d'outils de gestion. Il n'y a pas de comptabilité analytique, il n'y a pas d'outils d'évaluation. On remplace cela par des statistiques, cette profusion de statistiques générant des effets pervers en contribuant au cloisonnement des services. Les agents sont jugés, quand ils sont dans un service d'assiette de

l'impôt, sur le nombre de dossiers qu'ils ont contrôlé et sur le montant des cotes qu'ils ont mis en recouvrement, sans savoir ce que ces mises en recouvrement vont rapporter à l'État, puisque le taux de recouvrement n'est pas pris en compte. Du côté de la DGCP, les statistiques ne prennent pas en compte les admissions en non-valeur, ni les recouvrements sur contrôle fiscal. Le résultat du recouvrement sur les cotes mises en contrôle fiscal est de 60 % environ dans le meilleur des cas, une année exceptionnelle, sur les cotes mises en recouvrement sur la TVA, entre 15 et 20 % sur les autres cotes mises en recouvrement sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt sur les sociétés. Voilà le résultat des cloisonnements et de l'absence de pilotage en matière d'organisation.

Troisièmement, en matière de gestion du personnel, il est essentiel de dire que, avant même de passer aux points techniques – gestion pluriannuelle, indicateurs de charge, indicateurs de performances réelles –, il faut travailler à susciter un esprit de coopération entre les agents, pour sortir des actuelles stratégies d'évaluation individuelle. L'effet des statistiques est que, chaque réseau, chaque fonction, chaque tâche – on dit mission dans l'administration – est évalué à part. Le véritable problème est qu'un service devrait être évalué globalement, sur sa performance globale. Chaque agent devrait être solidaire de cette performance globale, ce qui implique une réflexion d'organisation préalable, pour définir non pas quelles sont les « missions » de chaque agent, mais quel est le service public qui doit être rendu *in fine* et quels sont les indicateurs qui intéressent l'État, qui – si les agents s'intéressent au service public – intéressent également le service et donc, chaque agent.

Quatrièmement, l'effort de pilotage est essentiel. Ce pilotage devrait être recentralisé. La définition d'un système-cible, avec un pilotage des effectifs, de la formation en quantité et en qualité, de l'immobilier, s'il s'agit de directions à réseaux, de l'informatique, est essentiel. Une des choses qui, dans la réforme de la DGI, passe le moins bien, et qui a le plus choqué dans les deux dernières années à la DGI les agents comme les syndicats, y compris les agents à la base, c'est d'avoir mis les suppressions d'emplois comme objectif. C'est d'avoir tiré les conséquences mécaniques d'un certain nombre de simplifications.

Cinquièmement, nous avons une responsabilité énorme en tant que hauts fonctionnaires. Nous fonctionnons sur des concepts totalement inadaptés. La distinction entre assiette et recouvrement n'a aucun sens, la responsabilité du comptable, aucun sens, les impôts sur rôles ont été remplacés par les impôts déclaratifs, personne n'en a jamais tenu compte. La retenue à la source a été écartée à plusieurs reprises pour des raisons que j'ignore. Il y a donc une responsabilité très lourde des hauts fonctionnaires, Inspection des Finances et Cour des Comptes, qui auraient dû à mon avis se sentir responsables en termes d'organisation et de rénovation des concepts, et qui n'ont jamais dit assez haut et assez fort que tout cela était inadapté. Or, la rénova-

tion des modes d'organisation conditionne un pilotage intelligent de ce genre de réforme et conditionne surtout le fait que les agents aient le sentiment d'avoir un avenir. Car s'ils ne l'ont pas, nous allons à la catastrophe.

Voilà ce que je voulais dire en complément de l'intervention de Christophe Blanchard-Dignac.

## Les politiques de qualité et la gestion des réformes

**Pierre Séguin**

*Chef de la mission 'Service à l'usager et management public',  
Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE)*

Les interventions précédentes ont bien montré qu'on retrouve la question de la qualité et de la relation à l'usager dans les différentes démarches de modernisation, que ce soit dans les démarches de contractualisation dont les indicateurs de qualité doivent faire partie ou dans une réforme plus globale comme celle de la DGI. Derrière le concept de démarche de qualité se trouvent deux notions :

- d'une part celle d'usager, qui peut prendre d'autres noms (contribuable, citoyen, voire même client) ; le personnel doit lui aussi être pris en compte, car pour mettre en place une démarche qualité il faut obtenir de sa part une forte adhésion ; il existe à l'égard de la qualité de service une exigence croissante du public qui est sensibilisé à cette question par l'exemple des services offerts sur le marché par les entreprises du secteur concurrentiel ;
- d'autre part, qui dit qualité dit procédure et mesure de cette qualité ; la qualité nécessite un formalisme ; on retrouve la connotation procédurale, option évoquée dans l'intervention précédente de Jérôme Vignon, qui n'exclut pas par ailleurs l'efficacité.

La présente intervention s'articulera autour des deux thèmes suivants : d'une part la qualité de la réforme de l'État, d'autre part la qualité dans la réforme de l'État.

## La qualité de la réforme

La réforme de l'État est un processus et, en tant que telle, elle relève elle aussi d'une démarche de qualité. De ce point de vue on peut considérer que les ministères, acteurs fondamentaux de la réforme, sont des usagers de la délégation à la réforme de l'État. Cela signifie que la réforme doit faire l'objet de procédures élaborées afin que le travail interministériel soit efficace.

La réforme est tout d'abord mise en œuvre dans le cadre de réseaux cohérents. Les différents réseaux existant précédemment ont été articulés dans un système se déclinant du Conseil des ministres jusqu'aux groupes de travail chargés de traiter les chantiers définis sur le plan interministériel. On trouve ainsi le Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE), qui énonce les principes de réforme au plus haut niveau, puis le réseau des hauts fonctionnaires de modernisation et de déconcentration, puis le réseau interministériel des modernisateurs, véritable instance de travail, dont les groupes de travail sont l'émanation. Le réseau interministériel des modernisateurs a été doté d'une organisation qui en garantit la continuité et l'efficacité : cahier des charges, extranet, flash info, etc.

Les programmes pluriannuels ministériels de modernisation, ensuite, ont été en 1998-1999 l'un des principaux chantiers de la réforme, avec la modernisation du décret de 1982 sur les pouvoirs du Préfet et le projet de loi sur les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Ces « PPM » inscrivent la réforme au sein des ministères à la fois dans la durée, puisqu'ils sont pluriannuels, et dans une cohérence globale, puisque les différentes actions de réforme sont replacées dans un cadre stratégique, décliné au niveau de l'organisation des services, de la gestion du personnel, de la modernisation des procédures de gestion et de l'utilisation des nouvelles technologies. Ces premiers PPM, produits au printemps 1999, ont permis de fonder les propositions de chantiers de réforme interministérielle pour 2000-2001 qui ont été avalisées par le comité interministériel du 13 juillet 1999. Cette démarche de PPM doit être entretenue année après année, avec la production d'un bilan annuel et la constitution d'un tableau de bord ministériel pour en suivre l'exécution ; une synthèse annuelle interministérielle en est faite par la DIRE.

Les groupes de travail mis en place à l'automne 1999 sont chargés de traiter les chantiers déterminés par le CIRE ; ils permettent de constituer de véritables réseaux thématiques afin de suivre les différents sujets de réforme. Ces sujets peuvent se regrouper de la manière suivante :

- ce qui concerne le management public : la qualité, la modernisation de la gestion publique, les rapports d'activité ministériels ; dans tous ces cas, il s'agit d'abord d'effectuer un bilan de l'existant, puis de mutualiser les bonnes pratiques ministérielles (ce qui rejoint la recommandation faite par M. Vignon, à savoir s'appuyer sur ce qui « a réussi »), ensuite de mettre au point les éléments de méthodologie susceptibles de constituer une base commune pour l'ensemble des ministères ; ce n'est que dans certains cas

particuliers que ces travaux doivent déboucher sur des mesures d'édiction au niveau interministériel, lorsqu'une action particulière est nécessaire ; la réforme s'inscrit davantage dans une démarche de conviction que dans une démarche d'édiction de normes nouvelles ;

- la déconcentration est un chantier sur lequel des avancées ont d'ores et déjà été réalisées avec les décrets du 20 octobre 1999 modifiant ceux de 1982 ; il s'agit à présent d'assurer le suivi de l'application de ces nouvelles dispositions ; il s'agit aussi d'assurer une articulation entre les logiques verticales et les logiques horizontales d'organisation des services déconcentrés de l'État (directives nationales d'orientation et projet territorial, systèmes d'information territoriaux) ;

- les nouvelles technologies de l'information et de la communication doivent être envisagées dans leur effets, d'une part, sur les usagers et, d'autre part, sur l'organisation des services ;

- la modernisation de la gestion des ressources humaines comporte principalement deux volets : la modernisation de l'encadrement supérieur, dont les interventions précédentes ont bien montré le rôle déterminant dans le processus de réforme, et la charte de la GRH, destinée à fonder un cadre de référence pour l'application des principes du statut de la Fonction publique dont nous estimons qu'ils n'empêchent en rien les méthodes modernes de gestion du personnel.

Enfin, il faut assurer une bonne articulation des services interministériels impliqués dans les processus de réforme. Il faut se mettre à la place d'un ministère qui peut avoir affaire sur un sujet particulier à plusieurs services interministériels : il est nécessaire que ce ministère ne se trouve pas écartelé entre des logiques divergentes ou redondantes. À cet égard, la délégation interministérielle à la réforme de l'État et la direction du Budget veillent à assurer une harmonisation de leur travaux : c'est ainsi que la DIRE est associée au groupe de travail sur la gestion immobilière que mène la direction du Budget, chantier qui pourrait tout aussi bien être un chantier du CIRE ; ou encore le sous-groupe de travail sur les indicateurs de résultats, chantier CIRE, a vocation à être animé par la direction du Budget ; cette coopération s'applique aussi dans d'autres domaines. La DIRE veille également à assurer une coordination avec la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique (DGAFF), bien sûr : c'était l'objet du rapprochement de l'ancien Commissariat de la réforme de l'État (CRE) de la direction générale, mais aussi avec la Commission pour la simplification administrative (COSA), le Service d'information du gouvernement (SIG), la Délégation interministérielle à la ville (DIV)... et bien entendu, dans le chantier de la déconcentration, la coordination doit être assurée avec le ministère de l'Intérieur.

## La qualité dans la réforme

Le développement des démarches qualité dans la perspective d'une meilleure relation avec l'usager est l'un des chantiers particuliers de la réforme de l'État, il était important de replacer ce chantier dans l'ensemble des thèmes de la réforme ainsi qu'il a été fait ci-avant. Il est notamment important de noter que les démarches qualité ont un effet de levier considérable pour promouvoir la réforme sur un plan beaucoup plus général, la qualité entraînant une réflexion en matière de management et de gestion de la ressource humaine, en particulier.

En tant que chantier du CIRE, les démarches qualité sont traitées par un groupe de travail interministériel. Le premier objectif de ce groupe de travail est de réaliser un état des lieux en la matière. En effet, à la suite des évolutions de structure au sein de la réforme de l'État, on constate une certaine discontinuité dans le recueil de l'information lors du passage de l'ancien commissariat de la réforme de l'État à la nouvelle délégation interministérielle. Nous sommes au courant d'un certain nombre d'expériences ministérielles bien connues par ailleurs, mais il est vraisemblable qu'un certain nombre d'initiatives nous échappent actuellement. Pour repartir sur des bases solides, il est donc nécessaire de recenser de manière aussi exhaustive que possible les pratiques en la matière au sein des divers ministères. Une fois cet état des lieux réalisé, le groupe de travail devra déterminer quels modes d'action sont les plus adaptés pour relancer une dynamique interministérielle sur ce thème : le CIRE a ainsi relevé comme action possible pour le groupe de travail l'actualisation d'un guide méthodologique qui avait été établi en 1997 par l'ancien commissariat. Ce type de production est très important pour capitaliser les bonnes pratiques en usage dans les différents ministères et pour donner un support méthodologique aux nouvelles expériences qui pourraient être lancées. Cela étant, le groupe de travail devra en tout état de cause déterminer les politiques définies en commun au niveau interministériel dans les domaines suivants :

- faut-il rechercher la certification ? La certification, qui a été une démarche très répandue dans le secteur concurrentiel ces dernières années, est actuellement remise en cause par des démarches qualité plus globales, du genre « qualité totale » ;

- quelle norme faut-il utiliser ? Il existe des normes sur le marché, par exemple les normes ISO 9000, et d'ailleurs ces normes évoluent pour prendre toujours mieux en compte les nécessités du secteur des services, et notamment des services de type administratif ; devons-nous donc utiliser ces normes émergentes, ou définir des normes spécifiques adaptées au cas particulier des administrations d'État ?

- quel rôle doit-on donner aux prestataires qui se présentent sur le marché ? Les consultants et certains organismes plus « officiels », après avoir développé leur activité dans le secteur concurrentiel, regardent vers les administrations comme un champ d'activité potentiellement vierge et les administrations font l'objet de sollicitations pour recourir au service de ces

prestataires ; faut-il donc travailler avec eux ou développer nos propres capacités de conseil internes aux administrations ?

Sans préjuger des conclusions du groupe de travail, il paraît vraisemblable que la réponse ne soit pas univoque et que, selon le type de service fourni par les administrations, on puisse tantôt traiter la qualité comme le ferait un service concurrentiel, tantôt développer des instruments propres aux administrations.

Il faut souligner une expérience particulière menée actuellement dans le département de l'Isère sous l'égide du SIG et de la DIRE, pour bâtir un baromètre de satisfaction des usagers. En effet la démarche qualité doit s'accompagner de la mise en œuvre d'indicateurs et instruments de mesure. Cette expérience est une première avancée interministérielle dans ce domaine. Les démarches qualité sont ainsi connectées aux chantiers du CIRE suivants : le développement d'indicateurs de résultats, et celui des démarches d'évaluation.

D'ores et déjà les programmes pluriannuels de modernisation nous ont permis d'avoir un aperçu sur les démarches de qualité dans les ministères. Cet aperçu n'est pas exhaustif, puisque les PPM n'avaient pas cela pour objet. On doit en tout état de cause relever que les démarches qualité sont une action de modernisation déjà ancienne dans l'administration ; rappelons-nous que dès les années quatre-vingt on y avait promu les cercles de qualité. Dans les PPM établis en 1999, on relèvera par exemple :

- le cas du ministère de l'Équipement qui dès 1995 avait mis en place une délégation à la qualité et qui en est actuellement à l'objectif de passer à des engagements de service, ce qui est un aboutissement logique des démarches qualité ainsi que nous l'ont montré les services publics de réseaux ;
- le ministère des Finances a une démarche qui nous a été précédemment présentée et qui comporte notamment la notion d'interlocuteur fiscal unique, qui est un mode de simplification du service pour l'utilisateur très intéressant et qui a été reçu comme tel par l'opinion publique ;
- le ministère de l'Intérieur et le développement de la police de proximité s'inscrivent dans une démarche analogue.

Ces trois exemples ne doivent bien sûr pas être considérés comme une sorte de classement d'excellence dans la démarche qualité parmi les ministères : de nombreux ministères ont des politiques élaborées de qualité et développent actuellement des démarches qualité tout à fait remarquables ; cela montre la prise de conscience de plus en plus générale au sein de l'administration de la nécessité de ces démarches.

Au niveau européen, des actions dans ce domaine sont lancées : notamment aura lieu à Lisbonne en juin 2000 un colloque rassemblant tous les pays de l'Union, qui chacun présenteront trois exemples de démarches innovantes en la matière. Pour la France, les trois exemples ont été sélectionnés par le collège des hauts fonctionnaires de modernisation ; il s'agit de l'ANPE, de la DDAF des Landes et de la commune de Parthenay ;

la France présentera ainsi sur ces trois exemples une illustration assez diversifiée de ses démarches qualité : un établissement public à vocation nationale, un service déconcentré bien particulier et une collectivité territoriale. Au-delà de ce genre de mise en valeur d'expériences particulières, émerge une question beaucoup plus générale : l'Europe doit-elle définir un référentiel commun de qualité, référentiel propre aux administrations ou référentiel issu du secteur privé, comme par exemple le modèle SPEYER ou celui de l'EFQM ?

La qualité de la réglementation est un thème émergent au niveau international, lié à la notion de gouvernance qui elle-même se place de plus en plus au centre des réflexions internationales. C'est ainsi que le comité PUMA de l'OCDE a commencé à travailler sur ce thème, non sans certaines difficultés de méthode puisque la première expérience de classement des différents pays selon ses critères a abouti à des résultats paraissant plutôt aberrants. De la même manière, un réseau informel de réflexion des administrations sur la question de la qualité de la réglementation est en train de se développer au sein de l'Union européenne. En France, cette question a d'ores et déjà été prise en compte sous l'angle des études d'impact et du développement de l'évaluation, mais il est certain que des progrès restent à faire.

En conclusion, on soulignera trois idées. Tout d'abord, on constate une certaine maturité de la prise en compte des préoccupations de qualité pour les relations avec les usagers dans les administrations ; je n'en veux comme exemple que le chantier interministériel sur l'expérimentation des rapports d'activité ministériel, pour laquelle six ministères se sont proposés spontanément pour expérimenter ces rapports dès l'année 2000, dans la perspective d'une généralisation en 2001. Ensuite, je voudrais souligner que les démarches de qualité ne peuvent être seulement prises en charge par les services, il est nécessaire qu'un engagement politique au plus haut niveau place ces démarches parmi les priorités de chacun des ministères ; Sylvie Trosa a bien souligné quel devrait être le rôle déterminant de l'encadrement supérieur dans ce type de démarche et Monsieur Vignon a souligné quel rôle le Parlement devait jouer. Enfin, la qualité de la réforme, c'est aussi la qualité de la communication sur la réforme de l'État ; la bataille de la modernisation est aussi une bataille de communication, communication externe et communication interne, puisqu'il s'agit d'entraîner une conviction et une adhésion à la fois des citoyens et du personnel ; c'est par le débat que cette communication doit passer, le colloque de ce jour en est une bonne illustration. Il s'agit, pour reprendre une expression appréciée par le délégué d'interministériel à la réforme de l'État, d'obtenir « la collusion gagnante ».

Session 3  
**Relations entre l'État et les collectivités locales**

Les relations financières entre l'État et les collectivités locales .....	59
<i>Véronique Hespel et Guy Gilbert</i>	
Organisation des pouvoirs et gestion publique : une comparaison des pays de l'Union européenne .....	71
<i>Sylvie Hel-Thelier</i>	



## Les relations financières entre l'État et les collectivités locales

**Véronique Hespel**

*Commissaire Adjoint au Plan*

**Guy Gilbert**

*Professeur de Gestion à l'Université de Paris X-Nanterre*

L'objet de cette analyse porte sur les relations financières État/collectivités locales, autres que les contrats de plan ou contrats de ville. Elle vise à faire apparaître la nécessité d'une réflexion approfondie sur l'évolution des relations financières de l'État et des collectivités locales, le système actuel n'apparaissant guère en mesure d'assurer les conditions d'un développement soutenable à moyen terme.

### **L'évolution passée (des finances locales saines)**

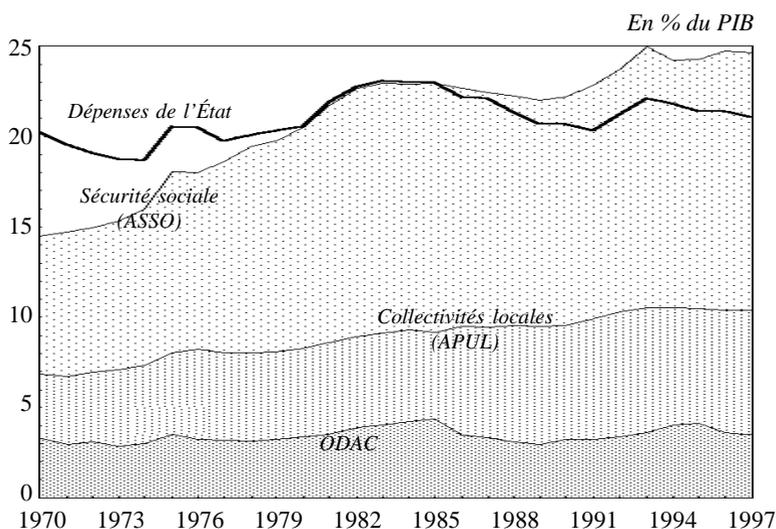
*Depuis trente ans, une forte dynamique des budgets des collectivités locales est à l'œuvre*

Moins forte que celle des organismes de protection sociale, la croissance des dépenses locales est tout de même plus soutenue que celle de l'État (*cf.* graphique 1).

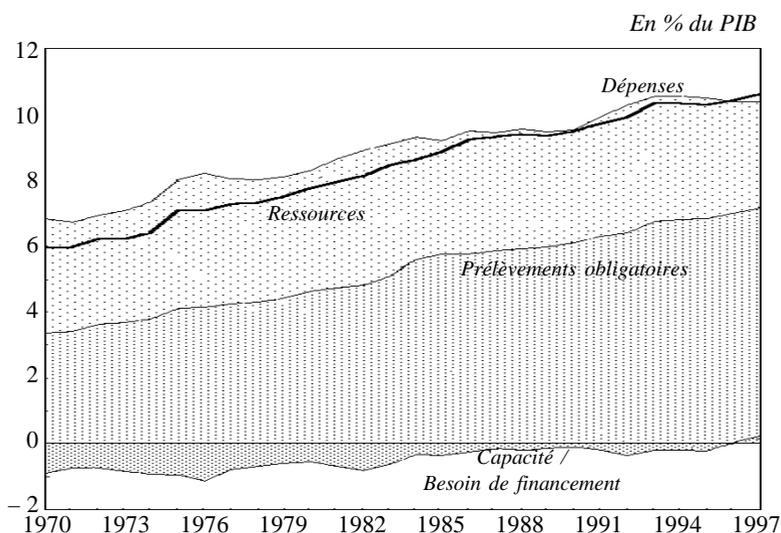
La rapide progression du prélèvement fiscal des collectivités locales s'est accompagnée d'une augmentation parallèle des autres ressources (recettes commerciales et concours de l'État) (*cf.* graphique 2).

Le besoin de financement des collectivités locales n'a guère cessé de se réduire au cours du temps pour se transformer en capacité de financement des collectivités locales en fin de période. La solvabilité financière des collectivités est satisfaisante. La dette locale ne croît pas plus vite que le PIB et la charge de la dette ne pèse pas d'un poids considérablement plus lourd dans les finances locales aujourd'hui qu'il y a trois décennies.

## 1. Évolution des dépenses publiques de l'Etat et des autres organismes



## 2. Administrations publiques locales



### *Ce constat positif dans l'ensemble doit être cependant nuancé*

Il n'a été acquis qu'au triple prix d'une relative modération des investissements locaux, particulièrement sensible dans les années quatre-vingt-dix, d'un alourdissement considérable des impôts locaux qui n'a commencé de se ralentir que dans les années récentes, et enfin d'un effort financier de l'État particulièrement soutenu.

Des tensions se manifestent aujourd'hui avec le relatif resserrement de la contrainte budgétaire locale. Dans les années quatre-vingt-dix, les recettes de fonctionnement n'augmentent plus que de 3 points en volume (contre 8 points dans les années soixante-dix) alors que les dépenses de fonctionnement (tirées par les dépenses de personnel et d'aide sociale) progressent en volume de deux points de plus que le PIB. L'excédent de gestion des collectivités locales s'amenuise (25 % aujourd'hui contre 32 % en 1989) même s'il reste confortable, ce qui se traduit par une moindre progression des dépenses d'investissement, l'endettement des collectivités locales étant resté globalement constant (16 à 17 % des recettes couvertes, soit 8 à 9 % du PIB).

### *La fiscalité locale constitue l'essentiel des recettes globales des collectivités*

Elle représente 475 milliards en 1999 soit 58 % des recettes globales des collectivités ; 92 % des recettes fiscales proviennent de la fiscalité directe (les 4 vieilles, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et le versement transport). La croissance de la fiscalité locale résulte surtout de la croissance des bases d'imposition, croissance relayée plus tardivement et d'ailleurs de façon temporaire, par l'alourdissement des taux d'imposition.

Ce système fiscal local comporte d'ailleurs deux spécificités fortes par rapport aux autres pays que l'évolution récente des finances locales n'a pas gommées. D'abord, la France est la seule à combiner une forte autonomie locale et un poids modéré des dépenses locales dans le PIB (graphique 1). Par rapport à la Suède, au Danemark ou à la Finlande, où les dépenses des collectivités locales, très autonomes, pèsent entre le quart et le tiers du PIB, alors qu'elles ne pèsent que 9 % en France, mais aussi par rapport aux autres pays membres (sauf aux Pays-Bas), où le poids du secteur public local n'est guère différent de celui de la France mais où le degré d'autonomie fiscale est considérablement moins élevé. Ensuite, cette forte autonomie s'exerce sur des territoires exceptionnellement émiettés et imbriqués ou superposés (graphique 2). Aucun autre État membre de l'UE ne présente à la fois autant de collectivités locales de base et autant de niveaux de collectivités.

### *L'effort financier de l'État ne s'est guère relâché sur la période*

La part des concours aux collectivités locales dans le budget de l'État a fortement crû. Les transferts aux collectivités locales (hors prélèvements sur recettes de l'État opérés au profit des collectivités locales, hors crédits

consacrés aux contrats de plan et aux contrats de ville, mais y compris la fiscalité transférée aux collectivités locales au moment de la décentralisation) qui représentaient moins de 15 % des dépenses de l'État en 1980, atteignent aujourd'hui plus de 19 %. Une bonne part de cette évolution résulte de la croissance des compensations fiscales avec deux ressauts importants qui correspondent à la période de mise en place de la décentralisation, et à l'exonération de la part salariale de la taxe professionnelle.

### Évolution des concours de l'État aux collectivités locales

En millions de francs

	Exécution			LFI	Évolution
	1980	1990	1998	1999	1990-1999
Dotations et subventions de fonctionnement	58 870	93 668	119 536	123 939	+ 32 %
Dotations et subventions d'investissement (DO + CP)	12 489	28 967	31 026	32 522	+ 12 %
Compensations transferts décentralisation (DO + CP)	—	60 202	70 054	72 170	+ 19,8 %
Compensation réforme fiscale	—	—	1 580	20 160	+ infini
Compensation d'exonérations et dégrèvements fiscaux	6 600	42 728	76 281	73 801	+ 72 %
Total général (DO + CP)	77 959	225 585	298 457	322 592	+ 43 %
dont fiscalité transférée	—	38 570	44 090	42 470	+ 10 %
% des crédits du budget général inscrits en loi de finances	14,85	18,5	18,8	19,3	—

La croissance de ces transferts a été progressivement contenue dans les années récentes grâce à la mise en place du Pacte de stabilité financière en 1996 et du Contrat de solidarité et de croissance en 1999 (*cf. infra*).

Pour résumer la situation actuelle, on peut dire que la croissance ralentie des dotations de l'État a été (sur)compensée par les effets bénéfiques (et exogènes) de la croissance mécanique des bases d'imposition, par la décrue des taux d'intérêt, et par une gestion budgétaire locale plus active. Le surplus ainsi dégagé a permis aux collectivités territoriales de ralentir la croissance des taux d'imposition et de continuer à se désendetter.

Dans ces conditions, il est difficile de prétendre que la *situation actuelle* des finances locales et des concours financiers de l'État qui leur sont associés, constitue une menace *directe* en regard des critères de déficit public et d'endettement associés au Traité de Maastricht.

## Une évolution soutenable à moyen terme ?

Les évolutions en cours conduisent à s'interroger sur la soutenabilité à terme du dispositif actuel. Celui-ci devra en effet répondre à trois défis :

- le système résistera-t-il aux jeux des normes budgétaires et financières associées au traité de Maastricht qui renforcent *de facto* l'interdépendance entre les finances des différents niveaux de collectivités publiques ?
- le système actuel permettra-t-il aux collectivités locales de faire face aux dépenses de fonctionnement et d'équipement nécessaires et de dégager des marges de manœuvre ; permettra-t-il à l'État de faire face à ses engagements vis-à-vis des collectivités et de corriger, compenser, péréquer les disparités financières entre les collectivités qui ne manqueront pas de se creuser ?
- le système actuel est-il suffisamment transparent pour le citoyen, suffisamment responsabilisant et incitatif pour les collectivités concernées ?

### *Quelle évolution pour les concours de l'État ?*

En 1996, le pacte de stabilité entre l'État et les collectivités locales a permis de regrouper les principaux concours de l'État aux collectivités locales au sein d'une enveloppe évoluant tout au long de la période comme les prix prévisionnels à la consommation hors tabac. Ce dispositif mis en œuvre dans le cadre de la loi de finances pour 1996 avait deux objectifs. Le premier, souhaité par les collectivités locales, consistait à leur garantir une prévisibilité sur trois ans de leurs concours financiers, afin de les mettre à l'abri d'ajustements possibles en cours de période. Le second consistait à limiter le poids des concours de l'État aux collectivités locales dans l'ensemble des dépenses de l'État en faisant évoluer ces concours comme les prix à la consommation hors tabac, cette référence ayant par ailleurs, été retenue dans le cadre de la loi quinquennale relative aux finances publiques comme limite supérieure à l'évolution des dépenses de l'État.

À l'issue de ce pacte, un nouveau contrat de croissance et de solidarité a été conclu pour une nouvelle période de trois ans, permettant aux collectivités locales de participer à compter de 1999 aux fruits de la croissance. L'enveloppe des concours de l'État, dont le périmètre est resté inchangé, sera en effet indexée non seulement sur les prix mais également sur une fraction croissante du PIB (20 % en 1999, 25 % en 2000 et 33 % en 2001).

Les projections réalisées par la direction du Budget jusqu'en 2003 font apparaître assez logiquement, à conditions inchangées, une progression des concours de l'État. D'une part, du fait de l'évolution des dotations sous « contrat », avec une forte sensibilité aux hypothèses d'évolution du PIB. D'autre part, en raison d'une montée en puissance prévisible des compensations au titre de la fiscalité locale (+ 39 milliards de francs en 2003 par rapport à 2000 au titre des droits de mutation et de la taxe professionnelle, soit 62 milliards de francs au total) à laquelle s'ajouteront probablement les effets de la réforme prochaine de la taxe d'habitation.

Mais, plus généralement, le système actuel souffre d'une triple fragilité. En cas de retournement de la conjoncture d'abord, le risque est grand de voir s'accroître le volume des dotations « hors enveloppe » et de voir se développer des demandes de préservation des « droits acquis » comme le montre l'analyse du passé récent. En second lieu, se pose la question de l'avenir du dispositif actuel en 2004, année au terme de laquelle le dispositif de compensation de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle doit être revu. Enfin, si le succès de la loi du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité devient massif, les avantages en termes de DGF ne pourront être aisément maintenus au bénéfice des collectivités entrant dans les dispositifs d'intercommunalité.

### *Du côté des collectivités locales, les marges de manœuvre devraient avoir tendance à se réduire*

#### Du côté des dépenses

##### *À moyen terme*

En l'absence probable d'une nouvelle baisse des taux d'intérêt, les facilités offertes dans la période récente pour une gestion active de la dette ne devraient plus se renouveler à l'avenir. D'ailleurs, la diminution de la charge de la dette devrait être de moins en moins nécessaire, l'essentiel du désendettement ayant déjà été réalisé.

En outre, des données récentes font apparaître une nouvelle augmentation des dépenses en personnel en raison des accords salariaux dans la Fonction publique et de l'embauche des emplois-jeunes. S'y ajoutera l'aggravation des charges consécutives aux difficultés de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Enfin, dans deux secteurs au moins, la reprise des investissements s'avèrera inéluctable ; les transports en commun où les projets en cours devraient nécessiter 60 milliards de francs d'ici 2005 ; dans le domaine de l'environnement – eaux usées et traitement des déchets – où l'on évalue les besoins d'investissement à quelque 125 milliards de francs sur la période 1997-2005.

Dans ce contexte, on ne voit guère comment dégager des marges de manœuvre budgétaires au niveau local : sans réaffectations importantes dans le secteur des investissements au détriment des domaines traditionnels (constructions scolaires par exemple) et au bénéfice des secteurs susnommés, d'une part ; et sans une meilleure maîtrise globale des dépenses de gestion et notamment de la masse salariale, d'autre part.

##### *À plus long terme*

À plus longue échéance également, la pression à l'augmentation des dépenses des collectivités locales pourrait rester forte, du moins en l'absence de modification profonde du régime actuel de régulation.

L'internationalisation de notre économie se traduit par une fragmentation croissante de la société, dont la « réparation » risque d'incomber de plus en plus largement aux collectivités locales.

Elle se traduit également par une mise en concurrence accrue des territoires, tentés de développer une politique « d'aménités » de plus en plus dispendieuse ou de se livrer une concurrence fiscale.

Les préoccupations croissantes en matière d'environnement et de sécurité entraînent une multiplication des normes, émises à tous les niveaux (mondial, européen et national), qui se traduisent par des besoins d'investissements nouveaux : au-delà de ceux déjà évoqués : mise aux normes des services d'incendie et de secours, des équipements sportifs ou scolaires par exemple.

Les mutations socio-démographiques risquent également de se traduire par des dépenses lourdes : développement du travail féminin, vieillissement démographique et ses conséquences sur les services de proximité et d'hébergement, tous domaines où les collectivités locales sont directement impliquées.

Les ressources des collectivités locales ne permettront pas de faire face à ces besoins dans des conditions économiques et sociales satisfaisantes

Ce pronostic pessimiste s'appuie sur trois hypothèses. D'abord la fiscalité locale est sans doute appelée à se réduire sensiblement dans le futur, sauf réforme en profondeur. Ensuite, l'hypothèse d'un encadrement durable et strict des concours de l'État est probable. Enfin, le recours accru à des ressources locales supplémentaires, sous la formes de tarifs et de redevances, est sans doute illusoire.

Sur le premier point, il ne s'agit pas de refaire une énième fois le procès de la *fiscalité locale* mais de rappeler l'archaïsme de son assiette, la disparité des taux et son caractère inéquitable.

L'essentiel du problème vient de l'impuissance publique à promouvoir la réforme des bases locatives. Des problèmes d'acceptation sociale des transferts de charge associés ont entraîné un blocage total (taxes foncières, taxe d'habitation).

Après la réforme de 1999, le futur de la taxe professionnelle, devenue (enfin) un « impôt imbécile » est problématique. Elle sera en 2004 assise principalement sur un capital non amorti, défaut auquel il ne sera pas possible de remédier tant que l'assiette est évaluée au niveau de l'établissement. Les différentiels de taux de TP entre secteurs reflèteront des différences intersectorielles d'intensité en capital dont on voit mal le rapport avec la gestion locale. Le système de transfert de compensation de la TP sera considéré par beaucoup comme le conservatoire de ses défauts intrinsèques.

Dans ces conditions, la TP risque d'être attaquée de toutes parts et non sans de bonnes raisons. Les représentants du monde patronal et les responsables des collectivités pourraient demander et obtenir sa suppression définitive, au quadruple motif de son caractère économiquement distorsif, de son illégitimité démocratique (puisque décidée au niveau d'un échelon non

élu au suffrage universel, dans la plupart des cas), de son caractère pénalisant dans des transactions internationales – où la TP n'est pas déductible aux frontières, notamment à l'intérieur de l'UE –, de l'inégalité de sa répartition géographique enfin.

La répartition des dotations versées par l'État aux collectivités locales apparaît de plus en plus opaque et inopérante

Actuellement, de nombreux mécanismes de péréquation existent, qu'ils agissent au travers de la DGF ou de fonds comme le Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP), le Fonds national de péréquation (FNP), les Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), le Fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) ou le Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR).

Toutefois, le montant des dotations à caractère péréquateur reste peu élevé : l'ensemble des mécanismes précités conduit à un volume des masses péréquées de l'ordre de 26 milliards de francs en 1997 sur 760 milliards de recettes des collectivités locales ou 253 milliards de francs de dotations de l'État à ces mêmes collectivités.

La multiplication d'instruments ayant chacun leurs propres règles de contribution et d'éligibilité, la faiblesse des montants mis en jeu par chacun d'entre eux et la complexité des indicateurs synthétiques fixant les attributions conduisent à un saupoudrage des dotations. Si de nombreuses collectivités bénéficient de dotations de péréquation, les montants qui leurs sont attribués ne sont sans doute pas de nature à corriger sensiblement les inégalités de répartition originelles.

Il est donc indispensable de promouvoir des politiques visant à une plus grande péréquation des ressources. Après la création de la DSU (1991) du FSRIF (en 1992) du FCDR (en 1992) un nouveau pas a été engagé en ce sens dans le cadre de la loi de finances pour 1999. Ainsi la baisse de la DCTP, variable d'ajustement du contrat de croissance, a été réduite de moitié pour les collectivités locales considérées comme défavorisées, à savoir les communes bénéficiaires de la Dotation de solidarité urbaine (DSU), les communes bénéficiaires de la première fraction de la Dotation de solidarité rurale (DSR bourg centre), les départements éligibles à la Dotation de fonctionnement minimale (DFM) et les régions bénéficiaires du Fonds de correction des déséquilibres régionaux (FCDR). Cette présentation volontairement détaillée et technique de ces modalités peut donner une idée de l'illisibilité des mécanismes en cause pour le maire ou le citoyen de base.

Au total, on peut donc s'attendre à ce que le système de répartition des ressources de transfert entre collectivités soit soumis à l'avenir à de fortes tensions qui en rendront la réforme inéluctable ou la conservation en l'état politiquement explosive et en tout état de cause financièrement coûteuse.

## Pistes de réflexion

Face à ce blocage annoncé, il apparaît souhaitable qu'une réflexion s'ouvre sur plusieurs sujets.

Comment solidariser plus efficacement les finances publiques des collectivités de différents niveaux dans un environnement global soumis à des contraintes économiques ou institutionnelles communes ? Faut-il mutualiser complètement les ressources financières au risque de déresponsabiliser les collectivités infra-étatiques ?

Jusqu'à quel point faut-il laisser s'exercer le jeu de la responsabilité financière locale ? Jusqu'à quel point faut-il accepter la différenciation fiscale et financière des collectivités ?

Enfin, ces questions doivent-elles se poser à périmètre institutionnel constant ou bien faut-il lier et, si oui, comment, la question de la carte territoriale aux questions de finances publiques ?

### *À périmètre institutionnel inchangé*

Quel est le niveau acceptable et soutenable d'une (re)nationalisation des ressources des collectivités locales ?

Compte tenu de la sensibilité des élus à leur « liberté » en matière fiscale, toute réforme d'envergure sera difficile à mettre en œuvre, en conciliant les diverses contraintes : qu'il s'agisse d'une nationalisation des impôts locaux (fin de la liberté des élus sur les taux), d'une budgétisation massive de la fiscalité actuelle (par augmentation des dégrèvements et exonérations et fragilisant ainsi le budget de l'État) ou de l'affectation d'une quote-part d'un impôt national existant (risque de concurrence avec l'État sur la répartition d'un produit).

Au-delà de cette question « politique », il apparaît souhaitable, qu'au moins à la marge, un lien fiscal soit maintenu entre le citoyen et l' élu territorial et que soit évité qu'un trop grand nombre d'électeurs ne soient pas aussi des contribuables locaux.

Quelle(s) assiette(s) retenir pour base de la fiscalité locale ?

L'analyse économique ne conduit pas à récuser *a priori* la valeur locative (appréciée au moyen de valeurs vénales) de la résidence d'habitation pour la fiscalité des personnes, ni la notion de valeur ajoutée, que tentait d'approcher (par le coût des facteurs) la taxe professionnelle pour la fiscalité des entreprises. Devant l'impuissance manifestée pour moderniser l'assiette, faudra-t-il se résoudre à supprimer ces impôts complètement ? L'enjeu pour le budget de l'État est-il réaliste ? Quels effets économiques en résulteraient au-delà des aspects plus politiques évoqués ci-dessus ?

Ne serait-il pas légitime de réfléchir à l'affectation aux collectivités territoriales d'autres assiettes (une partie de la fiscalité sur l'environnement

pourrait être affectée aux collectivités, en tant que principaux acteurs du « développement durable »). Peut-on imaginer d'autres bases pour la fiscalité locale ? Faut-il revenir à la simplification apparente de la « spécialisation fiscale » des collectivités ?

On pressent que les voies d'aménagement de la fiscalité locale restent bien étroites, sans que le maintien du *statu quo* actuel soit totalement satisfaisant. Il faudra peut être se résoudre au maintien d'une fiscalité imparfaite, partiellement aménagée, faute de mieux.

Comment améliorer la péréquation des dotations versées aux collectivités locales ?

On peut se demander si l'heure d'une rationalisation des mécanismes de péréquation n'est pas venue. Une réforme apparaît d'autant plus urgente qu'à l'horizon 2004 il faudra sortir du système de compensation de la part salariale de la taxe professionnelle, sauf à maintenir une rente injustifiée pour les collectivités bénéficiaires de ce transfert.

Plusieurs voies sont envisageables : meilleur ciblage de la péréquation existante, élargissement de son assiette, suppression des mécanismes peu performants, modulation des dotations de fonctionnement, selon la situation financière des collectivités ou selon des « charges » objectivement mesurées ? Il importe qu'une analyse précise de la situation, des objectifs visés et des conséquences des diverses options envisageables soit engagée.

Comment promouvoir la création de marges de manœuvre locales en matière de dépenses ?

Si les collectivités sont amenées à ne plus pouvoir accroître demain le niveau de leurs ressources financières, comment les inciter à gérer plus efficacement les ressources publiques ? Comment mesurer leur « performance » en la matière, comment le cas échéant les sanctionner ou les récompenser ? Il s'agit de réfléchir aux moyens de promouvoir l'expérimentation et l'innovation en matière de services publics locaux. Par quels mécanismes les inciter au « changement » dans leurs organisations, avec quel degré de latitude ?

### *À périmètre institutionnel modifié*

À l'évidence, toutes les questions évoquées ci dessus peuvent être envisagées différemment dans un contexte institutionnel modifié.

Les réformes récemment lancées en matière d'intercommunalité pourront-elles permettre un scénario de profonde évolution et une sortie par le haut ?

Si l'on suppose que la loi sur l'intercommunalité atteint pleinement son objectif et que parallèlement des « pays » se créent en grand nombre, la carte des « aires de services publics locaux » et celle des « bassins de col-

lecte de l'impôt local » pourraient se résumer dans quelque temps à quelques 100 agglomérations et 300 pays.

Les effets attendus pourraient être les suivants :

- rationalisation des conditions de fourniture des services publics locaux, adaptation de leur taille, de leur gamme, d'où économies d'échelle voire d'envergure ;
- gisement de gains de productivité liés aux changements organisationnels nécessaires. Ces changements organisationnels conduisent selon les cas à l'empilement des dépenses et au gaspillage, ou à la flexibilité, à la renégociation des contrats, et à des économies budgétaires ;
- solution d'une partie des problèmes soulevés par la péréquation financière (réduction mécanique des disparités de richesse, donc des sommes à distribuer /prélever ; le coût de la négociation est réduit entre des partenaires moins nombreux, la transparence s'accroît et l'évaluation des effets est plus facile).

Ces réformes ne résolvent sans doute pas en totalité le problème de l'autonomie financière des collectivités locales. Elles le déplacent. En effet, les communes membres d'une intercommunalité à fiscalité unique disposent certes de marges de manœuvre plus étendues mais ces dernières sont réduites aux seules dépenses, d'une part, et cette liberté est gagée par l'amputation volontaire de leurs marges de manœuvre fiscales, d'autre part.

