

Un gouvernement malade de ses méthodes de gouvernance

Bernard Girard, bonjour. Vous souhaitez revenir sur le résultat des élections ?

Plus que sur le résultat lui-même qui a été abondamment commenté, je voudrais revenir sur un facteur qui contribue aux alternances répétées que l'on observe depuis quelques années... La débâcle de la droite est, cette fois-ci, particulièrement sévère, mais ce n'est pas la première fois qu'un gouvernement est durement sanctionné par les électeurs. Il y a à chaque fois des motifs conjoncturels, comme cette erreur stratégique de Jean-Pierre Raffarin dont nous avons parlé la semaine dernière, mais il y a aussi, je crois, autre chose. J'ai l'impression que les Français ne sanctionnent pas seulement des politiques mais aussi un défaut de gouvernement ou, comme on dit aujourd'hui, de gouvernance.

Qu'est-ce qui vous fait dire cela ?

Le soir de l'élection, on a beaucoup parlé de ces réformes dont les Français ne voudraient plus. Un sondage publié quelques heures plus tard montrait, à l'inverse, que 45% d'entre eux voulaient qu'elles soient poursuivies. Cela veut tout simplement dire que les Français ne sont pas satisfaits de la manière dont le changement est conduit.

Ce ne serait donc qu'une affaire de méthode, comme l'ont dit tous ceux qui ont expliqué l'échec de la droite par un défaut d'explication, de communication ?

Non. Il s'agit de quelque chose de beaucoup plus sérieux. Prenez, par exemple, les décisions du gouvernement Raffarin ces deux dernières années :

- Il nous a dit que l'assurance maladie devait être réformée. Ce qui n'était une surprise, pour personne, tout le monde sachant qu'elle rencontre de vrais problèmes, mais à peine arrivé au pouvoir, il a augmenté de 20% le prix des consultations des médecins !
- Il nous a expliqué qu'il fallait que la justice soit plus sévère avec les délinquants, beaucoup de Français sont de cet avis, mais lorsque le président de l'UMP est condamné pour avoir financé ses secrétaires avec de l'argent public, du Premier Ministre au chef de l'Etat tout le monde hurle, s'en prend aux magistrats ;
- Le gouvernement nous a encore expliqué que les caisses de l'Etat étaient vides et que l'on ne pouvait recruter 550 chercheurs, quelques jours après avoir trouvé de l'argent pour les buralistes et les restaurateurs ;
- Dimanche soir tous les représentants de la droite, se sont félicités des mesures prises sur les retraites, mais, là encore, comment se satisfaire de mesures qui annoncent un allongement de la durée des cotisations alors que chacun sait que les chômeurs de plus de cinquante ans n'ont aucune chance de retrouver un emploi. Allonger dans ces conditions les durées de cotisation revient tout simplement à couper fortement dans les pensions...

Au delà de l'injustice qu'a dénoncée la gauche, du clientélisme de beaucoup de ces mesures, toutes les réformes que je viens de citer sont minées par des contradictions qui font tout simplement penser qu'il n'y a pas de pilote dans l'avion. C'est ce qui me fait parler de défaut de gouvernance.

Et en quoi consiste ce défaut ?

Le mot gouvernance peut être pris dans plusieurs sens. Pour ma part, j'y mettrai trois éléments : la vision, l'évaluation et le management. Un ministre :

- doit savoir ce qu'il veut faire, il doit avoir un objectif simple, clairement affiché, auquel chacun puisse rattacher les mesures prises,

- il doit être capable de dire aux Français : voilà les résultats que j'ai obtenus, voilà les difficultés que j'ai rencontrées,
- il doit, enfin, diriger son ministère, se comporter en patron et non pas en visiteur.

Si Sarkozy est le seul ministre populaire de ce gouvernement, c'est probablement parce qu'il est de tous les hommes politiques de droite celui qui se rapproche le plus du modèle que je décris. C'est le seul qui ait su donner un sens à sa politique, qui se soit donné la peine de construire les moyens de piloter son administration et qui ait mis en place des procédures pour évaluer son action.

