

Fonction publique : le désastre annoncé de la «culture du résultat»

Le désossement de la fonction public au nom de l'efficacité, en plus d'être inefficace, sclérose à coup d'obsession du chiffre ce qui reste des services publics, apportant démotivation et perversion des objectifs.

Il fut un temps où la France était connue pour la qualité de ses fonctionnaires, un peu trop nombreux certes, mais généralement tenus pour compétents, désintéressés, consciencieux. Cette époque est-elle révolue?

Une révolution, à la fois peu médiatisée et porteuse de graves périls, est en train de se produire: la profonde démoralisation de la fonction publique française. +

Elle touche la plupart de ces piliers de l'Etat que sont les fonctionnaires des finances, des préfectures, des hôpitaux, les policiers et les gendarmes, sans parler des enseignants, des juges, etc.

On l'imputera au libéralisme ambiant qui cultive la méfiance systématique vis-à-vis de la sphère publique. Mais ne dire que cela, c'est rester dans la généralité, mettre sur le problème une étiquette facile. Les orientations du gouvernement Sarkozy ne sont pas seules en cause non plus car la dérive avait commencé avant lui. Ni la réduction des effectifs, proclamée fort mais très peu effective, ni la stagnation du pouvoir d'achat qui ne frappe pas davantage les fonctionnaires que les autres salariés, ne suffisent non plus par eux-mêmes à expliquer ce qui est en train de se passer. La vérité est que ce sont les réformes internes du fonctionnement des services qui se trouvent d'abord en cause.

Des chiffres sans réalité

Un des volets importants est l'introduction de la supposée « culture du résultat » généralisée par la «LOLF». De quoi s'agit-il ? Ce terme barbare désigne la «loi organique sur les lois des finances» votée sous le gouvernement Jospin et qui est depuis bientôt huit ans la bible de la réforme de l'Etat (un député socialiste, Didier Migaud, a même fondé un «club des amis de la LOLF»). Outre une réforme profonde de la comptabilité publique – dans le sens de la complication, bien sûr - elle institue un «pilotage par objectifs» des services fondé sur des résultats chiffrés ayant l'ambition de «mesurer la performance». Ces résultats peuvent être le taux de dépistage positif d'alcoolémie ou le nombre annuel de déplacement des escadrons mobiles pour la gendarmerie, le nombre de reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière ou le taux global d'élucidation des crimes et délits pour les policiers, le taux de troupeaux de poules pondeuses pour lesquels un germe de *salmonella* a été identifié pour certains services du ministère de l'Agriculture, le nombre de retombées de presse pour la maison de France à l'étranger, le nombre de dossiers traités pour les services de l'environnement, etc. **Présentée ainsi, la «culture du résultat» paraît un excellent principe. La vérité est qu'elle ne porte remède à aucun vrai problème et au contraire en crée beaucoup. Cette réforme qui fait illusion aux yeux de l'opinion repose en effet sur plusieurs erreurs. D'abord la plupart de ces indices de résultats peuvent être manipulés et, n'en doutons pas, le sont déjà.** Les gendarmes savent depuis belle lurette comment se placer au bord des routes pour faire le plus de PV possible tout en laissant à découvert des endroits plus dangereux mais où il est difficile de «coincer» les automobilistes. ***On peut reconduire dix fois par an à la frontière les irréguliers les plus faciles à intercepter, par exemple les Roms de Roumanie ; ils reviennent aussitôt et, à nouveau expulsés, compteront plusieurs fois dans la statistique alors que des flux plus importants et plus déstabilisateurs resteront hors de contrôle.***

Un conducteur en excès de vitesse reconnu par un radar viendra améliorer les statistiques des faits de délinquance «élucidés». On dissuadera les plaintes des particuliers ou on ne les enregistrera pas si elles risquent de peser sur les statistiques. Les dossiers d'installations classées seront bâclés etc.