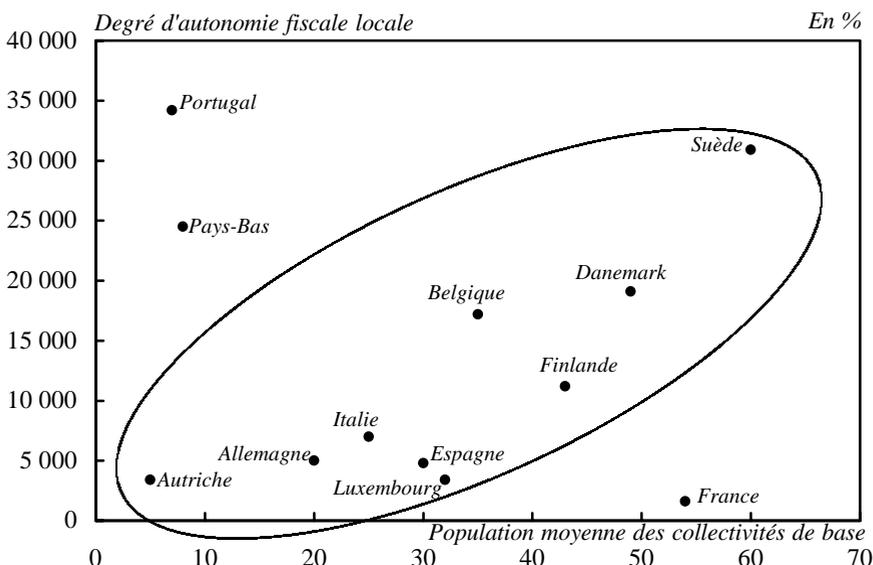
Les tensions qui viennent d'être évoquées pourraient s'exercer de façon de plus en plus différenciée selon les collectivités :

- les ressources en provenance de l'État pourraient être modulées de façon de plus en plus sélective (solidarité) et favoriser les collectivités qui entrent dans l'intercommunalité à fiscalité unique, les zones urbaines défavorisées ;
- en dépenses, les communes déjà dotées d'équipements performants notamment en matière d'environnement (eau, traitement des déchets) et de transports verront leur « avantage comparatif » s'accroître ;
- *a contrario*, les communes en retard d'équipement, fortement endettées, celles où les effectifs salariés restent importants, devront faire face à des contraintes accrues ;
- les communes qui se regrouperont et mettront en commun leur taxe professionnelle subiront moins que les autres le resserrement des contraintes financières. Elles bénéficieront de ressources de transfert plus élevées, elles préserveront des marges de manœuvre fiscales (certes mutualisées au niveau de l'intercommunalité) mais plus importantes que les communes isolées qui devront affronter seules le jeu de la concurrence et de la menace de délocalisation des activités et des habitants. Si leur gestion est adéquate, elles pourront profiter davantage des économies d'échelle et se doter d'équipements aux normes européennes. Elles pourront enfin disposer de ressources en matière de flexibilité organisationnelle pour gérer la restructuration nécessaire de leurs comptes de gestion.

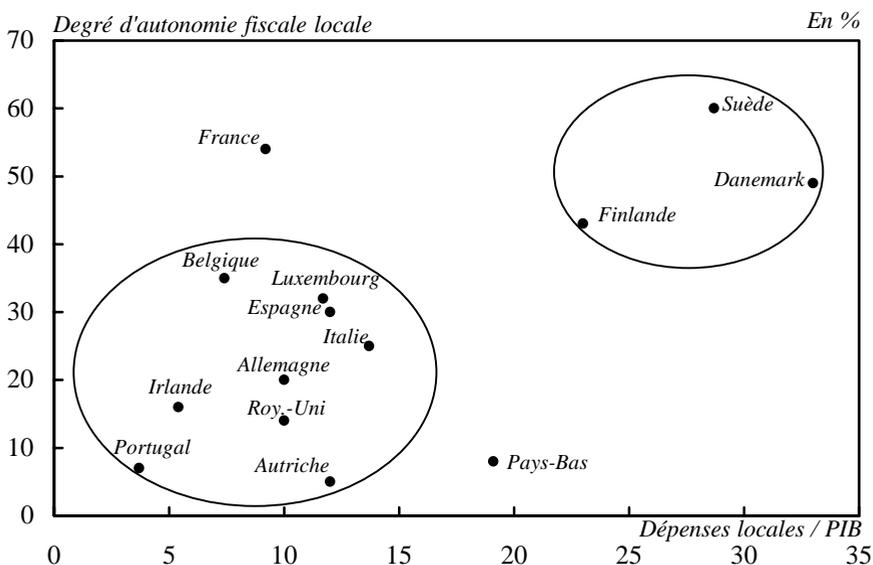
Sur le *plan comparatif*, ce scénario rapprocherait sans doute la France de la position moyenne des autres pays de l'Union européenne.

Ce scénario poserait enfin le problème de la légitimité démocratique des entités intercommunales et de leur contrôle.

### 3. Autonomie financière des collectivités locales et taille du secteur public local (pays membres de l'UE, autour de 1995)



### 4. Autonomie financière locale et fragmentation territoriale (pays membres de l'UE, autour de 1995)



## Organisation des pouvoirs et gestion publique : une comparaison des pays de l'Union européenne<sup>(\*)</sup>

**Sylvie Hel-Thelier**

*Conseil d'Analyse Économique*

S'intéresser aux voies de réforme de l'État français suppose, dans un premier temps, une réflexion approfondie sur la nature et les structures de l'État, passant par une vision globale et comparée des différentes formes que celles-ci peuvent prendre en Europe. Cette étude comparée peut ensuite permettre d'analyser les caractéristiques propres à la situation française, ses aspects positifs comme moins favorables, préalable à une action réformatrice.

Dans un second temps, nous verrons que les tentatives de corrélation réalisées entre organisation institutionnelle et performances en termes de service public et de gestion publique fournissent des résultats intéressants mais ne conduisent pas à des conclusions vraiment univoques.

### **Modèles institutionnels et mutations de l'organisation des pouvoirs**

L'organisation institutionnelle des États européens s'ordonne autour de deux grands modèles : État fédéral et État unitaire. Mais le mouvement de décentralisation qui a touché ces dernières décennies les États unitaires a également fait émerger de nouvelles formes d'organisation « intermédiaires ». Dans ce contexte, l'organisation des pouvoirs en France présente certaines spécificités.

---

(\*) Document annexe au colloque.

## Les différents modèles d'organisation des États

### *L'organisation institutionnelle des États*

Il est habituel<sup>(1)</sup> de distinguer dans l'Union européenne contemporaine trois grands types d'organisation de l'État :

- des États fédéraux (Allemagne, Autriche, Belgique, auxquels on peut ajouter la Suisse) ;
- des États unitaires, qui ont connu ou connaissent des transformations internes importantes en termes de décentralisation (France, pays scandinaves, Grèce, Irlande, Portugal) ;
- des formes d'organisation étatiques nouvelles qualifiées « d'intermédiaires » : l'État italien « régional » ou l'État espagnol « autonome », dont l'État belge faisait d'ailleurs partie depuis la création des communautés en 1970 jusqu'à la révision constitutionnelle de 1993 qui l'a qualifié de fédéral. Depuis la « semi-autonomie » accordée à l'Écosse et à l'Irlande du Nord en 1998, on peut également s'interroger sur l'orientation nouvelle de l'organisation du pouvoir britannique.

Le modèle fédéral connaît des adaptations et des déclinaisons diverses. L'examen des structures fédérées montre cependant le caractère assez réduit de la diversité statutaire, au moins au niveau des organes de direction des États. Le fédéralisme épouse des formes différentes à partir de principes communs dans les trois fédérations européennes, mais sa réalisation implique cependant le respect de deux principes essentiels : le principe d'autonomie et le principe de participation, auxquels on pourrait ajouter celui de coopération qui s'est récemment développé.

Le principe *d'autonomie* exige que les composantes de l'État fédéral – elles-mêmes des États – conservent la liberté de fixer leur propre statut et puissent disposer de la plus grande liberté possible dans la définition des politiques qu'elles sont amenées à conduire ou à appliquer. L'absence de relation hiérarchique ou de tutelle entre le niveau fédéral et les entités fédérées implique par ailleurs l'existence d'un système de résolution des conflits indépendant (cour constitutionnelle). L'une des grandes différences entre l'État fédéral et l'État unitaire réside dans le fait que la répartition des compétences entre le niveau central et les niveaux locaux résulte d'un pacte – la Constitution – et non de la loi. Ceci n'empêche cependant pas le développement de compétences concurrentes, voire imbriquées.

Le principe de *participation* veut que les composantes participent à l'expression de la volonté fédérale à travers leur représentation dans les institutions de la Fédération. Outre la participation de représentants des États fédérés à l'élection du Président de la République, à la nomination des juges fédéraux et aux procédures de révision de la Constitution, il est illustré par le bicamérisme, avec l'existence d'une deuxième chambre représentant les entités fédérées.

(1) Voir notamment Delcamp (1994), Quermonne (1994) ou encore Croisat et Quermonne (1996).

Le principe de *coopération* est la contrepartie de la dispersion des compétences, les formules de coopération pouvant être formelles ou le plus souvent informelles, à la fois horizontales – entre États fédérés – mais aussi verticales – entre États fédérés et État fédéral.

Au cours des années récentes, la tendance générale des États fédéraux à davantage d'uniformité et à un relatif renforcement de leurs pouvoirs a été contrebalancée par les effets de la construction européenne (le gouvernement fédéral allemand a ainsi accepté d'associer certains États fédérés aux négociations du Traité de Maastricht).

L'État Unitaire, dont la France napoléonienne et jacobine fut le symbole, est marqué par la centralisation des pouvoirs et l'uniformité des règles. Cette forme unitaire de l'État se caractérise cependant actuellement par des évolutions et des mutations institutionnelles, par réaction à une centralisation et une uniformité de moins en moins adaptées aux évolutions contemporaines. Les structures étatiques traditionnelles sont affectées par un double mouvement tendant à la fois à redonner au marché un certain nombre de fonctions et à transférer des pouvoirs de décision au plus près du citoyen, se traduisant par un renforcement de l'autonomie locale. L'État central reste cependant seul titulaire de « la compétence de la compétence » pour intégrer ou différencier les collectivités territoriales.

L'autonomie locale s'est clairement développée dans les pays unitaires européens au cours de ces vingt dernières années. Parmi les tendances les plus caractéristiques de ces évolutions, on note l'adoption de systèmes de répartition des compétences par la loi (France), la transformation des procédures de tutelle vers des systèmes de contrôle juridictionnel (France, Portugal, Suède, Danemark), la réduction du nombre de domaines où les autorités centrales peuvent exercer un contrôle d'opportunité (Danemark, Finlande).

Ces évolutions passent par une diversification des statuts. Dans certains cas, d'ailleurs, on observe la coexistence au sein d'un même État de composantes entretenant avec lui des relations qui s'éloignent de la décentralisation classique pour se rapprocher d'un degré supérieur d'autonomie. C'est par exemple le cas de la France avec le récent statut de la Nouvelle-Calédonie (et celui à venir de la Polynésie). C'est encore le cas du Portugal avec le statut particulier des Açores et de Madère.

Paradoxalement, si la décentralisation traduit bien un degré d'autonomie inférieur au fédéralisme, l'autonomie locale est parfois mieux protégée dans les États unitaires que dans les États fédéraux (cf. l'exemple de l'Autriche et de la Belgique qui maintiennent le principe d'un contrôle d'opportunité). Lorsque l'on veut apprécier le degré réel de centralisation/décentralisation, le critère de l'organisation institutionnelle de l'État paraît donc de moins en moins discriminant et ne constitue que l'un des éléments de jugement parmi d'autres (comptent également le degré de concentration économique et financière, l'organisation des syndicats et des partis et les règles de fonctionnement du système politique, etc.).

Enfin, des formes d'autonomie originales, intermédiaires entre l'État unitaire et l'État fédéral, se sont dessinées dans certains États comme l'Italie, l'Espagne ou encore récemment le Royaume-Uni. Cette catégorie nouvelle n'est cependant ni homogène, ni véritablement stabilisée, mais la notion « d'État autonome » semble la mieux à même de rendre compte de la distinction entre les collectivités décentralisées et les collectivités possédant un pouvoir législatif et se situant donc au-delà de la décentralisation (communautés espagnoles, régions italiennes, province écossaises et nord-irlandaise).

Pour certains auteurs<sup>(2)</sup>, la forme d'autonomie atteinte par ces collectivités, se caractérisant par *le double critère d'un pouvoir de légiférer et d'un pacte constitutionnel répartissant les compétences entre pouvoir central et collectivité locale*, conduit à la mise en place de collectivités « d'une autre nature ». M. Croisat et J-L. Quermonne (1996), s'appuyant sur l'exemple belge, vont même jusqu'à utiliser le qualificatif « d'États en voie de fédéralisation » au vu de la remise en cause à des rythmes divers des anciens ordres unitaires. À l'inverse, d'autres observateurs ne font pas de différence de nature entre les types de collectivités locales qu'ils englobent sous le terme de « décentralisées », cette décentralisation pouvant être plus ou moins marquée selon le cas. Ils ne considèrent pas non plus que le statut d'autonomie constitue obligatoirement une voie vers l'indépendance ou le fédéralisme. En outre, nous avons vu que l'autonomie ne se fonde pas seulement sur des aspects politiques et juridiques : en l'absence de moyens financiers suffisants accordés par les États, l'autonomie ne confère pas forcément de grandes marges de manœuvre supplémentaires.

L'État italien apparaît comme un État unitaire au sein duquel existent des éléments d'autonomie politique et juridique au profit de régions. Les vingt régions italiennes sont constituées en organismes autonomes ayant des pouvoirs particuliers et des fonctions spécifiques. L'article 117 de la Constitution italienne énumère les dix-huit domaines dans lesquels les régions peuvent fixer des « règles législatives » dans les limites des principes fondamentaux établis par les lois de l'État. De plus, cinq de ces régions ont reçu des statuts fixés par des lois constitutionnelles<sup>(3)</sup> ; elles disposent d'une certaine autonomie financière, alors que les quinze régions à statut ordinaire sont peu autonomes du point de vue financier.

L'État espagnol s'oppose à l'État unitaire par l'existence de dix-sept communautés autonomes et le caractère de loi organique de leurs statuts qui déterminent leurs compétences à partir d'un noyau minimal fixé par la Constitution. La répartition des compétences est très favorable aux com-

(2) Notamment, A. Delcamp (1995).

(3) Outre des îles voisines de la Corse comme la Sardaigne et la Sicile, ce sont : le Trentin/Haut-Adige, le Val d'Aoste, le Frioul/Vénétie-Julienne.

munautés car elle repose sur le système d'une liste positive pour l'État, les compétences ne figurant pas sur cette liste pouvant être exercées par les communautés dès lors qu'elles figurent dans leur statut. Le contrôle exercé par l'État sur le pouvoir législatif des communautés est purement juridictionnel. De plus, leur autonomie financière est importante (elles peuvent recouvrer et administrer elles-mêmes 30 % de l'impôt sur le revenu de leur territoire). Enfin, les organes dirigeants de ces communautés sont politiques. L'État espagnol se distingue cependant du modèle fédéral pour au moins trois raisons : les communautés ne sont pas des États ; le pouvoir judiciaire relève exclusivement de l'État central ; le Sénat ne représente que partiellement les communautés.

La création en 1998 de deux provinces dites semi-autonomes, l'Écosse et l'Irlande du Nord, par des textes de valeur constitutionnelle constitue un tournant pour l'État britannique. La Grande-Bretagne avait en effet jusque là semblé aller à contresens de l'évolution européenne générale en renforçant sa centralisation sous les gouvernements Thatcher, cette centralisation n'étant plus compensée par le contrepoids des autorités locales dont le nombre a été réduit des deux tiers à la suite de la réforme de 1974. Que ce soit en Écosse ou en Irlande du Nord, le Parlement local issu d'élections au suffrage universel élit lui-même un gouvernement dirigé par un Premier ministre. La répartition des compétences entre le Parlement de Westminster et les Parlements des provinces est garantie par la Constitution et les provinces peuvent légiférer dans les domaines qui leur sont dévolus même si elles ne disposent pas d'une véritable autonomie financière<sup>(4)</sup>.

Au terme de cet examen de l'organisation institutionnelle des différents États de l'Union européenne, deux constats peuvent être formulés :

- celui d'une volonté d'adaptation des institutions aux réalités diverses des pays, d'où une tendance à une certaine sophistication, pouvant d'ailleurs parfois conduire à des difficultés pour discerner les tendances de fond de cette évolution (tendance à la fédéralisation comme le pensent certains ou « invention » de formes dérivées de la décentralisation appelées à se consolider avec le temps au sein de formes d'États unitaires renouvelées ?) ;
- celui d'une prise en compte des aspirations à l'autonomie et à la décentralisation des pouvoirs qui conduit à renoncer progressivement aux schémas hiérarchiques pour privilégier des formules de coopération ou de participation entre plusieurs niveaux ou centres de pouvoirs séparés.

---

(4) En revanche, la création dans le même temps d'une assemblée locale régionale au Pays de Galles ne se situe pas au même plan : il n'est pas prévu de gouvernement et elle ne pourra ni voter de lois, ni prélever des impôts. Il s'agit là d'un échelon supplémentaire (le Royaume-Uni ne comprenait jusque là qu'un seul niveau de collectivités locales) analogue aux régions françaises.

## *L'organisation des pouvoirs au sein de l'État*

Si l'on s'intéresse maintenant aux systèmes politiques des pays de l'Union européenne, ceux-ci apparaissent comme assez homogènes et tributaires d'une évolution commune, celle d'un renforcement du pouvoir exécutif aux dépens du Parlement. Ce phénomène recouvre néanmoins des différences, en particulier une sorte d'exception française puisque la revalorisation de la fonction exécutive a principalement profité au chef de l'État et non au chef de gouvernement comme dans la majorité des autres pays européens<sup>(5)</sup>.

Si certains auteurs considèrent que tous les pays de l'Union européenne sont dotés d'un régime parlementaire, comportant pour certains pays – et en particulier la France – un correctif présidentiel, d'autres (tels J-L. Quermonne) distinguent nettement le régime politique français des variantes du régime parlementaire pour le qualifier de régime présidentiel dualiste (chef de l'État/chef du gouvernement), le dualisme de l'exécutif tendant même à une dyarchie, d'autant plus visible en période de cohabitation. D'une manière générale, il convient cependant de ne pas exagérer la portée des disparités institutionnelles au sein des systèmes européens.

Les exécutifs européens sont en majorité dualistes (chef de l'État/gouvernement et Premier ministre). Toutefois, la place du chef de l'État varie de manière assez sensible, surtout lorsque le processus de désignation (suffrage universel) lui confère une légitimité particulière. Selon les pays, les gouvernements peuvent présenter des structures hiérarchiques et une importance numérique très différentes. L'importance du pays entre en ligne de compte mais aussi la structure de l'État : la France, État unitaire centralisé, a logiquement un gouvernement plus étoffé que celui de l'Allemagne. Concernant les règles relatives aux processus décisionnels, dans la plupart des États l'organe officiel de décision est le Conseil des ministres présidé par le Chef du gouvernement. L'autorité du Chef de gouvernement dépend de son fondement constitutionnel mais également des données politiques : cette autorité sera forte au sein des gouvernements de partis homogènes (Royaume-Uni, par exemple) ; plus limitée dans les gouvernements de coalition. Le correctif présidentiel de certains régimes affecte de plus nécessairement le processus de décision (Portugal, Finlande, mais surtout France). Le rôle décisif du Gouvernement dans la procédure législative, qui lui permet de conserver la maîtrise du contenu de la loi (avec généralement l'existence de prérogatives particulières en matière de législation financière), doit enfin être souligné.

Pour les Parlements, il est d'usage de distinguer les systèmes monocaméraux (rares : Suède, Danemark, Portugal) et les systèmes bicaméraux, les pouvoirs respectifs des deux chambres pouvant être égaux

---

(5) Cette exception doit cependant être nuancée par l'existence de périodes de cohabitation (trois depuis 1986, représentant au total près de la moitié des quinze dernières années).

ou inégaux. Si l'on se penche maintenant sur l'évolution des fonctions des Parlements dans les différents pays de l'Union – fonctions de légitimation, de recrutement et socialisation des élites politiques, décisionnelle, de contrôle – on observe que si la fonction de légitimation se maintient, voire se renforce comme en témoigne le débat sur le « déficit démocratique » en Europe et sur l'insuffisance des pouvoirs accordés au Parlement européen, les autres fonctions sont marquées par une évolution apparemment inéluctable : au mieux, ces fonctions ne sont plus exclusives mais concurrencées par d'autres entités ; au pire, elles sont devenues résiduelles ou formelles. Yves Mény (1993) souligne cependant que le véritable contrôle parlementaire s'exerce aujourd'hui en conjonction avec l'opinion publique et que les Parlements jouent toujours un rôle en amont et au cours du processus législatif.

On observe donc au total une assez grande communauté de fonctionnement à travers l'éventail des régimes politiques occidentaux. Ce fonctionnement oscille dans la pratique entre deux pôles : parlementaire et gouvernemental, ce dernier dominant la vie politique aujourd'hui mais présentant des caractéristiques différentes selon qu'il s'ordonne autour d'un seul ou de deux titulaires.

### **Les spécificités de l'organisation infra-étatique française au sein de l'Union européenne**

L'organisation infra-étatique des pays de l'Union européenne découle directement du modèle auquel ils appartiennent, fédéral ou unitaire, en passant par les différentes formes d'autonomie. L'organisation française présente à cet égard une situation quelque peu atypique.

#### *L'organisation infra-étatique en Europe*

Ce sont essentiellement les États unitaires qui ont connu, ces dernières décennies, des réformes de structure institutionnelles. On a observé selon les cas un mouvement de développement ou de renforcement de leur processus de décentralisation<sup>(6)</sup>, même si parallèlement un pays comme le Royaume-Uni a pu connaître sous les gouvernements Thatcher un mouvement de recentralisation sous la pression des nécessités financières. La collectivité territoriale (CT) est définie par l'existence d'un territoire ainsi que par son administration par des organes élus.

Une comparaison<sup>(7)</sup> de l'organisation des structures infra-étatiques des différents pays européens montre que la commune (le district au Royaume-

---

(6) Celle-ci peut être définie comme « un transfert à des autorités autonomes par rapport au pouvoir central d'attributions qu'elles seront appelées à exercer au nom et pour le compte d'une collectivité publique distincte de l'État » (Quermonne). Dans un État décentralisé cette autonomie peut bénéficier à deux sortes d'entités : les collectivités territoriales et les Établissements publics.

(7) Delcamp (1995).

Uni) apparaît comme la CT de droit commun européen. Plusieurs pays ne connaissent qu'un seul niveau entre la commune et l'État<sup>(8)</sup> (Danemark, Irlande, Pays-Bas, Grèce, Portugal mais aussi Autriche, Suède et Finlande). Dans certains de ces pays, on observe d'ailleurs l'esquisse d'une évolution vers une organisation à trois niveaux infra-étatiques : c'est ainsi que la Grèce, le Portugal et l'Irlande, États unitaires, se sont dotés d'autorités régionales qui ne peuvent cependant être qualifiées de décentralisées puisqu'elles ne sont pas encore constituées et administrées par des conseils entièrement élus.

Dans les États où un troisième niveau est affirmé (France, Belgique, Espagne, Italie, Allemagne et plus récemment Royaume-Uni), on peut identifier deux cas de figure. Tout d'abord, l'organisation française en trois niveaux de CT décentralisées et non hiérarchisées entre elles. Ensuite, le cas des États fédéraux (Allemagne, Belgique), autonomiques (Espagne) ou régionaux (Italie, Royaume-Uni avec les provinces écossaise et nord-irlandaise) dans lesquels l'organisation en trois niveaux de collectivités se double d'une différence de nature entre celles-ci<sup>(9)</sup>.

La spécificité de ce troisième niveau de CT réside tout d'abord dans la singularité de leur position respective dans l'État, la Constitution elle-même déterminant les compétences respectives de l'État fédéral ou central d'une part, et des CT fédérées ou autonomiques de l'autre. Leur deuxième singularité réside dans la possession d'un pouvoir législatif et pas seulement réglementaire. Cette distinction entraîne un partage radical entre ces CT fédérées ou autonomiques, et les autres qui ne sont que « décentralisées » et se définissent par rapport à un centre. Dans la forme la plus achevée des États non unitaires, ce sont d'ailleurs précisément les collectivités fédérées ou autonomiques qui jouent vis-à-vis des collectivités décentralisées le rôle que jouent vis-à-vis de ces mêmes collectivités l'État central dans l'État unitaire.

### *La spécificité de l'organisation infra-étatique française*

Il est habituel de dire que la France se différencie de ses voisins européens par la spécificité de l'architecture de ses pouvoirs locaux et de critiquer à la fois l'existence d'un nombre de communes trop élevé et celle du nombre excessif d'échelons de CT. De plus, le nombre élevé de communes<sup>(10)</sup> et donc leur manque d'autonomie financière, en rendant le développement des formes de coopération intercommunale nécessaire, a donné naissance à des niveaux supplémentaires d'organisation liés aux diverses formes de la coopération intercommunale.

(8) Seul le Luxembourg en raison de sa taille ne possède aucun niveau entre la commune et l'État.

(9) L'Autriche possède deux niveaux infra-étatiques : communes et provinces fédérales, ces dernières ayant un statut équivalent à celui des Länder allemands.

(10) La France à elle seule totalise un nombre de communes (près de 36 600) supérieur à celui des cinq pays co-signataires du Traité de Rome. La moyenne française s'établit à une commune pour un peu plus de 1 500 habitants en France contre 5 000 en moyenne en Europe, soit un rapport d'environ 1 à 3,5. La très grande majorité des communes françaises compte donc un faible nombre d'habitants (seules 11 % dépassent les 2 000 habitants).

Le développement de la coopération en France a été proportionnel au besoin suscité par l'émiettement des structures (le regroupement des communes dans les pays ayant privilégié la fusion a supprimé très largement l'une des principales causes qui poussent à la coopération, à savoir l'adaptation des limites administratives aux réalités économiques, sociales, voire culturelles). La France apparaît donc comme l'un des – sinon le – pays d'Europe où l'on coopère le plus (un organe de coopération pour moins de trois communes), ce qui constitue un correctif important à l'image d'un maillage territorial trop dispersé pour être efficace. Si l'on cherche à classer en Europe les États entre ceux privilégiant la coopération institutionnelle (France, Belgique, Espagne, Luxembourg, Pays-Bas), ceux ayant privilégié la fusion (Allemagne, Royaume-Uni, pays scandinaves) et ceux n'ayant pas modifié leurs structures mais où la coopération demeure embryonnaire (Grèce, Portugal, Italie), on constate cependant que la coopération ne semble pas forcément déterminée par un modèle particulier de structure des pouvoirs.

Plus que dans le nombre apparent de niveaux d'administration, le système français se caractérise en fait par une organisation des pouvoirs qui – contrairement à ses voisins connaissant un nombre équivalent d'échelons – ne donne la prééminence à aucun des échelons intermédiaires département et/ou région. *La France est en effet le seul État<sup>(11)</sup> dans lequel le troisième niveau régional ne se distingue pas des autres niveaux par une différence de nature.* Dans les autres pays en effet, soit (Allemagne, Belgique) la structure est fédérale et c'est le land ou la région qui constituent le véritable centre, soit on est en présence d'États autonomiques (Italie, Espagne, ou même Royaume-Uni) où la prééminence est aussi suffisamment claire entre provinces et communautés autonomes espagnoles, provinces et régions italiennes, ou encore entre comtés et province écossais.

Cette situation spécifique de la France est à l'origine de diverses difficultés : l'existence de trois niveaux de collectivités sans hiérarchie entre eux (entre départements et régions notamment) n'est viable que si chaque niveau est relativement spécialisé. Les lois de décentralisation de 1983 ont d'ailleurs cherché à répartir les compétences (aux départements la dominante sociale, aux régions la dominante économique, en schématisant). Mais cette volonté n'a pas suffi à éviter l'enchevêtrement des compétences (par exemple, dans le domaine de l'éducation) qui nuit souvent à la cohérence de l'action publique. De plus, la multiplication des niveaux de CT – outre l'enchevêtrement des financements qu'elle génère – est souvent accusée d'entraîner un coût financier accru et une lourdeur de décision administrative supplémentaire. Enfin, il convient de s'interroger sur le point de savoir si sa spécificité n'est pas susceptible d'affaiblir la France dans son environ-

---

(11) Il convient néanmoins de mentionner le Royaume-Uni avec la récente création de la région galloise.

nement européen face à la tendance à la régionalisation qui semble se développer ou se renforcer chez nos principaux partenaires européens<sup>(12)</sup>.

D'une manière générale, les États fédéraux européens, auxquels il convient d'ajouter la Grande-Bretagne, ne possèdent pratiquement pas d'administration territoriale propre, l'existence de services déconcentrés<sup>(13)</sup> forts semblant être une caractéristique des États unitaires, en particulier en France. Y. Mény (1993) distingue trois orientations possibles dans l'organisation du partage des tâches entre administrations centrales et administrations périphériques : l'option hiérarchique dont la France constitue un bon exemple, l'option décentralisée dont la Grande-Bretagne et l'Allemagne constituent deux variantes distinctes, enfin, pour mémoire, l'option égalitaire dont s'inspirent les États-Unis<sup>(14)</sup>.

Le modèle français est sans doute en théorie le plus pyramidal et le plus *hiérarchique*. Il a été suivi par (ou imposé à) de nombreux États européens à un moment ou à un autre de leur histoire. En France, le mouvement de décentralisation des années quatre-vingt a motivé en partie l'approfondissement de la déconcentration sur la période récente, cet approfondissement répondant également à d'autres évolutions telles que l'approche de l'Union européenne privilégiant l'échelon régional pour l'application de politiques dotées de moyens financiers croissants (fonds structurels,...) ou encore le développement d'actions de l'État, souvent interministérielles, qui renforce le besoin d'une supervision et d'une coordination au niveau local.

L'option *décentralisée* consiste à confier l'administration des politiques centrales comme des politiques locales aux autorités locales, même si certaines tâches relevant du noyau dur (défense, finances, diplomatie) restent gérées par des fonctionnaires déconcentrés. Une partie très importante des compétences locales est donc exercée par délégation du niveau central. Dans les pays à structure fédérale ou quasi-fédérale, les CT décentralisées peuvent ainsi, en plus de leurs compétences propres, être amenées à jouer un rôle d'administration de droit commun (système d'administration étatique indirecte), contrepartie de l'absence d'administration d'État au plan local.

---

(12) La France n'est toutefois pas tout à fait à l'écart de ce mouvement, accordant à certaines parties de son territoire plus d'autonomie (de prérogatives) qu'à de simples régions décentralisées. Dans le cas de la Nouvelle-Calédonie (et peut-être prochainement de la Polynésie) la Constitution – par l'octroi d'une citoyenneté propre, de pouvoirs législatifs et par le caractère définitif du transfert de compétences – octroie une souveraineté partagée au territoire néo-calédonien.

(13) Notion présente dans les systèmes juridiques d'inspiration napoléonienne, la déconcentration est le transfert aux représentants locaux du pouvoir central d'une partie des attributions de l'État.

(14) L'option égalitaire suppose que la Fédération, les États et les autorités locales sont chacun pour ce qui les concerne responsables de l'administration de leurs compétences respectives. La situation est cependant devenue complexe au fil des années en raison de l'interventionnisme marqué des États et du gouvernement fédéral au moyen de l'instrument financier que sont les subventions.

Cette « décentralisation » ne doit cependant pas faire illusion : les autorités centrales conservent un contrôle serré sur l'exécution des décisions, même si le contrôle est davantage établi par la coopération en Allemagne et par la voie de la contrainte au Royaume-Uni.

## **Modèles institutionnels et performances**

Les différents modèles d'organisation des pouvoirs sont-ils corrélés à de plus ou moins bonnes performances dans différents domaines ? Faire une comparaison qualitative – et encore plus, quantitative – des performances des États en matière de gestion n'est pas simple. D'une part, parce qu'une comparaison qualitative exige des études comparatives détaillées et complexes rarement disponibles et, lorsqu'elles le sont, dont les appréciations font la part belle à la subjectivité des auteurs. D'autre part, parce que les comparaisons quantitatives font parfois appel à la construction d'index qui comportent également des éléments de subjectivité tenant aux critères choisis, à leur mesure ainsi qu'à leur pondération pour la construction desdits index. Plusieurs auteurs ou organismes internationaux ont cependant tenté de telles approches. Certains de ces travaux exposés ci-après permettent de mettre en évidence un certain nombre de caractéristiques de l'État français et de ses modes de gestion. La comparaison constitue en effet – et malgré les défauts inhérents à cet exercice – un instrument extrêmement efficace de détection des avantages comparatifs ou, à rebours, des inefficacités des structures/de l'organisation des pouvoirs.

### **Les études relatives aux performances du secteur public en termes de probité et d'efficacité des administrations publiques**

#### *Études quantitatives relatives à la probité et à la compétence des administrations publiques*

Des organismes internationaux, publics ou privés, ou encore des économistes ont mené des études depuis quelques années pour tenter d'estimer le degré de corruption/de probité, l'efficacité de l'administration ou encore la part de l'économie non officielle (travail au noir) dans un certain nombre d'États. Le tableau 1 présente les résultats obtenus pour la France parmi vingt-cinq pays développés.

Bien que ces travaux doivent être pris avec les précautions d'usage (les résultats variant bien sûr en fonction des critères retenus pour construire les indices), on peut en tirer quelques constats :

- l'examen de l'ensemble des résultats pour les pays de l'Union européenne fait apparaître trois groupes de pays. Trois pays ayant de bons scores : Danemark, Luxembourg et Pays-Bas ; un groupe de six pays ayant des résultats moyens : Royaume-Uni, Suède, Allemagne, Autriche et Irlande, la France se situant à la fin de ce groupe ; enfin, cinq pays ayant des scores médiocres : Belgique, Portugal, Espagne, Grèce et Italie ;

- le mode d'organisation des pouvoirs – du moins en première approche – ne semble pas avoir une influence particulière sur les résultats obtenus ; la répartition semble plutôt suivre un axe géographique nord/sud, la Belgique faisant cependant exception avec des résultats nettement moins bons que ses voisins les plus proches ;
- d'une manière générale, la France n'obtient pas de très bons résultats, se classant dans la moyenne pour la grande majorité des mesures (début de la seconde moitié des pays concernés), en particulier pour les différentes mesures de la corruption.

### 1. Indices de probité et de compétence des gouvernements/administrations

	Rang de la France parmi ses partenaires de l'UE (sauf Finlande) <sup>(*)</sup>	Rang de la France parmi l'ensemble des pays examinés <sup>(*)</sup>	Nombre de pays (pays UE)
Corruption IRCG 90's	10	17	25 (14)
Corruption (payments) GCS 97	9	15	24 (14)
Losses/costs of corruption S&P	8 <i>ex aequo</i>	14 <i>ex aequo</i>	24 (13)
Bribery GCS 96	8	15	25 (13)
Bureaucratic bribery GCS 98	8	16	25 (14)
Frequency of bribery WDR 97	6	9	14 (11)
Unofficial economy JKZ 1998	3	7	22 (13)
Credibility of government contracts GCS 97	9	14	24 (14)
Time spent with bureaucrats GCS 97	11	16	25 (14)
Competence of civil services GCS 97	3	3	24 (14)
Civil liberties FH	8 <i>ex aequo</i>	15 <i>ex aequo</i>	25 (14)
Law and order traditions ICRG 90's	11	18	25 (14)
Regulatory discretion GCS 97	3 <i>ex aequo</i>	7 <i>ex aequo</i>	24 (14)
Cost of capital GCS 96	8	14	25 (14)

Note : (\*) Classement : le n° 1 correspond au score le plus favorable (moins de corruption, etc.).

Sources : Corruption IRCG90s : political risk services, moyenne des années quatre-vingt-dix ; Corruption (payments) GCS 97 : « Global Competitiveness Report 1997 », *World Economic Forum* ; Losses and costs of corruption S&P : *Standard And Poors DRI* ; Bribery GCS 96 : « Global Competitiveness Report 1996 », *World Economic Forum* ; Bureaucratic bribery GCS 98 : « Global Competitiveness Report 1998 », *World Economic Forum* ; Frequency of bribery WDR : « World Development Report 1997 » ; Unofficial Economy JKZ : Johnson, Kaufmann et Zoido-Lobaton, mai 1998, *AER* ; Credibility of government contracts GCS 97 : « Global Competitiveness Report 1997 », *World Economic Forum* ; Time spent with bureaucrats GCS 97 : idem ; Competence of civil service GCS 97 : idem ; Civil liberties FH : *Freedom House, Civil Liberties and Political Rights* ; Law and order tradition ICRG90s : Political Risk Services, moyenne des années quatre-vingt-dix ; Regulatory discretion GCS 97 : « Global Competitiveness Report 1997 », *World Economic Forum* ; Cost of capital GCS 96 : « Global Competitiveness Report 1996 », *World Economic Forum*.

### *Étude qualitative comparée relative aux processus décisionnels*

Une comparaison des processus décisionnels dans cinq pays de l'Union européenne (France, Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas et Danemark) a été réalisée<sup>(15)</sup> dans trois domaines d'action des politiques publiques (deux domaines « nouveaux » : politique de la ville, gestion des déchets ; et la politique de l'emploi). L'objectif de ce travail était de comparer structures et modes de décision et d'en tirer certains enseignements.

Le principal enseignement de la comparaison est sans doute que les différences nationales sont plus importantes que les différences sectorielles (c'est-à-dire, qu'elles distinguent nettement entre pays les processus de décision qui relèvent du même domaine) : *les Pays-Bas et le Danemark* se caractérisent par la recherche du consensus et du compromis sur la base d'une forte influence de groupes d'intérêt (internes ou externes au gouvernement) et de gouvernements de coalition. L'autonomie ministérielle est forte, la coordination interministérielle difficile et le processus de décision peu politisé. *La Belgique* se distingue par une architecture institutionnelle particulièrement complexe et par le fait que la fonction de médiation avec les intérêts organisés est réalisée par les cabinets ministériels et les partis politiques. *Au Royaume-Uni*, on note une cohésion de l'appareil gouvernemental couplée à la puissance du Premier ministre, une approche partisane des problèmes mais avec une sectorisation<sup>(16)</sup> faible. *La France* paraît de ce point de vue plutôt proche du Royaume-Uni en raison du fort pouvoir du gouvernement et du Premier ministre, d'un processus de décision souvent politisé et d'un système relativement peu sectorisé.

Sans entrer dans le détail des conclusions, il convient cependant de noter deux points intéressants :

- la comparaison France/Pays-Bas et Danemark (mais aussi Belgique) montre les inconvénients que peuvent comporter le développement de l'influence des groupes d'intérêt, et le partage de fait de la fonction gouvernementale avec les intérêts concernés du secteur qui en résulte. La cohésion de l'action gouvernementale est beaucoup plus difficile à assurer, la prise de décision s'en trouve considérablement ralentie et tout changement provoque des résistances légitimées par le système de décision lui-même. Ceci ne signifie pas – bien au contraire – qu'il ne faille pas tendre vers un processus favorisant autant que faire se peut la concertation et la recherche d'un consensus avant la prise de décision, mais cela suppose que ce processus soit maîtrisé et encadré par l'autorité gouvernementale ;
- le problème principal de la France (ainsi que de la Belgique) par rapport à ses partenaires apparaît être celui de la mise en œuvre des politiques décidées, ceci en dépit de la place des services déconcentrés dans notre

(15) G. Marcou et J-L. Thiebault (1996).

(16) Par sectorisation, les auteurs décrivent la situation dans laquelle un département ministériel élabore une politique en étroite collaboration avec des groupes d'intérêt, d'une manière plus ou moins institutionnalisée.

pays. L'expérience des pays voisins permet d'identifier un certain nombre de facteurs qui expliquent la lenteur avec laquelle les décrets d'application des lois françaises sont pris, facteurs déjà soulignés en particulier par le Conseil d'État<sup>(17)</sup>.

## Les performances comparées en matière de gestion publique

### *Le niveau des indicateurs de finances publiques reflète des contraintes ou des choix différents en matière de services publics*

Au sein des pays de l'OCDE ou européens, la France fait partie des pays comportant un secteur administratif public important. Elle se situe parmi les pays ayant à la fois le taux de prélèvements obligatoires (45,7 % en 1999) et le niveau de dépenses publiques par rapport au PIB (plus de 50 % du PIB) parmi les plus élevés. Ce ratio de dépenses publiques s'accompagne d'un déficit public encore important (- 1,8 % en 1999) par rapport à celui de nos partenaires européens (en 1999, seuls l'Italie, le Portugal et l'Autriche ont eu des déficits très légèrement supérieurs à la France). Enfin, la dette publique, même si elle reste à un niveau relativement raisonnable par rapport à nos partenaires européens, a progressé de plus de vingt points de PIB entre 1990 et 1999 et n'a vu cette évolution légèrement s'inverser qu'en 1999 (58,6 % du PIB contre 59,3 % en 1998).

Sous réserve d'études plus approfondies (*cf. infra* les travaux d'Alesina et Perotti) et au vu de l'examen des performances des différents États en matière de finances publiques, il n'apparaît pas que la structure institutionnelle ait un effet évident et direct sur ces performances. Les ratios de dépenses et de prélèvements semblent plutôt refléter des contraintes (en termes de territoires à gérer, d'évolution et de structure de la population active,...) ou des préférences différentes pour les biens collectifs (protection sociale, enseignement public ou non, niveau de vie minimum,...) entre pays européens (ou plus généralement entre pays de l'OCDE). Il reste cependant qu'un tel niveau de dépenses publiques (et de prélèvements en contrepartie) renforce l'exigence de justification de leur emploi. Ceci conduit à la recherche d'une meilleure efficacité de la dépense publique. Une réflexion sur les relations entre organisation institutionnelle et efficacité des politiques couplée à des approches du type « benchmarking » (*cf.* le récent rapport de l'IGF sur l'analyse comparative des administrations fiscales dans neuf pays développés<sup>(18)</sup>) constituent les outils nécessaires à cette recherche.

(17) La rédaction de la loi ne prend pas toujours suffisamment en compte les problèmes d'application de ses dispositions ; la préparation des décrets ne bénéficie pas d'une mobilisation politique, réduisant l'engagement des services, souvent sollicités par de nouvelles priorités, en particulier lorsqu'il y a changement de ministre/gouvernement ; la trop grande mobilité des structures administratives a des conséquences identiques ; la préparation du projet de loi n'est souvent pas accompagnée de la préparation simultanée des décrets d'application.

(18) Rapport de la mission d'analyse comparative des administrations fiscales, Inspection générale des Finances, mars 1999.

### *Certaines études ont tenté d'évaluer les modes de gestion financière des administrations publiques selon différents points de vue*

Certaines des études réalisées ont cherché à mettre en relation les choix politiques en termes de niveau de dépenses publiques et les résultats obtenus ; d'autres ont étudié les liens entre l'organisation institutionnelle des pays et l'efficacité des politiques (gestion des finances publiques, en particulier).

Tanzi et Schuknecht (1995) se sont interrogés sur la corrélation entre niveau de dépenses publiques et résultats économiques et sociaux des pays.

L'étude de différents indicateurs économiques et sociaux par rapport à la « taille relative de l'État »<sup>(19)</sup> semble montrer que les pays où l'État est « de grande taille » n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les autres, en particulier en matière économique (*cf.* tableau 2).

De tels résultats sont néanmoins fragiles compte tenu de la faiblesse de la base statistique. De plus, le choix du critère de ratio des dépenses publiques par rapport au PIB reflète, comme nous l'avons vu plus haut, sans doute des choix politiques différents mais aussi des contraintes spécifiques. Il ne constitue donc qu'un indicateur partiel de l'efficacité des politiques menées.

Alesina et Perotti ont cherché dans différentes études à mettre en évidence les facteurs explicatifs de la plus ou moins grande rigueur de gestion des finances publiques et, en particulier, les liens éventuels entre cette gestion et l'organisation institutionnelle des pays concernés.

Dans leur étude la plus complète sur ce sujet<sup>(20)</sup>, ils tentent de répondre à deux questions : partant du constat de la forte augmentation de la dette publique dans un certain nombre de pays de l'OCDE au cours des vingt-cinq dernières années ainsi que des différences de niveau des ratios de dette existant entre des pays économiquement relativement homogènes, ils s'interrogent sur les modèles théoriques qui peuvent rendre compte de ces situations, c'est-à-dire qui trouvent leur confirmation dans des études empiriques portant sur des données factuelles.

