

LE CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION. CONFRONTATION DE DEUX EXPERIENCES AU SEIN DE L'ETAT: ADMINISTRATION CENTRALE ET ADMINISTRATION TERRITORIALE

Thierry LE ROY

Conseiller d'Etat, Professeur associé à l'ENA de Paris

Après la première journée consacrée à des présentations, tantôt académiques, tantôt empiriques, du thème du changement dans l'administration, toutes marquées par la diversité des approches et la liberté d'expression qui caractérise les rencontres placées sous l'égide de l'Institut International des Sciences Administratives, voici venu le moment de donner un aperçu de l'expérience française.

Je vais m'y efforcer, en prenant précisément le point de vue empirique d'un haut fonctionnaire, avec la double expérience de l'administration centrale et de l'administration territoriale, et en me fondant, autant que possible, sur des expériences de réformes administratives dans lesquelles j'ai été personnellement impliqué. Autant dire que j'échapperai difficilement aux si nombreux travers qui sont ceux des hauts fonctionnaires occupés de réforme, évoqués hier par M. SOUFI.

D'emblée, j'indique que comme praticien, je fais mienne la grille d'analyse générale des conditions préalables au changement dans l'administration que nous présentait M: Michael DUGETT - politiques, sociales, intellectuelles, psychologiques -, et que ma contribution sera donc plus illustrative que théorique. En même temps, je retrouverai nombre de ces incertitudes du sujet que nous avons déjà rencontrées : la polysémie qui s'attache à notre terminologie, qu'il s'agisse du «changement», comme M. BELMIHOUB l'a dit dans son introduction, ou,

plus encore, de la « résistance au changement », concept ambigu débusqué par le Professeur DJOULDEM ; les rapports inattendus entre les changements réels et les changements voulus, entre les discours sur le changement et sa réalité, entre changement et continuité.

Pour vous donner un aperçu de la manière dont le sujet se présente dans l'administration française d'aujourd'hui, j'aborderai successivement trois points.

Le paysage, avec ce qui y apparaît le plus nouveau : la naissance d'une administration du changement.

Quelques expériences de changements vécus, en administration centrale, et en administration territoriale.

La tendance nouvelle que constitue l'expérimentation du changement.

Une administration du changement

Bien sûr, dans presque tous nos pays, et en France comme en Algérie, nous avons toujours eu un service ou une direction chargée de la réforme administrative, annexe le plus souvent de la direction chargée de la fonction publique.

Mais la réalité historique est plutôt que la France n'a pas de tradition de la réforme de l'administration. Emerge occasionnellement pour la désigner, depuis Turgot, le thème de la réforme de l'Etat, thème à connotation d'abord politique, voire politicienne (il est plutôt de droite), où s'exprime le regard critique des politiques sur l'administration pour enfin lui donner un « coup de jeune » : Poincaré-1926, Armand-Rueff-1958,... Thème à dimension principalement budgétaire, par ailleurs, en temps ordinaires, lorsque les responsables du budget de l'Etat, au Parlement (les commissions de « la hache » ou de « la guillotine » sous la 4^e République) ou, aujourd'hui, au ministère des Finances, ont besoin de réduire crédits et effectifs, et, le faisant le plus souvent de manière forfaitaire, trahissent leur conviction pessimiste que l'administration ne se réforme qu'à la hussarde et à l'aveugle.

C'est cela qui paraît changer, en France, depuis une quinzaine d'années, d'abord avec la formation progressive d'un corps d'idées sur le

changement dans l'administration d'Etat, illustrant ainsi l'une des quatre conditions énoncées par Michael DUGETT. Vous en connaissez les grands thèmes : alléger l'Etat, le concentrer sur ses missions essentielles régaliennes (objet d'un rapport PICQ en 1994), pour cela décentraliser, externaliser, privatiser la gestion, évaluer les performances, rechercher la proximité et la concertation avec les usagers... Ce corpus d'idées est d'ailleurs largement international, porté par des organisations internationales comme l'OCDE, la Banque mondiale ou le FMI comme l'Algérie le sait bien, prenant parfois, de colloque en colloque, les aspects d'une mode, sinon d'une normalisation.