Des critères absurdes

On ne saurait comparer l'activité de l'Etat dont les finalités sont multiples et dont l'efficacité ne peut se juger que par des critères complexes pas toujours quantifiables et celle d'une entreprise dont un indicateur unique, le profit, dit si elle marche bien ou mal. Au demeurant, il est erroné d'assimiler l'Etat à une série de programmes ou à des «actions» : il est d'abord le garant de la stabilité, de l'ordre et de la justice : à quel «programme» se rattachait saint Louis rendant la justice sous un chêne, prototype il est vrai bien lointain, de la puissance régaliennne ...et de la justice de proximité ? Réduite à quelques indicateurs, l'activité d'un organisme sera infléchie en fonction de ceux-ci : par exemple un commissariat de police laissera tomber les multiples petits services qui assurent ses bonnes relations avec la population parce qu'ils ne sont pas pris en compte dans les statistiques. **Les directeurs intelligents qui voudront piloter leur service en fonction d'une conception globale de leur mission, et en ne se polarisant pas sur les seuls indicateurs, seront mal considérés par leur hiérarchie. «On ne nous demande plus de faire un travail intelligent, il n'y a plus que le chiffre qui compte», entend-on de plus en plus.** La culture du résultat est, en matière publique, nécessairement réductrice. Inutile de dire combien était absurde et dégradante l'idée de juger à partir d'indicateurs chiffrés des ministres dont l'action s'inscrit nécessairement sur le long terme. Les ministres de l'éducation nationale qui se sont succédés entre 1965 et 1968 ont vu les effectifs universitaires croître à grande vitesse : sans doute eussent-ils été très bien notés ! Le corollaire de la mise en place d'indicateurs est le développement des primes de résultat ou de rendement. Partant de l'idée discutable que les fonctionnaires ne travaillaient pas assez, on a étendu le principe de la rémunération au mérite.

Une administration démotivée

Une partie de ces primes est indexée sur les résultats, mais généralement à l'échelle du service dans son ensemble et non pas des individus, ce qui accroît un peu partout les tensions. Surtout le pouvoir discrétionnaire de la hiérarchie, jusque là limité par les règles d'ancienneté ou le contrôle des commissions paritaires, est élargi. **Les fonctionnaires ont le sentiment d'être livrés pieds et poings liés à l'arbitraire de leurs chefs, petits ou moyens, cela à une époque où bien peu de gens apprennent encore dans leur famille ou à l'école ce principe éthique élémentaire que l'exercice d'un pouvoir quel qu'il soit est subordonné à un souci de justice, cette ascèse dont on sait combien elle est difficile, selon laquelle il faut savoir faire abstraction de ses sentiments personnels.**

La multiplication des affaires de harcèlement moral ou autres (et les arrêts de maladie à répétition qui vont avec), sont un «indicateur» parmi d'autres de la dégradation de l'atmosphère de travail dans la plupart des services publics. L'introduction de cette forme d'intéressement aux supposés résultats témoigne surtout d'une ignorance profonde de la culture du fonctionnaire français : à côté de 20% de tire-au-flanc, de toute les façons irrécupérables, culture du résultat ou pas, 80% étaient jusqu'à une date récente, des gens consciencieux et motivés qui n'avaient pas besoin d'incitations financières pour bien faire

leur travail. Qui n'a pas vu le zèle de certains vieux commis de préfecture, l'esprit serviable de certains secrétaires de mairie, ne sait pas ce qu'est le service public à la française. Quel contribuable s'est d'ailleurs jamais plaint du manque de zèle des agents des impôts affectés au contrôle ? Quel chef d'entreprise déplore que les inspecteurs du travail ne fassent pas assez de «chiffre» quand ils dressent des contraventions ? Ce zèle généralement spontané de nos agents publics est aux antipodes de la mentalité anglo-saxonne où l'intérêt est culturellement le moteur principal des individus. Plus que de qualités nationales propres, il résulte du mode de sélection des fonctionnaires par des concours qui attireraient généralement les meilleurs élèves, les plus sages en tous cas, les plus consciencieux, une tendance que la féminisation a encore accentuée.

Il faut le savoir : tous ces gens là sont aujourd'hui profondément découragés. Les réformes en cours sont en train de détruire le meilleur de nos traditions administratives.

Face à la grogne de l'administration: des budgets!