Passant en revue un certain nombre d'hypothèses, ils mettent en évidence le pouvoir explicatif de modèles qui établissent nettement des liens entre les caractéristiques institutionnelles et le régime des partis, d'une part, et les déficits publics, d'autre part. Le fondement théorique de ces modèles repose sur le postulat selon lequel les déficits résultent de conflits stratégiques entre les partis politiques ou les groupes sociaux qui ont une certaine influence sur les décisions du gouvernement. À partir de la synthèse des études existantes, ils cernent les facteurs institutionnels influençant le niveau des déficits et de la dette publique.

(19) Celle-ci étant mesurée par la part des dépenses publiques dans le PIB : plus de 50 %, entre 40 et 50 %, moins de 40 %.

(20) *The Political Economy of Budget Deficits* (1995).

## 2. Taille et efficacité de l'action de l'État

	Pays industrialisés						
	de grande taille <sup>(1)</sup>		de taille moyenne <sup>(2)</sup>		de petite taille <sup>(3)</sup>		nouveaux <sup>(4)</sup>
	1960	1990	1960	1990	1960	1990	1990
<i>Indicateurs de résultats économiques et d'efficacité réglementaire</i>							
Croissance du PIB réel (%) <sup>(5)</sup>	3,2	2,6	4,0	3,3	4,6	3,3	6,2
Formation brute de capital fixe (% du PIB)	23,4	20,5	21,1	21,3	19,6	20,7	31,2
Taux d'inflation	1,7	5,4	1,6	4,3	2,3	6,1	15,3
Taux de chômage	2,9	6,1	4,6	9,2	2,7	4,2	2,9
Dimension de l'économie souterraine (% du PIB) <sup>(6)</sup>	4,9	11,1	3,8	8,2	3,5	6,2	—
Brevets déposés pour 100 000 habitants (coefficient d'inventivité)	—	2	—	2,3	—	8,6	—
<i>Indicateurs sociaux</i>							
Rang selon l'indicateur de développement humain (Nations Unies) <sup>(7)</sup>	—	11	—	13	—	6	—
Part du revenu allant aux 40 % les plus pauvres	15,6	24,1	16,4	21,6	17,4	20,8	17,0
Analphabètes en % de la population de plus de 15 ans	9,3	2,9	13,3	4,6	2,2	0,5 <sup>(8)</sup>	9,2
Taux de scolarisation dans le secondaire	55,0	93,0	51,0	99,0	61,0	89,0	81,0
Espérance de vie	72	77	70	77	71	77	74
Mortalité infantile pour 1 000 naissances	23,0	6,7	29,0	7,1	22,4	6,4	9,8
Population carcérale pour 100 000 habitants	—	38	—	68	—	154 <sup>(8)</sup>	—
Divorces (en % des mariages, 1987-1991)	—	33	—	33	—	36	—
Émigration (en % de la population totale) <sup>(10)</sup>	0,6	0,2	0,3	0,8	0,2	0,1	0,1

Notes : (1) Belgique, Italie, Norvège, Pays-Bas et Suède (dépenses publiques supérieures à 50 % du PIB en 1990) ; (2) Allemagne, Autriche, Canada, Espagne, France, Irlande et Nouvelle-Zélande (entre 40 et 50 % du PIB en 1990) ; (3) Australie, États-Unis, Japon, Royaume-Uni et Suisse (inférieures à 40 % du PIB en 1990) ; (4) Chili, Corée du Sud, Hong-Kong et Singapour ; (5) Moyenne des cinq années précédentes, i.e. 1956-1960 ou 1986-1990 ; (6) Les données les plus récentes (colonne 1990) se rapportent à 1978 ; (7) 1992 ; (8) États-Unis seulement, dans les autres pays la proportion est inférieure à 5 % ; (9) Si l'on exclut les États-Unis, la moyenne est de 64 ; (10) Les données indiquées pour 1960 sont celles de 1970 ; celles pour 1990 peuvent comprendre l'année 1993 dans le cas de certains pays ; NPI : Seules les données relatives à la Corée (1993) sont disponibles

Sources : Tanzi et Schuknecht (1996) à partir de : OCDE (1995) : *Principaux indicateurs de la science et de la technologie* ; OCDE (1994) : *Tendances des migrations internationales* ; Banque Mondiale (1993 et 1994) : *Indicateurs sociaux du développement* ; Nations Unies (1994) : *Rapport mondial sur le développement humain* ; Mitchell B. (1994) : *International Historical Statistics* ; Weck-Hannemann H., W. Pommerehne et B. Fey (1994) : *Schatterwirtschaft*, tableau 7, p. 67 ; FMI : *Government Finance Statistics Yearbook* et *Statistiques Financières Internationales*.

Ils notent le lien entre l'accumulation de la dette publique et l'hétérogénéité des gouvernements : un gouvernement de coalition dont la cohésion est moins forte a d'autant plus de difficultés à contrôler l'évolution des déficits et de la dette. Le niveau de dette publique est corrélé positivement au nombre de partis dans un gouvernement de coalition. Les déficits publics sont également corrélés à la durée de vie du gouvernement : plus la durée de vie est élevée, plus faibles sont les déficits<sup>(21)</sup>. Enfin, étant donné que la nature du système des partis et la structure gouvernementale résultent du système électoral<sup>(22)</sup>, il est logique d'observer une relation entre le type de système électoral et le niveau de la dette.

Outre les caractéristiques institutionnelles générales et le régime des partis, les auteurs examinent également le rôle des institutions budgétaires (soit l'ensemble des lois et des règlements qui régissent l'établissement, l'approbation et la mise en œuvre des budgets publics)<sup>(23)</sup>. Cet examen montre que les pays qui recourent à des procédures conférant une place importante au sein du gouvernement au ministre des Finances, qui limitent le droit d'amendement du Parlement, qui pratiquent la programmation pluriannuelle des finances publiques et qui acceptent la transparence, sont ceux qui ont le mieux maîtrisé leurs finances publiques au cours des années quatre-vingt.

Les pays de l'Union européenne qui confèrent au sein du gouvernement une place éminente ou des prérogatives particulières au ministre des Finances et/ou ont des procédures de négociation bilatérales sont les Pays-Bas, le Portugal (auxquels on peut ajouter le Danemark et l'Allemagne) et surtout le Royaume-Uni et la France. À l'opposé, six pays procèdent plutôt de manière collégiale : Irlande, Italie, Belgique, Grèce, Luxembourg et Espagne. On note que les quatre premiers cités parmi ces six pays ont des ratios de dette particulièrement élevés. Concernant la phase de vote du budget au Parlement, la France dispose du modèle hiérarchique le plus poussé alors que la Belgique, le Danemark, la Grèce et le Portugal sont les pays les plus ouverts.

Pendant, ces procédures budgétaires de type hiérarchique<sup>(24)</sup> (par opposition à celles de type collégial), qui semblaient avoir favorisé la discipline budgétaire dans les années quatre-vingt, ne paraissent plus fonctionner aussi bien dans la première moitié de la décennie quatre-vingt-dix, sans doute pour différentes raisons (ralentissement marqué de la conjoncture,

---

(21) Ce qui est cohérent avec le fait que les gouvernements de coalition ont généralement une espérance de vie plus courte que les gouvernements homogènes.

(22) Des systèmes d'élections à la proportionnelle créent des systèmes multipartisans et des gouvernements de coalition.

(23) *Budgets Deficits and Budget Institutions* (1996).

(24) Les institutions *hiérarchiques* sont celles qui donnent des prérogatives ou un poids particulier au ministre des Finances au sein du gouvernement à l'égard des ministres techniques et qui limitent les pouvoirs d'amendement du Parlement ; au contraire, les institutions sont dites *collégiales* lorsqu'elles préservent les droits des ministres dépen- siers au sein du gouvernement, ceux du Parlement à l'égard du gouvernement et ceux de l'opposition au sein du Parlement.

affaiblissement de l'efficacité des stabilisateurs automatiques, taux d'intérêt réels élevés, orientation expansive volontariste de la politique budgétaire). Il est probable que des règles institutionnelles strictes n'évitent pas les déficits publics mais qu'elles constituent néanmoins un facteur favorable à l'accélération du redressement des finances publiques, pour peu que la volonté politique soit présente. Les auteurs concluent donc que les institutions exercent effectivement une influence sur la politique budgétaire et fiscale, ce qui répond à la question relative aux divergences de ratios de dette entre pays. En revanche, l'accélération de la dette publique et l'augmentation des divergences entre pays dans son évolution à partir de la seconde moitié des années soixante-dix semblent plus complexes à expliquer. L'une des hypothèses formulées par les auteurs est que des chocs économiques symétriques (chocs pétroliers, par exemple) ont un impact budgétaire variable sur les différents pays selon le modèle d'institutions budgétaires auquel ils se rattachent. La raison en serait l'incapacité de certains types d'institutions budgétaires à promouvoir des solutions rationnelles, incapacité qui a eu un effet particulièrement négatif dans la période où des ajustements auraient été nécessaires.

De nombreux auteurs ont analysé de manière théorique les bénéfices<sup>(25)</sup> et les inconvénients<sup>(26)</sup> attendus des formes de décentralisation/fédéralisme mais peu d'études se sont préoccupées de façon concrète des implications du « fédéralisme » en matière budgétaire. Le renouveau de l'intérêt observé sur ce sujet outre-atlantique est essentiellement dû à l'interventionnisme de plus en plus marqué dont ont fait preuve le gouvernement fédéral américain et les États fédérés au fil des années, cet interventionnisme passant par l'instrument financier que sont les subventions. Même si le terme de « fédéralisme » est employé par ces auteurs, il semble que ces études puissent également s'appliquer aux formes de décentralisation. Dans la pratique, et quelle que soit la relation juridique entre niveaux administratifs – système fédéral, décentralisé, ... – on constate en effet une intervention financière croissante des gouvernements ainsi que des financements croisés ou conjoints, qui créent des relations de dépendance et d'interdépendance entre niveaux administratifs dont la hiérarchie juridique ne rend pas compte. À l'exception de la Grande-Bretagne, caractérisée par une nette séparation des niveaux et des tâches, la plupart des pays tendent à s'inscrire dans un modèle dans lequel la coopération et la collaboration entre niveaux se substitue à la séparation et à la hiérarchie formelle.

La présomption selon laquelle la décentralisation augmenterait l'efficacité allocative réside dans le modèle de l'électeur médian (le choix des exécutifs locaux repose sur les préférences du citoyen décisif). Selon cette

(25) Adaptation aux besoins locaux ; concurrence bénéfique entre collectivités locales ; potentiel d'expérimentation à coûts bas.

(26) Externalités négatives ; absence d'économies d'échelle, y compris dans la collecte des impôts locaux ; inefficacités de l'imposition.

théorie de la démocratie économique, des subventions ciblées devraient augmenter les dépenses locales selon l'élasticité de la demande aux revenus locaux. Or, ce principe ne semble pas vérifié par les études empiriques<sup>(27)</sup>. Celles-ci, analysant l'impact des subventions versées par le gouvernement fédéral aux gouvernements locaux, montrent que ces dernières génèrent des dépenses publiques plus élevées que ne le ferait une augmentation identique des revenus locaux<sup>(28)</sup>. L'un des éléments d'explication avancé à cette anomalie (connue sous le nom de « flypaper effect » : l'argent se « fixe » dans le secteur auquel il était initialement destiné, générant une augmentation des dépenses publiques plus importante que ne le prévoit la théorie) est que les bureaucrates locaux sont susceptibles d'exploiter l'information incomplète des citoyens concernant la contrainte budgétaire locale.

Par analogie avec le modèle de Weingast, Shepsle et Johnsen (1981) dans lequel le caractère géographique de la base électorale des membres du Parlement conduit *in fine* à des dépenses excessives, Alesina et Perotti (1995) avancent également une explication. Si des décisions de dépenses prises au niveau local sont financées au moyen de transferts ordonnés par le gouvernement central qui prélève des impôts, alors le mécanisme qui joue paraît analogue au cas des représentants élus sur la base d'une circonscription territoriale et entraîne donc sans doute un accroissement excessif de la taille du budget. En revanche, les autorités locales n'agiraient pas de la même façon si elles étaient responsables à la fois des dépenses et des impôts. Il n'est cependant guère possible en l'état actuel des recherches de déterminer si la diversité dans le temps ou entre pays du degré de décentralisation et des modes de financement peuvent constituer un élément d'explication à l'évolution des déficits publics, notamment locaux.

Ces études conduisent évidemment à s'interroger sur les formes optimales de financement des collectivités décentralisées. L'analyse économique paraît montrer que le financement des collectivités par transferts de l'État central plutôt que par des ressources fiscales propres (ou par un partage d'impôts nationaux formellement garanti) n'est pas favorable au financement au meilleur coût des compétences assurées par les collectivités locales. Ceci mérite d'être souligné au moment où diverses réformes (suppression de la base salariale de la taxe professionnelle, baisse des droits de mutation des départements, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation,...) tendent à réduire l'autonomie fiscale des collectivités locales en accroissant la prise en charge de la fiscalité locale par l'État, et donc les transferts de celui-ci aux collectivités locales.

---

(27) H.S. Rosen (1995).

(28) Un franc de subvention génère quarante centimes de dépenses supplémentaires alors qu'un franc de revenu génère seulement dix centimes de dépenses supplémentaires.

## Conclusion

L'étude des différents modèles institutionnels prévalant en Europe permet de distinguer trois formes principales d'organisation dont la dernière est d'émergence récente : État fédéral, État unitaire et formes intermédiaires (États autonomiques, notamment).

Au sein de ce paysage institutionnel européen, la France tend à se démarquer par certains aspects. Pour des raisons à la fois historiques et géographiques, notre pays associe un nombre important de niveaux de pouvoirs infra-étatiques non hiérarchisés à une structure unitaire de l'État. On note en parallèle l'importance des services extérieurs déconcentrés français par rapport à nos principaux voisins, en particulier les États fédéraux.

L'analyse des performances en matière de gestion publique en fonction des différents modèles d'organisation des pouvoirs conduit à des conclusions contrastées :

- il semble difficile de relier degré de probité, d'efficacité des administrations publiques ou de stabilité de la réglementation avec l'appartenance à un modèle institutionnel ou d'organisation des pouvoirs ; tout au plus peut-on observer qu'une forte complexité institutionnelle exige en contrepartie un pouvoir fort afin de pallier les risques de dilution des responsabilités (*cf.* le contre-exemple de la Belgique) ;
- les systèmes d'organisation des pouvoirs privilégiant un « leadership » au sein du gouvernement, du Premier ministre par exemple, paraissent – en première approche – favoriser une meilleure efficacité du processus décisionnel, même s'ils sont moins performants en termes de recherche du consensus ;
- en termes de gestion des finances publiques en particulier, les études mettent en évidence la réelle influence exercée par les différences d'organisation institutionnelle sur la politique budgétaire ainsi que leur capacité variable à apporter une réponse favorable aux chocs budgétaires ;
- enfin, les études qui se sont intéressées au « fédéralisme » en matière budgétaire soulignent l'effet défavorable sur la rigueur budgétaire d'un financement des ressources des collectivités décentralisées par des subventions/transferts de l'État central.

## Références bibliographiques

- Alesina A. et R. Perotti (1995) : « The Political Economy of Budget Deficits », *IMF Staff Papers*, vol. 42 n° 1, mars.
- Alesina A. et R. Perotti (1996) : « Budgets Deficits and Budget Institutions », *IMF Working Paper*, mai.
- Croisat M. et J-L. Quermonne (1996) : *L'Europe et le fédéralisme*, Éd. Montchrestien, Coll. Clefs-politique.
- Delcamp A. (dir.) (1995) : « Les collectivités décentralisées de l'Union européenne », *Les études de la Documentation Française*.
- Delcamp A. et Y. Léonard (dir.) (1994) : « Les régimes politiques européens en perspective, *Cahiers Français*, n° 268 », La Documentation Française, 4<sup>e</sup> trimestre.
- Marcou G. et J-L. Thiebault (1996) : *La décision gouvernementale en Europe*, L'Harmattan.
- Mény Y. (1993) : *Politique comparée. Les démocraties*, Éd. Montchrestien.
- Oberdorff H. (textes rassemblés et présentés par) (1994) : Les constitutions de l'Europe des Douze, La Documentation Française.
- Quermonne J-L. (1994) : *Les régimes politiques occidentaux*, Seuil, Coll. Le Point, 3<sup>e</sup> édition.
- Rosen H. S. (1995) : « Public Finance in a Federal System » in *Public Finance*, Chapitre 21, 4<sup>e</sup> édition, Irwin.
- Tanzi V. et L. Schuknecht (1995) : « The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries », *IMF Working Paper*, WP/95/130.
- Verclytte S. (1997) : *La déconcentration en France*, DGAFP, Rapport d'étude, La Documentation Française.
- Weingast B., K. Shepsle et C. Johnsen (1981) : « The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics », *Journal of Political Economy*, vol. 89.



Session 4  
Modernisation de l'État et évolution du Droit

Évolution du Droit comme instrument étatique d'une organisation économique.....	95
<i>Marie-Anne Frison-Roche</i>	
Sur l'action publique et l'analyse de ses mutations .....	111
<i>Antoine Lyon-Caen</i>	



## Évolution du Droit comme instrument étatique d'une organisation économique

**Marie-Anne Frison-Roche**

*Professeur agrégé des Facultés de Droit  
à l'Université de Paris IX-Dauphine*

C'est par le droit que l'État peut organiser une économie : réglementation, attribution légale de droits exclusifs, contours de lois sur la concurrence. Mais on assiste à un bouleversement du droit qui n'est pas tant l'effet d'une lutte, par exemple le droit privé contre le droit public, mais plutôt une sorte de révolution intérieure au droit public, et plus encore une unicité retrouvée du système juridique. Par la transfiguration de son instrument, l'État en est lui-même transformé, au-delà d'une simple perspective de modernisation.

Le droit dans son rapport à l'État traduit un mouvement qui atteint la puissance administrative, si ce n'est le politique, et qu'on peut exprimer de la façon suivante : les entités administratives sont désormais traitées comme des personnes juridiques ordinaires, le pouvoir administratif est désormais perçu comme un pouvoir qui ne peut se limiter par la seule conscience éthique d'agents dotés de « sens de l'État », « sens du service public », « sens de l'intérêt général », « déontologie de l'administration ». Cela n'exprime pas nécessairement la disparition concrète de ceux-ci, pas plus que cela ne signe la corruption publique mais cela traduit méthodologiquement une démystification acquise ; elle n'anéantit pas pour autant le politique mais porte sur les agents qui au nom de celui-ci exercent le pouvoir. Privée de ces présomptions, l'action de l'État sur l'économie va devoir être organisée différemment, notamment par une juridicisation et une juridictionnalisation de cette action.

Le droit va donc se développer concernant le pouvoir administratif comme il le fait pour les personnes ordinaires : tout à la fois encadrer et contrôler les détenteurs d'un pouvoir, notamment par l'exercice d'un pouvoir juridictionnel autonome, et prendre acte des situations de conflits d'intérêts dans lesquels sont ces mêmes agents. La conscience des conflits d'intérêts, le principe de justification dans l'exercice du pouvoir, le principe de responsabilité corrélé à la détention du pouvoir vont s'imposer, pour l'État comme pour les personnes ordinaires, car l'appareil de l'État s'éloigne de sa source mythique pour être perçu comme une organisation ordinaire.

Le présent document cherche à exprimer l'évolution du droit dans le triangle qu'il forme avec l'État dont il exprimerait les volontés et l'économie sur lequel il exercerait sa puissance, en traçant le point de départ, le mouvement observé et les directions envisageables. Dans la présente formulation, la transformation peut apparaître trop radicale : la brutalité est toujours moindre dans la réalité et les points de départ ne sont jamais aussi éloignés des transformations qui se dessinent. Mais il s'agit ici, de la façon la plus ramassée possible, de saisir l'existence même du mouvement et de cerner ce que le pouvoir politique pourrait en faire, au-delà du donné-acte.

Enfin, le mouvement est davantage celui d'une logique que celui d'une chronologie. En effet, ce qui est ici qualifié de « point de départ » n'est pas tant l'état d'une situation concrète à un moment de l'histoire française mais plutôt la façon dont on concevait, dont beaucoup semblent concevoir encore, le droit, et notamment en ce qu'il serait l'instrument par lequel l'État se saisit de l'économie. De la même façon, c'est bien souvent de l'organisation administrative de départ et des principes du droit administratif de départ que sont sorties ou sont en train de sortir les règles nouvelles : ainsi, du principe de droit public d'égalité est sorti celui de proportionnalité. Il ne s'agit donc pas de décrire une défaite d'un droit public mais de mesurer au contraire sa révolution paradigmatique. Plus encore, ce qui est désigné comme une « transformation » est sans doute davantage une mise à jour de phénomènes anciens, voire concrètement constants, mais dont le système juridique actuel ne tient plus compte et qu'il doit intégrer dans ses propres principes. Plus encore, certains thèmes sont récurrents, tels l'irruption du soupçon systématique ou l'exigence de justification concrète des pouvoirs : elles interfèrent dans plusieurs problématiques distinctes et leur redite ne fait que signaler leur importance, d'une part, la cohérence de l'évolution, d'autre part. De ce fait, le pouvoir politique doit, mais aussi peut, imposer certaines directions.

Plus encore, le mouvement qu'on semble observer peut certes être de nature entropique, en ce qu'il tient à des phénomènes nouveaux, extérieurs, perturbants. C'est notamment le cas de l'intégration européenne, du droit communautaire et des droits de l'homme, ou de la concurrence généralisée. Le politique doit intégrer le nouveau, comme dans une sorte d'envol. Mais il peut s'agir aussi de la disparition d'un état provisoire, qu'on peut regretter sans pouvoir le faire revivre, à savoir le souffle qu'avait donné la

fin de la Seconde Guerre mondiale, avec des nationalisations comme sanction ou l'adhésion de beaucoup à la vertu civique et l'intérêt général. Le politique doit organiser ce qui serait le retour à la normale, comme dans une sorte d'atterrissage. L'adaptation du droit peut aider à cet acrobatique exercice.

D'une façon essentielle, il ne s'agit pas de dresser le droit contre l'État, le droit du côté des marchés libéralisés et concurrentiels et l'État du côté des services publics, car le droit est effectivement l'instrument du politique, même si l'État se soumet au droit. Mais on peut considérer que l'organisation sociale requiert une régulation dont la fonction, au-delà de l'organisation et de l'ordre, est de neutraliser les rapports de violence, c'est-à-dire d'instaurer concrètement la justice. L'État a cette mission d'une façon générale et au regard de l'économie également, notamment lorsque le marché ne peut neutraliser sa propre violence. Mais lorsque certaines situations sont hors de portée de l'État, principalement du fait de la globalisation économique et de la mobilité des agents, alors le devoir de l'État dont la puissance diminue est de promouvoir le droit, qui devient sa forme seconde : ainsi, l'OMC, parce qu'elle est un organisme juridicisé, juridictionnalisé, qui tend mécaniquement à neutraliser les purs rapports de force entre régions économiques du monde, est le modèle de cette nouvelle régulation de l'économie par le droit.

## **La distinction du droit public et du droit privé ne traduit plus une hiérarchie de légitimité, de valeur et de puissance**

### *Point de départ*

C'est un point essentiel qui concerne directement le système juridique en son entier, puisque la distinction du droit public et du droit privé est sa *summa divisio*. En deçà des règles techniques, l'idée est que le droit public est adossé à l'État et emprunte à celui-ci sa supériorité de type métaphysique : il sert l'intérêt public et l'intérêt général. En cela, il est légitime à régir les opérateurs privés, lesquels ne peuvent lui opposer qu'un droit secondaire, le droit privé qui n'a pour ambition que de permettre la coexistence des libertés et intérêts privés. On peut dire que le droit public établit une relation hiérarchique, verticale, avec l'administré, tandis que le droit privé se contente d'une relation égalitaire, horizontale, entre personnes (par exemple : le contrat administratif qui permet à l'administration de soumettre à des sujétions nouvelles son co-contractant de droit privé, qui ne peut ni négocier ni se soustraire).

### *Transformation*

La référence à l'intérêt général devient plus douteuse pour justifier l'attribution et l'exercice des pouvoirs à l'administration. Symétriquement, le droit privé affirme sa défense de l'intérêt général, soit par la protection d'un groupe de personnes (ordre public de protection) soit par la protection d'un système (droit boursier) (par exemple : l'essor du droit de la consommation en droit privé).

### *Direction envisageable*

Il faut prendre acte que le droit est une technique d'organisation et de contrôle qui n'a pas de légitimité plus solide suivant la distribution de la règle en droit privé ou en droit public. *L'administration n'a pas à fonctionner systématiquement sur un mode hiérarchique* dans son rapport avec les administrés.

### **La distinction du droit public et du droit privé souffre, voire est détruite**

#### *Point de départ*

Le système juridique est divisé suivant la nature juridique des sujets de droit. S'il sont des personnes de droit public, ils sont régis par le droit public. Sinon, la relation est régie par le droit privé. L'effet principal – si ce n'est pas la raison – est l'exclusion du juge judiciaire lorsqu'une personne publique est en cause (par exemple : compétence du juge administratif pour les marchés publics).

#### *Transformation*

On peut parler de bouleversement et d'effet pervers. D'une part, les personnes publiques ayant des activités ordinaires sont de plus en plus soumises au droit privé. D'autre part, le juge judiciaire intervient sous la forme la pire : le droit pénal, qui va atteindre tous les responsables politiques et administratifs<sup>(1)</sup> (par exemple : l'activité postale pour le premier point ; la responsabilité pénale des maires et des Préfets pour le second).

### *Direction envisageable*

Il faut avoir le courage de repenser l'organisation juridictionnelle et notamment *repenser l'office des juridictions administratives*<sup>(2)</sup>. Il faut avoir une idée claire de la *place du pénal* et plus généralement de la répression dans la vie économique. On peut aussi repenser *l'enseignement du droit*, qui non seulement ne doit pas être fait qu'aux juristes mais doit moins dépendre d'une partition qui rend les juristes français peu préparés à être efficaces dans la vie économique.

(1) Il s'agit d'un effet pervers car au lieu de fournir des règles ordinaires pour le fonctionnement normal des situations ordinaires, le droit pénal frappe les déviances et sanctionne les fautes. Comme on veut aujourd'hui lui faire jouer un rôle régulateur, on l'applique désormais à toutes situations et à toutes personnes. Bref, faute de pouvoir soumettre l'administration au droit commun de la responsabilité ordinaire, on met les Préfets et les procureurs en prison.

(2) Cela signifie que le juge administratif doit être justifié dans son existence. Qu'il faille un juge spécialiste, cela est acquis. En outre, il existe un cœur de compétence du juge administratif, qui est le contrôle de la légalité des actes administratifs. Mais d'une part, comment se justifient les autres compétences ? D'autre part et fondamentalement, faut-il pour autant que les juridictions administratives constituent un ordre distinct de l'ordre judiciaire ? Par quels avantages la complexité, les divergences des solutions engendrées et le coût pour le justiciable sont-ils compensés ?

## **Le droit fournit aux opérateurs, aux administrés, des moyens de résister à l'État**

### *Point de départ*

Une autre donnée explique que l'État ne se justifie pas : en premier lieu, il concentre tout le pouvoir juridique, sous la forme de la législation, des décisions administratives et des actes juridictionnels. En second lieu, il dispose de la force pouvant être requise pour assurer l'effectivité du droit (police, etc.) (par exemple : l'absence de motivation des actes réglementaires généraux).

### *Transformation*

De fait, les opérateurs peuvent se soustraire à la puissance de l'État, par la délocalisation et le développement des entreprises virtuelles. De plus, le droit et l'administration prennent leurs distances l'un par rapport à l'autre, à travers le droit européen, d'une part, à travers la montée en puissance des juges, d'autre part (par exemple : condamnations en série par la Cour européenne des droits de l'Homme de l'incurie de l'État français dans le fonctionnement de la justice).

### *Direction envisageable*

Prendre acte que la puissance juridique de l'État n'empêche pas les opérateurs de lui échapper et que le droit peut venir à l'appui de ces derniers. *Mettre en place des contraintes, si ce n'est acceptées à tout le moins justifiées.*

## **Toute prérogative particulière, même concédée ou exercée par l'État, se justifie, notamment à l'aune de sa proportionnalité**

### *Point de départ*

L'État ne se justifie pas, parce qu'en premier lieu il exprime par la source la souveraineté et parce qu'en second lieu, il exprime par la fin poursuivie l'intérêt général, que ses agents recherchent vertueusement. Lorsqu'il attribue des puissances juridiques, par exemple des droits exclusifs, il ne le justifie pas non plus (par exemple : les monopoles publics).

### *Transformation*

Le droit demande des comptes sur la justification des privilèges accordés. Non que l'État ne puisse plus les attribuer, mais il doit les justifier. Sinon, la charge de preuve de la justification particulière du privilège repose sur lui. Il y a une opposition entre l'idée de souveraineté (logique par la source et la personnalité) et l'exigence de justification (logique par les raisons et par les effets). La justification porte aussi bien sur la légitimité des buts que sur l'adéquation de l'ampleur des moyens aux fins, selon le

nouveau principe de proportionnalité (par exemple : effets potentiels de l'arrêt de la Cour de Justice des communautés européennes sur EDF-GDF du 26 octobre 1997).

### *Direction envisageable*

*Préparation systématique et a priori des justifications*, efficaces dans une démarche contentieuse virtuellement permanente. La préparation probatoire doit se faire à trois niveaux : constituer non seulement des justifications *a priori* du bon usage des pouvoirs conférés<sup>(3)</sup>, préconstituer la preuve de leur proportionnalité par rapport au but poursuivi, mais encore justifier le principe même des droits exclusifs et des organisations dérogatoires, l'éventail argumentatif dépassant largement l'économique.

## **Le droit organise un système probatoire de légitimité des comportements**

### *Point de départ*

Le droit étant tourné vers sa source qu'est la volonté générale, le contrôle porte sur la légitimité de la source. On sanctionnera les excès de pouvoir, notamment lorsque l'administration agit quand elle n'avait pas pouvoir de le faire. Dès lors qu'elle reste dans le cadre et les limites de ses pouvoirs, son action est légitime. C'est le seul compte qui soit à rendre au juge (par exemple : la prévalence du contrôle de la légalité de l'activité administrative).

### *Transformation*

Rester dans le cadre de ses pouvoirs ne suffit plus. Il faut encore en faire un bon usage. Le principe de précaution devient premier dans l'activité administrative. En outre, tout comportement doit contenir sa propre justification. S'il ne préconstitue pas la preuve de ces deux légitimités, l'État est condamné par les juges pour l'usage qu'il a fait de son pouvoir légitime (par exemple : condamnation des entreprises publiques ayant eu un comportement anticoncurrentiel sur ordre donné par la loi – condamnation de France Télécom pour n'avoir pas fourni des listes d'abonnés, que la loi lui interdit par ailleurs de fournir ; affaire du sang contaminé).

### *Direction envisageable*

Il est indispensable que la *perspective de responsabilité* soit intégrée dans le principe même de l'action administrative. La charge de preuve de la légitimité, l'adéquation et l'efficacité du comportement repose sur l'État. *Toutes les preuves doivent être par avance rassemblées.*

---

(3) Notamment absence d'abus de position dominante par une justification préparée des prix équitables fixés, soit par une justification substantielle, soit par une justification procédurale à travers un régulateur indépendant.

## **Le maître du droit devient le juge, puissance juridique indépendante**

### *Point de départ*

L'État est l'idée sur laquelle s'appuie le droit. En son sein, la France reconnaît deux pouvoirs, législatif et exécutif, mais nie depuis la Révolution le pouvoir du juge. Dès lors, la puissance du droit s'exprime par la loi et l'administration veille à son effectivité. Dans la mesure où, concrètement, l'administration prépare les lois, elle apparaît comme le maître du droit (par exemple : dans le droit précédent des télécommunications, la réglementation suffit à remplir la fonction juridique sans grand contentieux entre opérateurs ou du fait des consommateurs).

### *Transformation*

La société se transforme en « société contentieuse ». Le droit se constitue par le contentieux. L'idée d'État lui est moins nécessaire (OMC). Le juge est très puissant (juge pénal), les privilèges de juridiction s'effritent et le juge est potentiellement en permanente saisine. Or, le juge, si la justice reste une fonction de l'État (mais problème de l'arbitrage), n'obéit pas à l'administration (par exemple : importance du contentieux dans la constitution du nouveau droit des télécommunications ou dans la régulation du marché boursier).

### *Direction envisageable*

Rapprocher la culture administrative et la culture judiciaire, au lieu de les monter l'une contre l'autre. Songer à des passerelles de formation. *Intégrer la perspective contentieuse et le pouvoir du juge dans l'action administrative.* Convaincre par avance les juges de son adéquation. Il faut que l'État français travaille à la constitution de ces principes. Pour cela, il convient de profiter de la construction européenne et ne pas prendre les contentieux comme des occasions d'influer la constitution de points de repère juridiques pour l'activité économique.

## **Il faut prendre acte que cette évolution correspond actuellement au modèle du droit anglo-saxon**

### *Point de départ*

Le droit français appartient à la famille romaniste. Il est construit sur des principes corrélés, des catégories, des déductions et des qualifications (voir plus haut). Il est un objet de fierté des français, au même titre que peut l'être l'administration. Les deux fiertés s'épaulent. La puissance du droit est dans l'abstraction, fonctionnant sur des catégories et ne prenant guère en compte les comportements concrets et particuliers. Cette abstraction ne

produit que des bons effets, car elle rend le droit systématique, prévisible et simple. Dans la mesure où l'État est lui-même sûr dans son fonctionnement concret, puisqu'il est bienveillant, cette abstraction, cet éloignement des faits, ne sont pas dommageables (par exemple : la théorie française du service public).

### *Transformation*

Le droit économique est devenu casuistique et pragmatique. Il neutralise les catégories juridiques. Par l'appréhension des faits, il devient (les deux mouvements sont convergents) soupçonneux et demandeur systématique de justifications des positions et des comportements. En cela, il ressemble au droit anglo-saxon. Il ne s'agit donc pas tant d'une invasion que d'une coïncidence historique entre le droit aujourd'hui requis par l'économie et les politiques économiques et la structure traditionnelle du droit anglo-saxon (par exemple : le droit boursier – par rapport au droit classique des sociétés).

### *Direction envisageable*

Il faut abandonner la bataille idéologique. Assimiler les nouvelles charges et acteurs du jeu juridique. *Y insérer des nouveaux principes* qui peuvent donner l'avantage. En cela, l'État français pourra accroître la performance du système juridique en lui donnant des points de repère.

## **En substance, le droit pose des principes concrets de comportement**

### *Point de départ*

Le droit posait des principes *a priori*, essentiellement kantien de droit privé. À partir de là, les comportements concrets étaient relativement indifférents (par exemple : le droit des contrats s'articule autour du principe fondateur de l'autonomie de la volonté ; il faut mais il suffit que les volontés des parties soient libres et éclairées ; le droit français s'est donc relativement désintéressé de l'équivalence des contre-prestations – postulée du fait de la liberté contractuelle – et des problèmes d'exécution et d'adaptation des contrats dans le temps).

### *Transformation*

Actuellement, on a perdu les repères des principes. Le droit est un amas de prescriptions. Il devient la propriété des spécialistes (par exemple : hermétisme des réglementations économiques de toutes natures, sans qu'on discerne nettement les principes directeurs).

### *Direction envisageable*

Il faut fournir au système de nouveaux principes et en faire un principe politique. *Le caractère démocratique du droit, dont l'État est garant, tient dans la visibilité et la permanence des principes émis.* Le travail de codification va dans ce sens. Le fait que le Conseil Constitutionnel dans une décision du 16 décembre 1999 relative à la codification, ait lié cette entreprise à un objectif à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi est exemplaire de cette évolution. En outre, l'État doit faire mûrir un système juridique auto-contraint pour s'interdire les incohérences temporelles : le contrat devient alors l'instrument le plus efficace parce qu'il lie son émetteur public dans le temps, ce que ne fait pas la loi. Enfin, au principe d'intelligibilité du droit peut s'associer le principe, désormais constitutionnalisé, de sécurité juridique. Les principes de ce système doivent être suffisamment clairs pour fournir une prévisibilité non pas tant sur les lois à venir mais sur *celles qui ne pourront pas advenir.*

### **À l'aune de ces règles du droit établies par l'État, chacun est particulier et chacun est banal**

#### *Point de départ*

Ce point est essentiel. L'État a engendré un droit public construit sur le postulat qu'il n'est pas une personne ordinaire, principalement parce qu'il a seul par présomption irréfragable le souci de l'intérêt général. Cette essence se communique à tous les sujets de droit qui touchent à l'État, notamment les entreprises publiques. Dès lors, il convient d'élaborer un droit distinct suivant la qualification juridique de l'opérateur : entreprise publique qui bénéficie par contamination de la légitimité dans l'action et relève du droit public économique ; entreprise privée qui est soupçonnée et qui relève du droit privé. Mais au-delà de cette *summa divisio*, essentiellement juridique, on laisse peu de liberté dans l'adaptation des statuts (par exemple : EDF comme établissement public sous tutelle, titulaire d'un monopole public).

#### *Transformation*

La transformation est radicale. Le Traité de Rome pose que la propriété publique ou privée des entreprises est indifférente. Cela veut dire certes que l'entreprise publique est une réalité admise mais cette neutralité implique aussi qu'en tant que telle, la spécificité de la personnalité publique ne peut plus être opposée. Le caractère public de l'entreprise est neutralisé. Ce qui devient pertinent, c'est son activité. C'est celle-là qui justifie éventuellement les règles particulières. On ne raisonne plus par considération des personnes mais par considération des actes (par exemple : article 90-2 du Traité de Rome, sur les services d'intérêt économique général).

### *Direction envisageable*

Cette banalité présente des inconvénients mais les limites des pouvoirs se sont elles aussi affaiblies. Ainsi, la notion de *devoir* doit être transférée sur le secteur et non plus sur les opérateurs publics sans contrepartie. Ainsi, la *diversification* des opérateurs publics doit se rapprocher de celle des personnes privées.

## **Le droit doit fournir une sécurité juridique par des principes intelligibles**

### *Point de départ*

Les opérateurs, surtout les entreprises publiques, mais également certaines entreprises de statut de droit privé – les banques par exemple –, demandaient l'aide, le soutien, la compréhension de l'État. Généralement par des rapports directs avec le Gouvernement ou la haute administration. C'était le mode de sécurité recherché (par exemple : le pilotage des banques françaises par le Trésor, la protection du système bancaire français contre le jeu ordinaire de la bourse et des OPA).

### *Transformation*

Les opérateurs, même les entreprises publiques, préfèrent aujourd'hui à la connivence le droit, du fait de sa constance et de son caractère public, en comparaison d'une relation plus capricieuse avec le politique. En effet, dans une instabilité et une imprévisibilité économique, le droit peut fournir la sécurité juridique, par son caractère systémique et contraignant. C'est la hiérarchie interne au système juridique – qui interdit aux lois d'être anti-constitutionnelles ou de contrarier le droit européen –, qui fournit la sécurité des opérations économiques. Dans le même temps, le droit limite le pouvoir de l'État de disposer de lui pour changer ses engagements (par exemple : l'irréversibilité des libéralisations de secteurs économiques du fait de leur origine communautaire).

### *Direction envisageable*

Un grand enjeu politique réside dans le maintien d'une sécurité, non plus politique, mais juridique. Or, la sécurité juridique qu'engendrait le système romaniste, par son abstraction (voir plus haut), n'est plus accessible. Il faut recréer la sécurité juridique en préserver la flexibilité des règles et la mouvance des solutions. La *constitution d'une doctrine* peut fournir une telle sécurité par un corps de *principes juridiques téléologiques intelligibles et publiquement articulés*.

## **Le principe juridique de loyauté dans les comportements, notamment de compétition, devient premier**

### *Point de départ*

Dans la conception classique de l'État et du droit, on pose que leurs agents d'exécution ont une conscience éthique, confortée par le soin mis à leur formation et à leur recrutement. La garantie de loyauté est logée dans l'esprit de service public. L'entreprise publique exprime cette même vertu. Cela la distingue foncièrement des opérateurs privés (par exemple : l'impartialité des juges est produite par leur sens moral. L'entreprise publique n'est pas guidée par le profit).

### *Transformation*

Le soupçon a tout gagné. L'État en a été démystifié. On estime que, autre effet de la banalisation des entreprises publiques (voir plus haut), celles-ci doivent rechercher l'équilibre financier. En outre, les organes de contrôle ne sont plus dotés d'une loyauté *a priori* et définitivement acquise. Chaque comportement, de tout un chacun, doit être défini (par exemple : la confusion des fonctions du Conseil d'État comme conseil du gouvernement sur la légalité des textes puis de protection des administrés contre des textes illégaux pose problème).

### *Direction envisageable*

L'État doit se poser comme le *garant de la loyauté des comportements*, celle des opérateurs économiques, quelle que soit leur forme juridique, celle des agents chargés de la surveillance de cette loyauté.

## **Le principe juridique de cohérence devient le gage premier de la sécurité juridique**

### *Point de départ*

La cohérence est une notion inconnue du droit français qui n'envisage la légitimité des actions que par rapport à la source et à l'étendue des pouvoirs dans lesquels la personne considérée – privée ou publique – puise pour agir. Ce qui semble sanctionné, c'est une forme de l'incohérence que l'on peut désigner comme l'inconséquence lorsqu'un engagement est pris et qu'il n'est pas tenu, bien que la faiblesse des voies d'exécution lorsqu'elle a pour sujet l'administration relativise la portée du principe.

### *Transformation*

L'effectivité de la force obligatoire des obligations de l'État a été accrue par des mécanismes de contrainte et d'astreinte qui, grâce au Conseil d'État, ont été mis en place. Par ailleurs, le principe de cohérence proprement dit

est en train de prendre corps en droit français par le biais de deux principes juridiques nouveaux. Tout d'abord, le droit communautaire puis le Conseil constitutionnel ont posé le principe de la confiance légitime que l'on peut faire aux comportements juridiques de l'État, ce qui fonde d'une façon nouvelle la non-rétroactivité des lois. Ensuite, le principe de cohérence proprement dit s'implante en droit privé par importation de la notion anglo-saxonne d'*estoppel*, qui interdit à toute personne de se contredire au détriment d'autrui.

### *Direction envisageable*

La montée en puissance de ces principes de cohérence et de croyance légitime permet de donner de nouvelles limites à l'action de l'État non plus en considération de ses sources mais en fonction de la représentation que s'en font ses destinataires. La *confiance dans l'action de l'État* trouve alors ses nouveaux appuis, directement issus des agents économiques.

## **Le principe juridique de responsabilité doit régir l'action administrative**

### *Point de départ*

La responsabilité administrative est admise depuis très longtemps et l'État supporte la réparation des dommages illégitimement causés par ses agents, au besoin sans faute. Mais pendant longtemps, il n'a pas été aisé d'engager la responsabilité de l'État, ce qui créait une iniquité suivant que le dommage était le fait d'une personne publique ou privée. Ainsi, une faute lourde était souvent requise pour l'action des entités en charge d'activités de contrôle, comme la COB. Une pesanteur faisait aussi que des responsabilités étaient peu effectivement recherchées, par l'exemple celle de l'État du fait de son service public de la justice.

### *Transformation*

La responsabilité de l'État devient de plus en plus ordinaire : ainsi, une faute simple suffit souvent et le juge judiciaire peut de plus en plus engager la responsabilité de l'État. En outre, le droit européen oblige l'État à réparer les conséquences de ses comportements non conformes à la loi, ce qui équivaut à un principe de responsabilité. Sur un plan plus sociologique, l'opinion publique n'admet plus l'irresponsabilité des agents de l'État.

### *Direction envisageable*

La responsabilité de celui qui détient un pouvoir ne limite pas celui-ci mais le fonde. Plus le politique va s'éloigner du principe de souveraineté et plus il doit rechercher comme fondement même celui de la responsabilité. *La responsabilité devient alors non pas la conséquence de l'action mais le principe de l'action : ainsi, l'État est celui qui a la responsabilité des droits*

*des générations futures.* Cependant, l'interférence avec des principes délétères comme le principe de *précaution* – qui renoue avec une conception non plus mystique mais cynique de l'État<sup>(4)</sup> – peut entraîner des effets pervers, qu'il ne conviendrait pas d'encourager.