Avec ce corps d'idées désormais stabilisé, s'est installée une véritable administration du changement, rattachée au Premier ministre, la direction de la réforme de l'Etat (DIRE), chargée de rechercher et diffuser les idées du changement, de préparer les directives et les décisions gouvernementales, d'aider les ministères à les mettre en œuvre, d'évaluer... Et cette administration nouvelle s'avère active, sinon activiste, si on en juge par ses propres rapports d'activité, par la somme de décrets et circulaires produites, ou par les exercices induits, pour les administrations centrales (directives nationales d'orientation, études d'impact accompagnant tout projet de norme nouvelle, projets de service, lettres de missions,..) comme pour les administration territoriales (projets pluriannuels de service, projet interministériel territorial de l'Etat, contrôle et entretiens de gestion,..).

Cette novation m'inspire aujourd'hui trois commentaires, en forme d'interrogations.

Le premier se rapporte à l'impact réel, et vécu, de cette novation. Une part de l'activité engendrée par cet activisme de la réforme est vécu par les fonctionnaires comme une strate de bureaucratie supplémentaire. Tel est parfois le cas des exercices de synthèse et de projection, introduits déjà dans un grand nombre de ministères, que constituent en administration centrale les « directives nationales d'orientation » et en administration territoriale les diverses formes de projets de services. Tel est, plus manifestement encore, le cas de ces « études d'impact », qui devaient donner au gouvernement et au Parlement les éléments d'une évaluation préalable à l'adoption de nouvelles normes

législatives ou réglementaires, et qui ne sont souvent qu'un exposé des motifs-bis. Bref, l'instauration d'une administration de la réforme ne crée pas par elle-même la dynamique de la réforme administrative.

Peut-être, aussi, est-ce dû à la méthode elle-même. On pourrait, de manière provocante, soutenir que les administrations ont conforté leur immobilisme naturel en se déchargeant sur un tiers intercesseur, peu puissant, du soin de penser les réformes et de répondre à une sollicitation plus apparente que réelle du corps social. A contrario, on soutient parfois, en France, que la vraie réforme administrative qui s'annonce est celle de la gestion budgétaire de l'Etat, engagée au niveau législatif en 2002 avec l'adoption de la loi organique sur les lois de finances, parce que c'est l'administration la plus directement concernée qui s'en est saisie elle-même, la direction du Budget du ministère des finances.

Enfin, comment ne pas être frappé par l'évolution de la thématique de l'administration et du changement qui se fait jour ainsi ? Ce n'est plus de l'administration aux prises avec le changement social qu'il est question, comme à l'époque des « trente glorieuses » où une autre administration du changement, le Commissariat général au plan, assurait pour la France entière les fonctions d'anticipation, d'étude, de concertation avec les partenaires sociaux pour la légitimation des changements. Il y a sans doute plus qu'une coïncidence dans le temps entre le déclin de cette administration moteur du changement social, et l'émergence d'une administration plus centrée sur la réforme interne, celle des modes de fonctionnement administratifs. Ce qui est à l'ordre du jour, ce n'est plus l'impulsion administrative du changement social, mais la modernisation de l'administration en retard sur le reste de la société.

Expériences du changement

Et pourtant, l'administration change. Je voudrais en donner témoignage à partir de deux séries d'expériences faisant ressortir le contraste des logiques de changement des administrations centrales et territoriales.

1) En administration centrale, les expériences d'adaptation aux missions nouvelles, par création d'organes ou par dessaisissement, mettent

en évidence le rôle de la légitimité du changement, qui, s'agissant d'administrations centrales, reste avant tout la légitimité politique.

Premier exemple, daté des années 80. Le gouvernement vient de nationaliser les holdings des principaux groupes industriels français de l'époque, et constate immédiatement le besoin d'organiser au sein de l'Etat la fonction de dialogue avec les responsables de ces groupes. Il décide de le faire en s'affranchissant des habitudes administratives antérieures faites, d'une part, des liens sectoriels entre services et entreprises qui caractérisaient l'action du ministère de l'Industrie alors qu'il s'agissait désormais de s'intéresser à des groupes souvent multisectoriels, d'autre part, d'interventions multiples et désordonnées des services que la nationalisation risquait d'amplifier : sans guère de préparation, est créé le dispositif requis, comportant un service pilote sous l'autorité du ministre chef de file (Industrie), un instrument budgétaire conséquent (les dotations en capital) et la procédure de coordination interministérielle pour le gérer au niveau politique (comité inter), et l'instrument formel des contrats de plan pour formaliser et sélectionner les objectifs de l'Etat. A l'expérience, le dispositif a fonctionné en relation étroite avec l'impulsion politique, reflet fidèle de sa direction comme de son intensité ; les résistances des administrations dessaisies (Trésor) ou frustrées dans leur interventionnisme, ou impliquées dans un mode opératoire nouveau avec les interlocuteurs industriels, n'ont reparu qu'avec l'affaiblissement progressif de l'impulsion politique.

