

MODERNISATION OU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC ?

L'expérience française actuelle d'adaptation de l'Administration

ROBERT FRAISSE (*)

En France comme ailleurs, la question de la modernisation de l'Etat est entièrement dominée par celle de savoir quelles valeurs, historiques, culturelles, éthiques, politiques, l'Etat est chargé de promouvoir, quelle légitimité "sociétale" il peut faire valoir pour faire accepter sa légalité.

L'expérience française récemment engagée à ce sujet a cependant évité de reposer cette question dans toute sa dimension; et cela tout à fait à dessein, comme le montrent en particulier le rapport de la Commission "Efficacité de l'Etat" du Xème Plan (1) et le texte de la circulaire du Premier Ministre **M. Michel Rocard**, en date du 23 Février 1989 qui engageait l'action gouvernementale de modernisation publique. En effet, le débat d'idées est engagé depuis longtemps en France sur ce que doit être l'Etat. Et il convenait de quitter la discussion de principe pour mettre à l'épreuve, dans le concret de l'action des services publics, des interrogations et des orientations souvent trop contrastées par la logique des oppositions politiques. "Plus d'Etat", "moins d'Etat", "mieux d'Etat", ces alternatives explosent sous le poids des faits et des problèmes des citoyens (2). Le parti a donc été d'examiner l'action même de l'Administration et de prendre des décisions agissant directement sur le comportement des services et des fonctionnaires, quitte à faire le bilan de la manière dont les principes reviennent, enrichis et transformés, à travers le détour des faits.

(*) Président de l'Association des services publics. France.

(1) "Le pari de la responsabilité", Documentation Française, 1989.

(2) Par exemple, les partisans du "moins d'Etat", l'histoire le montre, ont été souvent ceux dont, au contraire, la pratique en exigeait plus (l'inverse n'étant malheureusement pas exact).

Engagé par le gouvernement de M. Rocard en 1989 (1) après plusieurs tentatives et initiatives des gouvernements précédents au cours de la décennie écoulée, le processus en cours dans l'administration française comporte de multiples implications. Au niveau symbolique, il touche à l'image de l'Etat et à l'éthique du service public. A celui de l'imaginaire, il suscite à la fois des espoirs et des fantasmes d'insécurité chez les fonctionnaires. Et, à celui du réel, il n'est jamais exactement ce qu'il dit être : si ses animateurs politiques et administratifs voient progresser jour après jour les décisions publiques à son sujet, l'administration dans sa masse et dans son étendue n'en sent certes pas encore organiquement les effets. Mais pour la première fois depuis longtemps, quelque chose bouge, par endroits, dans les profondeurs de l'Etat. Tout le problème est de savoir ce que sera la vitesse d'extension et si la course sera gagnée contre la digestion lente des novations dont les bureaux ont la longue habitude. On ne change pas l'administration par décret, on ne la change pas non plus en trois ans : le temps des transformations de l'appareil public (trois millions d'agents pour le seul Etat) est un temps long. L'important est que le mouvement se poursuive et que certains gestes soient accomplis qui le rendent irréversible.

Les fonctionnaires, sur qui reposent les mesures prises, éprouvaient depuis au moins une décennie un mal de vivre au quotidien ; pourtant, en France, l'Etat central était demeuré très abrité des changements de la société et de l'environnement international ; sans doute était- ce là, en fait, l'origine profonde de leur malaise. On ne fera pas ici à ce propos l'analyse effectuée par la Commission "Efficacité de l'Etat" du Xème Plan (2). Au demeurant, remarquons que tous les pays européens sont en même temps amenés à moderniser leur appareil public. Mais la France, en raison du poids historique de son Etat centralisé et, aussi, du fait que c'est l'Etat qui y a fait la nation et non l'inverse, rencontre des problèmes spécifiques:

(1) Aux termes de la circulaire précitée.

(2) On pourra lire aussi les ouvrages de Jean-Bodiguel et Luc Rouban intitulé "Le fonctionnaire détrôné" (1991, Presses de la FNSP), ainsi que, de Evelyne Pisier et Pierre Bouretz, "Le paradoxe du fonctionnaire"(1988, Calmann-lévy), et la Revue Projet N° de décembre 1989, "Réinventer le service public"