## **L'hypothèse du conflit d'intérêts devient centrale**

### *Point de départ*

L'État n'a à être soupçonné ni dans son comportement ni même dans sa position. La question du conflit d'intérêts ne se pose pas pour l'État. En raison de sa constitution vers l'intérêt général et de la conscience éthique de ses agents d'exécution, la tentation de l'intérêt particulier n'existe pas. Plus encore, comme l'État est le seul à rechercher l'intérêt général, il est bien obligé de remplir tous les offices, lorsque cela est requis. Le mieux est donc l'intégration des fonctions de réglementation et d'action économique (par exemple : organisation du secteur électrique français).

### *Transformation*

Du fait de la démystification, le principe du danger du conflit d'intérêts concerne tous les dirigeants, de l'entreprise publique ou de l'administration. Il n'y a pas de raison qu'ils privilégient l'intérêt général. Leur cumul de fonctions engendre le soupçon. Celui-ci exige en lui-même la transformation (par exemple : l'administration exerçant la tutelle d'EDF en concurrence avec de nouveaux entrants, la régulation du secteur est en train d'être transférée à une autorité indépendante de la hiérarchie administrative).

L'État ne doit pas se prêter à ce soupçon et ne peut s'en défendre en réveillant le mythe de sa sainteté. Il doit *éviter pour lui-même les situations de conflits d'intérêts, pour éviter les condamnations et produire de la confiance.*

## **Le choix entre l'État opérateur et l'État régulateur**

### *Point de départ*

L'État est consubstantiellement vertueux. Pour que règne la vertu dans la vie économique, il faut que l'État soit à la fois opérateur et régulateur. Son unicité d'une part, le fait que nul n'a sa nature d'autre part, l'impliquent (par exemple : le maintien d'un pouvoir réglementaire et la maîtrise d'un opérateur public en concurrence, comme dans les télécommunications).

---

(4) Il s'agit de dire par-là que le principe de précaution, qui impose de supporter une responsabilité alors qu'on n'est pas en mesure d'anticiper les conséquences de l'action ou de l'inaction, peut paraître renouer avec l'idée que l'État serait omniscient, disposerait toujours de cette mesure, ce qui le rendrait responsable ; en réalité, il s'agit cyniquement, en l'absence de dommage, de justifier des mesures dérogatoires, et en cas de dommage, de trouver quelqu'un de riche pour payer.

### *Transformation*

Pour que la loyauté des comportements règne et que les contrôles soient efficaces, il faut éviter les conflits d'intérêts. Si l'administration ou le gouvernement régule un secteur dans lequel ils possèdent un opérateur, le soupçon de déloyauté s'attache à tous les actes (par exemple : création d'autorités administratives indépendantes auxquelles sont conférés les pouvoirs d'arbitrage, de sanction mais, de fait ou de droit, un pouvoir normatif).

### *Direction envisageable*

L'État doit être régi par ce principe de non-cumul de l'opérateur et du régulateur. Il *donne ainsi à la société le gage de sa loyauté*. Il doit choisir entre les deux statuts, en externalisant l'une ou l'autre des fonctions. Si l'État reste opérateur, le régulateur devient « de droit » : l'indépendance de celui-ci fonde le système.

## **Le principe d'impartialité devient le socle de l'usage par l'État de son pouvoir juridique**

### *Point de départ*

Tant qu'on pense en termes d'intérêt général, et qu'on pose que l'action étatique est tournée vers l'intérêt général, la légitimité est si forte qu'elle permet la partialité, parce que celle-ci est toujours tournée vers le bien, tant dans son organisation *a priori* que dans l'usage que les agents font de leurs pouvoirs. De la même façon, la question de l'indépendance n'a pas de sens car la dépendance à l'égard du bien et du Souverain est juste (par exemple : il est difficile de trouver un exemple car toute l'administration est construite ainsi).

### *Transformation*

On est aujourd'hui privé des références, en tout cas sur un mode *a priori*, à l'intérêt général. Dès lors, la partialité devient fatale. L'impartialité doit être démontrée dans les organisations et les actes. L'impartialité est le préalable absolu de l'emploi de la force juridique. Par ailleurs, la question de l'indépendance apparaît (par exemple : la COB a été condamnée par la Cour de cassation le 5 février 1999 pour atteinte au principe d'impartialité, puis le Conseil de la Concurrence le 5 octobre 1999, parce que leur rapporteur, ayant acquis une opinion sur l'affaire, donc ayant préjugé, pouvait quand même participer au processus de jugement).

### *Direction envisageable*

L'état de droit est ce qui devient apte à fonder la puissance légitime de l'État. Il suppose auto-limitation, justification et juridictionnalisation de l'État. Par exemple, *les pouvoirs discrétionnaires de l'administration ou*

*les actes de gouvernement doivent se réduire. L'État doit donc être réorganisé pour que son impartialité se donne à voir. L'exigence résulte de la Convention européenne des droits de l'Homme. Pour cela, il doit procéduraliser son action et la justifier, au regard de ses buts, des résultats et des effets de ses actions.*

Les personnes qui, au sein et au nom de l'État, conçoivent les lois, voire qui prononcent les jugements, doivent admettre que le droit est fait pour servir les intérêts légitimes des personnes particulières dont aucune n'a *a priori* de privilège. S'il s'agit de régir des secteurs et de proposer des règles aux opérateurs économiques, cela signifie que les détenteurs du pouvoir administratif doivent connaître la réalité économique, notamment par expérience. C'est un préalable indispensable à ce que peuvent être une bonne loi et un bon jugement. Il convient de *repenser les formations en conséquence, notamment les formations de l'élite juridique et administrative*, tout en diffusant un savoir juridique élémentaire au-delà du cercle de cette élite.



## Sur l'action publique et l'analyse de ses mutations

**Antoine Lyon-Caen**

*Professeur de Droit à l'Université de Paris X-Nanterre,  
Directeur d'Études à l'EHESS*

Le rapport présenté par Marie-Anne Frison-Roche propose une analyse des transformations de l'État, au miroir des mutations du droit, un essai de qualification de ces transformations et mutations et des recommandations en forme de préconisations. C'est dire la richesse de sa contribution. Au titre des interprétations des mouvements qui affectent l'action étatique – mieux vaut parler de l'action publique – elle met en avant l'érosion de la souveraineté, l'exigence généralisée de justification de l'action publique, la banalisation des acteurs publics, aussi bien dans les justifications que dans les procédés de leurs actions, la judiciarisation des actions publiques, que révélerait notamment leur pénalisation.

Au titre des recommandations, elle insiste sur l'urgence de retrouver des repères et en appelle ainsi à une sorte de néoconstitutionnalisme ; elle réclame aussi que soient forgés ou fortifiés des principes d'organisation, comme la séparation du régulateur et de l'opérateur ou encore l'impartialité des acteurs publics.

Toutes ces propositions se rapportent pour l'essentiel à ce qu'il est de coutume d'appeler l'action économique de l'État, même si l'invasion du droit pénal qu'elle relève avec une certaine gourmandise, est loin de n'avoir que ce seul domaine. Chaque proposition avancée mériterait examen et discussion. Parfois même des approfondissements théoriques. Ainsi, par exemple, conviendrait-il de clarifier les représentations du droit qui innervent les énoncés, qu'ils aient une ambition descriptive ou une ambition prescriptive. Je me bornerai pour ma part à emprunter brièvement deux voies ouvertes par Marie-Anne Frison-Roche.

## Sur les justifications de l'action publique

S'il est un point sur lequel Marie-Anne Frison-Roche a raison, mais elle a raison depuis un siècle, c'est lorsqu'elle souligne que la souveraineté ou la puissance publique ne fondent plus l'action publique. Elle retrouve en vérité les accents de L. Duguit qui contestait déjà que l'action publique puisse puiser ses justifications dans la puissance publique et prétendait que ses fondements se trouvaient dans le service public. C'était pour lui, faut-il le rappeler, le service public qui constituait la raison d'être des initiatives publiques et justifiait, en même temps, la légalité à laquelle l'action publique était – ou devait être – soumise.

Là où il devient plus difficile d'adhérer à son propos, c'est lorsqu'elle suggère une conjugaison de deux mouvements : d'un côté, selon elle, l'action publique serait de plus en plus sommée de se justifier et, de l'autre, les acteurs publics se dépouilleraient de leur originalité et se fondraient dans la banalité. Sans doute y a-t-il dans certaines provinces du droit privé un certain essor de l'exigence de justification, et le droit du travail en fournit une illustration, avec les formes de contrôle auquel le pouvoir patronal tend à être assujéti. Mais il est excessif de tenir l'exigence juridique de justification de l'action comme une tendance générale en droit privé. Le propos de Marie-Anne Frison-Roche invite néanmoins à prolonger sa réflexion. Elle pressent que le service public, justification historique de l'action publique et du droit public, à son tour a besoin de justifications. En d'autres termes, la notion, dont la plasticité a depuis longtemps été relevée, suffit de moins en moins à clore les contestations dont l'action publique est l'objet. Et ces contestations ne visent pas seulement l'État ou les collectivités publiques dans leurs activités de fourniture de services ; elles s'adressent aussi à l'État normateur et à l'État organisateur. Bref, les réglementations et les organisations publiques sont sous le feu d'exigences juridiques de justification. À mes yeux, il ne fait guère de doute que l'Europe communautaire a constitué le principal moteur ou facteur de tels ébranlements. Pourquoi ? Avec la construction juridique de l'Europe, toute forme d'action publique est devenue passible d'un contrôle communautaire au nom des règles du marché.

Ce contrôle était, à la lettre du traité fondateur, limité au champ dit économique. Mais cette circonscription n'en est pas une car, dans l'interprétation que lui en donnent les institutions communautaires, l'économie recouvre un modèle et saisit toutes les relations qui pourraient se muer en relations marchandes. Pour résister à la corrosion du marché, l'action publique a donc besoin d'être refondée. Si c'est ce que Marie-Anne Frison-Roche annonce, avec son appel à des nouveaux repères, alors elle devrait sans peine emporter notre conviction.

Faut-il pour autant s'attendre à une contraction (ou une rétraction) de l'action publique ? Rien ne me paraît l'augurer. Mieux, de puissants facteurs invitent plutôt à envisager son enrichissement. Arrêtons-nous à deux d'entre eux. Au nom d'une conception toujours plus fine de la sécurité,

l'État est convié à mettre en place des dispositifs d'évaluation des risques, seraient-ils hypothétiques, de gestion des risques et des crises. Gageons que le principe de précaution, ce guide de l'action dont la consécration s'affirme progressivement, apportera avec lui de nouvelles initiatives étatiques, en même temps que de nouvelles responsabilités. Mais c'est également l'impératif démocratique qui inspire une extension du rôle de l'État et des collectivités publiques, incités, et parfois obligés, à veiller à une jouissance plus partagée, plus égale, de certains services.

Ces exemples, trop rapidement évoqués, permettent d'esquisser ce qui semble constituer la grammaire juridique moderne des justifications de l'action publique. L'État, et plus généralement les instances publiques, ont pour mission de veiller aux garanties d'exercice – ou de jouissance – des droits fondamentaux de la personne. Cette proposition n'a pas seulement valeur normative : elle ne se borne pas à dresser un projet ni une vision idéale. Elle est déjà ancrée dans les pratiques publiques – et le dessein que le droit en fournit – en France, mais aussi dans les pays de l'Union européenne. Ce qui sans doute n'est pas toujours clair pour tout le monde, c'est la diversité des droits fondamentaux qui ne se résument pas à des droits à des libertés, mais recouvrent aussi des droits à des protections et, avec une extension plus discutée, des droits permettant l'épanouissement de la personne en société. Ce qui n'est pas toujours compris non plus, c'est la variété des garanties d'exercice de ces droits, trop vite réduites, dans une certaine tradition juridique, à des garanties juridictionnelles, alors qu'elles prennent aussi la forme de réglementations, d'organisations et de fourniture de services. Mais j'évoque déjà là un second thème.

### **Sur les modalités de l'action publique**

L'organisation de l'action publique est exigeante. Elle l'est probablement devenue plus qu'elle ne l'était. Cependant, plutôt que de proposer des modèles, de distinguer les formes convenables des autres, en usant de critères qu'il faudrait longuement expliciter, je crois plus fécond de signaler quelques cadres analytiques suggestifs.

Le premier donne lieu à d'importants travaux de philosophie du droit et de l'action. Ce que livrent comme leçon les économistes, même s'ils sont mus, dans leurs analyses, par une représentation des actions indexées sur l'intérêt individuel, c'est l'attention qu'ils nous convient à porter aux conditions dans lesquelles l'action se déploie, en des termes autres que j'utilise sans commentaire, aux conditions d'effectuation de l'action. Appelons-les le contexte de l'action.

L'une des contributions majeures de ces travaux, c'est de souligner l'importance et de construire cette question du contexte de l'action. Le contexte a longtemps été, et est encore pensé, comme simple terrain d'application d'une décision : la décision constitue un moment propre, qui doit respecter des exigences de validité, et elle est suivie d'une application, ou mieux d'une mise en œuvre. C'est cette représentation de l'action que nous

sommes invités à revisiter. Le contexte ne se laisse pas réduire à un ensemble d'intérêts localisés, plus ou moins résistants à une décision rationnelle et valide ; il faut plutôt le considérer comme composé de modes de vie, de manières de penser dont il y a lieu de stimuler la réflexivité si l'on entend que les fins normatives valides de la décision soient mieux réalisées. Où l'on retrouve l'attention que les économistes nous convient à prêter aux conditions dans lesquelles la décision se déploie.

Au prix d'une simplification peu respectueuse de leur complexité, on peut dire que ces travaux mettent en cause le modèle de la décision publique qui inspire nos propos courants et incitent à imaginer des dispositifs d'action propres à intégrer dans l'édition de la décision les conditions dans lesquelles les destinataires formulent et reformulent leurs façons de vivre et de penser.

Le puissant renouvellement d'une sociologie pragmatique de l'action et du jugement offre un deuxième cadre d'analyse. Ce n'est pas le lieu d'en exposer les fondations, ni de montrer les distances qui existent entre ce cadre et le précédent. Ce qui vaut au moins d'être souligné, c'est l'accent mis sur les justifications de l'action et leur pluralité.

Il devient alors possible de soumettre à un réexamen critique les catégories communément utilisées pour rendre compte des raisons de l'action et de mieux percevoir l'incompréhension que peut entretenir l'usage de certaines notions, telles l'égalité ou l'efficacité, qui n'ont pas le même sens selon les registres ou ordres de justifications. Il devient aussi possible de s'intéresser, avec plus de sérénité et de pertinence, à la combinaison des justifications, et d'analyser certaines procédures comme favorisant ou accueillant certaines compositions et non telles autres.

À une autre diversité, des travaux de sociologie du droit de fondement systématique nous demandent d'être sensibles. Il s'agit de la pluralité des savoirs. Ne faut-il pas en effet retenir que les autorités publiques sont appelées de plus en plus à statuer sur des questions cognitives complexes, certains diront même inédites ? Si l'on représente le droit comme un savoir, il lui est aussi demandé d'intervenir dans des domaines et des controverses où il rencontre d'autres savoirs. Une interrogation s'ouvre alors : à quelles conditions et comment ces savoirs peuvent-ils être incorporés au savoir juridique ? Pareille incorporation apporte avec elle des changements dans les formes d'organisation et les modalités de l'action publique ainsi que paraissent le révéler les rapports qu'entretiennent le droit et certains savoirs scientifiques.

Cessons là. Mes propos sont trop rapides et ne rendent pas justice aux travaux évoqués. Pis, ils les dénaturent. Mais ces mentions pourraient avoir une vertu, celle de perturber nos routines. Les modalités de l'action publique doivent-elles aujourd'hui être étudiées à l'aune de principes immuables ou de guides techniques ? Si l'on entend prendre la mesure des changements d'organisation et de mode d'action déjà à l'œuvre, n'est-il pas requis de s'expliquer d'abord sur la conception de ces principes et guides ?

Session 5  
**Étapes vers un État moderne et incitations**

Étapes vers un État moderne : une analyse économique .....	117
<i>Jean-Jacques Laffont</i>	
Commentaires	
<i>Antoine Lyon-Caen</i> .....	151
<i>Gérard Maarek</i> .....	155
<i>Edmond Malinvaud</i> .....	161
<i>Laurence Tubiana</i> .....	165
La programmation des infrastructures de transport. Étude de cas .....	167
<i>Dominique Bureau</i>	



## Étapes vers un État moderne : une analyse économique<sup>(\*)</sup>

**Jean-Jacques Laffont**

*Professeur d'Économie à l'Université de Toulouse*

*« Il nous faut aussi approfondir la réforme de l'État et des services publics. Ils doivent être au service de tous, utiliser au mieux les ressources publiques et évoluer pour répondre aux besoins de nos concitoyens ».*

Martine Aubry, *Le Monde*, 22 juin 1999, p. 6.

L'État Jacobin français résiste de moins en moins bien aux implications économiques, sociales et politiques de la globalisation<sup>(1)</sup>, de la construction européenne et de la complexification de la vie économique. Alors que l'ensemble des pays de l'OCDE met en œuvre des réformes substantielles de leur appareil d'État et de leur administration, et plus généralement de la gestion publique, l'État français tarde à se réformer<sup>(2)</sup>.

---

(\*) Je remercie, sans les impliquer, Dominique Bureau, Claude Crampes, Helmuth Cremer, Jacques Crémer, Antonio Estache, Christian Gollier, David Martimort, Tchétché N'Guessan, Patrick Rey, Jean Tirole et Philippe Trainar pour leurs commentaires.

(1) Voir Boyer et Laffont (1999b) pour une analyse d'un accroissement de concurrence sur les systèmes incitatifs optimaux d'une entreprise publique.

(2) La réalité est plus complexe. Sylvie Trosa (1995) qui avait participé à la réforme Rocard fait une analyse très complète de l'expérience française de modernisation de l'État et la compare aux expériences anglaise et australienne.

Le système étatique et administratif français repose sur une conception idéaliste du pouvoir politique et de la vie démocratique, sur un postulat général de bienveillance des hommes politiques, de l'administration et de tous les fonctionnaires et personnels assimilés. Cette vision optimiste de l'appareil d'État a conduit à des structures qui ont fonctionné avec un certain succès pour l'essentiel du XX<sup>e</sup> siècle.

Ce système se caractérise par l'absence d'incitations monétaires et de sanctions, par une confiance sans limite accordée aux représentants de l'État, par une sollicitation permanente de la « bienveillance » des employés de l'État et une forte redistribution interne entre les plus aptes et les moins aptes, entre les plus dynamiques et les moins dynamiques, mais aussi par des disparités de traitement indépendantes de toute notion de performance. Il subit de fortes tensions en raison des évolutions de l'environnement. L'ouverture des frontières accroît les opportunités des plus dynamiques et des plus compétents qui se voient offrir des conditions de travail bien plus favorables à l'étranger.

Malgré ce recours systématique à la bienveillance comme principe de fonctionnement, la peur des détournements des fonds publics par quelques « brebis galeuses » a conduit à une bureaucratisation considérable destinée à éliminer les possibilités de comportement discrétionnaire, sources de corruption. Or, la complexification croissante de la vie économique et sociale a créé des plages de « discrétion » plus vastes pour tous les agents de l'État sans que les incitations appropriées soient mises en place pour éviter l'utilisation de cette discrétion à des fins personnelles. Théoriquement il résulte d'une telle situation une augmentation des activités parallèles, des échanges de faveurs voire de toutes sortes de formes plus graves de corruption ou de détournements des ressources de l'État<sup>(3)</sup>.

Ces deux fléaux de la société, exode des plus compétents et corruption<sup>(4)</sup> croissante, ne peuvent pas être résolus par le pouvoir des juges. Ce qui est nécessaire, c'est une révolution intellectuelle quant à la conception même de l'État dont il résultera de nouvelles structures incitatives aptes à garder dans un pays non corrompu les éléments les plus dynamiques, pour le bien-être de tous.

Cette révolution intellectuelle a été faite déjà dans de nombreux pays et la France apparaît à beaucoup d'égards comme un des derniers refuges de la centralisation et de la bureaucratie.

Deux grands types de solutions doivent être explorés. Le développement des marchés, chaque fois que les conditions pour l'existence de marchés

---

(3) Ces activités sont de plus en plus banalisées car ressenties par beaucoup comme des substituts aux compensations qu'ils n'ont pas pour leurs efforts (par exemple, les HLM de la ville de Paris). Il n'est pas facile de savoir si l'augmentation du nombre des « affaires » est une manifestation empirique de cette prédiction ou si elle résulte d'une modification du comportement de la justice.

(4) Voir la deuxième partie pour des précisions sur ce qu'on entend par corruption.

concurrentiels sont réunies. L'anonymat des marchés concurrentiels résout en effet, à la fois les problèmes d'incitation et les problèmes de corruption.

Quand ce n'est pas possible, l'organisation de l'État doit être repensée en termes de contre-pouvoirs, de « checks and balances », qui permettent de garantir une autonomie d'action suffisante tout en limitant les effets des groupes d'intérêts, et des procédures de concurrence interne doivent être multipliées pour créer des incitations individuelles et éviter la corruption.

Ces recettes sont en fait bien connues et ont été souvent exposées dans des rapports<sup>(5)</sup> même si leur mise en œuvre pose toutes sortes de problèmes<sup>(6)</sup>. L'objectif de cette note est de tenter d'expliquer, d'un point de vue économique, les fondements de cette nécessaire transformation de l'État. La discussion est par la suite assez théorique<sup>(7)</sup>. Par quelques exemples, nous tentons d'illustrer l'utilité de la grille de lecture pour réfléchir à la structuration du gouvernement au sens large (ministères et administration), à l'organisation du secteur public, aux modalités pratiques de l'action administrative et à la séparation des pouvoirs<sup>(8)</sup>. Le concept clé que nous utilisons est celui de la délégation de pouvoir, que ce soit du peuple aux responsables politiques, des hommes politiques aux fonctionnaires, des fonctionnaires aux responsables des entreprises publiques, des responsables d'entreprises publiques aux employés de ces entreprises. On traite donc à la fois des incitations des fonctionnaires et de celles des hommes politiques.

Nous découpons conceptuellement l'évolution de la vision de l'État en quatre étapes. Ces étapes ne correspondent pas à une évolution historique mais permettent néanmoins de résumer certaines périodes de la pensée économique et certaines idéologies.

Dans une première partie nous considérons le paradigme de l'État bienveillant informé dans lequel on suppose que les contraintes démocratiques assurent que l'État et tous ses agents cherchent à maximiser le bien-être social. Toutefois, reconnaissant la rationalité limitée de tout processus humain de décision, on cherche à comprendre quelles implications il faut en tirer pour la structuration du gouvernement.

En négligeant par souci de simplicité la rationalité limitée des acteurs, nous explorons dans une deuxième partie le paradigme de l'État « bienveillant » lorsque l'information est décentralisée, plus précisément, détenue de façon privative par des agents économiques stratégiques (y compris les agents de l'État) qui poursuivent des objectifs privés. Ceci nous conduit

---

(5) Voir note de bas de page 51.

(6) Nicholas Timmins (*Financial Times*, 22 août 1999) rapporte les difficultés rencontrées par le gouvernement britannique pour associer le secteur privé à la conception et la mise en œuvre de technologies modernes dans les services publics.

(7) Voir Estache et Martimort (1999) pour une analyse similaire concernant les institutions de réglementation des pays en voie de développement.

(8) Les autres parties de ce texte abondent en exemples concrets.

à définir une vision jacobine rénovée de l'État qui nécessite la mise en place de mécanismes d'incitation.

Dans une troisième partie, nous examinons diverses contraintes contractuelles<sup>(9)</sup>, sur l'engagement, la communication, la complexité qui limitent l'efficacité des contrats incitatifs que l'État peut souhaiter mettre en place et qui appellent des arbitrages délicats.

Dans la quatrième partie, nous remettons en cause la bienveillance postulée de l'État en reconnaissant que les hommes politiques poursuivent partiellement des objectifs privés et que les imperfections du contrôle social de ces agents du peuple leur laissent des marges de discrétion. La structuration du gouvernement poursuit alors deux grands objectifs : la création de sources crédibles d'information qui permettent d'améliorer le contrôle démocratique, et l'optimisation des contraintes à imposer aux hommes politiques pour faciliter l'efficacité de leurs actions tout en limitant la discrétion dont ils disposent pour poursuivre des agendas privés.

Enfin, dans une cinquième partie nous discutons les difficultés de mise en œuvre des réformes que suggèrent les principes de gouvernement issus de l'analyse.

## **Gouvernement bienveillant informé**

Par Gouvernement, on entend l'ensemble des hommes politiques qui contrôlent l'appareil d'État. Ils utilisent les fonctionnaires des administrations centrales et des collectivités locales, ainsi que les employés des entreprises publiques pour mener leur politique. Par commodité, nous nous référerons pour tous ceux-ci aux employés de l'État. Par acteur social bienveillant on entend un acteur qui détermine son comportement social de façon à maximiser le bien-être social en l'absence de toute incitation de court ou de long terme pour cela.

L'économie normative des années soixante a correspondu à la conception d'un gouvernement bienveillant et informé qui est illustrée abondamment dans les livres de microéconomie de cette époque. Comment procède l'économiste soucieux de conseiller le gouvernement ? Prenons l'exemple de la pollution.

Dans un univers économique caractérisé par les technologies de production, les fonctions d'utilité des consommateurs et les ressources initiales, l'économiste caractérise les allocations Pareto optimales, c'est-à-dire telles qu'on ne puisse améliorer l'utilité d'un agent économique sans détériorer celle d'un autre agent. Pour une fonction d'utilité sociale que lui donne l'homme politique, l'économiste peut alors proposer des niveaux de taxation pour les activités polluantes et éventuellement des transferts forfaitaires entre les agents économiques qui permettent de décentraliser l'optimum de Pareto particulier qui maximise cette fonction d'utilité sociale.

---

(9) Ces contraintes peuvent être vues comme des raccourcis pour des contraintes de rationalité limitée que l'on ne sait pas formuler de façon opératoire.

C'est ainsi que l'économiste sera amené à proposer un niveau de taxe sur l'activité polluante égal à la désutilité marginale sociale créée par cette activité pour restaurer l'égalité du coût marginal social et de l'utilité marginale sociale de toute activité économique.

La démarche intellectuelle est bien résumée par Harold Hotelling (1939).

« Quand la question se pose de la construction de nouvelles voies ferrées, ou de nouvelles industries majeures de toute sorte, ou de la fermeture d'anciennes industries, nous faisons face, non à un problème historique, mais à un problème mathématique et économique... Cela exige une étude des fonctions de coût et des fonctions de demande par les économistes, les statisticiens et les ingénieurs, et peut-être une certaine dose d'expérimentation à grande échelle pour obtenir de l'information sur ces fonctions », p. 269.

Les questions économiques seront résolues par les ingénieurs-statisticiens-économistes. Lorsque cet économiste moderne se pose le problème de l'acquisition d'information, il le résout par une enquête sur le terrain, éventuellement une expérimentation. Le gouvernement reconnaît le besoin de cette information locale qu'il se procure avec le réseau de ses agents déconcentrés du ministère des Finances, du ministère de l'Intérieur, etc.

Comme le lui ont enseigné les fondateurs de l'économie, notre économiste retient le postulat de rationalité pour décrire le comportement des agents économiques. C'est un outil de travail qui permet d'analyser les interactions sociales, qui a le mérite de la simplicité. A intervalles réguliers, certains parmi les plus grands économistes tentent d'aller au-delà de cette modélisation sans grand succès. Tout chercheur en science économique souhaiterait disposer d'un modèle plus descriptif du comportement humain, et sait bien qu'il piétine devant de nombreux problèmes essentiels de l'économie, faute de disposer d'un modèle plus riche. Après avoir mis beaucoup d'espoir dans les comportements adaptatifs, dans les automates, dans les comportements biologiques, on se tourne aujourd'hui beaucoup vers la psychologie expérimentale<sup>(10)</sup>. Espérons que le XXI<sup>e</sup> siècle verra des avancées notoires dans la modélisation du comportement des agents économiques.

La démarche de cet économiste le conduit à négliger plusieurs difficultés fondamentales.

La première difficulté négligée par notre économiste est que le gouvernement bienveillant peut se tromper, non pas parce qu'il est mal informé des caractéristiques de l'économie, mais parce que sa rationalité limitée le conduit à faire des erreurs. Le sachant, il peut tenter d'atténuer les conséquences des risques d'erreur en diversifiant les centres de décision, c'est-à-dire en décentralisant. D'où le premier principe de gouvernement.

---

(10) Voir par exemple l'engouement pour les fonctions d'utilité à taux d'escompte hyperbolique (Ainslie, 1992).

### *Principe 1*

Le gouvernement, ayant pris conscience de sa rationalité limitée, envisagera de diversifier les risques de décisions erronées (lorsque cela est possible<sup>(11)</sup>), en décentralisant les décisions.

Si les décideurs locaux étaient bienveillants, informés et totalement rationnels, il n'y aurait pas lieu de prendre des décisions centralisées. Donc le principe 1 fait référence à une situation où les agents de l'État ont également une rationalité limitée.

Lorsque la décision doit être unique, le gouvernement devra organiser au mieux le processus décisionnel auquel participent ses agents à rationalité limitée.

Sah et Stiglitz dans une série d'articles (par exemple, 1985, 1986 ou 1991) ont examiné les implications de la rationalité limitée, prise dans le sens qu'un décideur peut faire des erreurs sur l'organisation des prises de décision.

### *Principe 2*

Le gouvernement organisera le processus décisionnel en arbitrant entre les erreurs du 1<sup>er</sup> type (prendre une mauvaise décision) et les erreurs du 2<sup>e</sup> type (rejeter une bonne décision).

Sah et Stiglitz ont considéré des hiérarchies qui exigent pour approuver une décision l'accord de tous les membres de la hiérarchie – ce qui diminue la probabilité d'accepter un mauvais projet (ce peut être un projet d'investissement ou le choix d'un responsable d'entreprise publique) mais augmente la probabilité de rejeter un bon projet – et des polyarchies dans lesquelles un projet peut être accepté par un seul membre de l'organisation.

Un de leurs résultats est que les polyarchies dans lesquelles chaque unité est elle-même une hiérarchie dominent toute forme polaire d'organisation.

*Exemple :* Il existe de nombreuses questions de santé publique (faut-il faire un dépistage systématique ou une vaccination générale pour une maladie relativement rare ?) où il faut arbitrer entre coûts et bénéfices en l'absence d'un consensus scientifique. Soit on réunit les soit disant meilleurs experts à qui on laisse faire cet arbitrage pour l'ensemble du pays, soit on laisse chaque région choisir ses experts et faire son arbitrage. On doit aussi choisir si une nouvelle politique exige l'accord de tous les experts ou seulement d'un sous-ensemble de ceux-ci.

---

(11) Par exemple, des politiques environnementale, de santé ou d'aide sociale.

La deuxième question négligée par notre économiste est celle du comportement stratégique des agents économiques fondé sur la discrétion que leur procure l'information privée dont ils disposent. En effet, comme l'a montré la citation de Hotelling, sa pensée est celle d'un monde avec un grand nombre d'agents et où une enquête suffit à obtenir l'information décentralisée car, chaque agent étant petit, il n'a pas d'incitation à se comporter de façon stratégique.

Il s'agit là d'une erreur à deux titres. Même avec de nombreux agents, chacun peut avoir intérêt à manipuler son information privée comme l'illustre le célèbre problème du passager clandestin<sup>(12)</sup>. Par ailleurs l'économiste est souvent confronté à des problèmes de petits nombres (monopoles naturels, oligopoles, organisations...).

Lorsque la théorie des incitations naît dans les années soixante-dix<sup>(13)</sup>, la résistance au nouveau paradigme est forte, et en l'absence d'évidence empirique<sup>(14)</sup>, se réfugie dans des pétitions de principe fondées en réalité sur une aversion à l'idée d'un comportement stratégique considéré comme immoral, alors qu'il n'est que le prolongement naturel du postulat de rationalité.

C'est ainsi que Johansen (1981) dans sa critique d'un livre de 1979 consacré au problème du passager clandestin écrit :

« J'ai suggéré (dans un autre article) que l'emphase mise sur le problème du passager clandestin dans la théorie des biens publics n'était peut-être pas de mise ».

Contrairement à ce que pensaient Hotelling et Johansen, la décentralisation de l'information, donnée première d'une économie, met beaucoup de contraintes sur ce que peut réaliser un gouvernement bienveillant dès lors que les employés de l'État ne sont pas bienveillants. Nous examinerons dans les deuxième et troisième parties ces restrictions.

La troisième question négligée par notre économiste est que la mise en œuvre de la politique économique qu'il préconise est déléguée par le peuple à des hommes politiques qui ne sont pas nécessairement bienveillants et qui disposent de larges marges discrétionnaires.

Plusieurs raisons expliquent cette attitude. Il y a ceux qui sont si près du pouvoir et bienveillants eux-mêmes, au ministère des Finances par exemple, qu'ils pensent pouvoir contrôler la mise en œuvre des politiques économiques par les hommes politiques. D'autres estiment qu'il n'est pas po-

---

(12) Rob (1989) et Mailath et Postlewaite (1990) montrent que l'inefficacité des processus de choix de bien public croît avec le nombre d'agents quand l'information est asymétrique et qu'on exige la participation volontaire de tous et l'équilibre budgétaire.

(13) Voir Laffont (1993).

(14) Comme le montre toutefois l'économie expérimentale, des comportements coopératifs peuvent parfois émerger.

litiquement correct pour les économistes de modifier leurs préceptes normatifs de politique économique pour tenir compte de ce problème incitatif de la délégation de la politique économique aux politiques. C'est ainsi que Frisch (1970) pense qu'une coopération entre économistes et hommes politiques est suffisante.

Cette attitude est bien sûr logique si on considère que les politiques, soit parce qu'ils sont mus par leur idéalisme, soit parce qu'ils y sont contraints par le jeu démocratique, sont des agents bienveillants qui cherchent à maximiser une fonction de bien-être social acceptée unanimement (derrière le « voile de l'ignorance ») dans une étape constitutionnelle<sup>(15)</sup>.

L'influence du *Contrat social* de Jean-Jacques Rousseau (1762) pour forger cette idée est sans doute importante. Pour Rousseau, le gouvernement est simplement un instrument de mise en œuvre de la volonté du peuple. Il n'a pas d'existence propre. Cela revient à supposer que les gouvernements ne sont pas des institutions dirigées par des hommes, mais sont des machines sans friction. Downs (1957) donne cette interprétation de la vision rousseauiste.

« Le gouvernement consiste uniquement en des hommes engagés pour mener les politiques définies par la volonté du peuple... ils obéissent avec précision aux commandes du peuple pour garder leur emploi, car la moindre désobéissance conduit au renvoi. Comme le montre l'ensemble de notre étude, cette vision est incompatible avec l'incertitude et la division du travail », Downs (1957), p. 285.

Nous tenterons d'expliquer en effet que la division du travail conduit à déléguer des décisions à des agents particuliers, les hommes politiques, qui tireront de leurs positions des avantages informationnels source de pouvoir, c'est-à-dire de discrétion. La question de la façon dont ils utilisent cette discrétion se pose alors.

Une fois cette prise de conscience réalisée, la non pertinence, pour le conseil économique, de la position classique des économistes normatifs saute aux yeux.

Comme le rappelle Buchanan (1987) dans sa conférence Nobel :

« Ramené à l'essentiel, le message de Wicksell était clair, élémentaire et évident. Les économistes devraient arrêter de donner des conseils de politique économique comme s'ils étaient employés par un despote bienveillant et ils devraient tenir compte de la structure dans laquelle les décisions politiques sont prises ».

---

(15) Bien sûr, une telle étape n'existe jamais car les rédacteurs des Constitutions ont des intérêts privés qui peuvent expliquer certaines distorsions constitutionnelles. Dans le langage de la théorie économique, on dit qu'ils opèrent à une date intérim. Toutefois, nous pensons qu'en première analyse on peut négliger ces complications.

De même, Downs (1957), p. 284 nous dit<sup>(16)</sup> :

« Ils (les économistes) font des propositions de politique économique qui supposent que le gouvernement maximise le bien-être social. Mais il y a peu de sens à conseiller un gouvernement de la sorte... les avis des économistes seraient aussi utiles que de dire à un monopole qui maximise ses profits de vendre au coût marginal pour maximiser le bien-être ».

Ceci n'est pas sans poser des questions sur le rôle de l'économiste conseiller sur lequel nous reviendrons.

Enfin, je noterai qu'en aucun cas notre économiste ne remet en cause l'hypothèse d'un système judiciaire bienveillant. Cette hypothèse anodine, tant que ce système judiciaire joue un rôle mineur dans la vie économique, devient aussi problématique que le postulat de bienveillance des hommes politiques lorsque son rôle devient essentiel dans une vision d'équilibre des pouvoirs<sup>(17)</sup>.

Dans les deux parties suivantes, nous examinons la prise en compte du comportement stratégique de ceux qui ont une information privée utile pour l'allocation des ressources. Nous verrons aussi comment on peut tenter de dépasser le modèle rationnel pour tenir compte de la complexité du futur qui échappe à une approche contractuelle.

## **Gouvernement bienveillant avec information décentralisée**

Pour un gouvernement bienveillant, la décentralisation de l'information privée concernant les préférences, les technologies, les ressources initiales est un obstacle majeur pour une allocation efficace des ressources. En effet, on peut s'attendre à ce que les agents économiques décentralisés tentent d'utiliser de façon stratégique leur information privée<sup>(18)</sup>. Comment caractériser de bonnes allocations des ressources dans un tel contexte ?

Bien sûr, le gouvernement doit optimiser sa recherche d'information à l'aide d'experts, d'enquêtes, de fonctionnaires localement implantés, etc. Cette optimisation de l'audit doit être réalisée en conjonction avec ce qui va suivre. Le gouvernement doit aussi se soucier de donner de bonnes incitations à ses auditeurs<sup>(19)</sup>. Mais il reste, malgré cette démarche, beaucoup d'information privée sur les technologies et les ressources, parfois infor-

(16) Il nous rappelle que Schumpeter (1950) a été un des rares économistes à ne pas ignorer ce problème de la délégation de la décision publique à des hommes qui ont leurs intérêts privés.

(17) La corruption des autorités judiciaires dans des pays aussi développés que l'Argentine nous indique que la bienveillance du système judiciaire peut résulter d'une bonne organisation, mais n'est pas une donnée immuable.

(18) La question se pose pour l'ensemble des agents de l'économie. Ici on s'intéresse plus particulièrement aux comportements des employés de l'État pour lesquels on abandonne l'hypothèse de bienveillance de la partie précédente.

(19) Bien sûr, il n'a pas à le faire s'il considère les auditeurs comme bienveillants.

mation vérifiable (c'est-à-dire dont une tierce partie peut déterminer l'authenticité), et bien sûr, sur les préférences, information en général non vérifiable<sup>(20)</sup>.

La tâche d'un tel gouvernement est néanmoins grandement simplifiée par le principe de révélation qui établit que tout mécanisme d'allocation des ressources en information incomplète est équivalent à un mécanisme de révélation incitatif. Un mécanisme de révélation est un engagement par le gouvernement à utiliser d'une certaine façon dans l'allocation des ressources l'information privée que lui transmettent les agents économiques décentralisés. Il est incitatif s'il est dans l'intérêt de chacun de ces agents de transmettre véridiquement son information privée.

L'intuition de ce résultat, à la fois trivial et très profond, est la suivante. Soit un mécanisme d'allocation de ressources. Un agent économique quelconque, étant donné ses croyances, a une stratégie d'utilisation de son information privée qui maximise son espérance d'utilité pour le mécanisme proposé. Supposons que le gouvernement demande à l'agent de lui transmettre son information privée en s'engageant à lui donner l'allocation qu'il obtenait dans le mécanisme initial, c'est-à-dire en s'engageant à jouer la stratégie optimale de l'agent dans le mécanisme initial. Il est dès lors évident que l'agent a intérêt à transmettre véridiquement son information privée. En effet, si ce n'était pas le cas, ceci contredirait la définition de la stratégie optimale de l'agent dans le mécanisme initial.

La grande vertu du principe de révélation est qu'il permet de caractériser l'ensemble des allocations de ressources réalisables pour un gouvernement en information incomplète. Il est le fondement théorique d'une vision Jacobine renouvelée de l'État. Tout ce qui peut être réalisé par des organisations diverses de la société peut l'être par un gouvernement bienveillant qui centralise de façon incitative l'information et qui transmet aux agents économiques des instructions sur leurs actions.

Dans l'exemple de la pollution, supposons que la désutilité marginale de la pollution créée par une activité de production soit une information privée. Le gouvernement demande à l'agent cette information privée et exige un certain niveau de dépollution en fonction de cette information privée transmise, accompagnée d'un transfert monétaire compensatoire calculé de manière à ce que l'intérêt de l'agent soit de révéler la vérité.

La nécessité de fournir des incitations aux agents économiques qui disposent d'information privée (situation de sélection adverse) est un grand principe de gouvernement qu'il faut retenir<sup>(21)</sup>.

---

(20) La Commission Picq a souligné des difficultés liées à la décentralisation de l'information mais n'a pas abordé la question fondamentale des incitations qui est le cœur de cette partie.

(21) Bien sûr, ce principe est inutile si le postulat de bienveillance est étendu à tous les agents économiques ayant une information privée utile pour l'État.

### *Principe 3*

Si le gouvernement veut utiliser une information décentralisée, il doit se soucier de fournir des incitations adéquates pour obtenir, des agents économiques, une transmission véridique de cette information.

Ce principe peut sembler trivial, mais il est clair qu'il n'est pas mis en œuvre dans l'administration française et les entreprises publiques. Les incitations des cadres administratifs français sont des incitations d'avancement de carrière et des primes qui ont été souvent vidées de leur pouvoir incitatif par le comportement syndical et la « démission » de ceux chargés de les mettre en œuvre (car eux-mêmes n'ont pas d'incitations appropriées).

Une première grande source d'inefficacité est l'absence de remontée de l'information qui ne permet pas de mettre en œuvre correctement les incitations limitées du système administratif français.

Le gouvernement bienveillant est également incapable d'observer les niveaux d'effort de ses agents. Tout au plus il observe des résultats qui dépendent non seulement de l'effort mais aussi d'un ensemble de circonstances aléatoires, ce qui rend difficile l'interprétation des résultats. De mauvais résultats peuvent être dus à une absence d'effort, mais aussi à des circonstances défavorables.

L'absence d'incitations (à l'effort) se caractérise ici par des rémunérations indépendantes des performances, ce qui est optimal lorsque les agents sont bienveillants. En effet, on est assuré de leur bon niveau d'effort et on ne leur fait subir aucun risque inutile.

Au contraire, si l'agent a des objectifs privés il faut lui donner des incitations à l'effort en faisant dépendre ses rémunérations de ses résultats.

### *Principe 4*

Si le gouvernement n'observe que des signaux bruités de l'effort de ses agents, il lui faut mettre en place des rémunérations en fonction des performances pour motiver ses agents à l'effort.

Il faut donc dépasser une fois pour toutes le mythe du fonctionnaire ou employé d'entreprise publique bienveillant et mettre en place un système d'incitations puissantes à l'efficacité et à l'effort dans le secteur public. Ce n'est pas une tâche facile, et surtout ce n'est pas un « free lunch ». La mise en place d'un système incitatif est coûteuse et on y a largement renoncé jusqu'à présent. Pourquoi ?

Il est vrai qu'un certain nombre de fonctionnaires et employés d'entreprises publiques sont bienveillants et se dépensent sans compter dans leur travail indépendamment de tout système incitatif. S'ils représentent un pour-

centage important, la stratégie gouvernementale optimale est de ne pas mettre en œuvre un système coûteux d'incitations. La reconnaissance par la société du dévouement est tout ce que demandent ces fonctionnaires et le comportement opportuniste des autres est secondaire. C'est ainsi qu'a fonctionné l'administration française dans une large mesure.