Deuxième exemple, plus récent, pris cette fois dans l'histoire du ministère de l'Intérieur. Impulsion du niveau politique, encore : un nouveau ministre, prenant conscience de l'emprise nouvelle et croissante des affaires internationales et européennes sur son action, en menaçant la cohérence même (par exemple sur la politique de l'immigration et de l'asile), décide la création d'un organe d'impulsion et de coordination des affaires internationales de son ministère. Ressaisissement qui heurte, d'une part, l'inertie des services centraux du ministère, d'autre part, les habitudes prises par d'autres ministères de régler à sa place les affaires notamment européennes concernant le ministère de l'Intérieur. Avec un succès qui ne doit rien ou presque à la préparation de la réforme, mais tout à la légitimité politique de son auteur.

Troisième exemple, celui du dessaisissement d'un ministère à forte tradition jacobine, sinon monarchique, le ministère de la culture, par les effets de la politique de décentralisation, mise en œuvre dans les années 80 qui étaient pour ce ministère une période d'essor (les « années LANG »). La volonté gouvernementale d'opérer, dans les compétences de tous les ministères, des transferts significatifs au profit des collectivités locales s'est heurtée à une résistance des services centraux de la culture, si forte qu'elle trouvait un relais à la tête du ministère, fondée sur leur conviction que les enjeux de la protection du patrimoine ou du soutien à la création devaient échapper aux influences locales, corporatives ou politiciennes, toujours obscurantistes. Moyennant quelques compromis (le recours à la déconcentration, notamment), l'impulsion gouvernementale, parce qu'elle était forte et claire, mais surtout parce qu'elle procédait de la légitimité politique, l'a emporté face aux « résistances au changement ». Mais l'exemple montre en même temps que la résistance au changement n'est, le plus souvent, que l'expression d'une légitimité alternative, ici technique contre politique.

2) L'expérience de l'administration territoriale (comme Préfet) montre davantage ce que le changement dans l'administration doit à d'autres facteurs que l'impulsion et le volontarisme politiques. Changement il y a, mais pas parce qu'on l'a voulu, ou pour d'autres raisons.

Exemple tiré de la mise en œuvre de la déconcentration. Face à des services locaux de l'Etat renforcés par la déconcentration, le ministère de l'Intérieur a développé une stratégie de renforcement du Préfet, son représentant, comme chef de l'ensemble des services de l'Etat dans chaque département, en définissant des instruments administratifs à cet effet : réunions régulières du « collège des chefs de services », élaboration sous son autorité d'un document prospectif de l'action de l'Etat dans le département dit « projet territorial de l'Etat », création d'un site internet interministériel dans chaque département. Démarche typique du « changement par décret », qui serait restée sans grand effet si d'autres forces que celle des circulaires ministérielles n'avaient joué, essentiellement l'impact indirect de la décentralisation. Les nouveaux élus locaux, certes attentifs au respect par les services de l'Etat

de leurs nouvelles compétences, sont néanmoins désireux de trouver du côté de l'Etat un partenaire fiable et cohérent dans les domaines où les compétences sont très imbriquées comme la politique de la ville ou l'aide aux personnes âgées, ou lorsqu'ils ont besoin d'un régulateur impartial des questions intercommunales ou des conflits sociaux ; ils ont surtout, par leur poids auprès des services locaux de l'Etat (par exemple, l'agriculture ou l'équipement), provoqué un resserrement des chefs départementaux de l'Etat autour du Préfet et d'une expression unifiée de l'Etat dont chacun a besoin face à la montée en puissance des élus locaux.

Autre exemple, dans le registre très en vogue de la concertation avec les usagers, en particulier des enquêtes publiques préalables aux projets d'aménagement. A l'ère de l'administration procédurale, qui prospère aussi bien dans l'administration fiscale que dans la gestion des aides aux personnes âgées, c'est devenu un véritable mot d'ordre que la consultation des « intéressés », la place à faire à leur expression même individuelle. Une loi de 2002, de « démocratie de proximité », est ainsi venue renforcer l'impartialité, l'expertise, le poids des enquêtes publiques préparatoires aux grands projets, par exemple autoroutiers. Pour autant, l'ambiguïté des administrations centrales engagées dans cet effort demeure dès qu'elles sont elles-mêmes maîtres d'ouvrage de tels projets. Je cite souvent le cas d'un projet d'autoroute que l'administration voulait transformer substantiellement par rapport au projet soumis à l'enquête publique, un peu ancienne il est vrai : c'est la pression des usagers, relayé par l'intérêt de l'administration territoriale à la sauvegarde du crédit des enquêtes publiques, partout nécessaires, qui a imposé le respect de cette garantie, et, au bout du compte, la concrétisation de ce changement.

