

«Performance»,

«Efficience»,

«Edifiante» !



Les agents de la Direction Générale de la Comptabilité publique comme ceux de l'ensemble des directions du ministère, notamment en cette période d'évaluation Notation, sont largement abreuvés de termes managériaux au sein desquels la performance et l'efficience figurent en bonne place. Il n'est donc pas inutile d'effectuer un petit tour par la doctrine qui véhicule ces concepts pour en mesurer les ressorts et la portée et on va très vite constater qu'il n'y a qu'une croisade idéologique là où certains voudraient voir du rationalisme.

Devons-nous rappeler à certains ardents modernistes qu'ils ont eux-mêmes bénéficié de garanties dont ils dénoncent maintenant les lourdeurs ?

Ce discours martèle deux idées directrices : les fonctionnaires n'ont vraiment pas à se plaindre (bien payés, emploi sécurisé...), la réforme doit permettre de dégager des marges de manœuvres, c'est-à-dire de réduire les coûts puisque l'action de l'Etat coûte trop cher par nature.

La Lolf, par le basculement annoncé d'une culture de moyens à une culture de résultats, est emblématique de cette «réforme». Elle présente deux faces. La première n'est guère contestable dans son principe puisqu'elle porte sur une meilleure information et un meilleur contrôle des parlementaires et, après tout, que la représentation nationale soit mieux informée et plus au fait des enjeux budgétaires n'est pas choquant. La deuxième est, elle, plus problématique : elle repose sur les fameux concepts de performance, d'indicateurs et d'efficience notamment, sensés impulser une chaîne de «liberté-responsabilité» dans la gestion budgétaire.

La réalité est tout autre : on constate bien une dilution des responsabilités sur fond de chaîne administrative somme toute classique : commandement - encadrement - exécutants. Mais les objectifs sont bien plus profonds puisqu'on n'hésitera pas, si certaines tâches ne sont pas considérées comme «cœur de mission», à les abandonner ou à les transférer au privé, on n'hésitera pas non plus à sacrifier des objectifs de justice s'ils sont jugés trop coûteux. Les prétendues contraintes qui pèsent sur les finances publiques sont en réalité des choix politiques effectués pour impulser un recul de l'action publique.

De nombreux observateurs font chorus à ce propos : la réforme de l'Etat est présentée tour à tour comme devant permettre un meilleur service public et comme favorisant l'initiative privée. Rien que ça !

Du reste, le management serait déjà dépassé, c'est maintenant une révolution «entrepreneuriale» qu'il faudrait lancer. Mais comment passer sans heurter ces lourdeaux de fonctionnaires ? Pas de panique, la sémantique est là pour rassurer, apaiser, endormir...

La période est en effet à la mode des termes ronds et rassurants, du moins en apparence. La gouvernance chère à Raffarin nous a été présentée comme une interaction floue et indéfinie d'acteurs privés et publics qui s'impose progressivement au détriment du gouvernement politique. Cela n'empêche pas de voir le concept désormais employé à tort et à travers : la gouvernance fait mode, elle sonne bien à l'oreille, bref, elle est moderne puisqu'elle n'a pas été utilisée avant. CQFD !

Il en va de même de nombreux autres termes, dont la performance et l'efficience. Prises au premier degré, ces deux expressions ont de quoi faire sourire. Elles rappellent ce que Ken Loach montrait dans «The Navigators», lorsque la nouvelle gestion de la performance était annoncée aux ouvriers hilares : «on dit ce qu'on va faire, et on le fait». **La suite est évidemment moins rose...**

Une antienne bien connue :

« il faut réformer l'Etat »...

Ce n'est pas nouveau : le débat est totalement fermé sur l'utilisation des finances publiques et sur le rôle de l'Etat. Toutes les tentatives de prise en charge démocratique de certains besoins sociaux (dont on sait qu'ils sont plutôt en augmentation, ainsi que l'illustre le vieillissement de la population et ses effets induits) et de régulation de l'activité économique se heurtent au postulat suivant : il faut réduire les dépenses. Le néolibéralisme s'accommode en effet très mal d'une cohabitation avec une sphère non marchande puisque, pour lui, tout est précisément « marchandable » !...

Avec une telle approche, le contenu du discours dominant est alors prévisible : le secteur public est trop cher, sa réforme est une condition de la croissance économique, entendue comme l'augmentation de la valeur ajoutée du secteur marchand.