Mais les temps changent. Si le pourcentage des fonctionnaires « zélés » tombe<sup>(22)</sup> à un niveau beaucoup plus faible, l'inefficacité du système public devient un lourd fardeau pour le secteur économique concurrencé<sup>(23)</sup>. Il faut alors rendre l'État plus efficace mais cela ne peut pas se faire sans certains coûts.

La plupart des pays de l'OCDE ont commencé à mettre en place un système incitatif nouveau. Comment décrire simplement cette réforme fondamentale ? Il s'agit d'un échange qui a la nature suivante.

Dans le système ancien, les agents potentiellement les plus performants n'ont qu'une façon de bénéficier de leur supériorité, par le sous-effort ou la sous-production. Au lieu de cela, le gouvernement propose à ceux qui le souhaitent un supplément de rémunération en échange d'une performance supérieure.

La société bénéficie alors de ressources supplémentaires, mais il faut pouvoir mettre en place un tel système en faisant mesurer les performances par des auditeurs fiables, eux-mêmes dûment motivés, ce qui est coûteux. Mais surtout, il faut accepter l'idée que les agents les plus performants seront mieux rémunérés que les autres. Plus le système incitatif sera puissant, c'est-à-dire incitera à des niveaux d'effort élevés, plus il devra créer des rentes informationnelles pour les agents performants. En effet, un agent efficace peut réaliser l'objectif assigné à un agent inefficace à un moindre coût pour lui. En se faisant passer pour un agent inefficace, il se garantit une rente qui est en général d'autant plus grande que les objectifs assignés à l'agent inefficace requièrent plus d'effort. Le système de rémunération devra lui assurer au moins autant que lui procurerait cette stratégie d'imitation. Un système incitatif optimal arbitre entre efficacité et création de rentes informationnelles coûteuses en termes de fonds publics et d'inégalité distributive.

---

(22) Il y a toutes sortes de raisons pour une telle évolution : la frustration de ceux qui font des efforts alors que d'autres n'en font pas, l'impression que leur travail n'est pas valorisé puisque le non-travail est admis, la publicité grandissante faite sur les comportements de corruption voire des comportements mafieux dans l'appareil d'État...

(23) « Selon un rapport de l'Inspection générale des Finances, la collecte de l'impôt représente en France 1,6 % du montant total des prélèvements contre 1 % pour la moyenne des pays européens et 0,5 % en Suède et aux États-Unis », *Notes Bleues de Bercy*, n° 167, 1999.

### *Principe 5*

En présence d'information cachée (sélection adverse), un système incitatif optimal doit arbitrer entre efficacité et création de rentes informationnelles coûteuses en termes de fonds publics et d'inégalité distributive.

Un deuxième type de coût social d'un système incitatif est le suivant. En présence d'effort non observable (ou action cachée) et de performance bruitée, la seule façon de donner une incitation à l'effort est de relier la rémunération à la performance, mais ceci fait subir un risque coûteux à des agents averses au risque. Le système incitatif optimal arbitre entre partage du risque et incitation à l'efficacité de l'effort.

Le principe incitatif simple – rémunérer les agents en fonction de leurs performances – se heurte bien sûr souvent à des résistances de la part des syndicats qui peuvent y voir un affaiblissement potentiel de la solidarité de leurs membres<sup>(24)</sup>, mais aussi à la résistance de ceux qui sont chargés de le mettre en œuvre et qui n'y voient que des sources de difficultés de management sans compensation pour eux.

### *Principe 6*

En présence d'action cachée (risque moral), un système incitatif optimal doit arbitrer entre partage du risque et efficacité de l'effort.

Cette mise en œuvre d'incitations passe bien sûr par la mise en place d'un système coûteux d'évaluation. Or l'État fournit des services et il faut reconnaître que l'évaluation des services est difficile, mais pas impossible comme le soutiennent les partisans de l'immobilisme.

Il faut surmonter plusieurs obstacles. Tout d'abord il faut identifier clairement les prestations attendues de l'acteur et comprendre qu'un système incitatif à la délivrance de ces prestations peut l'amener à négliger celles qui ne sont pas valorisées<sup>(25)</sup>. Ceci conduit à attribuer des missions précises aux agents plutôt qu'à leur demander de résoudre dans leur travail tous les problèmes de la société.

Il faut mesurer la qualité des prestations. Cela est toujours possible, certes souvent imparfaitement. Parfois on peut avoir accès à des évaluations externes objectives qui, sans être parfaites, sont bien suffisantes. Par

---

(24) Il y a aussi un souci légitime d'assurance lorsque les performances mesurables sont partiellement stochastiques.

(25) Voir Laffont et Tirole (1991), Holmstrom et Milgrom (1991) et Dewatripont, Jewitt et Tirole (1999).

exemple les publications dans les revues internationales permettent d'évaluer le travail d'un chercheur<sup>(26)</sup>. D'où :

### *Principe 7*

Pour optimiser les incitations, on identifiera les prestations attendues que l'on cherchera à mesurer du mieux possible et on veillera à ne pas les multiplier pour faciliter leur mesure et leur valorisation.

Parfois, l'évaluation doit reposer au moins en partie sur l'évaluation subjective des supérieurs, ce qui pose le problème de l'éventuel arbitraire de ces superviseurs (sauf s'ils sont bienveillants !).

Il faut donc s'interroger sur les incitations des superviseurs chargés de mettre en œuvre ces systèmes incitatifs.

En effet, s'il laisse subsister une asymétrie d'information trop grande, le gouvernement est amené à abandonner aux agents efficaces des rentes informationnelles considérables pour leur donner les incitations adéquates, avec des inégalités ou des risques rapidement jugés excessifs. Il va donc mettre en place divers régulateurs chargés d'obtenir des signaux sur cette information privée, ce qui permet de limiter les rentes informationnelles.

Si le régulateur est bienveillant, l'arbitrage est entre le coût de fonctionnement du régulateur et les gains de rentes informationnelles qu'il apporte. C'est oublier qu'il faut donner aussi au régulateur des incitations adaptées<sup>(27)</sup>. Sinon, on court le risque de capture. En effet, le régulateur comprend assez vite que, s'il ne transmet pas ses observations à sa hiérarchie, il préserve une rente informationnelle plus forte pour l'agent régulé. La possibilité d'un contrat caché apparaît. L'agent fait une faveur au régulateur pour que celui-ci ne révèle pas ses observations. Le « pot de vin » maximal qu'il acceptera de payer est égal à la rente informationnelle que détruit le régulateur par la révélation de ses observations. Cette rente est l'enjeu de la collusion potentielle.

La crainte de se faire prendre, de tomber dans un piège, de recourir à des transferts non monétaires si ceux-ci sont trop risqués, une part de bienveillance, font que la valeur pour le régulateur de ce pot de vin est escomptée par ce que nous appellerons les coûts de transaction de la collusion<sup>(28)</sup>.

---

(26) Ceux qui s'y opposent sont en général ceux qui ne publient pas. L'appel à la spécificité française est l'instrument dérisoire de ces comportements. « À la limite la spécificité culturelle apparaît souvent comme l'alibi justifiant l'immobilisme des pratiques », S. Vallemont, préface à Trosa (1995).

(27) Il faut se soucier aussi des problèmes d'extorsion qui sont particulièrement sévères dans les pays en voie de développement lorsque la population non éduquée ne sait pas se plaindre de façon effective.

(28) Voir Tirole (1986) et Laffont et Tirole (1991a).

Pour éviter la capture du régulateur, il faut alors le rémunérer quand il prouve qu'il fait bien son travail, c'est-à-dire quand il apporte des preuves vérifiables qui permettent de limiter la rente de l'agent, à un niveau supérieur à la valeur escomptée de l'enjeu de collusion<sup>(29)</sup>. D'où la contrainte :

$$\frac{\text{Rémunération du superviseur}}{\text{pour une transmission}} \geq \frac{\text{Enjeu de collusion}}{\text{Coûts de transaction de la collusion}}$$

Ceci nous amène à un autre principe de gouvernement en examinant comment on peut satisfaire cette contrainte.

### Principe 8

Le gouvernement a trois façons<sup>(30)</sup> de lutter contre la capture des régulateurs :

- diminuer les enjeux de collusion.
- renforcer les incitations des régulateurs en augmentant leur rémunération s'ils transmettent de l'information vérifiable défavorable à l'agent,
- augmenter les coûts de transaction de la collusion.

Comme la mise en place de paiements incitatifs pour le régulateur est coûteuse, le gouvernement cherchera à les limiter en rendant la collusion plus dangereuse par un système d'inspection (qui lui-même devra avoir les incitations appropriées), mais aussi en diminuant les enjeux de collusion. Pour cela, il faudra diminuer les rentes informationnelles, c'est-à-dire diminuer l'incitation à l'effort donc l'efficacité.

Il apparaît donc deux façons extrêmes de lutter contre la corruption.

La première est la bureaucratisation complète qui ne laisse aucune marge de discrétion, donc aucun enjeu de collusion, et par suite ne nécessite aucune incitation. C'est en quelque sorte la solution française. Elle est en partie illusoire dans la mesure où il subsiste toujours des marges de discrétion et où la complexité croissante des tâches élargit ces plages de discrétion.

La seconde consiste à payer le prix d'une administration qui bénéficie de la discrétion nécessaire à l'adaptation aux circonstances locales, aux spécificités des administrés et qui nécessite des incitations appropriées pour éviter tout dérapage.

Tout ce qui permet d'accroître les coûts de transaction de la collusion limite le coût de cette seconde solution.

(29) L'escompte vient des coûts de transaction de la collusion.

(30) Il y en a d'autres. Voir ci-après.

Le principe d'indépendance du haut fonctionnaire permet en principe, d'éviter sa capture par son environnement en accroissant les coûts de transaction de la collusion. Il ne peut suffire vis-à-vis des groupes d'intérêt économiques en raison des processus de pantouflage et de l'esprit de corps, et vis-à-vis des pressions politiques en raison du rôle des politiques dans les carrières des hauts fonctionnaires.

En l'absence des mesures du principe 8, il faut s'attendre à la capture des régulateurs, tout au moins de la fraction des régulateurs non bienveillants. Dans un système administratif trop faiblement incitatif où les enjeux de collusion croissent de par la complexité croissante de la société, il faut s'attendre à une corruption croissante si les coûts de transaction de la collusion ne sont pas accrus.

Bien sûr, il ne faut pas prendre les concepts ci-dessus au pied de la lettre. Pot de vin ne veut pas dire enveloppe de billets de banque. Cela consiste plus souvent en échange de faveurs réciproques encouragées par les transferts de l'administration vers les secteurs régulés (*the revolving door phenomenon*)<sup>(31)</sup>.

Les statistiques internationales révèlent qu'il s'agit d'un problème plus sérieux en France que dans certains pays occidentaux.

*Exemple* : La mise en place de politiques salariales incitatives dans les différents ministères est difficile. Pour en limiter le coût et en accroître l'efficacité, il faut s'appuyer sur une information décentralisée, et donc assouplir les contraintes de la grille de la Fonction publique.

Une autre façon de limiter les rentes informationnelles des agents économiques et d'induire de hauts niveaux d'effort est la concurrence par comparaison (*yardstick competition*). Dans le contexte par exemple de sélection adverse, supposons que les informations privées de deux agents soient corrélées positivement. Si le gouvernement est conscient de ces corrélations, il peut diminuer, voire éliminer, complètement les rentes informationnelles par des schémas de rémunération dépendant des performances relatives des agents<sup>(32)</sup>.

Ainsi, on pénalisera un manager qui, à conditions objectives équivalentes, réalise de moins bonnes performances de qualité ou de coût que les autres managers.

---

(31) Ce mécanisme a aussi de nombreux avantages, en particulier pour le développement des compétences.

(32) La notion de concurrence par comparaison a été modélisée en économie industrielle par Shleifer (1985) dans un cas particulier de corrélation parfaite des types des agents. Crémer et McLean (1988) ont étendu le concept au cas de corrélation imparfaite. Par exemple, le régulateur français des Télécommunications (ART) a utilisé l'information qu'il a obtenu sur les autres pays (*benchmarking*) pour apprécier l'offre d'interconnexion de France Télécom ou les coûts du service universel.

Il n'est pas toujours facile de déterminer des situations suffisamment homogènes pour mettre en œuvre la concurrence par comparaison, mais on doit y recourir chaque fois que cela est possible. Pour qu'elle soit effective, il faut bien sûr éviter que les agents ne fassent collusion. Il faut donc limiter leurs communications, ce qui peut faire perdre des gains de coordination<sup>(33)</sup>.

### *Principe 9*

Autant que possible, le gouvernement doit organiser la concurrence dans ses propres services lorsque ce n'est pas un obstacle aux nécessaires coordinations.

Un bon exemple de mise en œuvre de ce principe est la nouvelle organisation de la recherche dans les universités anglaises.

Le recours aux enchères et appels d'offre participe de la même logique. Lorsque les services peuvent être offerts également par le secteur privé, la concurrence par comparaison peut aussi s'organiser entre secteur public et secteur privé.

*Exemple* : De nombreux services publics locaux peuvent être fournis par des collectivités locales ou des entreprises privées. Il faut organiser une concurrence *ex ante* entre les diverses modalités de fourniture de ces services.

Il y aurait déjà beaucoup à gagner en efficacité et en justice distributive à mettre en œuvre les principes dérivés de cette vision d'un gouvernement bienveillant en butte à des asymétries d'information avec des agents économiques stratégiques. Que ce soit dans la santé, l'éducation nationale, les services sociaux, les entreprises publiques, la régulation, c'est une véritable révolution de l'administration publique qu'il faudrait mener, comme cela a été le cas dans de nombreux pays de l'OCDE.

Néanmoins, il ne faut pas se cacher que le problème est infiniment plus complexe que ne le laisse entendre cette vision jacobine rénovée.

Le principe de révélation qui la fonde présume, au-delà de la bienveillance du gouvernement sur laquelle nous reviendrons dans la quatrième partie, un ensemble d'hypothèses irréalistes qu'il nous faut maintenant relâcher.

Nous avons noté que le gouvernement doit avoir une grande capacité d'engagement, de crédibilité pour que les agents acceptent de transmettre leur information privée sur la foi d'un engagement à utiliser cette information de telle ou telle façon. En pratique, le gouvernement a des capacités d'engagement limitées.

---

(33) Voir Laffont et Martimort (1999) pour une théorie de la collusion en information asymétrique.

La complexité de l'information et la rationalité limitée des agents économiques créent des contraintes de communication de l'information qui structurent l'organisation gouvernementale en multi-principaux mal coordonnés.

L'incapacité à prévoir toutes les contingences futures rend impossibles les contrats complets implicites dans le principe de révélation et obligent à des renégociations permanentes.

Nous examinons dans la troisième partie comment ces limites contractuelles doivent façonner la structuration d'un gouvernement bienveillant.

## **Gouvernement bienveillant et contraintes contractuelles**

### *Engagement limité*

Les raisons de l'engagement limité sont dues aux contraintes institutionnelles mais aussi au manque de crédibilité. Comme on ne voit pas pourquoi un gouvernement bienveillant pourrait manquer de crédibilité<sup>(34)</sup>, nous restreignons l'analyse de cette partie aux contraintes institutionnelles en laissant la discussion de la crédibilité à la partie suivante. Les organes gouvernementaux, les régulateurs ont des mandats limités<sup>(35)</sup> et nous prendrons ces contraintes comme des données.

Il faut néanmoins s'interroger brièvement sur ces limites avant de reprendre la question de façon plus approfondie dans la quatrième partie.

Pourquoi voudrait-on limiter le pouvoir d'engagement d'un gouvernement bienveillant ? Celui-ci peut souhaiter ne pas s'engager à long terme pour pouvoir ajuster sa politique à des événements nouveaux qui étaient imprévisibles et donc pour lesquels on ne pouvait pas définir des engagements contingents (*cf.* infra). Il peut aussi être victime d'erreurs de jugement et il faut pouvoir le remplacer par un gouvernement qui aurait mieux compris les problèmes. Comme il est difficile de comprendre ses propres erreurs, il vaut mieux prévoir un renouvellement de mandat. Prenons momentanément ces mandats limités comme une donnée.

Dans un monde d'information complète, il s'agit d'un mécanisme correcteur d'erreurs qui est peut être un peu trop simple mais qui ne pose pas de grave problème.

Dans le contexte d'information incomplète décrit dans la deuxième partie, les conséquences peuvent être plus sérieuses. En effet, nous avons vu que le gouvernement doit effectuer un arbitrage entre l'abandon de rentes excessives et l'engagement à des distorsions d'efficacité pour accommoder

(34) Il y a bien sûr le dilemme du bon samaritain.

(35) Les règles constitutionnelles imposent de telles limites. En France, la limitation absolue du renouvellement des mandats est rare. Par contre, le débat se concentre sur la limitation du nombre de mandats (voir quatrième partie sur la séparation des pouvoirs).

au mieux les comportements stratégiques générés par l'information décentralisée. Par exemple, pour inciter à l'effort d'innovation, il faut protéger les rentes que l'innovation procure par des brevets qui en limitent l'utilisation productive. Pour inciter à l'effort d'éducation, il faut s'engager à accorder des salaires plus élevés aux plus éduqués. Pour inciter aux investissements spécifiques non observables (à la « Williamson ») il faut s'engager à ne pas en exproprier les auteurs par une concurrence excessive *ex post*. Il en découle un principe de gouvernement.

### *Principe 10*

Pour gérer au mieux, en dynamique, les asymétries d'information, il faut pouvoir s'engager à certaines inefficacités *ex post*.

Ce principe est mis à mal par l'imperfection de l'engagement.

*Exemple* : Si on veut donner aux entreprises régulées des incitations à la minimisation des coûts, il faut s'engager à ne pas exproprier leurs profits *ex post* si ceux-ci s'avèrent importants, ce que le régulateur anglais de l'électricité S. Littlechild n'a pas pu faire en raison des pressions politiques.

Si les ouvriers d'une entreprise publique anticipent qu'un accroissement de productivité obtenu par des efforts plus importants sera taxé *ex post* par le gouvernement, cela induira un effet de cliquet<sup>(36)</sup> qui conduira à renoncer aux gains de productivité. Or *ex post*, même un gouvernement bienveillant aura envie de taxer les gains de productivité pour des causes tout à fait louables. D'où le principe suivant :

### *Principe 11*

Malgré la limitation de son mandat, le gouvernement recherchera des moyens de s'engager intertemporellement pour limiter les effets de cliquet.

*Exemple* : Un argument fondamental en faveur d'un régulateur indépendant, tel l'ART, qui a un mandat plus long que celui des autorités politiques qui le nomment, est d'accroître la capacité d'engagement de l'État.

Il existe une version plus subtile de ces limites à l'engagement. Il semble difficile au gouvernement de s'engager à ne pas renégocier des engagements avec certains agents si la renégociation est bénéfique à la fois au gouvernement (bienveillant) et aux agents. Il est un peu difficile d'expliquer les vertus de l'engagement à ne pas renégocier entre deux parties consentantes. Le principe de la liberté de renégocier est d'ailleurs inscrit dans le Code civil.

(36) Cet effet de cliquet (*ratchet effect*) a été exploré dans la littérature par Dewatripont (1989), Laffont et Tirole (1988, 1990) dans les modèles d'agence avec sélection adverse. En macroéconomie, Kydland et Prescott (1977) ont analysé les implications des difficultés à s'engager sur des politiques qu'on souhaite modifier dans l'avenir.

Pourtant un exemple simple permet d'illustrer la nature du problème. Un père veut s'engager à punir son enfant s'il ne fait pas d'effort à l'école. S'il réussit à s'y engager, l'enfant qui craint la punition fait des efforts et réussit. À l'équilibre, il n'y a pas de punition.

Supposons que l'enfant dévie de cet équilibre et ne fait pas d'effort. *Ex post* le père est malheureux de devoir punir son enfant, et ce dernier aussi bien sûr. Une renégociation avantageuse (au moins à court terme) aux deux parties est possible. Or, si l'enfant anticipe cette renégociation, il ne fait pas d'effort. Pour conduire l'enfant au succès le père doit pouvoir s'engager à ne pas renégocier.

Il en est de même pour des gouvernements. Leur incapacité à s'engager de manière crédible à ne pas renégocier produit le même genre d'effets que l'engagement limité dans le temps.

Ainsi on peut vouloir ne pas acquérir trop d'information si on connaît ses capacités limitées d'engagement (voir Dewatripont et Maskin, 1995 et Crémer, 1995). D'où :

### *Principe 12*

Lorsque le gouvernement ne peut pas s'engager à long terme, renoncer aujourd'hui à acquérir de l'information peut atténuer les inconvénients de ce manque d'engagement.

*Exemple* : La privatisation est présentée parfois comme un moyen de s'engager à ne pas avoir trop d'information sur l'entreprise et par suite à ne pas exproprier l'entreprise des bénéficiaires de ses investissements (Schmidt, 1990).

### *Contraintes de communication*

La communication de l'information est coûteuse pour des raisons physiques mais surtout en raison des capacités limitées des agents économiques à assimiler cette information pour en faire un usage utile. Cela conduit à des situations où le gouvernement bienveillant est structuré en plusieurs entités, une situation de « multi-principaux ». Chacun, sur la base de son information, choisit ses instruments de contrôle pour maximiser le bien-être social en anticipant que les autres principaux font de même. Il peut en résulter un manque de coordination lorsque ces régulateurs contrôlent le même agent économique sur plusieurs dimensions. Ceci peut provenir soit de la sélection d'un mauvais équilibre soit de l'optimisation séparée de fonctions objectives qui ne reflètent que partiellement le bien-être social en raison des contraintes de communication.

Par exemple, le ministère des Finances, le ministère de l'Industrie et le ministère de l'Environnement contrôlent la même entreprise publique. Il s'agit là d'une déconcentration horizontale thématique du pouvoir du gouvernement.

La réglementation des télécommunications en Europe est mise en œuvre par des agences nationales. Il s'agit là d'une décomposition horizontale régionale du pouvoir.

La théorie économique a examiné les conséquences de cette déconcentration quand les divers principaux ne peuvent pas communiquer entre eux à la fois dans des contextes de risque moral<sup>(37)</sup> et de sélection adverse<sup>(38)</sup>.

La multiplicité des principaux entraîne bien sûr un manque dommageable de coordination. Lorsqu'ils contrôlent des activités complémentaires, ils ont tendance à mettre en place des incitations trop faibles qui extraient de façon excessive les rentes. Au contraire, lorsqu'ils contrôlent des activités substitués on aura des incitations trop fortes.

Par exemple, on peut montrer que des régulations nationales d'entreprises oligopolistiques multinationales (comme dans la régulation des télécommunications en Europe) vont conduire à un biais vers les « price-cap », instruments puissamment incitatifs de la régulation<sup>(39)</sup>, et donc à des rentes excessives.

De la présence de multiples régulateurs résulte des gains en termes de coût d'information, des pertes en termes de coordination et des effets complexes sur les incitations des acteurs.

### *Principe 13*

La structuration du gouvernement en plusieurs principaux (peu ou pas coordonnés) doit arbitrer entre coûts de coordination, d'information et d'incitation.

Lorsque le gouvernement a des difficultés à s'engager, les inefficacités des multi-principaux peuvent contrebalancer l'incapacité du principal à s'engager à laisser des rentes aux agents dans l'avenir (Olsen et Torvick, 1995 et Martimort, 1999). D'où :

### *Principe 14*

La séparation des pouvoirs peut être un moyen de s'engager pour le gouvernement<sup>(40)</sup>.

---

(37) Bernheim et Whinston (1986) montrent dans un modèle de risque moral le sous-effort engendré.

(38) Voir Laffont et Tirole (1991), Baron (1985) pour des exemples de modèles multi-principaux avec sélection adverse, et Stole (1990) et Martimort (1992) pour la théorie générale.

(39) Voir Laffont et Pouyet (1999).

(40) Voir aussi Dewatripont et Tirole (1996) (1999).

Considérons maintenant la décentralisation verticale. Le gouvernement bienveillant a besoin d'information locale pour sa politique. Il doit pour cela mettre en place des mécanismes incitatifs de remontée de l'information.

Notons tout d'abord qu'en l'absence de problèmes de coordination, le principe de taxation<sup>(41)</sup> permet d'éviter la transmission de l'information de base, ce qui peut être très coûteux. Cette communication n'est pas vraiment nécessaire. Il suffit que le gouvernement annonce la façon dont il récompensera l'agent en fonction de sa performance. Bien sûr, il faut pouvoir observer la performance.

Par contre, lorsque la coordination est nécessaire, par exemple lorsqu'il faut répartir des ressources rares entre différents utilisateurs, la communication de l'information de base au gouvernement est indispensable pour une allocation optimale. Lorsque la communication elle-même est coûteuse, le gouvernement peut renoncer à une allocation qui serait optimale en l'absence de coûts de communication, soit en annonçant une allocation sur la base de ses croyances *a priori*, soit en décentralisant à des unités périphériques la responsabilité de l'allocation.

Dans ce dernier cas et contrairement aux situations précédentes, l'échelon décentralisé du pouvoir acquiert une marge de discrétion. Nous dirons alors qu'il y a une décentralisation effective et non pas une simple déconcentration. Si on maintient le postulat de bienveillance pour les échelons décentralisés, les deux notions coïncident de sorte que les difficultés de communication n'ont qu'un coût de coordination. Si par contre les échelons décentralisés ont des agendas privés, la décentralisation a un coût supplémentaire (voir quatrième partie). On retrouve pour la décentralisation un principe analogue au principe 13.

### *Principe 15*

La décentralisation du gouvernement doit arbitrer entre coûts de coordination, d'information et d'incitation.

### *Contrats incomplets*

Sous ce vocable nous désignons le fait que le gouvernement ne peut pas signer avec les agents économiques des contrats contingents à tous les états de la nature qui seront connaissance commune dans l'avenir<sup>(42)</sup>.

Si cela résulte de l'incapacité à envisager l'avenir, il est difficile d'en tirer beaucoup d'implications si ce n'est une nécessaire flexibilité. Lorsque

(41) Voir Guesnerie et Laffont (1984). Ce principe établit l'équivalence entre un mécanisme optimal de révélation et une simple taxe non linéaire.

(42) Les situations d'engagement limité ou de multi-principaux correspondent aussi à des contrats incomplets au niveau supérieur (par exemple constitutionnel).

cela résulte d'une minimisation des coûts de transaction, il faut se poser le problème de la renégociation quand apparaissent des états de la nature sur lesquels les contrats sont silencieux. Le gouvernement peut alors tenter d'influencer cette renégociation. S'il peut ne s'engager à rien, les acteurs devront anticiper qu'il maximisera ses objectifs sous les contraintes de rationalité individuelle des agents économiques. Si au contraire il peut s'engager à donner tel pouvoir de négociation à tel agent dans les procédures de négociation future, celui-ci n'aura plus peur d'être exproprié de ses investissements<sup>(43)</sup>. D'où :

### *Principe 16*

Les contrats que passe le gouvernement avec les agents économiques sont nécessairement incomplets. Le gouvernement doit chercher néanmoins à structurer les procédures de renégociation future en s'attachant à préserver les incitations aux « investissements » ou à la révélation de l'information.

*Exemple* : Le gouvernement peut accorder un droit de veto à un syndicat s'il souhaite modifier l'organisation du travail à la suite d'un progrès technologique inattendu et ceci dans le but de convaincre les employés qu'ils ne seront pas expropriés, à cette occasion, des bénéfices de leurs efforts d'aujourd'hui pour améliorer la productivité.

### *Contrats cachés*

Le principe de révélation suppose implicitement que la communication directe entre agents peut être contrôlée par le gouvernement et qu'ainsi des collusions d'agents contre le gouvernement ne sont pas possibles.

Si on abandonne cette hypothèse, tout en maintenant la bienveillance du gouvernement, on peut analyser l'activité des groupes d'intérêts et les réponses « régulatrices » du gouvernement pour contrebalancer ces activités<sup>(44)</sup>. La séparation des pouvoirs entre plusieurs ministres (agences...) (Laffont et Martimort, 1999b) ou la séparation des tâches (Laffont et Meleu, 1997) peuvent devenir des moyens d'atténuer les distorsions nécessaires pour éviter les collusions. D'où :

### *Principe 17*

La séparation des pouvoirs ou des tâches permet de lutter contre les groupes d'intérêt.

(43) C'est le fameux problème du sous-investissement en actifs spécifiques (Williamson, 1975) source d'une abondante littérature sur les contrats incomplets (Grossman et Hart, 1986).

(44) L'analyse de la collusion dans la supervision étudiée dans la deuxième partie en est un cas particulier.

Le problème est en fait assez complexe car la séparation des pouvoirs peut affecter les coûts de transaction de la capture. Par exemple, on peut aussi arguer que des régulateurs spécialisés par industrie seront plus proches des groupes d'intérêt représentant ces industries et donc, plus facilement capturables<sup>(45)</sup>.

## Gouvernement avec agendas privés

La nécessité de prendre en compte les incitations des hommes politiques s'est imposée dans les pays démocratiques, mais à des vitesses différentes.

Montesquieu (1748) dérivait son principe de séparation des pouvoirs de l'observation des constitutions du passé et en particulier de la situation en Angleterre. La motivation qu'il en donne est bien sûr incompatible avec le mythe de l'État bienveillant.

« Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps de principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter des résolutions publiques et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers », p. 586.

La Constitution Américaine a fait un bon usage des idées de Locke et de Montesquieu en instaurant un vrai système d'équilibre de pouvoirs (« checks and balances ») alors que, comme l'explique J-J. Chevalier, sous l'influence lointaine de Rousseau, la République a réussi à réinstaurer le mythe de la bienveillance<sup>(46)</sup>. Ce principe a été ensuite étendu aux fonctionnaires et employés des entreprises publiques avec la construction de la notion de service public.

La société française veut vivre encore dans l'illusion de ces mythes. Comme nous l'avons déjà dit, une telle conception optimiste de l'État est légitime et efficace lorsque la bienveillance est assez générale. Lorsqu'elle devient rare (et cela est une question empirique), il faut procéder à une révolution intellectuelle.

C'est en effet la suspicion générale qui est alors de mise et l'organisation en un système complexe de pouvoirs et contre-pouvoirs qu'il faut imaginer. Ce qui en résulte n'aura jamais la beauté d'une construction divine, sera en perpétuel devenir, en perpétuelle adaptation aux nouveaux systèmes d'information et aux nouveaux systèmes de contrôle.

C'est malheureusement dans cette société qu'il faut vivre, quitte à détruire certaines illusions. Ne pas repenser l'État dans cette perspective revient à continuer à exploiter les Français les plus bienveillants au bénéfice

(45) Voir Martimort (1999b) pour une théorie dynamique de la capture qui crée des cycles réglementaires.

(46) Voir le numéro spécial de l'*Actualité Juridique-Droit Administratif*.

des plus opportunistes, à continuer d'aggraver le fardeau du secteur public pour la partie de l'économie soumise à la concurrence internationale, à reculer en les aggravant des échéances inévitables.

On supposera ici qu'une partie des motivations des hommes politiques est l'exercice du pouvoir pour obtenir un certain nombre de bénéfices personnels qui lui sont associés. Le contrôle démocratique des électeurs les oblige à poursuivre des politiques qui conduisent à des majorités. La complexité des problèmes de gouvernement, l'information très imparfaite des électeurs, font que ce contrôle est limité et laissent une marge plus ou moins grande de discrétion aux hommes politiques et donc une place pour l'influence des groupes d'intérêt, que ce soit des groupes de producteurs, ou des groupes de consommateurs.

L'économie politique moderne s'efforce essentiellement de construire des théories positives qui décrivent les politiques qui résultent des interactions des partis politiques et des groupes d'intérêt<sup>(47)</sup>. Nous nous intéresserons plutôt ici à l'économie politique normative qui tente d'organiser au niveau constitutionnel les règles du jeu du gouvernement pour tenir compte de la nécessaire délégation des décisions collectives aux partis au pouvoir.

Dès lors que le gouvernement n'optimise qu'imparfaitement le bien-être social et laisse une place plus ou moins grande à ses agendas privés (ou objectifs personnels), on peut rechercher au niveau constitutionnel, des formes d'organisation ou des contraintes à imposer aux gouvernements qui arbitrent entre la nécessaire flexibilité que requiert l'adaptation aux circonstances nouvelles non anticipées et les limites désirables à mettre sur l'exercice de la discrétion à des fins personnelles.

Cet arbitrage est bien sûr d'une grande difficulté et dépend finement des caractéristiques du pays concerné et en particulier de la qualité du contrôle démocratique. Ce n'est donc pas des recettes que nous pouvons proposer. Nous chercherons simplement à montrer comment certaines idées conçues dans un monde de bienveillance généralisée doivent être revues.

Par exemple, la gestion publique des entreprises domine clairement la gestion privée dans un monde bienveillant avec contrats complets<sup>(48)</sup>. Cela n'est plus nécessairement le cas si les contrats sont incomplets (voir Schmidt, 1990 ; Laffont et Tirole, 1991...), mais plus encore si l'État n'est pas bienveillant (Shapiro et Willig, 1990).

### *Principe 18*

La privatisation d'activités peut se justifier par les obstacles qu'elle met à la poursuite d'agendas privés par des gouvernements non bienveillants.

(47) Voir par exemple Grossman et Helpman (1994) ou Dixit (1996).

(48) Il existe même un théorème à cet effet (Sappington et Stiglitz, 1987).

Que ce soit parce que le gouvernement n'est pas bienveillant ou parce qu'il est limité dans les engagements qu'il peut prendre, une mesure absurde dans un monde idéal – la privatisation – devient utile par le contre-pouvoir qu'exercent les actionnaires sur la conduite d'activités économiques.

La séparation des pouvoirs à l'intérieur même du gouvernement, ou la décentralisation (Seabright, 1996) peuvent être motivées par la non bienveillance simultanée de tous les échelons du pouvoir.

### *Principe 19*

La séparation des pouvoirs peut être un moyen de lutte contre la capture des décideurs par les groupes d'intérêt.

Lorsqu'on combine l'absence de bienveillance avec les difficultés contractuelles en information incomplète de la troisième partie, on s'approche du monde réel mais la conception de règles constitutionnelles normatives devient fort complexe. On peut même vouloir créer des limites contractuelles pour lutter contre la non bienveillance. Ainsi, les mandats limités des hommes politiques sont une façon de lutter contre les méfaits de leur « non bienveillance » avec tous les coûts associés à l'engagement limité (Laffont et Tirole, 1992).

Des mandats limités peuvent aussi diminuer les coûts d'éviter la capture (Olsen et Torsvick, 1993 ou Martimort, 1999b). De même, la délégation peut, dans un contexte avec coûts de communication, limiter les coûts de la capture (Laffont et Martimort, 1999a).

### *Principe 20*

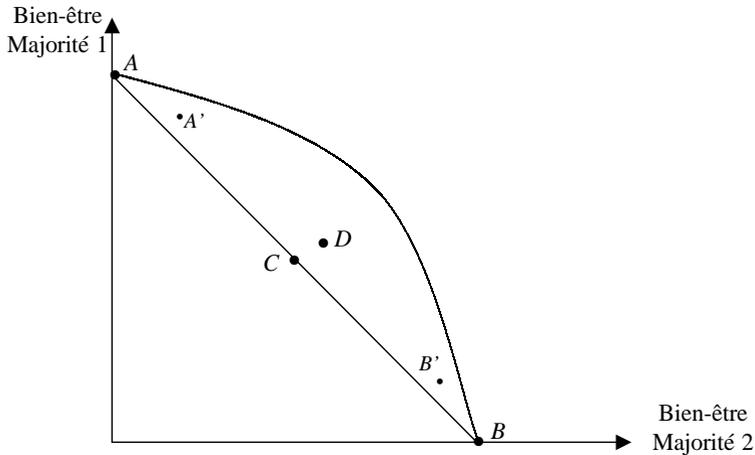
La limitation de l'engagement, ou la délégation peuvent limiter les coûts d'éviter la capture ou les méfaits de la capture des hommes politiques par des groupes d'intérêt.

C'est bien ce principe qui est une des sources de l'organisation d'élections répétées pour choisir les décideurs politiques<sup>(49)</sup>.

L'alternance démocratique du pouvoir entre les mains de majorités successives qui chacune cherche à favoriser son électorat conduit à se poser la question fondamentale suivante : quelles contraintes faut-il mettre sur les choix possibles du gouvernement pour limiter les effets néfastes de cette alternance, tout en laissant au gouvernement suffisamment de flexibilité pour ajuster sa politique aux circonstances ? C'est dans l'esprit de cet arbitrage qu'il faut réfléchir à des mesures constitutionnelles comme l'interdiction de nationalisation (ou de privatisation) de certaines industries, la contrainte de l'équilibre budgétaire annuel, l'interdiction de certaines formes de discrimination, etc.

(49) Voir Faure-Grimaud et Martimort (1999) pour une modélisation de l'indépendance d'une agence de réglementation et de son rôle de contre-pouvoir.

L'arbitrage nécessaire peut être illustré par le schéma suivant :



Si la majorité 1 (resp. 2) a le pouvoir, elle choisit A (resp. B) sur la figure. Si chaque majorité a le pouvoir avec probabilité  $\frac{1}{2}$  cela génère les espérances de bien-être caractérisées par C.

La convexité de l'ensemble des niveaux de bien-être réalisables résulte de l'information asymétrique qui rend tout transfert socialement coûteux (Mirrlees, 1971).

Ainsi, une politique apparemment inefficace (comme l'équilibre budgétaire à chaque période) représentée par D sur la figure peut dominer les fluctuations excessives du jeu démocratique qui choisit pourtant toujours une allocation *ex post* Pareto optimale<sup>(50)</sup>.

### Principe 21

La limitation constitutionnelle du pouvoir du gouvernement doit arbitrer entre efficacité *ex post* et fluctuations excessives des politiques.

Cela conduit aussi à s'interroger sur le rôle des conseillers économiques.

Si le conseiller permet à chaque période à la majorité en place de mieux optimiser ses objectifs (A et B au lieu de A' et B' sur la figure), ceci peut être néfaste en moyenne du point de vue du bien-être social.

Le rôle d'un économiste qui voudrait améliorer le bien-être social serait plutôt de proposer des mesures constitutionnelles (choix de D) qui, en moyenne, améliorent le bien-être, étant donné des gouvernements qui poursuivent des agendas privés. C'est ainsi qu'on peut interpréter la proposition de certains d'imposer un strict équilibre budgétaire annuel. Mais comment un économiste dont toute la méthodologie repose sur l'intérêt individuel pourrait-il être crédible ?

(50) Voir Laffont (1999), Boyer et Laffont (1999a) et Buchanan et Tullock (1965) pour plus de détails.

## La mise en œuvre de réformes

Nous avons esquissé dans cette note les étapes intellectuelles qui conduisent à une vision de l'État en termes de contrôles et d'équilibres (*checks and balances*), dès lors qu'on reconnaît que la plupart des acteurs sociaux poursuivent, au moins en partie, leurs intérêts privés.

Les citoyens témoins des dysfonctionnements de l'appareil d'État, ne fonctionneront plus dans la société du XXI<sup>e</sup> siècle comme leurs ancêtres élevés dans l'esprit du service public. Ne pas le reconnaître et ne pas adapter nos institutions à cette réalité priverait la France d'une partie importante des bénéfices de la globalisation des marchés et des progrès technologiques.

Les Français informés sont prêts pour la plupart à accepter les nouvelles règles du jeu qui découlent de la nécessité de construire un secteur public dynamique fondé sur les incitations individuelles<sup>(51)</sup>. Ils y trouveront épanouissement, efficacité et équité. Et ceci n'exclut pas le souci des nécessaires solidarités sociales. Cette modernisation est au contraire vitale pour la survie d'une certaine conception européenne de la vie en société qui inclut fraternité, liberté et égalité, notions entendues dans leur vrai sens.

Il faut craindre toutefois que la France ait du mal à franchir cette étape décisive quand on connaît la difficulté de notre pays à s'adapter paisiblement aux grandes mutations<sup>(52)</sup>. Il faut donc s'interroger sur les difficultés de mise en œuvre des réformes que suggère notre analyse<sup>(53)</sup>.

Je distinguerai deux types d'obstacles : le premier est le fait de groupes d'intérêt qui vont s'opposer aux réformes. Le secteur public est composé de « mammouths » qui voudront trop longtemps maintenir le *statu quo*.

Il y a deux méthodes possibles pour réformer. La première découle de la réalisation heureuse d'une majorité politique qui exclut ces groupes d'intérêt et qui a suffisamment de pouvoir de marchandage pour imposer des pertes de bien-être (au moins momentanées) aux groupes d'intérêt et mettre en place une économie plus efficace. La réforme de Thatcher qui a été la plus grande réforme institutionnelle en Europe de l'Ouest au cours des vingt dernières années correspond à cette configuration.

Si la majorité politique contient les groupes d'intérêt opposés à la réforme, il faut alors organiser un échange favorable qui maintient ou accroît

---

(51) Les détails de la construction d'un tel management sont bien connus. Voir K. Jenkins et alii (1988), Osborne et Gaebler (1992), Osborne et Plastrick (1997) pour des exemples pratiques et Tirole (1994) pour une analyse théorique des spécificités du management public. Ce n'est pas dans un mythe nouveau comme celui des juges qu'il faut chercher la solution, même si leur rôle doit être essentiel dans un bon équilibre des pouvoirs.

(52) Voir Frison-Roche (1999) et Lavalie (1999) qui témoignent d'une certaine évolution du cadre juridique.

(53) Il existe une littérature récente sur l'analyse des processus de réforme (voir Laffont et Qian, 1999) qui mentionne les références essentielles.

les avantages des groupes d'intérêt mais réalise la réforme souhaitée. C'est sans doute ainsi qu'il faut interpréter la privatisation partielle de France Télécom.

Mais que faire d'une entreprise inefficace qui aurait été capturée par ses employés qui, de plus, ont réussi à prendre le contrôle du recrutement qui s'effectue largement au bénéfice de leurs enfants ? Il faudrait compenser ceux-ci non seulement pour leurs pertes personnelles mais pour la valeur actualisée des pertes de toutes leurs dynasties. La démarche suggérée par certains est alors d'effectuer un petit pas qui recueille une majorité politique et transforme l'électorat qui devient alors favorable à un autre petit pas.

Il y a un deuxième obstacle à la réforme qui provient des agents bienveillants de l'État. Ceux-ci ne comprennent pas l'intérêt de la création d'incitations personnelles puisqu'ils fonctionnent (ou veulent croire qu'ils fonctionnent) au service de l'État par dévouement au service public. Il faut distinguer deux sortes de problèmes.

Il faut, d'une part, éviter les blocages créés par ces agents bienveillants qui refusent de concevoir un service public qui ne serait pas animé d'une vision plus idéaliste de l'homme. Pour convaincre, il faut faire un gros travail d'information sur les dysfonctionnements du secteur public pour qu'ils en apprécient la gravité. Comme cette information n'est généralement connue que des membres du secteur public, la diffusion dans la société de cette information requiert une action délibérée, seule apte à informer nos concitoyens mais bien difficile à assumer. Il faudrait sans doute organiser de grandes enquêtes dirigées par le pouvoir judiciaire ou les médias.

Il faut, par ailleurs, éviter les effets pervers de réformes trop brusques qui ne valoriseraient pas le travail de tous ceux qui assument leur tâche à la perfection sans incitations. Le meilleur argument que je peux trouver pour les convaincre est un argument de justice sociale. Dans une société où une grande partie des travailleurs est exposée aux rigueurs de la concurrence internationale ils doivent comprendre qu'il est inacceptable de continuer à assurer un statut privilégié à des agents de l'État qui ne le méritent pas. C'est au nom de la défense de l'État dans un monde qui n'est pas majoritairement guidé par des principes moraux mais par les intérêts privés qu'il faut réaliser ces réformes pragmatiques. Une dernière question demeure : Qui va déclencher de telles réformes dans un monde en équilibre politico-économique : un choc externe, une pression bruxelloise, un homme politique inspiré, un révolutionnaire assagi, des économistes éclairés ou la conjonction exceptionnelle de tous ces facteurs ? Dans tous les cas, cela doit passer par une vaste prise de conscience des citoyens.