Contre-exemple, enfin, de la mise en œuvre des 35 heures dans les services territoriaux de l'Etat. Paradoxalement, ce changement-là, si important pour les agents, a été mis en œuvre sans concertation locale, faisant naître l'incompréhension des agents, bénéficiaires de congés supplémentaires importants qu'ils n'avaient pas expressément demandés, mais attachés à la qualité des services publics qu'ils voyaient compromise faute d'effectifs supplémentaires.

Fragilité d'un tel changement....

L'approche locale, territoriale, permet de voir ce qui change vraiment, pourquoi ça change, l'importance de la concertation. Il y a des changements non voulus, des volontés de changement qui n'aboutissent pas. On retrouve ainsi la prescription de Michael DUGETT : dans la sphère publique, si on veut changer en profondeur et de manière durable, il faut que la condition politique de volonté et de légitimité politique soit remplie, mais aussi la condition sociale que représente ici la confiance de la base.

L'expérimentation du changement

Bien entendu, ces difficultés et ces inattendus du changement dans l'administration sont à l'origine de l'idée, et aujourd'hui de la vogue, de l'expérimentation préalable au changement.

Certes, la pratique de tests partiels n'est pas nouvelle. Dans les préfectures, on a naturellement expérimenté la gestion globalisée des crédits ou la télétransmission avec les communes dans quelques départements avant d'envisager leur généralisation. Parfois, l'expérimentation partielle est ce qui reste d'une réforme qui a buté sur des oppositions trop fortes, comme ce fut le cas au printemps 2000 avec le projet de fusion des services de l'assiette et du recouvrement des impôts, repris aujourd'hui à petite échelle.

La consécration de cette pratique est venue avec les difficultés juridiques, liées au principe d'égalité : avec l'expérimentation partielle, notamment géographique, on ne pouvait plus dire que le principe était respecté par un traitement différent de situations différentes. Il a donc fallu que notre conseil constitutionnel fixe un cadre aux lois qui prévoient des expériences dérogatoires, comme ce fut d'abord le cas pour le statut des universités, puis pour les régimes d'autorisation des programmes (chaines) de radio ou télévision groupés en « bouquets », aujourd'hui enfin pour l'organisation des transferts de nouvelles compétences aux régions et aux départements : c'est au niveau constitutionnel qu'il a fallu préciser, pour en assurer la compatibilité avec le principe d'égalité, les limites de durée et de champ d'application des dérogations expérimentales permises au législateur, ainsi que l'exigence

de l'évaluation des résultats de l'expérience avant de généraliser le changement. C'est dans ce cadre que devrait s'expérimenter demain un début de décentralisation de la gestion des personnels de l'Education nationale (les ATOS, par les Régions), ou la participation des Régions à la gestion de la carte des formations ou, à travers leur participation aux agences de l'Etat, à celle de la carte hospitalière.

Les raisons de cette novation méthodologique méritent réflexion. Au-delà des raisons déclarées – la complexité, la difficulté des prévisions, et de leur contestation dans le débat politique au nom des exigences de la solidarité et de l'égalité, il faut sans doute voir dans cette évolution la reconnaissance implicite par les gouvernants, et plus généralement par l'administration, de leur difficulté à maîtriser les processus de réforme. Reprenant à nouveau la grille de Michael DUGETT, je dirais qu'on ne sait pas voir ou créer tout ou partie des conditions préalables au changement. Faute de maîtrise intellectuelle du projet, ou de confiance de la base, ou même de volonté politique suffisante, on s'en remet à l'expérience, c'est-à-dire aux faits constatés pour décider et réformer.

Entre la confiance passive dans l'œuvre réformatrice du temps (il n'est pas de problème auquel le temps n'apporte sa solution, disait Henri QUEUILLE) et le recours au despotisme éclairé, qu'a illustré par réaction la 5^e république, il se peut que nous ayons trouvé là une voie qui nous convienne pour le changement dans l'administration.