Le découragement se trouve aggravé par une réformite tout azimut, fondée sur l'idée qu'une structure dynamique se doit de bouger pour bouger, sans considération de la nécessité réelle des réformes. **Après la «rationalisation des choix budgétaires», la déconcentration, l'évaluation, le dernier gadget à la mode est la «révision générale des politiques publiques» : des cabinets d'audit privés, très peu au fait de la culture et des spécificités du secteur public mais payés très chers, déstabilisent les uns après les autres les services en remettant systématiquement en cause leur utilité (alors qu'un décorticage empirique des procédures eut suffi à faire des économies).** L'idée sommaire que l'on réforme l'administration par des fusions et des regroupements comme le monde économique se restructure par des «fusions-acquisitions» est un autre élément de déstabilisation. Deux grandes directions des finances ont fusionné après des années d'efforts, pour des bénéfices encore incertains.

Les récriminations de la base, assommée de réunions stériles où elle a l'impression qu'on lui fait perdre du temps sans vraiment l'écouter, sont mises par une haute administration autiste sur le compte du seul conservatisme, le péché mortel de l'époque.

Et ce n'est pas la loi en préparation, destinée à favoriser la mobilité des fonctionnaires, rendue nécessaire par les nombreuses restructurations que l'on prévoit, qui va apaiser les esprits, déjà au bord de la rupture. Beaucoup y voient non sans raison une remise en cause grave des garanties du statut de la fonction publique et donc un signe supplémentaire de méfiance.

A ce jeu, il est douteux que le seul bénéfice qu'un vrai libéral pourrait attendre de telles réformes, l'allègement des effectifs, soit au rendez-vous.

Toutes les procédures de réforme consomment du temps. Moins les services ont le moral, plus ils demandent à être renforcés.

Au début, on leur dit non : il est au contraire question de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant en retraite (un objectif affiché depuis quinze ans et jamais atteint). Mais quand la crise éclate, la seule réponse de l'Etat paniqué est l'accroissement des effectifs et des budgets. Quand les gendarmes se révoltèrent en 2001, exaspérés par beaucoup de choses mais d'abord par l'excès de réformes brouillonnes, c'est ce qui arriva.

Vers un Etat mou, toujours obèse, inefficace

Cette dérive résulte d'une erreur d'analyse fondamentale. Il y avait bien, il y a toujours un problème de la fonction publique française : non point sa qualité ou l'efficacité de ses

agents pris individuellement, plutôt meilleurs qu'ailleurs : d'abord son poids global et la complexité des procédures qu'elle gère. **Mais ce ne sont pas les fonctionnaires de base, ni même ceux des échelons intermédiaires qui déterminent les effectifs (même si leurs syndicats en réclament toujours davantage, on n'était pas obligé de les suivre comme on l'a fait par exemple au fil de ans pour la police). Ce ne sont pas eux non plus qui déterminent l'organisation, puisque pour l'essentiel, les procédures qu'ils appliquent ont une origine législative ou réglementaire et sont donc décidées au plus haut niveau.** Un effort global de rationalisation et de simplification des procès est sans nul doute nécessaire mais ce n'est pas en donnant des primes de rendement aux fonctionnaires qui font les meilleurs chiffres qu'on y arrivera ! Ce serait déjà bien que chaque année qui passe n'amène pas son lot de complications, d'institutions nouvelles ou de procédures supplémentaires : on croit rêver en apprenant que le projet de loi Borloo, produit final du «Grenelle de l'environnement», fait plus de cent pages !

Erreur totale de conception, ignorance profonde de la spécificité de l'organisation de l'Etat, de la culture propre à la fonction publique française, inefficacité par rapport au principal objectif qu'une politique authentiquement libérale doit d'abord s'assigner, la diminution de la charge fiscale : tels sont les ressorts de la dérive inquiétante à laquelle nous assistons. **Tous les penseurs libéraux ont dit que l'économie de marché exige un Etat sobre mais solide garantissant au moindre coût les règles du jeu. C'est en sens inverse que l'on va : un Etat mou et démotivé, toujours obèse et de moins en moins efficace. Voilà à quoi mène le pseudolibéralisme brouillon de nos élites politico-administratives.**

Samedi 12 Avril 2008 - 00:07

Roland Hureaux

[site marianne2.. fr](http://site.marianne2..fr)