## Références bibliographiques

- Ainslie G. (1992) : *Picoeconomics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Baron D. (1985) : « Non-Cooperative Regulation of a Non-Localized Externality », *Rand Journal of Economics*, 16, pp. 269-282.
- Bernheim D. et M. Whinston (1986) : « Common Agency », *Econometrica*, 54, pp. 923-943.
- Boyer M. et J-J. Laffont (1999a) : « Toward a Political Theory of the Emergence of Environmental Incentive Regulation », *Rand Journal of Economics*, 30, pp. 137-157.
- Boyer M. et J-J. Laffont (1999b) : *Competition and the Reform of Incentive Schemes in the Public Sector*, Mimeo CIRANO-IDEI.
- Buchanan J. (1987) : « The Constitution of Economic Policy », *American Economic Review*, pp. 243-250.
- Buchanan J. et G. Tullock (1965) : *The Calculus of Consent*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Crémer J. (1995) : « Arm's Length Relationships », *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 275-295.
- Crémer J. et R. McLean (1988) : « Full Extraction of the Surplus in Bayesian and Dominant Strategy Auctions », *Econometrica*, 56, pp. 1247-1258.
- Dewatripont M. (1989) : « Renegotiation and Information Revelation Over Time », *Quarterly Journal of Economics*, 103, pp. 589-620.
- Dewatripont M. et E. Maskin (1995) : « Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies », *Review of Economic Studies*, 62, pp. 541-555.
- Dewatripont M. et J. Tirole (1996) : « Biased Principals as a Discipline Device », *Japan and the World Economy*, 8, pp. 195-206.
- Dewatripont M. et J. Tirole (1999) : « Advocates », *Journal of Political Economy*.
- Dewatripont M., I. Jewitt et J. Tirole (1999) : « The Economics of Career Concerns, Part II : Applications to Missions and Organization », *Review of Economic Studies*, à paraître.
- Dixit A. (1996) : *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, MIT Press, Cambridge.
- Downs A. (1957) : *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, New York.

- Estache A. et D. Martimort (1999) : « Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions », *The World Bank Policy Research Working Paper*, n° 2073.
- Faure-Grimaud A. et D. Martimort (1999) : *Political Stabilization by an Independent Bureaucracy*, Mimeo, IDEI.
- Frisch R. (1970) : *Nobel Lecture*, The Nobel Foundation.
- Frison-Roche M-A. (2000) : « L'évolution du Droit comme instrument étatique d'une organisation économique » in *État et gestion publique*, Rapport du CAE n° 24, La Documentation Française.
- Grossman H. et E. Helpman (1994) : « Protection for Sale », *American Economic Review*, 84, pp. 833-850.
- Grossman S. et O. Hart (1986) : « The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Lateral and Vertical Integration », *Journal of Political Economy*, 94, pp. 691-719.
- Guesnerie R. et J-J. Laffont (1984) : « A Complete Solution to a Class of Principal-Agent Problem with an Application to a Self-Managed Firm », *Journal of Public Economics*, 25, pp. 329-369.
- Holmstrom B. et P. Milgrom (1991) : « Multi-task Principal Agent Analysis Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design », *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, pp. 26-52.
- Jenkins K., K. Caines et A. Jackson (1998) : *Improving Management in Government: The Next Steps*, Report to the Prime Minister, London.
- Johansen L. (1981) : « Review and Comments: Jerry R. Green and Jean-Jacques Laffont, Incentives in Public Decision-Making », *Journal of Public Economics*, 16, pp. 123-128.
- Kydland D. et E. Prescott (1977) : « Rules rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans », *Journal of Political Economy*, 85, pp. 473-491.
- Laffont J.J. et D. Martimort (1999b) : « Separation of Regulators Against Collusive Behavior », *Rand Journal of Economics*, à paraître
- Laffont J-J. (1993) : « À propos de l'émergence de la théorie des incitations », *Revue Française de Gestion*, 96, pp. 13-19.
- Laffont J-J. (1999) : *Incentives and Political Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Laffont J-J. et D. Martimort (1999a) : « Collusion and Delegation », *The Rand Journal of Economics*, 29, pp. 280-305.
- Laffont J-J. et D. Martimort (1999c) : « Collusion and Correlation », *Econometrica*, à paraître.
- Laffont J-J. et J. Pouyet (1999) : *The Subsidiarity Bias in Regulation*, Mimeo, Toulouse.

- Laffont J-J. et J. Tirole (1988) : « The Dynamics of Incentive Contracts », *Econometrica*, 56, pp. 1153-1175.
- Laffont J-J. et J. Tirole (1990) : « Adverse Selection and Renegotiation in Procurement », *Review of Economic Studies*, 75, pp. 597-626.
- Laffont J-J. et J. Tirole (1991a) : « The Politics of Government Decision Making : A Theory of Capture », *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 1089-1127.
- Laffont J-J. et J. Tirole (1991b) : « Provision of Quality and Power of Incentive Schemes in Regulated Industries » in *Equilibrium Theory and Applications*, Gabszewicz et Mas-Colell (eds), Cambridge University Press, Cambridge.
- Laffont J-J. et J. Tirole (1991c) : « Privatization and Incentives », *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, pp. 1-32.
- Laffont J-J. et J. Tirole (1992) : « Should Government Commit », *European Economic Review*, 36, pp. 345-353.
- Laffont J-J. et M. Meleu (1997) : « Reciprocal Supervision, Collusion of Organizational Design », *Scandinavian Journal of Economics*, 99, pp. 519-540.
- Laffont J-J. et Y. Qian (1999) : « The Dynamics of Reform and Development in China: A Political Economy Perspective », *European Economic Review*.
- Lavialle C. (1999) : *Modernisation, Economie et Droit Administratifs*, Mimeo.
- Mailath G. et A. Postlewaite (1990) : « Asymmetric Information Bargaining Problems with Many Agents », *Review of Economic Studies*, 57, pp. 351-368.
- Martimort D. (1992) : « Multi-principaux avec anti-selection », *Annales d'Économie et Statistique*, 28, pp. 1-38.
- Martimort D. (1999a) : « Renegotiation Design with Multiple Regulators », *Journal of Economic Theory*, à paraître.
- Martimort D. (1999b) : « The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs », *Review of Economic Studies*, à paraître.
- Mirrlees J. (1971) : « An Exploration of the Theory of Optimum Income Taxation », *Review of Economic Studies*, 38, pp. 175-208.
- Montesquieu (1748) : *De l'esprit des lois*, dans Œuvres Complètes, Editions du Seuil, (ed. 1964), Paris.
- Osborne D. et P. Plastrik (1997) : *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Reading Mass, Addison-Wesley.
- Osborne D. et T. Gaebler (1992) : *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, Plume.

- Rob R. (1989) : « Pollution Claim Settlements with Private Information », *Journal of Economic Theory*, 47, pp. 307-333.
- Rousseau J-J. (1762) : *Du contrat social*.
- Sah R. et J. Stiglitz (1985) : « Human Fallability and Economic Organization », *American Economic Review*, 72, pp. 292-297.
- Sah R. et J. Stiglitz (1986) : « The Architecture of Economic Systems: Hierarchies and Polyarchies », *American Economic Review*, 76, pp. 716-727.
- Sah R. et J. Stiglitz (1991) : « Quality of Managers in Centralized versus Decentralized Economic Systems », *Quarterly Journal of Economics*, 106, pp. 289-296.
- Santel G. (1998) : *La modernisation de l'administration territoriale de l'État*, Rapport au ministre de la Fonction publique de la Réforme de l'État et de la Décentralisation.
- Sappington D. et J. Stiglitz (1987) : « Privatization, Information and Incentives », *Journal of Policy Analysis and Management*, 6, pp. 567-582.
- Schmidt K. (1990) : « The Cost and Benefits of Privatization », *DP. A-330*, University of Bonn.
- Schumpeter J. (1950) : *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper and Brothers, New York.
- Seabright P. (1996) : « Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contract Model », *European Economic Review*, 40, pp. 61-90.
- Shapiro C. et R. Willig (1990) : « Economic Rationales for the Scope of Privatization », *DP. 41*, Princeton University.
- Shleifer A. (1985) : « A Theory of Yardstick Competition », *Rand Journal of Economics*, 16, pp. 319-327.
- Stole L. (1990) : *Mechanism Design under Common Agency*, Mimeo, University of Chicago.
- Tirole J. (1986) : « Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations », 2, pp. 181-214.
- Tirole J. (1994) : « The Internal Organization of Government », *Oxford Economic Papers*, 46, pp. 1-26.
- Trosa S. (1995) : *Moderniser l'Administration. Comment font les autres ?* Les Éditions d'Organisation, Paris
- Williamson O. (1975) : *Markets and Hierarchies*, Free Press.



## Commentaire

**Antoine Lyon-Caen**

*Professeur de Droit à l'Université de Paris X-Nanterre,  
Directeur d'Études à l'EHESS*

L'analyse économique de l'État doit-elle être résolument *a-morale* ? Le rapport de J-J. Laffont invite à répondre positivement. Les « Étapes vers un État moderne » qu'il propose de parcourir reposent sur une analyse initialement développée pour comprendre les rapports interindividuels au sein des entreprises privées, étendue ici à l'analyse de l'État. Plutôt que de nous réfugier dans un idéalisme que dénonce l'auteur, prenons son analyse au sérieux, tant dans son argumentation que dans ses implications.

### **Des fonctionnaires non bienveillants**

Selon J-J. Laffont, les individus sont mus par la seule force de l'intérêt. Un intérêt qui les pousse à maximiser les bénéfices attendus de leurs ressources et à tirer profit des rentes informationnelles qui naissent de l'asymétrie des informations.

Et d'appliquer ce schéma à l'action publique. À son niveau, chaque fonctionnaire occupe un poste qui lui offre la maîtrise d'informations *cachées* dont il est *naturellement* amené à tirer un profit personnel, au détriment de la collectivité. Les hommes politiques qui dirigent les administrations ne sont pas plus préoccupés par le bien public. Une des causes majeures de dysfonctionnement des administrations est la mauvaise information dont dispose la hiérarchie sur le réel niveau d'effort des agents. Il en résulte que tout système de motivation à l'effort est inopérant.

---

(\*) Ce texte a été rédigé avec Joëlle Affichard et Laurent Thévenot, avec le concours d'Olivier Leclerc.

Moteur des actions individuelles, l'intérêt peut cependant devenir un correctif aux inconvénients qu'entraînent ces comportements opportunistes : il suffit d'instaurer, à chaque niveau, des mécanismes contractuels incitatifs à la révélation des informations cachées. Une telle réforme implique que l'on ait la clairvoyance et le courage de renoncer aux références périmées telles que le service public, le désintéressement, le statut de la Fonction publique, la rémunération à l'ancienneté...

Dévoilant conservatismes et intérêts catégoriels, l'analyse de l'économiste mettrait au jour la rationalité réelle des agents. L'argumentation paraît dotée de la puissance du *réalisme*, mettant en lumière des phénomènes souvent occultés. Trois conséquences en découlent : la nature de l'État doit être reconsidérée ; le contrat seul permet de penser les relations interindividuelles ; chacun s'efforce d'appréhender à son profit les rentes informationnelles dont il dispose. Arrêtons-nous à la prémisse, avant d'envisager chacune des conséquences.

### **L'intérêt seul moteur des actions**

Les agents sont mus par l'intérêt, on n'en disconvient pas. Mais en faisant de l'intérêt la figure centrale et même unique, J-J. Laffont le transforme en moteur causal de l'action, et élimine tout autre principe rendant raison des actions humaines.

Laissons de côté l'absence de démonstration empirique d'une supposée raréfaction de la bienveillance dans nos administrations. Examinons plutôt les conséquences de la théorie de l'action sur laquelle repose la démonstration (car il s'agit bien d'une théorie de l'action, et non d'une constatation expérimentale ou d'un état de nature).

J-J. Laffont oppose l'intérêt individuel (réaliste) et les principes moraux (illusoire ou périmés). Il élabore une construction politique et institutionnelle présentée comme *a-morale*, fondée sur une analyse réductrice de l'action. À considérer l'intérêt comme cause unique des comportements, on s'interdit de penser la variété des modes de coordination des activités humaines. Pourtant, nombre de relations inter-personnelles, d'actions collectives, ne peuvent être comprises à travers la figure du seul intérêt individuel. Ne faut-il pas réintroduire la pluralité des raisons et des façons que les hommes ont d'agir ensemble, en les comprenant dans différents registres de biens communs ?

Reprenons la figure de l'État « bienveillant », celui qui veille au(x) bien(s). Ce que propose J-J. Laffont, c'est un État veillant à un seul bien, celui de l'intérêt individuel, et visant à un bien commun identifié à l'optimum par maximisation des utilités définies dans ce seul registre. Or, l'État veille et doit veiller à d'autres biens que l'intérêt individuel. Et ce, non seulement en fonction d'exigences morales, mais parce que l'accord sur des biens communs est ce qui permet aux individus d'agir ensemble. La

trame des organisations est certes constituée d'intérêts individuels, mais aussi de confiance, de solidarité, de planification, qu'il n'est aucune raison de disqualifier en les traitant comme des collusions.

## Un État impensable

À considérer le seul intérêt comme force motrice des individus, on exclut de la construction la scène publique, au point de ne pouvoir plus même la concevoir.

À la question de savoir qui contrôlera les « superviseurs », on nous assure qu'il est possible d'éviter la capture des régulateurs par un système d'incitations approprié. Mais la régression ne s'exerce-t-elle pas à l'infini, dès lors que les hommes politiques eux-mêmes, recherchant leur propre intérêt, ne sont plus en mesure de fixer des orientations générales à l'action publique ? L'organisation constitutionnelle proposée – l'économiste n'hésite pas à s'avancer sur ce terrain – fait une large place à un jeu d'équilibre et de limitation des pouvoirs qui peut paraître ressembler à une construction démocratique, mais qui rappelle surtout les dispositifs anti-trusts.

Comment interpréter l'activité de l'État lorsqu'il produit des référents normatifs ? Comment, plus généralement, penser l'État, sauf à y voir un simple prestataire de services perdant toute spécificité : sous couvert d'étapes vers un « État moderne », c'est une suppression de la puissance publique qui est proposée, en somme un nouvel avatar du dépérissement de l'État.

## Le contrat comme cadre des relations interindividuelles

Les propositions de J-J. Laffont attribuent une place éminente au contrat, seul mode possible de régulation des comportements humains. Ce disant, l'auteur se fait plus normatif : les rapports humains doivent être non seulement compris en la forme du contrat, mais aussi encadrés par elle. Cette formule est en adéquation avec le primat des intérêts individuels dont elle stabilise les ajustements mutuels et allonge la temporalité. Elle rencontrera un écho chez les managers publics, familiers de la contractualisation des rapports entre l'État et ses partenaires ainsi qu'entre les administrations elles-mêmes.

Mais elle construit un système d'évaluation des agents unidimensionnel extrêmement rigide, qui risque de conduire aux inconvénients des systèmes planifiés. Pour établir des contrats et évaluer leurs subordonnés dans ce seul cadre, les supérieurs hiérarchiques devraient avoir une connaissance parfaite de ce qui doit être réalisé, et souvent des *modus operandi* eux-mêmes... Si les contrats doivent identifier clairement les prestations attendues, ils conduisent à négliger celles qui ne sont pas valorisées : la capacité d'innovation, l'adaptation à des situations de crise (pour ne rien dire de la posture critique à l'égard des prescriptions elles-mêmes) sont très faiblement rétribuées dans ce cadre.

En outre, pour permettre l'évaluation, l'information sur laquelle reposent les contrats doit être mesurable. La réforme suppose donc la mise en place d'une bureaucratie considérable, occupée à établir les outils de mesure pertinents, vérifier les comportements et sanctionner les déviances, d'où un appareil répressif sans précédent.

## **La révélation des rentes d'information**

Chacun détiendrait une information privée et chercherait à en tirer profit. Dès lors, la révélation de l'information devient une question centrale. Notons au passage qu'un système général d'incitation aurait pour effet (pervers) d'accroître les comportements opportunistes qu'il prétend encadrer.

Faut-il instaurer un régime de concurrence destiné à faire apparaître les différences de performances ? J-J. Laffont reconnaît qu'un tel système oblige à limiter la communication entre les agents et fait perdre des « gains de coordination ». Que reste-t-il alors des projets d'établissements ou de services ? Quand les situations ne sont pas assez homogènes pour mettre en œuvre la concurrence par comparaison, peut-on éviter une dénonciation généralisée des « petits arrangements » supposés des collègues ? On imagine les conséquences, sur le climat des administrations.

Encore une fois, le dispositif proposé méconnaît nombre de formes d'agir ensemble. Il conduit au travail dans le soupçon, dont on connaît l'inefficacité. L'incitation des travailleurs à atteindre ou dépasser la norme et à dénoncer ceux qui ne l'atteignent pas (on dirait ici, à révéler l'information privative qu'ils détiennent) a été mise en œuvre à large échelle dans un autre système, avec le succès qu'on sait...

Il est impératif de prendre en compte les nombreuses formes de coordination du travail collectif, autres que celles placées sous le régime du soupçon, de la concurrence et de l'opportunisme. La confiance et le bien partagé y occupent une place centrale.

Les « Étapes vers un État moderne » peuvent paraître marquées du sceau du réalisme, pourtant elles s'appuient sur une théorie de l'action qui ne l'est pas. Elles nous éloignent des conceptions politiques contemporaines de la démocratie, qui mettent l'accent sur des procédures de délibération et sur des institutions pluralistes laissant place à une variété de biens et cherchant à éviter la clôture de la discussion par le dire de l'expert.

## Commentaire

**Gérard Maarek**

*Chef du Département des Études Économiques et Bancaires  
de la CNCA*

### *Introduction*

Je voudrais dire d'abord ma sympathie avec l'approche adoptée par Jean-Jacques Laffont et avec beaucoup des conclusions auxquelles il parvient. La démarche de l'économiste, en des mains aussi expertes, a ceci de fécond qu'elle s'applique à une famille très large de comportements humains et qu'elle permet de décrire des situations extrêmement variées en en faisant apparaître les ressorts cachés. Sans prétendre à un quelconque impérialisme méthodologique, l'économie a sûrement quelque chose à dire sur des sujets qui traditionnellement relèvent de la science politique ou du droit constitutionnel. S'agissant de la réforme de l'État, la voie économique n'a probablement jamais été explorée sérieusement. En ce sens le rapport Laffont tranche singulièrement avec ses prédécesseurs (rapport Blanc, rapport Picq, etc.).

*Premier point d'accord : on ne peut qu'adhérer à l'hypothèse d'individualisme méthodologique qui sous-tend cette analyse.* Oui, les hommes politiques et les fonctionnaires sont des *unités autonomes* qui poursuivent des fins cohérentes entre elles et sont capables de comportements stratégiques. Ces fins peuvent comporter ou non des éléments d'altruisme (dépendance de leur fonction d'utilité à l'utilité d'autrui).

La bienveillance (au sens usuel du terme) ne se distingue pas aisément d'un comportement stratégique qui consiste à nouer dans la durée des relations de coopération avec ses homologues et de loyauté envers ses man-

dants. Un jeu non coopératif (type dilemme du prisonnier) indéfiniment répété converge en principe vers une solution coopérative. L'expression de « bienveillance » est utilisée dans le rapport avec un sens technique différent, bien précis pour les économistes (identité de la fonction d'utilité des acteurs publics et d'une fonction d'utilité collective), mais qui risque de brouiller le message.

En réalité, le modèle traditionnel sur lequel fonctionne l'administration suppose non une bienveillance des agents publics, mais plutôt le complet déterminisme du processus décisionnel. C'est-à-dire l'absence totale de jeu dans la chaîne de commandement, une parfaite adéquation entre moyens et objectifs, etc.

Ce modèle de base est des plus simples. La chaîne causale Ressources-Activités-Résultats est parcourue par les services : ils mettent en œuvre des ressources pour aboutir aux résultats demandés par l'autorité supérieure. Inversement, au moment de préparer le budget ou le plan d'action, celle-ci parcourt la chaîne causale en sens contraire : sachant les résultats qu'elle souhaite voir atteints, elle décide des moyens de diverses sortes qu'elle confie à ses services. Contraints par la nature des moyens et leur finalité inscrite dans le document budgétaire, les services ne peuvent – en principe – viser d'autres objectifs que ceux qui leur sont assignés. Je serai tenté d'appeler ce modèle : « *Modèle de Réquisition* » au sens où les services sont requis pour accomplir une tâche déterminée. Ce modèle n'est pas sans analogie avec celui qui était en vigueur dans les économies planifiées d'Europe de l'Est. Ce jugement ne se veut pas péjoratif car, par sa rusticité, ce modèle n'est pas dénué de robustesse et assure à l'autorité supérieure une certaine sécurité de fonctionnement.

*Mon deuxième point d'accord avec Jean-Jacques Laffont porte précisément sur l'épuisement de ce Modèle de Réquisition, pas seulement parce que les agents publics ne sont pas ou plus des automates mais aussi pour des raisons tenant à la complexité croissante du réel et des tâches qu'ils assument. Des difficultés qui pouvaient dans le passé être considérées comme du deuxième ordre ont aujourd'hui des conséquences majeures : asymétrie de l'information détenue par les acteurs, incohérence temporelle des engagements, rationalité limitée, existence de nombreux aléas, etc. La chute des économies collectivistes n'est pas sans rapport avec ces changements de l'environnement.*

C'est là un message fort : on ne peut plus faire comme si ce modèle était une approximation suffisante du fonctionnement de nos organisations. Il faut revoir la doctrine. Je n'ai pas trouvé dans les rapports précités de reconnaissance de ce nouvel état des choses.

Ainsi, le Modèle de Réquisition a fait long feu. Et ce, à tous les étages de la sphère publique. *Il faut lui substituer un modèle que j'appellerai « Modèle de Délégation », en prenant acte explicitement de la complexité du réel et du statut d'unité active, non seulement de l'autorité supérieure*

mais aussi des agents d'exécution. La théorie économique dispose pour décrire cette situation d'une variété de modèles dits modèles « principal-agent », où l'autorité supérieure, le commanditaire (la théorie parle de principal) de même que l'agent (sous-entendu d'exécution) sont crédités de fonctions-objectifs distinctes et surtout de structures d'information différentes, évidemment plus riches pour le second que pour le premier. Tout le problème est de déterminer les mécanismes d'incitation/sanction que le principal doit proposer à son agent pour obtenir de lui le résultat le plus satisfaisant possible de son propre point de vue.

De cette famille de modèles, Jean-Jacques Laffont *dérive un certain nombre de principes, une axiomatique, à laquelle doit se conformer une bonne « gouvernance » de la sphère publique. J'avoue ne pas avoir compris le sel de la totalité d'entre eux (par exemple, le principe 15).*

*Je vais essayer de rechercher l'application de ces principes dans quelques situations concrètes. Peut-être est-ce le moyen de comprendre les raisons du succès ou de l'échec des tentatives de réformes conduites dans le passé.*

Les principaux et les agents forment une hiérarchie emboîtée :

- au sommet le peuple, pour parler comme Jean-Jacques Laffont ;
- au-dessous ses représentants, (son agent), structurés en pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire, etc. ;
- cet agent se fait à son tour principal, vis-à-vis de l'administration, i.e. les entités qui la composent (ministères, directions, agences, etc.) ;
- les chefs de ces entités jouent également un rôle de principal vis-à-vis de leurs collaborateurs, et ainsi de suite jusqu'au niveau le plus modeste de l'agent de base.

*Commençons par considérer le premier étage de cette pyramide. La relation principal-agent entre le peuple souverain et ses représentants (plus largement la classe politique) soulève de délicates questions d'organisation des pouvoirs. De plus, un redoutable phénomène de réflexivité apparaît dans ce cas qui obscurcit la compréhension du problème. Comment le peuple souverain peut-il fixer les règles du contrat social, alors que le pouvoir constituant est précisément entre les mains de l'agent, ici le Parlement ? Jean-Jacques Laffont a sûrement la réponse à cette question, ce qui nous permettrait de résoudre quelques dilemmes toujours pendants. Exemples :*

- l'engagement dans la durée du gouvernement vis-à-vis des contribuables (par exemple en matière de fiscalité de l'épargne longue) est-il crédible, alors qu'une majorité de la représentation nationale peut défaire ce qu'une majorité antérieure a fait ? ;
- le scrutin de liste à circonscription unique désignerait des députés soucieux *a priori* d'arbitrages entre priorités nationales et éviterait les collusions de la représentation nationale avec les intérêts locaux. *A contrario*, le scrutin de liste favorise les petits partis et est source d'instabilité gouverne-

mentale. Qui peut arbitrer entre ces deux inconvénients, sur des bases rationnelles exemptes d'arrière-pensées partisans ? ;

- les fonctionnaires peuvent-ils exercer des mandats électoraux, ou mieux encore (c'est le cas français) faut-il leur donner des facilités pour ce faire (mise en position de détachement) ?

J'ai la vague intuition que cette réflexivité entre le peuple et ses représentants, l'obligation où il est de laisser à un petit nombre d'hommes le soin de fixer les règles du jeu, rendent difficile l'élaboration d'une « économie politique de la réforme de l'État ».

*Je me rend maintenant à l'étage le moins élevé de la construction administrative : celui relatif aux relations entre les chefs d'unités et leurs collaborateurs.* Les problèmes de coordination de l'action collective se posent dès lors que l'on sort de la relation marchande. L'organisation interne des entreprises privées (le cœur non marchand des entités marchandes) soulève des problèmes identiques dans leur nature à ceux rencontrés dans la sphère publique. La bureaucratie n'est pas un mal limité aux seules administrations. Mais il y a longtemps que les manuels de management s'occupent de le combattre et préconisent la généralisation du modèle de délégation.

La mise en œuvre de ce modèle n'est pas toujours aisée. Elle l'est d'autant moins que l'on a affaire à des unités fonctionnelles. Elle est cependant facilitée par l'immersion de l'entreprise dans le secteur marchand, donc par l'existence d'un commun dénominateur aux objectifs poursuivis par la firme, à savoir le profit monétaire. Et par la référence toujours possible aux prix du marché pour valoriser les ressources consommées et les produits intermédiaires (principe des prix de cession internes).

Jean-Jacques Laffont a raison de recommander qu'une passerelle soit jetée, chaque fois que cela est possible, en direction du marché. Je prends deux exemples d'application :

- mettre en concurrence les prestataires de services internes et externes (cela devrait être l'occasion d'externaliser de nombreuses activités que l'administration est moins bien placée pour exercer) ; on retrouve le principe 18 ;
- comparer les grilles salariales du public et celles du privé. On se serait évité ainsi les errements du protocole Durafour du 9 février 1990 sur la rénovation de la grille des classifications et rémunérations. Cette réforme a privilégié les catégories C et D, alors qu'il est avéré que les « bas salaires » de la Fonction publique sont dans l'ensemble plus favorables que ceux du privé, mais qu'au contraire les cadres y sont beaucoup moins bien traités. Le protocole est, pour des raisons politico-syndicales, allé à contre-courant de ce qui aurait été nécessaire.

Les deux marchés du travail, public et privé, sont peut-être en équilibre. Si tel est le cas, l'ajustement ne pouvant se faire par les prix se fait par la qualité des personnels et les files d'attente.

Ceci étant dit, il ne faut pas se dissimuler la difficulté concrète qu'il y a à mesurer la performance, dès lors qu'elle n'est pas monétaire, mais multidimensionnelle. Quiconque a conduit des entretiens d'évaluation avec des collaborateurs mesure la difficulté de l'exercice. L'application du principe 7 n'est jamais facile.

Pendant, il ne faut pas tirer prétexte de ces difficultés pour ne rien faire. Si l'appréciation de la performance est difficile au plan individuel, parce que bruitée par des aléas sur lesquels les individus ont peu de prise, elle est plus facilement mesurable pour un collectif de travail. La situation la plus favorable est celle où la compétition peut être organisée entre unités de même type (services régionaux d'une administration nationale). Les dispositifs existants de notation, de promotion au choix, de modulation des primes autorisent une gestion active dans ce domaine. Ce n'est pas seulement une affaire de courage des responsables, nous dit Jean-Jacques Laffont. Il faut aussi prendre garde au fait que les notés peuvent « capturer » les notateurs ! (cf. principe 8). Ce qui est peut-être trop souvent le cas. Il ne pourrait y être remédié que par une définition plus stricte du rôle des partenaires sociaux et du management.

*Je voudrais maintenant remonter d'un cran dans la hiérarchie des pouvoirs en évoquant un domaine particulier d'application du Modèle de Délégation, celui du pilotage des services (direction d'administration centrale par exemple). Le principal est dans ce cas le ministre de tutelle, l'agent, la direction concernée. Jean-Jacques Laffont ne l'a pas évoqué explicitement. Je crois cependant que beaucoup des inefficiences de notre administration passent par une insuffisante *gouvernance* de ces entités.*

Plusieurs traits caractérisent leur fonctionnement :

- absence d'accord explicite sur les missions entre les services mandataires et leurs mandants politiques ; les tentatives faites par la direction du Budget pour combler ce manque sont louables mais il n'est pas sûr qu'elle suffise à la tâche ;
- management nommé et révocable *ad nutum* sur des critères plus politiques que professionnels ;
- attention insuffisante accordée aux objectifs et à la satisfaction des usagers ;
- *a contrario*, pouvoir excessif des personnels en place, fonctionnant souvent en auto-saisine et en co-gestion ;
- allocation discrétionnaire de ressources aux services ; application du principe des services votés ;
- absence de fongibilité des ressources ;
- caractère fluctuant et imprévisible des moyens disponibles ;
- procédures de contrôle et d'évaluation encore perfectibles...

Mis en place au début des années quatre-vingt-dix, les projets de service et les centres de responsabilité étaient censés pallier ces lacunes. J'aimerais que l'on me rassure sur leur efficacité réelle.

*Une réforme courageuse aurait consisté dans la constitution d'agences au sens anglo-saxon du terme, dotées d'une programmation pluriannuelle et fonctionnant sous des contraintes allégées, y compris en matière de gestion des personnels. L'administration d'État *stricto sensu* ne conservant alors que des tâches de conception, de direction, d'animation.*

### *Conclusion*

Reste la question la plus importante, une fois que l'on s'est pénétré de la nécessité et de l'urgence des réformes. Comment faire ? Jean-Jacques Laffont nous laisse sur notre faim. « L'économie politique » de la Réforme est encore à concevoir.

Quelques idées simples cependant :

*L'acteur historique du changement* : ce sera la classe politique française, si elle est demain, pour cette raison, mise en état d'infériorité sur la scène européenne ou internationale. La modernisation industrielle, la lutte contre l'inflation, le recentrage économique de la gauche, sont le résultat de telles prises de conscience... Je suis donc relativement confiant de ce point de vue...

Deux moyens pour accélérer ce processus, pour parler comme Albert Hirschman :

- *organiser « l'Exit » des opposants* : par application du principe de rachat des rentes. Il faut neutraliser l'opposition de ceux qui sont lésés par une réforme donnée en les indemnisant une fois pour toutes. J'ai tenté il y a quelques années une démarche de ce type vis-à-vis d'informaticiens qui perdaient le bénéfice d'un travail de nuit et d'astreintes devenues sans objet... J'ai rencontré à l'époque l'incompréhension totale de la direction du Budget ;

- *organiser la « Voice » des partisans de la Réforme* : le papier de Jean-Jacques Laffont et ce colloque y contribueront certainement...

## Commentaire

**Edmond Malinvaud**

*Professeur Honoraire au Collège de France*

Nous devons beaucoup remercier Jean-Jacques Laffont. Il nous donne une remarquable synthèse de l'ensemble des travaux académiques qui, portant sur les incitations, ont été élaborés depuis trente ans. Il s'agit de travaux tout à fait pertinents sur le thème de l'État et de la gestion publique. Ce texte, une fois publié, devrait avoir beaucoup de lecteurs. Cela dit, je voudrais intervenir sur trois autres points à la marge du sujet :

- À quel risque nous expose l'ensemble des travaux ainsi synthétisés, une fois qu'ils auront été assimilés et que l'on prétendra en tirer parti quant au contour du secteur public, quant à la régulation du secteur privé, quant à la gestion du secteur public ?
- Que penser du message que Jean-Jacques Laffont ajoute à la synthèse, en d'autres termes, de la « révolution intellectuelle » préliminaire à la réalisation par étapes d'un « État moderne » ?
- Que penser d'une conception de l'État et de la société qui pourrait être comprise comme implicite dans le droit fil du message explicite de Jean-Jacques Laffont et qui serait celle s'appliquant à l'État moderne vers lequel nous irions ?

Jean-Jacques Laffont tire de sa synthèse 21 principes. Certains indiquent clairement la direction de réformes opportunes. Mais d'autres semblent difficiles à appliquer, dans l'état actuel des recherches. Tel est le cas des six principes (2, 5, 6, 13, 15 et 21) qui annoncent l'existence d'arbitrages inévitables. Pour autant que je sache, la littérature contient fort peu de

résultats grâce auxquels nous puissions évaluer les termes de ces arbitrages. Le plus souvent, ces termes ne sont pas connus. Il y a, dans cette situation, le germe du risque que cet état d'ignorance serve de prétexte pour ne rien faire, ou pire, qu'il soit invoqué pour justifier l'absence totale de rigueur dans les décisions concernant le transfert au privé de certaines activités, la régulation du secteur privé ou la gestion du secteur public.

Je suis sensibilisé à ce risque, car j'ai crû constater que, depuis trente ans, le laxisme a parfois remplacé la rigueur qui avait été antérieurement introduite dans les choix d'investissements publics, cela grâce à la définition et à l'application de calculs économiques. Certes, les justifications données de ces calculs n'étaient pas aussi robustes que leurs promoteurs le prétendaient. On l'a d'abord dit, et on l'a ensuite clamé, ce qui a discrédité le calcul économique. Dès lors, il a été loisible de démobiliser les équipes qui s'occupaient de cela dans les ministères et d'en revenir parfois sans vergogne aux pratiques laxistes d'antan.

C'est pourquoi j'ai peur que la littérature remarquable dont Jean-Jacques Laffont nous a présenté les lignes de force ne finisse un jour par être prise comme argument pour justifier n'importe quoi, même le moins avouable. Il pourrait en être ainsi si la littérature en question en venait à être dite obscure pour le non-spécialiste et ne conduisant, dans la bouche du spécialiste, qu'à des résultats non opératoires car trop peu déterminés. Nous devons veiller à ce qu'une telle conséquence perverse ne se concrétise pas.

Jean-Jacques Laffont nous appelle à une révolution intellectuelle. Celle-ci est certes assez voisine de celle qui a affecté l'enseignement de l'économie publique dans le monde académique, voisine elle-même du déplacement des objectifs de recherche des théoriciens de l'économie publique. Il y a cependant un écart entre la révolution intellectuelle à laquelle nous sommes conviés, pages 118, 133, 140, 144 et 145 du texte, et ce qui a motivé chez beaucoup le déplacement des objectifs de recherche, donc tous les travaux dont Jean-Jacques Laffont a fait une remarquable synthèse.

Jean-Jacques Laffont nous adjure de tenir compte des changements de la société moderne, de regarder la France telle qu'elle est et non à travers l'image que nous souhaiterions en avoir, de convenir que la bienveillance se rétracte de notre secteur public. Je crains malheureusement qu'il n'ait en grande partie raison. Mais, à ce sujet, je voudrais faire trois remarques :

- ce constat ou ce diagnostic n'est pas un résultat direct des travaux théoriques dont il a fait part ;
- ce constat peut aussi pousser certains d'entre nous à vouloir mener un combat contre la dérive préoccupante des normes éthiques, conjointement avec le combat contre la sclérose d'une partie de notre secteur public ;
- toutefois, ce que les travaux théoriques nous aident à mieux comprendre, c'est pourquoi des normes éthiques durablement tenables ne peuvent plus être aujourd'hui ce qu'elles nous paraissent devoir être hier, quand les occasions de leur préférer l'intérêt personnel étaient moins fréquentes.

La complexification croissante des sociétés et des démocraties modernes, jointe à la mondialisation, doivent nous conduire à repenser ces normes éthiques, mais aussi à y valoriser avec acharnement la bienveillance.

Supposons en effet que nous interprétions abusivement la révolution intellectuelle à laquelle Jean-Jacques Laffont nous convie comme consistant en la reconnaissance de ce que le monde moderne serait fait d'individus cyniques exerçant à leur avantage les fonctions professionnelles qui leur sont attribuées (Jean-Jacques Laffont nous demande seulement de reconnaître la possible présence d'une proportion, même faible, de tels individus). Supposons que les professeurs des universités basent intégralement leur enseignement sur la reconnaissance de ce cynisme. Supposons que les professeurs du secondaire transmettent à leurs élèves cette idée. Eh bien ! Compte tenu d'autres caractéristiques du monde moderne, il y aurait de sérieuses chances que l'idée en question devienne réalité.

Sachons donc regarder avec lucidité les problèmes auxquels nous sommes confrontés et qui impliquent évidemment de nombreux changements dans les directions suggérées par Jean-Jacques Laffont. Mais « ne jetons pas le bébé avec l'eau du bain ».



## Commentaire

**Laurence Tubiana**

*Conseil d'Analyse Économique*

Le rapport de Jean-Jacques Laffont traite du dysfonctionnement de l'État lié à la recherche par l'agent public de son intérêt personnel. Ce dysfonctionnement est double : l'un, politique, tient au marché conclu entre élus et citoyens (et dont il y a peu de chances qu'il débouche sur l'optimum social), l'autre, administratif, tient au comportement des agents de l'État qui mettent à profit les asymétries d'information pour maximiser leur intérêt personnel. Ses réponses, très synthétiques, réunissent les deux piliers de la modernisation de la théorie économique : d'une part, les apports de la nouvelle économie politique, tant positive que normative, de l'autre, la théorie des incitations. Pour gérer les rentes d'information, et les faire se révéler, il propose, soit le recours au marché (privatisation), soit le recours à des instruments qui imitent le marché.

La question de l'information est effectivement centrale, mais il faut néanmoins se demander si des processus de négociation répétée ne donnent pas, comme l'enseigne la théorie des jeux, des résultats plus bénéfiques (pour la révélation de l'information) que le soupçon généralisé auquel semble inviter Jean-Jacques Laffont.

Il faut aussi se demander si la notion d'efficacité des services publics est toujours la même, ou si les attentes des citoyens en ce domaine n'ont pas fortement évolué au point que l'on pourrait parler d'un État « post moderne ».

Jean-Jacques Laffont fait l'hypothèse que la préférence collective étant donnée, il y a différentes manières de la satisfaire, en arbitrant entre différents « agendas ». Mais il ne précise pas que le mode d'organisation pour la satisfaire est influencé par la nature même de l'institution : dans le cas d'une Éducation nationale conçue pour délivrer le même enseignement partout sur le territoire et à tous les groupes sociaux, le type de réponse aux dysfonctionnements n'est pas le même qu'avec un autre système institutionnel.

Dans l'affaire de la « vache folle », le problème n'est pas tant de savoir si la France a eu tort de ne pas assurer la compatibilité de son système national de sécurité alimentaire avec le système européen : l'affaire montre que l'opinion publique est désormais partie prenante de la décision au même titre que les rapports d'experts.

Enfin, qui va décider de la réforme ? Non seulement l'agenda des politiques ne coïncide pas nécessairement avec celui de l'intérêt général, mais la définition de ce dernier fait l'objet d'une compétition tant au sein de la France qu'au sein de l'Europe. Et si c'est à l'économiste de lancer le processus, l'application des principes énoncés par Jean-Jacques Laffont aura tout des travaux d'Hercule.

# La programmation des infrastructures de transport

## Étude de cas<sup>(\*)</sup>

**Dominique Bureau**

*Conseil d'Analyse Économique*

### Introduction

Dans son rapport sur l'État et la gestion publique « Étapes vers un État moderne : une analyse économique », Jean-Jacques Laffont met en avant les limites de la microéconomie normative traditionnelle, telle qu'elle s'est développée et a été utilisée pour éclairer l'action publique depuis les années soixante. Il observe en effet que les méthodes développées dans ce cadre font l'hypothèse d'un Gouvernement bienveillant et informé, ce qui néglige les problèmes incitatifs soulevés par la délégation des décisions à des acteurs, qui sont en général soumis à des conflits d'intérêts. Son analyse le conduit à dégager vingt et un principes de bonne gestion publique. L'ensemble se présente comme un code de bonnes pratiques, comparable dans l'esprit qui l'anime à celui établi par Cadbury pour le gouvernement des conseils d'administration dans les entreprises privées.

La comparaison des deux documents montre cependant deux différences majeures : les propositions de Laffont couvrent un champ extrêmement vaste, puisque c'est l'ensemble de la gestion publique qui est concernée ; sa démarche est d'abord de nature théorique, les vingt et une propositions découlant d'une analyse très fondamentale des problèmes de choix public. La conséquence assez naturelle est que celles-ci sont sensiblement plus générales et plus abstraites que celles du rapport Cadbury ou des guides de bonnes pratiques usuels. Ceci suggère donc d'en discuter la portée et la pertinence, non seulement en considérant les hypothèses qui sous-tendent l'analyse, mais en examinant aussi leur caractère opérationnel.

(\*) Document annexe au colloque.

C'est ce second aspect que l'on se propose ici d'aborder en prenant un cas particulier : la programmation des infrastructures de transports. Outre qu'il s'agit d'un domaine important pour l'intervention publique, puisque c'est un poids lourd de l'investissement public avec 90 milliards environ d'investissements annuels et essentiellement publics, ce secteur présente un double intérêt : l'approche traditionnelle de l'économie publique, correspondant dans ce cas à ce qu'il est convenu d'appeler le « calcul économique », y a été particulièrement développée ; il permet de tester la pertinence de la grille d'analyse proposée en dehors des deux domaines de la politique des rémunérations et de personnel, et de la tutelle des entreprises publiques, qui semblent constituer ses points d'application les plus immédiats.

Il s'agit ici d'un exercice préliminaire, qui consiste simplement à suivre la démarche du rapport Laffont à propos des problèmes actuels de politique d'infrastructures de transport. On part donc de la démarche traditionnelle pour apprécier dans quelle mesure celle-ci est effectivement insuffisante (première partie). Puis on passe en revue systématiquement les vingt et un principes proposés, en essayant de voir ce qu'ils peuvent évoquer pour la politique des transports (deuxième partie).

## **Transports et calcul économique**

### *L'état de l'art*

Le rapport Boiteux « Transports : pour un meilleur choix des investissements » (1994) visait à assurer une plus grande rigueur dans l'évaluation des projets d'infrastructures de transport, grâce notamment à une harmonisation des méthodes utilisées pour établir la rentabilité économique et sociale des projets. Il apparaissait alors que ces méthodes différaient sensiblement d'un mode de transport à un autre, et que pour un même projet les écarts entre les estimations prévisionnelles des différents services d'études pouvaient être considérables. Dans ces conditions, le calcul économique ne pouvait remplir son objectif, qui est de fournir une vision synthétique des coûts et avantages des projets pour éclairer les décisions publiques.

Des progrès semblent avoir été réalisés en ce domaine, l'harmonisation des méthodes facilitant l'émergence d'un consensus, ou permettant de circonscrire les éléments de divergence à des points particuliers ayant un sens pour le projet étudié et en révélant les points clés de l'évaluation socio-économique.

Jusqu'à présent, ces progrès concernent essentiellement les projets d'infrastructures nouvelles interurbaines. Pourtant, le recours aux méthodes coûts-avantages est aussi pertinent pour les transports urbains. L'implication des économistes dans ce secteur suite aux contributions de Vickrey, il y a une trentaine d'années, traduisait justement le constat que l'approche purement technique consistant à ajuster les capacités routières y était devenue insuffisante. Celui-ci montrait aussi qu'il convenait d'utiliser des instruments tarifaires pour réguler la congestion.