On peut reprendre tout cela dans le détail...

Bien sûr. Quand je dis qu'un ministre doit avoir une mission, je veux dire que toutes les actions qu'il entreprend doivent pouvoir être rattachées à l'objectif que les électeurs lui ont donné en élisant la majorité à laquelle il appartient.

Reprenons le prix des consultations de médecins dont nous parlions à l'instant. Leur augmentation aurait pu se justifier si elle avait été intégrée dans un projet, dans une réforme plus générale du système de soins, si on avait, par exemple, demandé aux médecins de mieux participer à la politique de santé publique, de s'engager à assurer un service minimum pendant les week-ends, la nuit, pendant l'été comme font les pharmaciens... Cela aurait sans doute atténué les effets de la canicule. Et on aurait vu se dessiner une politique là où il n'y a eu que du clientélisme, que la satisfaction de la revendication d'une profession que l'on voulait ramener dans le giron de la majorité après que les mesures Juppé l'en ait éloignée.

Vous disiez que le ministre doit se comporter en patron de son ministère et non pas en visiteur, que voulez vous dire par là ?

C'est un point capital. Toute l'activité des politiques est tournée autour du vote de lois qui s'accumulent, se contredisent et sont plus ou moins appliquées. Or ces lois, on l'a dit mille fois, sont le plus souvent inutiles. Il suffirait d'appliquer celles qui existent. Encore faudrait-il s'en donner les moyens. Encore faudrait-il qu'il y ait des ministres qui dirigent leurs ministères.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui ?

Mais non. Vous avez aujourd'hui, dans tous les ministères, deux administrations qui travaillent en parallèle : le cabinet qui entoure le ministre, composé de gens qu'il a choisis parce qu'il les connaît et les apprécie, qui abat un travail considérable. Et puis, il y a, à côté, l'administration réelle qui vit à son rythme, qui traîne des pieds lorsque les projets du ministre ne lui conviennent pas, qui résiste, qui applique plus ou moins ses directives. Et le plus souvent le ministre s'en moque : l'essentiel est, pour lui, de faire passer un texte de loi qui porte son nom, qui donne l'apparence du mouvement, du changement. Une loi qu'il prépare, qu'il écrit avec les membres de son cabinet. Et qui souvent ne sert en réalité à rien d'autre qu'à faire parler de lui dans les journaux.

Prenez la loi sur le voile. A quoi aura-t-elle servi ? à donner du travail aux éditorialistes, à donner au gouvernement le sentiment d'avoir agi pour la laïcité, d'avoir lutté contre l'intégrisme, mais à rien d'autre. Les élèves continueront de se présenter au collège ou au lycée avec le voile et les proviseurs continueront de négocier avec leurs parents. Quant à celles qui seront exclues, elles se retrouveront chassées de l'école, sans possibilité de faire leurs études. Ce qui n'est pas une solution !

Mais que faudrait-il donc faire ?

Il faudrait, je crois, interdire les cabinets ministériels comme cela se fait chez plusieurs de nos voisins et, par ailleurs, limiter sérieusement le nombre de lois proposées au Parlement.

Gouverner ce n'est pas seulement faire des lois, c'est aussi gérer, piloter, diriger des ministères.

Il faudrait, en d'autres mots, forcer les ministres à travailler avec leur administration à la résolution des problèmes qu'elles rencontrent au quotidien. Prenez l'éducation nationale. On nous dit depuis des années que des enfants arrivent en sixième sans savoir lire ni écrire. Et l'on nous explique que c'est la faute du système, du pédagogisme, des méthodes d'enseignement, des enseignants... toutes choses dont on peut discuter éternellement. Si le ministre dirigeait effectivement son ministère, s'il était en prise directe avec son administration, avec les inspections générales, avec les enseignants, avec les directeurs d'école... il pourrait trouver des solutions concrètes à ce problème. Des solutions simples, comme de faire travailler les enfants en difficulté plus longtemps, de les retenir en juillet pour des cours de rattrapage, que sais-je... Ce n'est pas de trouver des solutions qui est compliqué, c'est d'organiser leur mise en œuvre, c'est de convaincre les élèves de rester en juillet, de trouver des enseignants pour donner ces cours d'appoint... et c'est là qu'un ministre jouant de son autorité peut faire avancer les choses.