Présentés comme des contraintes, le secteur public et ses agents sont ainsi relégués au rang de « boulets », les campagnes de culpabilisation des fonctionnaires l'attestent. Ne pas accepter le « moins d'Etat » revient donc au bout du raisonnement à vouloir entraver la croissance et l'emploi. Soumettez-vous ou démettez-vous, ce discours est de moins en moins sous-entendu et même, un comble, au sein de notre administration.

...Vers l'Etat-entreprise ?

Focalisée sur la réduction des coûts, la vague néolibérale ne veut pas s'en arrêter à la LOLF et les plus ardents réformateurs regrettent déjà (après un an de nouvelle règle budgétaire) les lourdeurs administratives !

L'ouvrage collectif « Etat d'urgence » regorge de leçons données à l'administration, à ses fonctionnaires et à ceux qui osent avancer une autre lecture que la leur. Le discours est commode : nous, favorables à la réforme, sommes les modernes, ceux qui résistent et critiquent sont donc passés, archaïques, idéologues.

Le « best of » de la performance.

La littérature du management se gave littéralement de concepts « néo modernes ». Un petit tour en son sein en forme de florilège le montre sans peine. Ne riez pas, ces propos ont été relevés dans des écrits réels.

« Améliorer la performance organisationnelle dépasse amplement la mesure de l'incidence des programmes, produits et services. Cela intègre les techniques de l'évaluation formative dans laquelle l'équipe d'évaluation prête tout son concours afin d'aider l'organisation à atteindre ses objectifs de manière optimale ».

« L'efficacité, c'est l'utilisation optimale de toutes les ressources dont dispose l'entreprise, en tenant compte des contraintes ».

« La performance d'une organisation recèle à la fois l'efficacité et l'efficacé ».

« Améliorer la performance organisationnelle s'avérera utile pour toute organisation qui entame un processus d'auto-évaluation ou de planification stratégique ».

Edifiant, non ?... Nous souhaitons pour notre part que ce type de « performances » n'intègre pas notre administration, mais notre inquiétude est fondée : de trop nombreux responsables administratifs, peu enclins à la mobilité géographique, ont découvert avec émerveillement cette frénésie linguistique tout en prenant bien soin de conserver la bonne vieille logique de commandement. On n'est jamais trop prudent...

Les Directions se sont emparées de l'efficacité désormais érigée en mode de gestion central. Officiellement, on fait ce qu'on peut avec ce qu'on a et de la meilleure des façons possibles. En réalité, on introduit un double effet cliquet : ceux qui atteignent leurs objectifs peuvent le faire avec moins d'agents, ceux qui ne l'atteignent pas n'ont pas besoin d'autant d'agents. Pour masquer des choix politiques clairs sur l'emploi public, notre technocratie n'est donc pas en manque d'imagination...

Cette évolution en forme de dégradation enserré l'administration dans un cercle infernal : on n'est, en effet, jamais assez performant ou efficace, mais assez pour en faire plus avec moins de moyens.

Des fissures dans le formatage

Les « indicateurs » qui découlent de la nouvelle gestion des ressources (de moins en moins humaines) sont en effet largement sujets à caution : par nature, ils ne peuvent tout mesurer. La réalité du service public et de la conscience professionnelle des agents dépasse largement le strict périmètre des indicateurs.

Dans son rapport pour l'année 2006, l'institut Rexecode (proche du Medef) s'inquiète d'éventuels changements de comportements de la part des agents publics qui chercheraient à améliorer prioritairement les données mesurées par les indicateurs au détriment d'autres missions. Voilà qui plaide pour un autre mode de gestion avant que les dérives ne deviennent trop graves.

Par ailleurs, dans un récent rapport sans concession, l'Edhec (une « Business School » peu suspecte de radicalisme) pointe elle aussi les limites de la logique managériale. Selon son rapport, les primes à la performance incitent les fonctionnaires à se concentrer sur des tâches quantifiables au détriment d'autres missions (tout aussi essentielles, mais moins « mesurables » sur le plan statistique) et conduisent à exclure certains usagers.

Le rapport conclut que « la réforme de l'Etat ne peut pas se faire par l'application pure et simple des principes de bonne gestion privée ». Un constat éclairant.

Il est instructif de voir que des observateurs extérieurs partagent les analyses et les craintes de la plupart des organisations syndicales dont nous sommes. Sortir de l'impasse implique donc une nouvelle approche, différente du « copier-coller » des méthodes de la logique marchande.