Un effort de transparence demeure nécessaire en ce domaine, de même d'ailleurs que pour les projets d'infrastructures dont la consistance et les choix d'exploitation sont fortement imbriqués. Le groupe de travail Conseil Général des Ponts et Chaussées/Direction de la Prévision (1996) avait estimé que cela passait par :

- l'établissement d'un programme détaillé de rénovation des outils d'évaluation de la demande, qui doit aller jusqu'à leur certification, car si l'on dispose actuellement de modèles connus et assez adaptés, il demeure un réel problème dans l'utilisation de ceux-ci ;
- une réflexion sur la politique de développement des modèles dans l'administration, étant donné l'existence de modèles internationaux et de cabinets privés d'expertise ;
- l'élaboration d'une circulaire adaptée aux choix d'investissements en milieu urbain, précisant par exemple le choix des valeurs du temps, les modèles d'évaluation de la décongestion de la voirie, la valorisation des petits gains de temps, l'estimation des effets environnementaux, les clés de passage entre heures de pointe et heures creuses, ou entre jour moyen et année, etc. ;
- la réalisation simultanée de notices techniques complétant une telle circulaire, par la présentation d'exemples-types d'évaluation.

Parallèlement, il apparaissait nécessaire d'approfondir les réflexions plus théoriques dans deux directions : la poursuite de la recherche sur la prise en compte des effets structurants des infrastructures ; l'analyse des nouveaux outils de régulation du trafic en milieu urbain.

Le second domaine d'insatisfaction actuelle vis-à-vis des évaluations de rentabilité des infrastructures de transport concerne la rentabilité financière des projets, dont la connaissance est déterminante lorsque le projet n'est pas rentable pour l'opérateur, pour calibrer la subvention nécessaire, ou pour définir les conditions des concessions (durée et tarifs notamment). Les calculs réalisés semblent alors très fragiles, et insuffisants en tout état de cause pour encadrer la discussion sur le bouclage financier du projet avec les acteurs concernés. En particulier il ne semble pas (ou plus) exister de doctrine établie en France concernant le taux de rendement qu'il faut garantir aux opérateurs, notamment aux opérateurs publics.

Le premier type de questions soulève sans aucun doute de multiples problèmes méthodologiques, qui sont actuellement examinés au Commissariat général du Plan dans le cadre du groupe Boiteux. Ceux-ci ne semblent pas cependant de nature à remettre en cause les méthodes utilisées dans leur principe. Le second point mérite en revanche plus d'attention car il affecte directement la mise en œuvre des politiques d'infrastructures de transport.

### *Divergence des rentabilités et financement*

Outre la prise en compte éventuelle d'externalités environnementales, le principal écart entre la rentabilité sociale et la rentabilité financière d'un

projet réside dans la manière de prendre en compte ses avantages. La rentabilité sociale intègre le surplus du consommateur, c'est-à-dire le consentement à payer des utilisateurs pour le projet. La rentabilité financière n'en retient que la partie que s'en approprie l'opérateur sous forme de recettes du trafic.

Selon les cas, l'appropriation du surplus que pourrait réaliser l'opérateur est excessive, ou au contraire insuffisante pour assurer le financement du projet. Ceci légitime l'intervention publique. Comme le notent Arbulu et Vaslin dans leur contribution au récent volume de la Revue d'Économie Financière (n° 15, 1999, duquel sont tirés, sauf mention contraire, les exemples et opinions rapportés dans la suite de l'exposé) à propos du financement des infrastructures par la Bourse au XIX<sup>e</sup> siècle, l'État doit alors réaliser l'adéquation entre deux intérêts *a priori* opposés : celui de l'actionnaire qui attend de son placement une rentabilité correspondante à son niveau de risque ; et celui de l'usager qui veut utiliser le service public dans les meilleures conditions, l'État intervenant à partir du moment où l'équilibre n'est plus respecté.

Ce conflit entre rentabilité sociale et rentabilité privée est surtout perçu comme aigu pour les projets jugés socialement rentables, mais qui nécessitent une subvention. Cependant, ce n'est pas le seul cas à examiner. Une rentabilité privée élevée ou l'absence apparente de contrainte de financement du projet ne garantissent pas que celui-ci est socialement efficace. D'autres formes de divergence peuvent alors apparaître comme le montrent les deux exemples suivants :

- autoroutes ferroviaires. Dans le cas du projet Lyon-Turin, les évaluations de certaines variantes suggéraient une rentabilité financière supérieure à la rentabilité sociale, qui traduisait le fait que ce projet s'accaparait essentiellement la rente des tunnels routiers existants, plus qu'il ne procurait de surplus « nouveau » ;
- système autoroutier. Fonctionnant seulement sous une contrainte financière, celui-ci a pu abuser de la rente retirée sur les sections les plus rentables, pour la réaffecter à la réalisation prématurée de certaines sections, ou encore de sections pour lesquelles le parti pris autoroutier n'était pas le plus pertinent. Le fait que le financement soit relativement aisé ne dispense donc pas d'une analyse et d'une optimisation de la valeur sociale des projets.

Cette diversité des formes de conflits entre rentabilité collective et financement des projets traduit quatre caractéristiques des infrastructures de transport :

- un degré de saturation très variable des infrastructures, d'un mode à l'autre ou d'une section de réseau à une autre. Il en résulte que selon les cas, la tarification économique de la congestion permettrait de financer certaines infrastructures, alors que d'autres s'apparentent à des biens publics purs ;
- un pouvoir de marché des opérateurs très variable lui aussi, selon le degré de substituabilité existant entre les différents modes de transport pour le segment de marché considéré ;

- de nombreuses externalités, positives ou négatives. Dans le cas de la route, il y a par exemple complémentarité entre les autoroutes et leurs prolongements. À l’opposé, on observe en urbain qu’une fraction importante des avantages procurés par une voirie nouvelle provient de la désaturation des infrastructures existantes. Plus généralement, les projets d’infrastructures sont souvent des projets complexes, présentant diverses variantes, et dont la rentabilité peut dépendre des décisions de multiples acteurs, notamment pendant la phase d’exploitation. Les conditions de gestion de la voirie apparaissent ainsi cruciales pour l’évaluation des projets de transport en commun en centre ville. De même, la déréglementation du transport aérien a profondément modifié les perspectives d’exploitation des lignes nouvelles ferroviaires à grande vitesse ;

- l’importance des risques associés à la réalisation de ce type d’opération. Pour les infrastructures de transport, Crémieux met au premier plan les risques commerciaux dus à l’incertitude sur les prévisions de trafic. Ces risques sont en effet particulièrement élevés, compte tenu de la durée de vie des infrastructures et de la sensibilité des trafics à leur environnement concurrentiel. Cette durée de vie longue, relativement à l’horizon des décisions d’investissement dans l’industrie par exemple, accroît aussi pour les opérateurs les risques financiers (taux, change, inflation...). À cela il faut ajouter les risques techniques, à la fois au niveau de la construction (surcoûts, délais) et de l’exploitation (maintenance, renouvellement, coûts de fonctionnement). Enfin, on ne peut ignorer d’éventuels risques juridiques ou politiques.

Ces caractéristiques expliquent en partie l’hétérogénéité des conditions de financement des infrastructures de transport observée par Matheu :

- les collectivités territoriales sont le principal financeur des routes. Elles interviennent y compris sur les routes nationales, qui sont alimentées par les contrats de plan État-Régions, accords pluriannuels conclus en l’État et les Conseils régionaux ;

- les autoroutes concédées sont financées par les sociétés autoroutières (six sociétés d’économie mixte et une entreprise privée), qui dans la pratique financent les tronçons nouveaux principalement avec les péages des sections amorties ;

- le système ferroviaire, hier SNCF, aujourd’hui couple RFF-SNCF, est chroniquement déficitaire et les usagers ne payent en réalité qu’une modeste part ;

- les investissements nouveaux de la RATP ont longtemps été payés selon une clé immuable, 40 % pour l’État, autant pour la Région et 20 % par l’entreprise avec des emprunts garantis par la Région ; cette clé, dite 40-20-20, évolue depuis quelques années vers des chiffres plus proches de trente pour l’État et cinquante pour la Région, voire au-delà ;

- les transports urbains de province sont souvent concédés à des exploitants, avec une division des charges entre contribuables et usagers propre à chaque agglomération ;

- pour les ports de commerce, la part de l'État, significative, correspond au financement d'ouvrages d'intérêt général tels que digues et chenaux ;
- les investissements aériens sont largement autofinancés.

On observe que le financement entièrement privé est quasi inexistant. Son champ se trouve limité par le fait que le niveau d'équipement français en infrastructures autoroutières et en lignes ferroviaires à grande vitesse est aujourd'hui très élevé.

Par ailleurs, on perçoit dans ce tableau le développement des mécanismes de cofinancement entre l'État et les collectivités territoriales depuis les lois de décentralisation. Ces deux derniers facteurs (niveau d'équipement, cofinancement) font des estimations de rentabilité financière un élément-clé du processus d'engagement des projets puisque, soit celles-ci conditionnent leur réalisation, soit elles sont déterminantes pour le partage de la rente éventuelle entre les différents acteurs.

Peut-on mieux objectiver cette évaluation ? Pose-t-elle des problèmes méthodologiques particuliers, notamment par rapport aux calculs de rentabilité collective ?

À cet égard, un point souvent mis en avant est la forte sensibilité du besoin de subventions nécessaires pour assurer le financement d'un projet au taux de rentabilité choisi, comme le montre Bonnafous. Pour autant, on ne peut véritablement considérer qu'il s'agit là d'un problème spécifique aux évaluations de rentabilité financière. Le bilan pour la collectivité (valeur actuelle sociale nette du projet) exhibe le même type de sensibilité : contrairement au choix de la politique tarifaire, par exemple, qui affecte le partage du surplus entre l'opérateur et les utilisateurs de l'infrastructure, la sensibilité de la valeur sociale du projet au taux de rentabilité visé est en effet assez similaire à celle de la valeur du projet pour l'opérateur.

Le problème rencontré provient en fait de ce que l'on tend à prendre comme critère le taux de rentabilité interne (TRI) et non le bilan actualisé. On sait pourtant que dans les deux cas, maximiser le taux de rentabilité interne risque de conduire à des choix inadaptés, notamment lorsqu'il s'agit de choisir entre variantes des projets. Ce recours au TRI apparaît en fait comme une tentative pour échapper à la nécessité de définir *a priori* le taux de rendement visé. Malheureusement ceci constitue une mauvaise solution puisque le critère retenu est intrinsèquement limité, et qu'il apparaît même impraticable. On peut en revanche se demander si la fixation du taux de rendement requis diffère ou non dans les deux cas, et si celle-ci est particulièrement difficile à propos de la rentabilité financière. Pour cela il convient d'examiner l'articulation entre les deux taux utilisés, selon que l'on considère la rentabilité sociale (taux d'actualisation public) ou la rentabilité pour l'opérateur (taux de rentabilité requis).

### *Taux d'actualisation public et rentabilité garantie aux opérateurs*

L'étalement et le décalage dans le temps des coûts et bénéfices d'un projet font jouer un rôle essentiel à ce taux de rendement requis dans l'évaluation des projets d'infrastructures de transport. Du point de vue collectif, celui-ci doit rendre compte de la manière dont les consommateurs arbitrent entre les sacrifices faits aujourd'hui sur les consommations, du fait du prélèvement sur les ressources économiques que représente la réalisation du projet et qui pourrait trouver des usages alternatifs d'une part, et les gains de consommation futurs d'autre part. Le calcul de rentabilité financière traduit ce même arbitrage pour les investisseurs privés concernés, ce qui conduit alors à se référer aux taux d'intérêt du marché.

Dans un contexte de marchés financiers parfaits, c'est-à-dire avec un système complet de marchés à terme et en supposant les anticipations parfaites, les taux d'intérêt de marché reflètent la valeur sociale du capital. Il n'y a pas alors de divergence à considérer entre le taux d'actualisation public et le taux de rendement requis pour les opérateurs : les contraintes et arbitrages intertemporels reflétés dans les taux d'intérêt sont en effet les mêmes ; l'efficacité globale de la production réclame que les décisions publiques soient fondées sur les mêmes taux que celles du privé.

Comme le soulignent Martimort et Rochet (1998) dans leur étude pour la Direction de la Prévision sur le partage Public-Privé dans le financement de l'économie, le fait que les projets à considérer soient risqués ne met pas nécessairement en cause l'égalité entre taux d'actualisation public et taux de marché. Ceci nécessite en revanche de corriger du risque le taux d'actualisation retenu, quel que soit le type d'investisseur, public ou privé. La correction à opérer dépend principalement de la corrélation entre les revenus générés par le projet et le portefeuille de marché (« bêta »).

Jusqu'au début des années quatre-vingt (rapport Malinvaud), le Commissariat Général du Plan définissait un taux d'actualisation public qui s'inspirait des idées précédentes d'efficacité économique intertemporelle. Cependant, il s'agissait d'un prix « fictif », calculé indirectement à partir d'une projection de la productivité marginale nette du capital. L'absence de référence aux taux du marché se justifiait alors par le cloisonnement des marchés financiers et l'impact des politiques conjoncturelles sur les taux d'intérêt. Le passage d'une économie de financement administré et d'endettement à une économie où les marchés financiers sont développés et s'internationalisent conduirait sans doute à donner plus d'importance aujourd'hui aux taux du marché pour évaluer le taux d'actualisation public.

En théorie, l'existence d'imperfections sur les marchés financiers peut cependant justifier un écart résiduel entre le taux d'actualisation public et le taux de rendement requis par des investisseurs privés. Les deux arguments principaux pouvant justifier un taux d'actualisation public plus faible sont ceux d'Arrow et Lind : alors que les investisseurs privés ne peu-

vent diversifier complètement leur portefeuille, l'État, par sa taille, peut éliminer tout le risque diversifiable ; en diluant par ailleurs les risques sur tous les contribuables, il partage les risques entre un plus grand nombre d'individus.

Martimort et Rochet considèrent cependant que cette analyse, qui suggère que le financement privé est systématiquement dominé par le financement public, souffre d'une faiblesse fondamentale : elle suppose que l'État est bienveillant et n'a aucune contrainte d'engagement. En écho, Crémieux observe qu'en pratique, le recours à des investisseurs privés se justifie par le fait que ceux-ci apparaissent plus à même de réaliser des infrastructures lourdes devant être conçues dans une perspective de développement durable, les États, « maîtres des horloges », apparaissant soumis en fait à des contraintes fortes de court terme.

Il ne faut pas par ailleurs sous-estimer les capacités des marchés financiers pour assurer le partage des risques associés aux infrastructures de transport, en dépit de leur durée d'amortissement très longue : l'analyse de Penz, qui montre qu'une ingénierie financière de marché adaptée au financement d'investissements électronucléaires semble possible, même si elle reste à inventer, peut s'y transposer ; Reboul montre par ailleurs l'évolution du rôle des assureurs dans les financements de projets. Non seulement, ceux-ci fournissent les polices d'assurance pour les risques aisément mutualisables, mais ils offrent aussi une fonction de « risk management », visant à identifier tous les risques et à proposer des alternatives pour répartir les risques lorsqu'il n'y a pas de solution d'assurance.

Ceci suggère que le taux d'actualisation public à retenir pour un projet et le taux de rentabilité à assurer aux financeurs de celui-ci n'ont pas de raison de diverger dans des proportions considérables. Dans la mesure où, de plus, l'évaluation du surplus du consommateur et celle des recettes du trafic réclament fondamentalement la même connaissance de la demande adressée au projet, l'idée que l'on saurait évaluer correctement la rentabilité sociale des projets sans pouvoir en appréhender leur rentabilité financière apparaît donc paradoxale.

Une telle impression n'est cependant pas surprenante si l'opérateur (privé) considéré n'a pas recherché les instruments de partage des risques permettant de limiter les primes requises, ou si l'évaluation socio-économique les a ignorées. Dans ce cas, les difficultés rencontrées à l'occasion du financement conduisent en fait à remettre en cause l'évaluation de la rentabilité sociale du projet, ou son optimisation. Ainsi, on ne peut guère être surpris d'avoir à gérer des contraintes inextricables pour empêcher une structure de financement de projet de faire face à une situation de faillite au bout d'une dizaine d'années, lorsque le projet considéré est engagé à une date très prématurée par rapport à celle que l'on déduirait de l'analyse de sa rentabilité immédiate qui permet de déterminer la date optimale de réalisation.

Ceci conduit finalement à juger que les problèmes d'évaluation rencontrés à propos des calculs de rentabilité financière en ce qui concerne le taux de rendement à considérer traduisent une lacune générale concernant l'analyse des risques associés aux projets d'infrastructures. En découle une recommandation générale d'approfondissement de l'analyse de ces risques et de la rentabilité immédiate des projets d'infrastructures de transport. Lorsque l'on négocie un financement, il convient ensuite d'examiner l'efficacité des instruments de partage des risques qui sont envisagés. Dans tous les cas, c'est-à-dire dès l'évaluation de la rentabilité collective, on devrait justifier les primes de risque retenues (calcul des « bêtas »), ou expliciter les raisons qui peuvent conduire à une exigence de rendement inférieure à celle des investisseurs privés.

L'absence actuelle de tels calculs pour définir le taux de rendement requis pour les opérateurs publics manifeste cependant une négligence plus générale. En effet, cette question ne se pose pas à l'État-actionnaire seulement à l'occasion des projets nouveaux d'extension du réseau, mais devrait aussi bien se manifester lorsqu'il s'agit de fixer les objectifs généraux à l'entreprise publique concernée. Il convient donc de corriger plus systématiquement cette lacune, sachant que dans les secteurs libéralisés, comme les télécommunications, ces éléments sont devenus immédiatement un élément-clé de l'évaluation des charges de service public. On pourrait imaginer que le CIES, par exemple, réévalue régulièrement les taux fixés aux différents opérateurs publics en fonction de l'évolution de leurs marchés.

### *Du calcul économique à la gestion des politiques d'infrastructures de transport*

Ces recommandations ne sont cependant pas suffisantes, car les difficultés rencontrées ne sont pas seulement méthodologiques. Ponsolle observe par exemple, à propos du tunnel sous la Manche, que le « design » détaillé du projet n'a été élaboré qu'en cours de réalisation du projet sous la supervision d'une Commission qui disposait d'une pleine liberté de décision, mais sans responsabilité financière pour les conséquences de celle-ci. Il note aussi qu'il est tentant pour un gestionnaire public de surestimer les possibilités d'utilisation future d'une infrastructure pour en favoriser la réalisation, et de négliger le fait que, dans la phase d'exploitation, la réactivité aux besoins des clients et aux évolutions du marché est déterminante.

Ainsi, la procédure d'évaluation des projets bute en fait sur des problèmes d'information et d'incitations des agents qui y participent. Surestimer (resp. sous-estimer) la rentabilité sociale pour accélérer (resp. retarder) la réalisation d'un projet, puis la sous-estimer (resp. surestimer) pour bénéficier d'une subvention élevée (resp. la limiter) est typique d'un comportement de passager clandestin, de la part de l'opérateur ou de sa tutelle (resp. de la tutelle financière).

Le strict respect de bonnes pratiques d'évaluation (et leur amélioration pour ce qui concerne la prise en compte du risque) est essentiel pour limiter

## 1. Esquisse de bonnes pratiques d'évaluation des projets

### *Principes généraux (cf. Rapport Boiteux)*

Le calcul économique est encore ce qu'il y a de mieux pour évaluer des projets d'investissement. Il a l'avantage de permettre une comparaison de chiffres, même si ces chiffres ne sont pas fabriqués de manière uniforme. Les méthodes utilisées sont en effet les mêmes, dérivées de la théorie des utilités.

Les données, les modèles, varient en fonction des spécificités de chaque segment du marché des transports. Il en résulte une certaine incertitude sur la comparabilité des résultats, qu'il faut réduire le plus possible en uniformisant ce qui peut l'être (indicateurs, valeurs révélées, hypothèses macroéconomiques, etc.) et en « domestiquant » ce qui ne peut pas l'être.

Les externalités positives et négatives doivent être incorporées aux calculs dans toute la mesure de ce que permet l'état de l'art. Pour ce qui ne peut pas l'être, une présentation d'argumentaire est préférable à l'application d'une méthode multicritères qui peut conduire à attribuer une valeur « scientifique » à une présentation qui n'en a pas. L'évaluation ne dispense pas d'une réflexion stratégique en amont, qui est à mener au plan politique.

### *Points clés (cf. questionnaire CIES)*

- Optimisation du projet : date optimale de mise en service ou séquence optimale de réalisation, horizon de calcul et valeur résiduelle des investissements.
- Rentabilité socio-économique. Préciser les valorisations retenues pour les effets non marchands et les éléments permettant d'apprécier la répartition du surplus. Lorsque des projets sont destinés explicitement à assurer des missions de service public ou à réduire des effets externes non valorisables, le coût de ces projets devrait être mis en regard de critères objectifs de réalisation de ces missions ou de réduction de ces effets externes.
- Rentabilité financière pour l'opérateur. Justifier la politique tarifaire. S'il existe une forte différence entre rentabilité financière et rentabilité socio-économique, et si la première est insuffisante pour rémunérer dans les conditions habituelles l'opérateur (par exemple au taux utilisé par l'entreprise), les ressources financières destinées à combler l'insuffisance de rentabilité doivent être indiquées.
- Principales caractéristiques de la situation de référence : évolution de la demande, des prix et des coûts, scénarios macro-économiques sous-jacents, comportements prévus des concurrents, investissements éventuellement élus par le projet, caractère plus ou moins optimisé de la situation de référence.
- Éléments déterminants ou hypothèses critiques de l'évaluation permettant d'en apprécier la sensibilité, notamment les prévisions de demande afférentes au projet.

### *Risque-Irréversibilité*

Justifier les primes de risque retenues et les éventuelles divergences entre les taux d'actualisation utilisés pour la rentabilité sociale et la rentabilité financière. Examiner si la réalisation différée permettrait d'acquérir de l'information favorisant la réduction de l'incertitude sur les coûts ou avantages du projet.

### *Avantages indirects (emploi, aménagement du territoire)*

L'amendement au calcul économique, pour tenir compte d'objectifs macro-économiques ou redistributifs, doit partir de l'idée que seul l'apport spécifique du projet, c'est-à-dire les avantages qu'il procure et qui ne pourraient pas être obtenus par des instruments généraux, tels que la fiscalité par exemple, sont à prendre en compte. En pratique, ceci impose :

- une description et une évaluation rigoureuse des avantages considérés (et aussi d'ailleurs de leurs inconvénients), précisant les déséquilibres qui seraient affectés ;
- le recensement des mesures générales qualitativement les plus proches par leur impact sur l'emploi ou l'aménagement du territoire ;
- une comparaison systématique avec ces mesures de manière à identifier les éléments spécifiques du projet, pouvant justifier que l'on aille au-delà de ces mesures générales. En d'autres termes, il convient de vérifier que les moyens permettant d'atteindre l'impact considéré sont proportionnés.

Ce n'est que dans les cas où cette analyse qualitative laisse ouverte la possibilité d'éléments importants à prendre en compte, qu'il convient d'engager un exercice quantifié d'évaluation des termes correctifs à apporter aux bilans traditionnels.

l'ampleur de ces comportements. L'encadré 1 en esquisse les grandes lignes. S'agissant d'opérations lourdes et complexes (*cf.* Eurotunnel, Éole, Météor ou Orlyval...) dans lesquelles les acteurs n'ont pas intérêt à révéler l'information dont ils disposent, car leurs objectifs sont conflictuels. On ne peut cependant en rester là et faire l'impasse sur les problèmes d'incitations : l'incertitude intrinsèque sur les trafics est suffisamment élevée pour ne pas y ajouter trop d'aléa moral !

L'importance de ces problèmes incitatifs a en fait été reconnue depuis longtemps. En fixant la règle de l'équilibre budgétaire plutôt que la tarification au coût marginal pour que « les entreprises publiques soient plus efficaces et orientées par le marché », et en imposant la compensation des missions de service public pour que « l'État n'oublie pas le poids de ces contraintes », le rapport Nora ne faisait rien d'autre que de chercher à fournir des incitations adéquates à la fois à la tutelle et aux opérateurs publics. Le point intéressant est qu'il reconnaissait que les deux côtés devaient être responsabilisés. Aujourd'hui, il faudrait en ajouter un troisième, avec les collectivités locales.

Le bilan mitigé – car au fond les recommandations en matière d'identification des obligations de service public n'ont été véritablement mises en œuvre que sous la pression des processus de déréglementation – de l'application de ce rapport trente ans après (*cf.* rapport du CAE n° 3) tient en partie au fait que les implications de cette reconnaissance des problèmes incitatifs n'ont pas été véritablement tirées. Ceci est frappant quand on examine la procédure suivie pour l'engagement des projets d'infrastructures, qui certes intègre les deux contraintes de compensation et d'équilibre financier des opérateurs, mais suppose au fond que tout ceci peut se déterminer en information parfaite.

En d'autres termes, on admet la nécessité de responsabiliser les acteurs, mais sans véritablement examiner leurs objectifs ou les limites aux contrats qu'ils peuvent passer, et sans reconnaître qu'il faut faire avec un État qui n'est pas parfaitement bienveillant et informé.

Les travaux développés depuis quinze ans à propos des incitations, de la réglementation et des contrats, notamment par Laffont et Tirole, permettent maintenant de mieux appréhender les arbitrages à réaliser et les instruments susceptibles d'en alléger le coût. Récemment, Laffont en a proposé une synthèse sous forme de vingt et un principes pour un État moderne. Le mérite de cette grille d'analyse est de reposer sur une identification systématique des problèmes fondamentaux que rencontre la gestion publique. Ceci est important pour avoir une vue d'ensemble, et éviter le risque de proposer des solutions « clé en main » séduisantes – clarification des rôles, contractualisation, décentralisation, recours à la concurrence ou au financement privé – mais dont l'application s'avère décevante si l'on n'a pas précisé et respecté les conditions de leur efficacité. Comme on le verra, une étape analytique, examinant de la manière dont ces principes sont appliqués dans le cadre de la politique d'infrastructures de transport, est un moyen d'en identifier les éléments-clés.

## **Application des principes du rapport Laffont**

### *Rationalité limitée*

Les deux premiers principes prennent en compte la possibilité de faire des erreurs, pour essayer d'en atténuer les conséquences.

### **2. Principes de gestion pour un État moderne**

1. Le gouvernement, ayant pris conscience de sa rationalité limitée, envisagera de diversifier les risques de décisions erronées (lorsque cela est possible) en décentralisant les décisions.
2. Le gouvernement organisera le processus décisionnel en arbitrant entre les erreurs du 1<sup>er</sup> type (prendre une mauvaise décision) et les erreurs du 2<sup>e</sup> type (rejeter une bonne décision).

## Principe 1

L'optimisation des projets d'infrastructures ne porte en général que sur quelques points particuliers car elle ne peut être effectuée véritablement sur l'ensemble des variantes imaginables. Dès lors, certains choix – tels que la préférence donnée aux infrastructures nouvelles par rapport à l'aménagement de l'existant, ou à la vitesse plutôt qu'au confort, ou le choix d'un parti pris technologique, entre métro ou RER par exemple, ou celui de phaser ou non certains projets, de privilégier la maintenance curative ou les opérations de gros entretien, ou le rôle dévolu à la tarification pour orienter l'utilisation des capacités – sont effectués *a priori*, avec les risques d'erreur que cela comporte. Ceux-ci sont soulignés par Crémieux qui en fait un argument pour l'implication d'investisseurs financiers, qui apportent la garantie d'expertises contradictoires sur tous les aspects des projets : on se trompera donc moins qu'en maîtrise d'ouvrage public où la seule étude initiale tend à rester la référence.

De même, Martinand souligne que la réforme ferroviaire visait à infléchir les choix d'investissements pour que les logiques de la demande, de la qualité de service et de l'efficacité prévalent sur les logiques techniques ou logiques d'offre.

La diversification des centres de décision, en décentralisant celle-ci, constitue une solution possible. Lorsque les projets sont cofinancés, l'atténuation des risques d'erreur ne sera cependant réelle que si la manière dont l'État intervient ne réintroduit pas des rigidités ou des biais dans les choix. On s'est trouvé dans ce cas dans le passé à propos des choix entre tramways et métros. La règle qui progressivement a émergé s'inscrit dans cette perspective de neutralité puisqu'elle consiste à subventionner les projets de transports collectifs de manière à ce que le choix technologique entre les deux types de solutions ne soit pas affecté.

## Principe 2

L'organisation du processus décisionnel pour arbitrer entre les deux types d'erreurs peut sembler une question plus abstraite. Elle renvoie en fait à des problèmes extrêmement concrets. Ainsi, il y a débat de manière récurrente à propos de la règle suivant laquelle les collectivités qui demandent un projet non rentable à la SNCF doivent en supporter le déficit. Ce débat est souvent rendu difficile par le fait que les deux types d'erreurs doivent être pris en compte pour évaluer l'impact de cette règle : cas où celle-ci permet à l'entreprise d'« extorquer » une subvention excessive, mais aussi cas où les collectivités n'auraient pas été dissuadées de demander la réalisation de projets non rentables.

On peut illustrer les enjeux de ce type d'analyse des deux espèces de risque d'erreurs à partir de deux autres exemples :

- arbitrage entre révélation des équipements improductifs et bonne utilisation de ceux-ci. Pour des équipements s'apparentant à un pur coût fixe, le financement par l'utilisateur peut être un moyen de s'assurer que le surplus des

consommateurs est en rapport avec le coût engagé. La contrepartie qu'il faut assumer est que, si l'équipement est effectivement réalisé, il sera sous-utilisé, puisque la tarification idéale aurait été le coût marginal. Là aussi il y a donc un arbitrage de décision statistique à opérer entre les deux types d'erreurs ;

- irréversibilité associée à la réalisation des projets d'infrastructures de transport. Dans ce cas, l'arbitrage est entre satisfaire immédiatement la demande et attendre pour mieux la connaître, de manière à éviter de réaliser un projet dont la demande demeurera insuffisante pour en assurer l'amortissement. À l'encontre de cette reconnaissance des valeurs d'option, qui peuvent être importantes pour des modes en déclin ou pour lesquels des solutions alternatives concurrentes risquent d'émerger, la tendance a été de précipiter le lancement des nouveaux TGV, sans attendre le retour d'expérience sur les conditions de concurrence avec l'aérien, malgré sa dérégulation.

### *Gouvernement bienveillant avec information décentralisée*

Ce deuxième groupe de principes vise à se prémunir par rapport aux comportements stratégiques des acteurs auxquels est déléguée la mise en œuvre des politiques publiques, qui disposent en général d'informations privées.

### **3. Principes de gestion pour un État moderne**

3. Si le gouvernement veut utiliser une information décentralisée, il doit se soucier de fournir des incitations adéquates pour obtenir des agents économiques une transmission véridique de cette information.

4. Si le gouvernement n'observe que des signaux bruités de l'effort de ses agents, il lui faut mettre en place des rémunérations en fonction des performances pour motiver ses agents à l'effort.

5. En présence d'information cachée (sélection adverse), un système incitatif optimal doit arbitrer entre efficacité et création de rentes informationnelles coûteuses en termes de fonds publics et d'inégalité distributive.

6. En présence d'action cachée (risque moral), un système incitatif optimal doit arbitrer entre partage du risque et efficacité de l'effort.

7. Pour optimiser les incitations, on identifiera les prestations attendues que l'on cherchera à mesurer du mieux possible et on veillera à ne pas les multiplier pour faciliter leur mesure et leur valorisation.

8. Le gouvernement a trois façons de lutter contre la capture des régulateurs :

- diminuer les enjeux de collusion ;
- renforcer les incitations des régulateurs en augmentant leur rémunération s'ils transmettent de l'information vérifiable défavorable à l'agent ;
- augmenter les coûts de transaction de la collusion

3. Autant que possible, le gouvernement doit organiser la concurrence dans ses propres services lorsque ce n'est pas un obstacle aux nécessaires coordinations.

### Principe 3

Comment éviter que la mise en avant par les opérateurs de soit-disant avantages « indirects » divers, concernant par exemple l'emploi, l'aménagement du territoire, ou la promotion des exportations, ne forcent la décision d'entreprendre des projets dont la rentabilité socio-économique est en fait douteuse ? Comment se prémunir ensuite contre « l'apparition » de surcoûts ou la révision à la baisse des trafics lorsqu'il s'agit de calibrer les subventions ou compenser les pertes des opérateurs ?

Comme on l'a déjà indiqué, l'application rigoureuse de bonnes pratiques d'évaluation ne suffit plus dès lors que l'information est en partie décentralisée. Il faut prendre en compte les incitations des acteurs concernés, en supprimant, en premier lieu, les dispositifs leur permettant de se comporter en passant clandestin. Il n'est pas surprenant, en matière routière par exemple, que les collectivités locales manifestent une forte préférence pour les parti pris autoroutiers par rapport aux aménagements de l'existant, dès lors que le financement des premiers est perçu comme gratuit par celles-ci, et que la rareté des fonds budgétaires apparaît au contraire extrêmement contraignante pour les seconds. Il en va de même avec les clés de financement utilisées en région Île-de-France, qui jusqu'à présent impliquaient de manière très différente les collectivités au financement de l'investissement, du matériel roulant, puis de son exploitation, la région étant fortement impliquée dans les projets d'extension du réseau, mais non au niveau de l'exploitation où interviennent, outre l'État, les départements.

Souvent, les problèmes incitatifs rencontrés à l'occasion de la sélection des projets révèlent des problèmes plus généraux de la politique des transports, qui doit clarifier les responsabilités des uns et des autres (« qui décide paye »), préciser les objectifs fixés aux opérateurs publics, et les contrôler par une gouvernance efficace. Sans cela, il faudrait un miracle pour que les décisions d'infrastructures, qui structurent cette politique, soient prises efficacement.

De manière plus spécifique, il faut éviter les divergences artificielles entre rentabilité sociale et rentabilité privée des projets. Privilégier le financement par l'utilisateur, notamment lorsque celui-ci est économiquement justifié, y concourt. Le principe de la prise en charge, par les collectivités demandeuses, des externalités telles que le développement régional ou l'emploi local que celles-ci mettent en avant s'inscrivait dans cette perspective. Le développement depuis une quinzaine d'années des mécanismes de cofinancement a cependant réduit la portée de cette approche, puisque l'on est passé de compensations incitatives à des clés de financement fixées *a priori*. Dans ces conditions, l'évaluation de leur rentabilité collective n'apparaît plus comme un élément déterminant du choix des projets, les travaux du Commissariat Général du Plan (groupe Bonnafous) suggérant même qu'il est bien difficile d'apprécier les logiques allocatives ou distributives qui président à leur sélection. Ce constat valide sans aucun doute l'approche de Laffont quand il met en avant que l'économiste ne peut négliger les écarts à l'hypothèse du gouvernement bienveillant informé.

#### 4. Le mécanisme LVPR (source Tirole)

Engel, Fischer et Galetovic ont proposé l'introduction de contrats BOT (Build-Operate-Transfer) à durée de concession endogène, qui ont guidé la conception de quelques enchères de concessions autoroutières au Chili. L'enchère ne porte pas sur le péage ; en fait, l'autorité concédante choisit un plafond pour ce péage. L'entreprise moins-disante (la gagnante de l'enchère) est celle qui demande la valeur actualisée des péages la plus faible. La concession s'arrête lorsque cette valeur est atteinte. La durée de la concession s'ajuste donc à la réalisation des péages. L'idée est donc d'assurer le concessionnaire vis-à-vis du risque de demande. Le mécanisme est appelé LPVR (Least-Present-Value-of-Revenue auctions).

La proposition d'Engel et de ses coauteurs a deux avantages principaux par rapport à l'approche classique.

Tout d'abord les prédictions de trafic perdent beaucoup de leur importance pour les entreprises (à ceci près que la durée de la concession ne peut être étendue au-delà de l'infini et donc l'assurance n'est pas parfaite). L'entreprise la plus efficace technologiquement a donc une probabilité plus élevée d'être sélectionnée par l'appel d'offres. Moins de ressources privées sont consacrées à l'estimation de la demande. Enfin, les problèmes du financement sont allégés.

Le second bénéfice est la simplification du mécanisme de révision des contrats. À chaque instant, le manque à gagner associé à la confiscation par l'autorité concédante de l'infrastructure du concessionnaire est relativement bien défini, en supposant connus les frais de maintenance et de commercialisation. Par exemple, si ces derniers sont nuls, le manque à gagner est égal à la différence entre l'offre du concessionnaire et les revenus accumulés depuis le début de la concession. L'autorité concédante peut plus facilement que dans les contrats traditionnels mettre le concessionnaire en concurrence lors de changements majeurs désirés dans le contrat sans pour autant exproprier le concessionnaire.

La théorie des incitations suggère également quelques limites du mécanisme. De même que les contrats de type « cost plus » donnent peu d'incitations à réduire les coûts, le mécanisme LPVR crée des incitations très faibles pour le concessionnaire en matière de qualité (service, marketing, innovations tarifaires, liaisons complémentaires...). Il n'y a pas de miracle ; de telles incitations à la qualité nécessitent un partage de recettes (par exemple, par une durée moins endogène) et non une assurance complète contre le manque à gagner dû à une faible demande. Ce type d'enchères doit donc être accompagné de mesures de surveillance stricte de normes de qualité. Il est sans doute peu adapté à des situations où l'innovation commerciale est particulièrement importante. Enfin, le problème de la maintenance vers la fin de la concession n'est toujours pas résolu.

#### Principe 4

Même pour des projets à fort contenu de service public, comme le sont les extensions de réseau ferré en zone urbaine dense, l'opérateur conserve toujours un rôle déterminant dans la définition du projet et la conduite d'opération. Il doit donc être intéressé à leur réussite, ce qui devrait exclure de subventionner à 100 % les investissements.

#### Principe 5

Le fait qu'en dehors des mécanismes concurrentiels on ne puisse être incitatif sans laisser de rentes est difficile à admettre. Ainsi, on est toujours tenté de repousser la forfaitisation de l'indemnité compensatrice de la RATP au motif qu'elle est excessive compte tenu des gisements de productivité qui existent sûrement. Mais comme on ne les connaît pas et que l'on en reste en fait à un mécanisme de subvention d'équilibre, celle-ci dérive tendanciellement. De même, on renâcle à forfaitiser et transférer les financements nécessaires à la réforme des transports parisiens ou à la régionalisation ferroviaire. Celle-ci demeure donc expérimentale et limitée à l'exploitation, alors qu'elle semble source de dynamisme lorsqu'elle a été mise en œuvre et que sa généralisation rapide serait bénéfique.

#### Principe 6

L'analyse du mécanisme LVPR (*cf.* encadré 4) permet d'illustrer ces arbitrages entre incitations, rentes et partage du risque. Il souligne aussi que si ceux-ci ont toujours un coût, beaucoup peut être fait pour réduire ce coût.

#### Principe 7

La nécessité d'évaluer *ex post* l'efficacité des projets est reconnue : la LOTI posait le principe de telles évaluations. La procédure n'a cependant pas réellement pris son essor, car elle n'est pas réellement conçue comme un élément de mesure des performances, dont le retour d'expérience serait mis à profit pour rendre plus efficaces les choix futurs. C'est dans cette direction qu'il faudrait sans doute la réorienter, avec comme corollaire de mieux identifier *ex ante* les prestations sur lesquelles devront se focaliser la mesure des résultats obtenus.

#### Principe 8

Pour que la mesure des performances modifie les comportements, encore faut-il que les mécanismes de contrôle des opérateurs publics (CIES, conseils d'administration) fonctionnent, ce qui suppose que les « superviseurs » soient incités à effectuer leur tâche, et non à « plaire » à l'opérateur concerné.

#### Principe 9

Le fait de dépendre exclusivement d'un opérateur rend évidemment plus aigu l'arbitrage entre incitations et rentes informationnelles. Savoir recourir à la concurrence, sous une forme ou une autre (enchères, « bench-

marking » – permis par exemple par la décentralisation –, concurrence entre services), est ainsi crucial. La mise en concurrence au niveau des concessions, à laquelle poussent les directives communautaires, est donc une bonne chose de ce point de vue car elle permet d'objectiver les montants des subventions nécessaires. En amont, il faut éviter de sélectionner *a priori* une technologie lorsque des alternatives utilisant différents modes de transports sont possibles. La répartition *a priori* des enveloppes d'investissements entre les différents modes de transports que l'on observe dans certains contrats de plan va évidemment à l'encontre de ce principe.

### *Gouvernement bienveillant et contraintes contractuelles*

La manière dont se développent des comportements stratégiques doit par ailleurs être appréhendée dans la durée, sachant qu'il n'est pas possible d'établir avec les opérateurs des contrats envisageant toutes les contingences susceptibles d'en affecter l'exécution.

## **5. Principes de gestion pour un État moderne**

### *Engagement limité*

10. Pour gérer au mieux en dynamique les asymétries d'information, il faut pouvoir s'engager à certaines inefficacités *ex post*.

11. Malgré la limitation de son mandat, le Gouvernement recherchera des moyens de s'engager intertemporellement pour limiter les effets de cliquet.

12. Lorsque le Gouvernement ne peut pas s'engager à long terme, renoncer aujourd'hui à acquérir de l'information peut atténuer les inconvénients de ce manque d'engagement.

### *Contraintes d'information*

13. La structuration du Gouvernement en plusieurs principaux (peu ou pas coordonnés) doit arbitrer entre coûts de coordination, d'information et d'incitations.

14. La séparation des pouvoirs peut être un moyen de s'engager pour le Gouvernement.

15. La décentralisation du Gouvernement doit arbitrer entre coûts de coordination, d'information et d'incitation.

### *Contrats incomplets*

16. Les contrats que passe le Gouvernement avec les agents économiques sont nécessairement incomplets. Le Gouvernement doit chercher néanmoins à structurer les procédures de renégociation future en s'attachant à préserver les incitations aux « investissements ».

### *Contrats cachés*

17. La séparation des pouvoirs ou des tâches permet de lutter contre les groupes d'intérêt.

## Principe 10

Compte tenu de la durée de vie des infrastructures de transport et de la multitude d'aléas susceptibles d'en affecter les conditions de réalisation et d'exploitation, la vie d'un projet d'infrastructures de transport est inévitablement marquée par des phases de renégociations avec l'opérateur ou le concessionnaire. Il peut s'agir de modifications dans sa consistance au moment de la réalisation lorsqu'un délai important s'est écoulé depuis la décision de lancement ; d'adaptations de la politique tarifaire, notamment lorsque les trafics à la mise en service s'écartent des prévisions ; ou ensuite de modifications de la durée de la concession. Chaque phase de renégociation est évidemment l'occasion pour l'opérateur et l'autorité concédante d'essayer d'en renégocier les termes, le premier essayant alors d'échapper aux incitations à la maîtrise des coûts ou au risque sur les trafics qui étaient associés à son contrat initial, le second essayant d'exproprier l'opérateur si sa concession semble profitable, en lui demandant par exemple de nouvelles prestations.

Pourtant la crédibilité des engagements pris est essentielle. En effet, l'opérateur public qui anticipe qu'on lui refinancera ses projets tous les dix ans, comme l'opérateur privé qui s'attend à pouvoir renégocier sa durée de concession si les choses vont mal, n'ont plus d'incitations à gérer au mieux le projet (contrainte budgétaire lâche). Il en va de même si le concessionnaire privé craint d'être « exproprié ».

Mais cette crédibilité nécessite d'être capable d'accepter, par exemple, une sous-utilisation de l'équipement pour rester dans le cadre d'une gestion privée (*cf.* application du principe 2), ou de bloquer certains nouveaux projets rentables de l'opérateur public qui n'aurait pas tenu ses engagements. Elle peut aussi nécessiter d'accepter certains surcoûts, tels que l'indisponibilité de l'équipement suite à une mise en faillite, ou ceux que représente le recours à une procédure spécifique de mise en concurrence pour un complément au projet, plutôt qu'à un marché négocié avec le concessionnaire en place (qui utiliserait éventuellement mieux toutes les synergies avec le projet initial).

## Principe 11

Pour pallier l'insuffisance d'engagement intertemporel, les gestionnaires des projets sont amenés à favoriser les décisions irréversibles, notamment pour les composantes des projets qui risquent le plus d'être remises en cause. Sans contrôle de ce biais, on aboutit à la situation où ceux-ci poussent toujours les projets dont la rentabilité est la plus incertaine, sachant que les autres finiront toujours par se faire. Pour limiter ce type d'effet, une programmation pluriannuelle est nécessaire.