Vous croyez que cela suffirait à faire reculer l'illettrisme ?

Pour l'essentiel, certainement. Mais ce n'était qu'un exemple. La plupart des problèmes que nous rencontrons sont des problèmes concrets qui pourraient être résolus dans le cadre administratif et réglementaire existant si les ministres les prenaient à bras le corps et s'attachaient vraiment à les résoudre. Encore une fois, les solutions sont souvent simples, c'est leur mise en œuvre qui est difficile, et c'est là qu'un ministre attentif au travail des fonctionnaires de son ministère peut faire avancer les choses.

Si je propose de supprimer les cabinets, c'est qu'ils font écran entre le ministre et son administration. S'en défaire aurait un double avantage :

- Cela inciterait les ministres à chercher des solutions dans le cadre de ce qui existe, des lois, des effectifs, etc...
- Cela les mettrait en face des réalités de leur administration et les forcerait à les réorganiser, à les rendre plus efficaces.

On se plaint beaucoup de l'inefficacité de l'administration. Mais cette inefficacité tient, pour beaucoup, à l'absence de patron, de direction. Prenez les effectifs. On nous dit d'un côté qu'il y a trop de fonctionnaires et qu'il faut en diminuer le nombre, de l'autre, que l'on manque de policiers, d'infirmières, de gardiens de prison, de professeurs... Et tout cela est probablement vrai. Mais si l'on veut résoudre le problème, améliorer la qualité du service sans augmenter les effectifs, il faut entrer dans le détail. Il faudrait, par exemple, lutter contre l'absentéisme beaucoup plus important dans la fonction publique que dans le secteur privé. Cela n'est envisageable que si le ministre s'en occupe, s'il donne le sentiment de s'en préoccuper, s'il introduit, par exemple, dans les évaluations des cadres, une note sur leur capacité à lutter contre l'absentéisme dans leur service.

Ce qui nous ramène à cette évaluation dont vous parliez tout à l'heure.

C'est un point capital. Nous n'avons pas de mécanisme d'évaluation des politiques. On ne parle de bilan que lorsqu'une nouvelle majorité arrive au pouvoir. Il faudrait de manière beaucoup plus systématique réaliser chaque année des bilans un peu comme font les entreprises. On se plaint beaucoup des politiques qui ne tiennent pas leurs promesses. Ce serait une manière de les forcer à le faire, à s'engager : qu'avons nous promis, qu'avons nous réalisé ? pourquoi avons nous échoué sur tel ou tel point?

La réalisation systématique de ces bilans aurait plusieurs avantages :

- elle donnerait, d'abord, aux citoyens et aux parlementaires la possibilité de juger régulièrement sur pièces de l'action publique, de discuter des critères de réussite, de préciser ce que l'on attend d'une politique...
- elle inciterait à entrer dans le détail, à être concret, à sortir de l'à peu près qui caractérise tant de discours politiques,
- elle inciterait également à faire des comparaisons avec nos voisins, mais aussi à introduire des comparaisons au sein même des administrations, à identifier les services, les départements qui travaillent bien et obtiennent de bons résultats et à les distinguer des autres,
- elle permettrait, enfin, de se donner des objectifs d'amélioration, de perfectionnement.

La réalisation de ces bilans réguliers permettrait enfin de gouverner au sens propre.

Mais est-ce que tout cela est possible ?

Mais bien sûr. Rien de ce que je viens de dire n'est révolutionnaire. On trouve tout cela dans des textes que Michel Rocard a écrit en 1989 alors qu'il était Premier Ministre. Cela ne date pas d'hier.