## Principe 12

Vis-à-vis des opérateurs, l'autonomie de gestion accordée aux entreprises publiques ou le recours au financement privé constituent deux moyens

de renoncer à acquérir des informations qui, compte tenu du manque de capacité d'engagement de l'autorité concédante seraient inévitablement utilisées pour renégocier les termes de contrat passé, conduisant *in fine* à en supprimer les vertus incitatives dès lors que cette perspective est anticipée par les opérateurs.

### Principe 13

La tutelle des projets d'infrastructures de transport est multiple. Au niveau central, elle implique systématiquement, outre le ministère des Transports, les Finances (Budget, et État-actionnaire des opérateurs publics) et l'Environnement (étude d'impact, DUP). À cela s'ajoute le rôle des collectivités locales, qui selon les cas interviennent uniquement au niveau de l'investissement, ou aussi de l'exploitation. Cette multiplicité se justifie par le fait que des informations soumises à l'examen des différentes tutelles se recoupent peu, excepté celles qui sont synthétisées dans le calcul économique. Par ailleurs, c'est un moyen de fournir plus d'incitations aux différentes tutelles en les focalisant chacune sur un objectif. Ainsi celles-ci ne se trouvent pas en permanence soumises à des conflits d'objectifs aigus, ou au risque de se disperser. Cette organisation soulève cependant au cours de la procédure, des problèmes de coordination et d'incitations sur les opérateurs, notamment dans deux directions qui concernent directement l'évaluation de la rentabilité financière des projets :

- comment assurer suffisamment tôt l'évaluation des coûts d'exploitation induits par le projet ?
- comment coordonner les préoccupations environnementales et financières ? Actuellement, celles-ci sont plutôt traitées de manière séquentielle, les premières affectant en général la consistance du projet (tracé, mesures de protection), et les secondes n'intervenant qu'au lancement de la réalisation. L'idée sous-jacente est que la décision de faire le projet n'engage pas sa programmation tant que le financement n'est pas bouclé. Ce principe s'avère cependant souvent une fiction car la réalisation paraît de fait acquise à l'opinion publique. Par ailleurs, l'environnement apparaît plus comme un facteur de dérive des coûts des projets – notamment lorsque la rente à partager est élevée – que comme un élément critique de la décision de le réaliser ou non.

Tout ceci suggère qu'une vision plus coordonnée de la part de la tutelle, synthétisant mieux les considérations de financement, d'environnement et d'exploitation, serait souhaitable aux différentes étapes du processus.

### Principe 14

Pour autant, ceci ne signifie pas qu'il faille chercher à « fusionner » les tutelles. Outre les difficultés d'organisation que cela poserait, une tutelle centralisée trop forte pourrait vouloir s'impliquer dans les décisions quotidiennes de l'opérateur, ce qui remettrait en cause l'engagement à accorder une autonomie de gestion suffisante aux opérateurs. Or, celle-ci est essen-

tielle, comme on l'a vu, si l'on veut qu'ils gèrent effectivement leurs projets et soient réactifs à la demande de leurs clients.

#### Principe 15

La complexité de ces arbitrages entre information, coordination et incitations apparaît au travers de l'analyse de Gilbert et Thoenig sur les mécanismes de cofinancement. Ceux-ci observent en effet que (selon les cas) le cofinancement peut provoquer une perte globale de contrôle, chaque partenaire limitant son contrôle à sa quote-part (contrôle réduit aux acquêts) ou, au contraire, peut, par un renforcement du contrôle croisé, accroître l'efficacité du contrôle, aussi bien sur les dépenses que sur le respect des obligations de financement souscrites par chacun.

#### Principe 16

La présentation du mécanisme LVPR a déjà été l'occasion de montrer comment un dispositif peut être conçu pour faciliter les éventuelles renégociations en cours de projet. Avant cela, il convient bien évidemment de définir suffisamment les projets et en identifier les aléas critiques pour éviter de multiplier les renégociations inutiles.

#### Principe 17

Un autre trait caractéristique de la politique des transports est le rôle des groupes d'intérêt dans toute la procédure de définition, puis de réalisation des projets. Leur implication est même tellement importante que l'on a dû en formaliser l'intervention au sein des diverses consultations du public, ce qui n'empêche pas que nos procédures demeurent sensibles aux possibilités de collusion entre acteurs aux différentes étapes du processus (exemples : l'ingénieur qui accepte des protections environnementales exagérément coûteuses dégradant fortement la rentabilité sociale de son projet pour le faire passer auprès des riverains, qui eux cherchent en fait à s'en approprier la rente ; le maître d'ouvrage qui pousse aux solutions techniques les plus valorisantes pour son opinion publique, même si elles ne sont pas les plus efficaces, ce que l'opérateur accepte facilement en échange d'une moindre attention à ses coûts d'exploitation, etc.).

Pour limiter les effets néfastes de ces collusions potentielles, il faut augmenter le coût de telles collusions, en clarifiant par exemple le rôle des différents acteurs et en les responsabilisant aux coûts induits par leurs demandes. La concurrence a aussi un rôle à jouer ici, comme le montre ce qui s'est passé avec les missions d'intérêt général assurées par le transport aérien régional : longtemps, celles-ci ont servi de justification au monopole d'Air Inter, qui mettait en avant leur coût élevé (bien que seules les lignes à potentiel de trafic relativement fort soient desservies) ; la libéralisation a été l'occasion de clarifier cette tâche de gestion des missions d'aménagement du territoire avec la constitution d'un Fonds spécifique, qui par ailleurs peut mettre en concurrence les opérateurs.

## Gouvernement avec agendas privés

Par agendas privés, on entend que les décideurs politiques disposent de larges marges discrétionnaires, qu'ils n'utilisent pas seulement pour maximiser une fonction de bien-être social.

### 6. Principe de gestion pour un État moderne

18. La privatisation d'activités peut se justifier par les obstacles qu'elle met à la poursuite d'agendas privés par des Gouvernements non bienveillants.

19. La séparation des pouvoirs peut être un moyen de lutte contre la capture des décideurs par les groupes d'intérêt.

20. La limitation de l'engagement, ou la délégation, peuvent limiter les coûts d'éviter la capture ou les méfaits de la capture des hommes politiques par des groupes d'intérêt.

21. La limitation constitutionnelle du pouvoir du Gouvernement doit arbitrer entre efficacité *ex post* et fluctuations excessives des politiques.

#### Principe 18

Le projet de canal Rhin-Rhône était l'archétype de « l'éléphant blanc », coûteux, dont les perspectives de trafic étaient inexistantes, les effets d'entraînement économique impossibles à imaginer rationnellement, et dont les atteintes à l'environnement étaient en revanche manifestes. Celui-ci a été stoppé sur le fil mais ce n'est pas toujours le cas. Ce type de projet dont les coûts sont sans rapport avec les trafics prévisibles, et dont on est bien en peine d'identifier les avantages indirects, occupe en effet une place non négligeable dans les travaux d'études et de programmation des infrastructures. Cet état de fait ne peut s'expliquer seulement par les asymétries d'information avec les acteurs auxquels est en partie déléguée la mise en œuvre de la politique des transports, et par les contraintes contractuelles régissant les rapports avec ceux-ci. La bénévolence des hommes politiques semble ici en cause, dont les agendas privés se manifestent aussi au niveau des choix de tracé, par exemple.

Le recours au financement privé peut constituer une protection contre ce genre de dérive. Certaines expériences malheureuses récentes (à Lyon notamment) ne doivent pas faire condamner trop vite ce type d'approche, mais plutôt pousser à rechercher les conditions de leur bonne utilisation. La perception d'échec que l'on peut en avoir souvent est par ailleurs biaisée car, dans le cas d'un financement privé, les erreurs ou impasses sur les caractéristiques financières se paient immédiatement et de manière très visible par la nécessité de trouver un refinancement, alors que les mêmes erreurs pour un projet public conduisent essentiellement à des remontrances des autorités de contrôle.

## Principe 19

La capture des décideurs par les groupes d'intérêt est par ailleurs d'autant plus facile que l'organisation de l'État s'y prête. Les phénomènes de capture seront ainsi d'autant plus faciles qu'il y a confusion entre les rôles d'acheteur et d'offreur. Le principe de leur séparation tend à s'imposer vis-à-vis des opérateurs. En revanche, le fait que la séparation entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre relève de la même ligne de partage est souvent moins bien perçue, alors même que les difficultés rencontrées pour organiser le débat public sur les projets d'infrastructures semblent résulter pour une part de l'insuffisante séparation des deux tâches, et du manque de formalisation du rôle de maître d'ouvrage, qui doit définir avec soin ses besoins « d'acheteur ».

La régionalisation peut aussi être un moyen d'ouvrir les alternatives entre solutions techniques, alors que le cloisonnement de la tutelle centrale tend au contraire à les restreindre *a priori*.

## Principe 20

En pratique, il est extrêmement difficile de revenir en arrière dès lors que le principe de réalisation d'un projet a été annoncé. Parfois, les pressions environnementales font renoncer. Sinon, on finit en général par le financer, même s'il s'agit d'un « éléphant blanc ». L'argument suivant lequel il est encore temps de stopper un projet dont les avantages attendus sont inférieurs aux coûts restant à engager passe mal. Il apparaît à beaucoup comme une curiosité du raisonnement économique. En conséquence, il est extrêmement facile d'engager la politique des transports pour beaucoup plus que son mandat. La recherche systématique des possibilités de phasage des projets (en tranches fonctionnelles, évidemment) serait un moyen d'éviter ce biais.

## Principe 21

Plus fondamentalement, il faut trouver les moyens d'accroître, notamment en amont, le rôle des avocats du contribuable, puisque c'est au fond celui-ci qui risque d'être l'oublié de la procédure. Là encore, la définition de programmations financières pluriannuelles peut être utile, si elle permet de faire ressentir l'éviction des projets programmés qui sera induite par la réalisation d'un nouveau projet. Surtout, il faudrait que les financements budgétaires associés à ce nouveau projet soient budgétés tôt, pour qu'ils coûtent à celui qui annonce le projet, et non à ses successeurs qui le subissent.

Pour les projets qui sont réalisés après mise en concurrence des concessionnaires possibles, on peut néanmoins admettre que c'est au moment de l'établissement de cette concession que se décide véritablement la réalisation du projet. En revanche, pour les projets où un opérateur public dispose d'un droit exclusif, une règle qui poserait qu'il faut établir les conditions de financement dès la DUP et provisionner dès ce moment les financements budgétaires (quitte à les reprendre si le projet est abandonné) serait proba-

blement préférable à la situation actuelle où faire rêver l'opinion publique avec de beaux projets ne coûte rien, et où la détermination des subventions à verser à l'opérateur public ne peut ensuite être objectivée.

## Conclusion

Ce survol de la politique d'infrastructures de transport suggère tout d'abord que des possibilités d'amélioration sont possibles, dans le prolongement des travaux en cours sur le calcul économique utilisé dans l'administration. À cet égard, une lacune importante concerne la prise en compte du risque associé à ce type de projets, qui explique probablement en partie le paradoxe actuel, selon lequel on saurait évaluer parfaitement l'intérêt socio-économique d'un projet sans cerner simultanément sa rentabilité financière.

L'évaluation de la rentabilité financière des projets d'infrastructures de transport ne soulève pas en effet de difficulté méthodologique spécifique par rapport à celle de leur rentabilité sociale, dont elle n'est d'ailleurs qu'une composante. Que la fragilité de ces estimations soit révélée quand on utilise ces calculs pour déterminer la subvention versée aux opérateurs s'explique par le conflit d'intérêt pour le partage du surplus du projet qui se matérialise alors. Cependant, cette fragilité met en cause l'ensemble de l'évaluation. Dès lors, l'insatisfaction exprimée vis-à-vis des estimations financières conduit à s'interroger sur l'ensemble de la procédure de sélection et de mise en œuvre des projets d'infrastructures.

Y remédier nécessite de mieux évaluer *dès le départ* les facteurs déterminants de la rentabilité financière des projets (trafics, coûts, y compris d'exploitation). L'évaluation des aléas susceptibles d'en affecter la rentabilité devrait en particulier faire l'objet d'un examen systématique, justifiant notamment les primes de risque retenues.

De telles améliorations du calcul économique utilisé dans l'administration ne peuvent cependant véritablement porter leurs fruits que si nos procédures ne sont pas trop sensibles aux groupes d'intérêt, et qu'elles ne privilégient pas dans ce secteur les mécanismes peu incitatifs, soit directement, soit par manque de capacité d'engagement. Ceci suggère une orientation générale en faveur de la clarification des rôles des différents acteurs, associée à leur responsabilisation au coût de leurs demandes ou de leurs annonces de nouveaux projets.

Sa mise en œuvre nécessite d'accepter de laisser les rentes nécessaires, pour rendre acceptable les décentralisations ou transferts de compétences. Dans ce cadre, le rôle pris par les mécanismes de cofinancement devrait être réexaminé : si ceux-ci permettent en effet aux uns de pallier les incertitudes du budget de l'État, et à celui-ci de limiter ses engagements financiers, leur développement va maintenant (sans doute) à l'encontre de la fourniture d'incitations adéquates. La tutelle de l'État est par ailleurs probablement trop dispersée.

Outre l'affirmation du rôle de l'utilisateur dans le financement, le recours à la concurrence est un moyen d'alléger ces contraintes incitatives et informationnelles. Les expériences étrangères méritent donc l'attention, même si l'élargissement des ressources financières apporté par le financement privé n'est pas considérable. Au-delà, l'amélioration de l'efficacité des procédures de sélection des projets dépend des progrès réalisés en matière de programmation budgétaire et de gouvernance des opérateurs publics.

Ce faisant, on reconnaît la pertinence de l'approche proposée par Laffont, puisque toutes ces difficultés traduisent l'acuité des problèmes d'information et d'incitations auxquels est confrontée la politique des transports, dont la solution est d'abord organisationnelle et institutionnelle. Certes, les vingt et un principes qu'il propose demeurent relativement abstraits. Il est cependant significatif que les différentes étapes de sa démarche et tous ces principes apparaissent pertinents, et que l'utilisation systématique de sa grille d'analyse conduise à mettre au premier plan des problèmes importants, conditions d'engagement des projets et interrogation sur l'efficacité de la généralisation des cofinancements, notamment.



**Président**

**Pierre Joxe**

*Premier Président de la Cour des Comptes*

**Participants**

**Christophe Blanchard-Dignac**

*Directeur du Budget*

**Jean-Michel Charpin**

*Commissaire au Plan*

**Jacques Fournier**

*Conseiller d'État honoraire*

**Jean-Louis Guigou**

*Délégué à la DATAR*

**Pierre Rosanvallon**

*Directeur d'Études à l'EHESS*

**Gilbert Santel**

*Directeur Général de l'Administration et de la Fonction publique*

Ouvrant cette table ronde, *Pierre Joxe* fait remarquer à Jean-Jacques Laffont qu'une donnée fondamentale de la vie politique semble lui échapper : parmi les gratifications de l'homme politique, il y a la profonde satisfaction narcissique qu'il retire de la reconnaissance populaire, traduite en succès électoral (et d'autant plus forte qu'il risque la blessure narcissique de l'échec).

Le début du colloque a été marqué par un exposé historique rappelant que les années soixante avaient été celles de la RCB (rationalisation des choix budgétaires), les années soixante-dix celles de l'évaluation, les années quatre-vingt celles d'une école « managériale » (qui inspirait les *reaganomics*), animée par la recherche de l'efficacité, suivie d'une école « procédurale », qui recherchait plutôt l'« effectivité » et la transparence.

Ensuite, il a été exposé que, ces vingt dernières années, les pays de l'OCDE avaient traversé deux phases : l'une où l'État cherchait à faire plus avec moins, voire à se réduire, l'autre où il cherchait à mieux administrer et à se tourner davantage vers le citoyen, les maîtres mots étant « décentralisation » et de nouveau « transparence ». Ces deux thèmes sont encore réapparus dans l'exposé presque angoissant du chef du service de l'Inspection générale des finances sur ce qu'il découvrait du fonctionnement des services fiscaux, et dans celui, plus tonique, du directeur du Budget. La décentralisation a ensuite fait l'objet d'un exposé plus spécifique, sur le financement des collectivités locales en France, montrant à quel niveau d'absurdité on atteint quand la décentralisation est financée par des crédits de l'État ou par des impôts locaux qui passent par lui. Il est patent que la décentralisation en France n'est pas encore vraiment digérée par le pouvoir central, qu'elle doit être reconsidérée, et que le maître mot, ici, est celui du contrôle parlementaire, lequel se développe partout ailleurs et reste encore timide dans notre pays, malgré de récents efforts en ce sens (création de la mission d'évaluation et de contrôle), nés de l'impulsion européenne.

Le double thème de cette table ronde s'impose donc de lui-même : comment avancer dans la décentralisation et dans la transparence ?

*Jacques Fournier* souligne que l'État est, et restera, un point de passage obligé pour l'exercice de l'action publique. Ceci ne veut pas dire que son rôle ne changera pas. On peut penser au contraire que nous sommes dans une période de recomposition profonde de l'action publique, due à trois facteurs :

- la mondialisation, qui remet en cause la pertinence de l'État comme échelon de décision dans plusieurs domaines ;
- l'extension du marché, qui oblige l'État à repenser ses modes d'intervention économique ;
- enfin, un certain nombre de nouvelles exigences sociales, qui amènent à revoir les conditions de préparation et de mise en œuvre, voire la nature même des actes pris au nom de l'État.

Cela dit, l'État conservera un rôle d'orienteur général (stratège, sinon planificateur), de réglemteur ou régulateur des activités privées, de redistributeur (on en a peu parlé), et de prestataire de services non marchands, voire marchands (en dépit des progrès de la privatisation).

Pour chacun de ces rôles, il faut savoir ce que l'on veut faire sur le fond et comment on s'organisera pour le faire.

C'est cette seconde question qui est en jeu dans ce colloque. Comment gérer les changements nécessaires de la gestion publique ? L'intervenant formule à ce propos trois remarques.

Première remarque : aucune évolution de la gestion publique ne peut se faire sans l'adhésion des personnels concernés, et cela d'autant plus qu'ils bénéficient de garanties statutaires. Face à leurs organisations syndicales, un double écueil est à éviter : chercher à les court-circuiter, accepter qu'elles fassent écran dans le dialogue à conduire avec l'ensemble du personnel.

Une démarche de projet, liée à une allocation pluriannuelle des moyens et à une évaluation régulière des résultats, est de nature à faciliter une telle adhésion.

Deuxième remarque : il existe bel et bien une culture du service public et de l'intérêt général, qu'il a constatée comme secrétaire général du Gouvernement, comme président de la SNCF aussi bien que comme responsable d'une association gérant un service public de santé (le secteur psychiatrique du XIII<sup>e</sup> arrondissement).

Sans doute cette culture est-elle différente dans les trois cas, sans doute n'y a-t-il pas d'étanchéité entre cette culture et celle de l'entreprise privée (des échanges sont possibles), mais elle ne lui est pas réductible : vouloir introduire de force dans ces organisations publiques des mécanismes de marché n'est pas la solution.

En revanche, cette culture est à enrichir, dans deux directions au moins : développement de la démarche de décentralisation et d'autonomie interne ; meilleure ouverture sur l'utilisateur du service public (ce que font les Anglais avec les chartes de qualité).

Troisième remarque : l'action publique ne peut se passer de la décision politique. Même s'il y a développement de la procéduralisation, de la contractualisation, du fonctionnement en réseau (au détriment de la hiérarchie classique), il reste que vient un moment où il faut prendre une décision, irréductible à ces mécanismes. Et cette décision ne trouve sa légitimité ultime que dans la mesure où elle procède d'une manière ou d'une autre du pouvoir politique.

À la SNCF, il fallait expliquer longuement aux organisations syndicales qu'elles n'étaient pas propriétaires du service public, et que sa définition incombait à la représentation nationale ou régionale.

Aujourd'hui, c'est le même type de langage qu'il faut tenir face à ceux qui voudraient faire prendre en charge la régulation économique par des structures issues du marché.

*Pierre Joxe* introduit l'orateur suivant, *Gilbert Santel*, en rappelant que les dépenses de personnel représentent 40 % des dépenses ordinaires de l'État et en annonçant la publication prochaine d'un premier rapport de la Cour des Comptes détaillant les modes de rémunération dans plusieurs ministères, étape importante vers la transparence.

Pour *Gilbert Santel*, les débats montrent bien qu'on a raison d'utiliser la formulation « réforme de l'État » et non plus celles, en leur temps pertinentes, de « modernisation de l'administration » ou de « renouveau du service public » : ce qu'il faut désormais penser, c'est ce qu'on attend de l'État, compte tenu des évolutions rappelées par *Jacques Fournier* (et de la décentralisation, qu'il a omis de mentionner), ainsi que ses modes d'intervention.

Le contexte s'y prête : nul ne peut nier qu'il y ait un début de prise de conscience collective des dysfonctionnements. Comment avancer ?

Avant tout, il ne faut pas oublier que nous sommes en France, un pays profondément attaché au service public : en 1995, après trois semaines de grève sur la question des retraites, l'opinion publique continuait à afficher une neutralité bienveillante ; et les sondages montrent que 80 % des Français souhaitent que leurs enfants entrent dans la Fonction publique.

Nous devons donc réformer en trouvant le bon équilibre entre l'unité de la Fonction publique et la diversité des missions, des cultures, des organisations et des pratiques.

En 1997, le gouvernement a fait un choix qui marque une rupture fondamentale : l'affirmation de la responsabilité de chaque ministre, de chaque ministère, dans la mise en œuvre des réformes.

Il ne faut pas craindre de le dire : le statut général de la Fonction publique est moins une contrainte qu'un atout si l'on sait mettre en œuvre une gestion dynamique des ressources humaines. Il y a place pour la prise en compte du mérite (et pas seulement de l'ancienneté), pour la modulation des rémunérations, l'accroissement de la mobilité, etc. Ces convictions sont de plus en plus partagées, mais pas totalement : il est dommage qu'il faille passer par la réglementation pour remédier à cette aberration qu'est la trop fréquente présence de certains sous-directeurs ou directeurs plus de dix ans dans le même poste (un décret va réduire cette durée à six ans). L'objectif actuel est de pouvoir afficher, dans quelques mois, après concertation, une charte de la gestion des ressources humaines du secteur public, dont les dix ou douze principes seront conformes à la lettre et à l'esprit du statut général.

Autre problème : la gestion des moyens. On part d'une tradition où le service public « n'a pas de prix ». Apprendre à l'administration à calculer ses coûts serait une avancée considérable. Le premier pas dans cette direction est de demander à tous les ministères d'élaborer, avant la fin 2000, des indicateurs d'activité et de moyens, pour établir des ratios simples permettant des comparaisons entre ministères, à l'intérieur de services d'un même ministère, et, le cas échéant, avec le secteur privé.

En conclusion, la « réforme de l'État » n'est pas encore une affaire d'État, mais elle est en passe de le devenir et il faut qu'il en soit ainsi.

Pour *Pierre Joxe*, le directeur général de l'administration et de la fonction publique se rattache clairement à l'école « procédurale », qui recherche l'effectivité pour atteindre à la transparence.

*Pierre Rosanvallon* souhaite attirer l'attention sur certains facteurs structurants qui incitent à penser que la question de la transformation de l'État n'est pas seulement une affaire d'amélioration de sa gestion : ces facteurs expliquent pourquoi la question de l'État va profondément changer et pourquoi son champ d'action ne va cesser de s'étendre.

La transformation des rapports entre public et privé : ce qui au XIX<sup>e</sup> siècle a le plus fait pour la transformation de l'État, ce n'est pas l'idéologie socialiste, mais les travaux de Pasteur qui ont bouleversé la perception des rapports entre espace privé et espace public. Alors que jusque-là la maladie relevait du privé, la découverte du rôle des microbes révélait un lien social caché, appelant une intervention de l'État, la politique hygiéniste. De nos jours, la demande de politique hygiéniste tend constamment à s'étendre. C'est l'extension du champ perçu comme public qui accroît mécaniquement les interventions de l'État.

Une nouvelle distinction entre nature et société : pour Hobbes, si l'État est accepté, c'est parce qu'il est réducteur d'incertitudes. Ce qui transforme le rôle de l'État, c'est la perception des incertitudes sur lesquelles on pense pouvoir agir. Tant que la nature semble la plus forte, on pense n'avoir pas de prise sur elle. Mais la connaissance moderne fait reculer la part de la nature et accroît le type d'incertitudes que la société demande à l'État de réduire : de nos jours, même les catastrophes naturelles deviennent des objets de politique publique.

La démocratie appelle la bureaucratie : cette règle sociologique a été posée par Tocqueville : plus une société est démocratique, plus son administration augmente, car il faut de plus en plus faire la preuve qu'il y a égalité dans l'accès à tous les services.

L'État est producteur de Nation : c'était l'idée de Sieyès. Or la demande de production de Nation ne peut que croître en ces temps de mondialisation.

Les transformations sociales appellent une redéfinition des équipements collectifs et services publics : il y a quarante ans, l'État était avant tout conçu comme le producteur d'équipements collectifs pour des « populations » (idée née au XVIII<sup>e</sup> siècle). Or nous sommes de plus en plus dans une société d'individus, chacun avec ses stratégies, et le service public qu'elle attend doit être tourné vers l'individu (le service collectif de jadis étant renvoyé à la privatisation).

*Christophe Blanchard-Dignac* souhaite insister sur quatre points :

- la « transparence » : comme elle est un pari sur la maturité des uns et des autres, il est impératif qu'elle soit suivie d'une action, sans quoi elle ne sert qu'à générer des méfiances et des angoisses ;
- le besoin d'anticiper. Un horizon pluriannuel – que pratique, contrairement à sa réputation, la direction du Budget – est plus que jamais nécessaire pour éclairer les décisions, ne serait-ce que pour faire face aux mutations de l'État. Or, parce qu'elle n'a pas réduit dans le passé l'excès de format de certains de ses services, l'administration est contrainte de conduire cette évolution, de manière paradoxale, au moment même où il lui faut traiter de nouvelles demandes adressées à l'État ;
- un appétit de changement manifeste existe aujourd'hui dans l'administration. Il faut lui faire confiance : à preuve, le simple fait qu'on com-

pare nos performances avec ce qui se passe dans d'autres pays et que les résultats soient rendus publics, car une telle démarche était totalement exclue dans un passé encore récent ;

- le rôle du politique. Il ne faut pas tout demander aux hommes politiques, ni de tout dire, ni de tout faire (ils ont besoin de ce qu'un rapport de l'OCDE appelait récemment le « confort de l'ambiguïté ») mais il faut leur permettre de décider : les meilleures instances de gestion ne remplacent pas la décision politique. On ne réglera pas, par des méthodes de contractualisation ou de pluriannualité, les problèmes de fond qui ne seront pas abordés et assumés politiquement.

*Pierre Joxe* rappelle que la pluriannualité des engagements de l'État a longtemps été un tabou (hors lois de programmation militaires, au reste jamais exécutées) et se réjouit qu'il soit en passe d'être levé : la pluriannualité implique un débat général et donc un progrès de la transparence.

Pour *Jean-Louis Guigou*, la seule façon de vérifier la justesse des thèses et des rapports, c'est la pratique. Et c'est dans cette optique qu'il abordera le thème de la décentralisation et celui des services publics.

Sur la décentralisation : les tenants de « la fin de l'État-nation » nous disent que le modèle de la mondialisation va rester longtemps hégémonique et qu'il engendre une dialectique entre niveau mondial et niveau local, qui fragilise la structure intermédiaire qu'est le niveau national. En effet, face à la mondialisation, les individus cherchent des repères dans leur paysage concret et tentent de résister à l'homogénéisation en insistant sur leur hétérogénéité (les récents événements de Seattle en sont la parfaite illustration). En somme, si on ne sait pas dire qui on est, on sait au moins dire d'où on est.

De fait, dans tous les pays on voit apparaître une puissante demande de décentralisation qui ne peut que peser fortement sur la transformation de l'État. Celle-ci ne se fera pas par le haut, car il y a, au sommet, trop de complicités autour du *statu quo*, mais par le bas, les élus agissant au nom de la société civile pour exiger des contrats globaux de développement local et non plus des lignes budgétaires.

Sur les services publics : nos homologues scandinaves s'étonnent toujours de voir à quel point la France s'accroche encore à l'opposition entre privé et public (pour les hôpitaux, les écoles, etc.), alors que dans leur pays, pionniers de l'autogestion locale, il existe un troisième secteur, celui du collectif, né de la réappropriation par des communautés de la gestion de services antérieurement publics (sécurité, éducation, santé). Ce secteur collectif assurerait actuellement environ 20 % des services dans les pays scandinaves.

En France, on assiste aujourd'hui à une contraction de l'État, qui ferme plusieurs de ses terminaux à l'échelon local (postes, gares, agences de la Banque de France, etc.), et la question est de savoir si sa place sera prise par le secteur privé ou par un secteur collectif territorialisé, à la scandinave.

*Pierre Joxe* précise qu'en effet, dans les pays scandinaves, bien des ministères se réduisent aujourd'hui au ministre et à son cabinet, tout le reste étant organisé en agences (depuis environ vingt-cinq ans). Mais la France est le pays où les services de l'État déconcentrés sont les plus importants, et celui où l'émiettement en communes (36 000 environ) est de très loin le plus fort. Le seul remède est de réduire le nombre des communes à 4 000, mais cette réforme, parmi les plus difficiles à faire, demande une conjoncture politique particulièrement favorable pour le gouvernement qui s'y attellera (en 2003 peut-être ?).

*Jean-Michel Charpin* revient sur la question du départ à la retraite de près de la moitié des employés du secteur public dans les douze ans qui viennent. Sans doute ces départs vont-ils entraîner de grandes complications de gestion (car ils ne sont pas également répartis selon les secteurs et les régions), mais les décideurs ne pourront plus excuser leur immobilisme par l'argument traditionnel de leur faible marge de manœuvre : une vraie modification dans l'allocation des ressources devient possible, si on a le courage de faire les arbitrages nécessaires.

Il ne pense pas que l'approche « managériale » et l'approche « procédurale » puissent être considérées comme alternatives, ni situées politiquement à droite ou à gauche, ni inscrites dans un ordre chronologique (même si elles se sont succédé dans certains pays). Il est vrai que la seconde prend mieux en compte la complexification de la société, mais il est non moins vrai que la plupart des dysfonctionnements cités relèvent plutôt de l'approche managériale, et que les citoyens en sont conscients. Quant aux deux grands thèmes des travaux économiques cités par Jean-Jacques Laffont, l'information (coûteuse, lacunaire, rarement spontanée) et les incitations (car on ne peut pas s'appuyer seulement sur l'obéissance ou la vertu des agents publics), ils sont à prendre en compte aussi bien par l'approche « procédurale » que par l'approche managériale.

Dans la période à venir, il propose de privilégier deux axes pour moderniser l'administration :

- la transparence, par l'établissement de comptabilités analytiques (intégrant ou supprimant les transferts gratuits entre administrations), le recours aux comparaisons internationales, la généralisation de l'évaluation ;
- la gestion des ressources humaines, tant collective qu'individuelle, en privilégiant la proximité, la souplesse et les incitations.

S'il n'est pas certain qu'on puisse aller jusqu'à dire, comme Émile Zuccarelli, que le « statut de la Fonction publique est porteur de modernité », il reconnaît qu'il n'est cependant pas un obstacle à la modernisation. À son sens, l'un des changements les plus urgents concerne les hauts fonctionnaires : il faut leur fixer des objectifs, en mesurer la réalisation, et tirer les conséquences de cette évaluation. Bref, on ne saurait faire l'économie d'une phase « managériale ».

*Pierre Joxe* lui répond qu'il y a beaucoup de fonctionnaires à qui on fixe des objectifs et des contraintes budgétaires et qui arrivent souvent à faire mieux avec moins. La décentralisation des crédits de gestion des préfectures, décidée quand il était ministre de l'Intérieur, a permis de réaliser des économies substantielles. La décentralisation des moyens donne toujours de bons résultats, même chez les militaires, car elle est stimulante.

Comme l'a dit très justement Jérôme Vignon, la crise de la réforme administrative en France « vient de l'inachèvement de la décentralisation, du corporatisme administratif et d'une tradition rebelle au partage du savoir ».

Sur la question de la transparence, le problème est avant tout celui des pouvoirs du Parlement. La mission d'évaluation et de contrôle récemment créée n'est que l'embryon d'un système plus complet qui fonctionne partout ailleurs depuis longtemps. La France est un pays sinistré par la procédure budgétaire mise en place en 1959 pour rectifier les excès de la IV<sup>e</sup> République : le résultat est qu'il n'y a pas au Parlement de véritable débat budgétaire. La création d'une loi de finances propre à la sécurité sociale est une avancée, mais sa discussion n'est pas coordonnée à celle de la loi de finances générale...

Il est vrai que le fonctionnement d'instances supranationales européennes change celui de nos institutions, mais l'instance parlementaire nationale conserve un rôle essentiel.

Enfin, il y a beaucoup à apprendre de l'étranger, même s'il n'y a pas de modèle immédiatement transposable. Il n'est pas indifférent de savoir qu'en Australie tout fonctionnaire, à partir du chef de bureau, doit faire une déclaration annuelle de patrimoine... Et il serait intéressant de mieux connaître le fonctionnement des États fédéraux, si étrangers à notre modèle jacobin, voire celui d'un État « autonome » comme l'Espagne, où l'articulation entre pouvoir central et pouvoir local est non seulement très différente, mais variable selon les statuts d'autonomie.

## Résumé

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.

On assiste en effet 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, celui 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'indicateurs 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 re-définition du service public, évoluant de la production d'équipements col-

lectifs 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 et Guy Gilbert).

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 ont inspiré les 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.

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. La démarche préconisée par Jean-Jacques Laffont dans son rapport est appliquée par Dominique Bureau aux problèmes actuels de politique d'infrastructures de transports.

Cette approche suscite cependant 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.

## Points de consensus et de controverse

Il est possible de distinguer les points de consensus et de controverse portant sur les fondements des réformes ainsi que sur leur mise en œuvre.

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. Par ailleurs, des enseignements doivent pouvoir être tirés de l'étude comparative du fonctionnement d'autres modèles d'État, fédéraux, autonomiques, ... (Sylvie Hel-Thelier).

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 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'utilisateur, 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.

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

vidualisation 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.



## Summary

# State and Public Sector Management

The purpose of the conference was to hold a debate between practitioners and social science researchers on the principles underpinning the organisation of the State, given the redefinition of the latter's role.

For more than twenty years, far reaching reforms of the public sector in many OECD countries have been implemented in order to fulfil a dual purpose: to reduce imbalances in public finances through improved efficiency and a clearer definition of the areas of intervention; to improve the quality of public services for the benefit of citizens. These developments have broadly speaking been handled pragmatically, implying numerous experiments on a trial and error basis, as Anne-Marie Leroy has emphasised. They have emerged as a result of two clearly established facts.

Firstly, both globalisation and the construction of the EU have increased pressure on national organisational structures. This has become particularly clear in legal matters, as European law has brought about rapid changes in our own national law, thereby requiring greater accountability in relation to State intervention, and even implying a redefinition of public services (Antoine Lyon-Caen). Secondly, there have been numerous instances of less than satisfactory quality within our public services in relation to the expenditure involved, and these shortfalls have come to light as a result of the comparative analysis carried out by the Public Finances Auditing Department (Inspection générale des Finances), the Bert/Champsaur<sup>(\*)</sup> report and the report produced by the Auditor-General's Department, all of which have recently been made public: dispersion, excessive partitioning, lack of forward planning, lack of human resources management as well as indicators for measuring output and performance.

---

(\*) Thierry Bert, Chief of the Public Finance Auditing Department and Paul Champsaur, Director General of the French Statistical Institute (INSEE) have written a report: *Mission 2003: Building Together the Future Civil Service*, January 2000.

Furthermore, the implications of the increasing complexity of economic activity, discussed by Pierre Rosanvallon, have given rise to new demands, both as a result of the emergence of “new risks” (for example, health risks) and a demand for personalised services, requiring a new approach to management of the unity/diversity relationship, as stated by Gilbert Santel. The borderline between the public and private sectors is shifting. Clearly, the State is not omniscient. The emergence of new public service requirements has coincided with a pressing demand that the State should contribute to reducing the level of uncertainty. In fact, the concept of public services is being redefined, implying a shift in emphasis, away from the production of collective infrastructure, towards more personalised services, amongst which education features first and foremost.

These far reaching changes raise questions over public spending, with particular reference to the two following areas: on the one hand, the management of social finances, given their growing share of public spending overall, and, on the other hand, the medium-term outlook for local finances (Jean-Louis Guigou). The consensus view on this subject is that decentralisation remains incomplete, thereby raising the issue of the financing and degree of autonomy of local authorities: what are the criteria for establishing a standardised framework? (Véronique Hespel et Guy Gilbert).

The overall assessment is that a transformation of the role of the public authorities is vital, thereby requiring a review of their organisational structure and an improvement in the performance of the public services in terms of cost-efficiency.

Improvement in the existing state of affairs may of course represent a feasible, adequate response, in relation for example to reconciling national law and domestic law. However the problem is often more acute as it relates both to services provided by the State as well as raising issues such as developments in decentralisation, the application of criminal law to the political arena, the management of the decision-making process and control over the independent authorities to whom the implementation of public policy is entrusted.

## **Two major schools of thought have provided the inspiration for the reforms of the State**

As discussed by Jérôme Vignon in his presentation, the “managerial” school of thought is based on a cost-benefit analysis, emphasising both privatisation and the outsourcing of tasks performed by public bodies, together with incentive-based management of individuals. The “procedural” school of thought emphasises the relevance of rules reflecting citizens’ expectations and is based on the establishment of participation mechanisms and the response to experiments (evaluation) as well as efforts to achieve collective performance by public bodies.

The theoretical opposition between advocates of the respective schools of thought can go quite far: Marie-Anne Frison-Roche in favour of the thesis of suppressing the State's specificities, which also has to account for the exercise of its power, as well as the gradual disappearance of the distinction between public law and private law, assuming recognition of conflicts of interest and widespread acceptance of the contractual approach.

In practice however, the distinction between "efficiency" (the "managerial" school) and "rules" (the "procedural" school) is less clearcut, as both approaches involve emphasis on the mechanics of governance and represent a challenge to the more traditional hierarchical approach. Gérard Maarek discusses this issue in terms of transition from a requisition-based model to a regulation-based model. Both approaches differ however in terms of implementation of methods of control and regulation. Jean-Michel Charpin's view is that both approaches are complementary rather than alternatives in relation to each other. He stresses the slow pace of reforms in France, and, against the backdrop of an expected demographic upturn, he recommends emphasis on information (comparisons, evaluation, cost accounting...) as well as human resources management (transparency, flexibility, incentives, individual follow-up...).

### **The benevolent State**

There are two divergent approaches to this issue. Jean-Jacques Laffont argues that the optimistic concept of a "benevolent Jacobin" State, with its specific features (lack of monetary incentive and sanctions, implicit trust placed in representatives of the State or politicians acting in the general interest...) is no longer appropriate given the increasing complexity of economic and social life. In his view, there is a genuine threat of an exodus of the most able; the high level of "corruption" (meaning widespread acceptance of favours, both within the administration as well as between the administration and the outside world), as measured by international organisations, is revealing. This therefore requires a growing number of new incentive structures. Jean-Jacques Laffont recommends exploring possible avenues for reform such as the development of markets for certain services or the establishment of internal competition procedures in order to create individual incentives. The approach recommended in his report has been applied by Dominique Bureau to the current problems encountered in transport infrastructure policy.

This particular approach has however drawn criticism: in particular, his economic analysis of the State is considered in some quarters to have over emphasised the importance of self-interest among economic agents. Malfunctions do unquestionably exist, both in political and administrative terms. Laurence Tubiana raises the question of whether the "policy of suspicion" is the most efficient way of solving problems. Edmond Malinvaud stresses the risks of abandoning useful management methods (for example,

economic calculations). He emphasises the need to rethink the ethical norms produced by the growing complexity of modern democracies and globalisation in order to set a higher value on goodwill. Jacques Fournier argues that there may be other means of solving problems via negotiation and coordination, on the basis of a culture of common good that is still widespread in France.

### **Areas of consensus and controversy**

Areas of consensus and controversy may be identified in relation to the very foundations of the reforms as well as their implementation.

Consensus emerged over the need for a redefinition of the assumptions underpinning intervention by the public authorities, for a new form of recognition and for transparency.

In Pierre Joxe's view, the required improvement in transparency should be underpinned both by strengthening the role of Parliament in terms of control and evaluation (particularly on the basis of the reports produced by the evaluation and control commission appointed by the National Assembly) as well as establishing tools for management and devolution. Using the information produced by the public agents, it should also contribute to greater awareness of the system's present inadequacies. Furthermore, some conclusions should be drawn from the comparative study of the functioning of other State models (federal, autonomous etc) (Sylvie Hel-Thelie).

Efforts to improve performance both in terms of management as well as quality and efficiency, with particular reference to the implementation of long term modernisation programmes (Pierre Séguin), together with greater employee accountability and the attendant need for social compromise, represent key items on the agenda for the reform of public sector management. Sylvie Trosa argues that the model that tends to predominate is based on results set as budget targets or on centres of responsibility, implying a clearly defined relationship between a contract aimed at achieving results for the benefit of the consumer, an information and management control system, continuous and permanent assessment, and positive implication in terms of the responsibility borne by executives and agents within a group on a human scale.

The contractual approach emerges as a crucial tool for the purposes of reconciling greater management autonomy, the pursuit of the common good and control over citizens. It assumes prior analysis of tasks and targets, together with the establishment of a monitoring and management system (awareness of costs, performance measurement). However not all of the State's areas of involvement are suited to the contractual approach: in this respect Christophe Blanchard-Dignac notes that the best suited areas are the service sectors with a high level of overhead costs. Contractual experiments are currently underway within specific departments of the Ministry of the Economy (DGI, DREE) as well as certain Préfectures.

Both reforms in other countries and experiments conducted in France clearly point to the following fact: reforms cannot be implemented unless impetus is provided through political commitment at the highest level.

There are of course some distinctions in terms of the approach to implementation of the various points discussed above. This is particularly true of the extent to which human resources management should be individualised: should there be greater emphasis on cooperation strategies applied to personnel management –implying the analysis of departmental performance rather than individual performance– or on a system based on personal incentive? This also relates to performance assessment (what type of indicator should be used for measurement?).

The real divergences however emerge in the management method applied to reforms: should the organisational transformations be introduced gradually or immediately? Is reform of the statutes governing public administration or careers in public administration necessary or not? Gilbert Santel's view is that a distinction should be drawn between the principles and problems associated with implementation. Major reforms can be implemented without necessarily calling into question these aspects. How much transparency should there be in relation to citizens in terms of malfunctions detected in public administration? To what extent should existing privileges or the status quo be challenged?

These varying approaches to the reforms are based on differences of perception over the risks involved: on the one hand, there is the risk of the statu quo, meaning that the constant attempts to reach a compromise make changes ineffective; on the other hand, there is the risk of a destruction of the foundations of the system and its values, including those that are required for its restructuring.



# Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS  
Télécopie : 01 42 75 76 46

## Cellule permanente

***Pierre-Alain Muet***

Conseiller auprès du Premier ministre  
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

***Hélène de Largentaye***

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

***Gilbert Cette***

Conseiller Scientifique  
Membre du CAE

*Conjoncture  
Réduction du temps de travail*

***Olivier Davanne***

Conseiller Scientifique  
Membre du CAE

*Retraites  
Macroéconomie*

***Sylvie Hel-Thelier***

Chargée de Mission

*Questions européennes  
et internationales*

***Joël Maurice***

Conseiller Scientifique  
Membre du CAE

*Politiques structurelles  
Questions européennes*

***Jean Pisani-Ferry***

Chargé de la Mission  
'Conditions du retour au plein emploi'  
par le Premier ministre  
Membre du CAE

*Politique économique  
Questions européennes et internationales*

***Laurence Tubiana***

Chargée de la Mission  
'Développement durable'  
par le Premier ministre  
Membre du CAE

*Environnement  
Négociations commerciales multilatérales*

***Christine Carl***

Chargée des Publications

01 42 75 77 47  
c.carl@cae.pm.gouv.fr

***Katherine Beau***

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40  
k.beau@cae.pm.gouv.fr