à partir du milieu des années soixante-dix, suite à l'arrêt de la croissance économique et de celle des budgets publics, les services publics, qui avaient pris l'habitude de se moderniser en ajoutant des missions nouvelles sans jamais en supprimer d'anciennes devenant moins prioritaires, doivent soudain poursuivre leur effort d'adaptation à budget constant, ou parfois décroissant: ils ne sont préparés à celà, ni fonctionnellement, ni moralement;

l'ouverture des frontières de la France à la compétition économique mondiale valorise tout naturellement les activités des entreprises performantes, peu à peu internationalisées et qui deviennent en quelque sorte des hérauts de l'indentité nationale à l'extérieur ; le secteur public s'en trouve dévalorisé simplement "par défaut": le fonctionnaire n'apparaît plus comme le principal pilier de la République;

le mouvement de décentralisation, engagé à partir des lois de 1982, commence à redistribuer une partie des fonctions de l'Etat au profit des collectivités territoriales, régions, départements, communes, ce qui appelle une profonde redéfinition du rôle de ses propres services territoriaux, préfetures, directions ministérielles départementales;

les transferts progressifs de compétences de l'Etat central au profit de l'institution communautaire européenne jettent un flou sur la teneur subsistante des missions de l'Etat. Or, à partir de la mise en oeuvre de l'Acte unique, les différences structurelles qui demeureront entre nations européennes porteront largement sur les fonctionnements publics et les spécificités étatiques. Mais le "différentiel de bureaucratie" pourrait bien être plus pénalisant pour un pays que le différentiel d'inflation ...;

engagées plus tard dans l'administration publique que dans les entreprises, les modernisations liées aux techniques nouvelles d'information et de communication ont commencé à susciter de très vastes novations dans l'organisation des services et la définition des postes de travail, conduites parfois au départ sans réflexion suffisante sur leurs effets sociaux, comme sur les transformations organisationnelles ultérieures qu'elles rendent nécessaires ou possibles (1);

(1) ce point a fait l'objet de nombreuses réflexions des syndicats de fonctionnaires, et en particulier de la CFDT.

les citoyens, usagers des services publics, sont devenus de plus en plus habiles à jouer de la concurrence accrue des services marchands; ils exigent une plus grande personnalisation du service. En même temps ils trouvent en face d'eux un Etat très segmenté, dont l'unité se fait au centre et non pas sur la personne du citoyen, et qui trop souvent répond, sur le terrain, en ordre dispersé, d'une manière peu adaptée aux nouveaux problèmes de la société civile, et en particulier à ceux des populations en difficulté qui se trouvent ballotées sans utilité de service en service.

Stratégie de changement

Devant les directives gouvernementales émises depuis 1989, beaucoup de fonctionnaires étaient tentés de dire : "il y a déjà eu la rationalisation des choix budgétaires, les tentatives de direction par objectifs, les cercles de qualité: c'est une mode de plus, baissons la tête et attendons que ça passe". En même temps, la conviction est de plus en plus largement partagée, y compris chez les syndicats de fonctionnaires, que des changements sont indispensables. Mais quelles voies emprunter ?

Une première question posée a été celle de savoir si l'administration peut se réformer elle-même. La logique "néo-libérale", assez répandue, estime que l'administration ne changera que sous l'effet de pressions externes fortes. La concurrence du privé, la réduction forfaitaire des budgets seraient des moyens sûrs : l'insécurité, la pénurie obligent à l'intelligence. Cette méthode a ses vertus, mais aussi ses limites. Elle peut conduire à des blocages frontaux, et ne va guère dans le sens d'une remotivation des fonctionnaires.

La logique "culturaliste", au contraire, est interne : elle fait appel à la prise de conscience des problèmes du service public chez les agents publics eux-mêmes. Des mouvements tels que ceux des cercles de qualité, des groupes de progrès, en sont un bon témoignage. Cette logique peut soutenir une démarche de rénovation patiente à long terme. Toutefois, elle est souvent venue s'ajouter à la logique précédente, ce qui a soulevé quelques contradictions. Elle sous-estime, en outre, les données structurelles fondamentales, juridiques et institutionnelles, du changement administratif ce qui limite sa portée.

L'action gouvernementale définie par la circulaire du Premier Ministre du 23 Février 1989 tend à instaurer une stratégie de changement plus élaborée :

- Pour éviter les échecs de projets de réformes antérieurs, on ne commence pas par modifier par décret des principes centraux : on mise sur une valorisation, à la base, du rôle concret des services et des fonctionnaires;

- c'est donc dans les services eux-mêmes que doit débiter une dynamique de changement, ce sont eux qui doivent déceler ce qui ne va pas et proposer des solutions - à l'image de ce qui est pratiqué dans les projets d'entreprise, mais en tenant compte du fait que le système d'objectifs et la culture des services publics sont très différents de ceux de l'entreprise;

- en accompagnement, on modifie juste ce qu'il faut des règles de fonctionnement administratif et financier susceptibles d'entraver l'initiative attendue des services. Ce qui peut conduire assez loin dans la révision de la gestion publique, comme le montrent les décisions gouvernementales arrêtées au cours de trois séminaires ayant réuni l'ensemble des ministres autour du Premier d'entre eux entre 1989 et 1991, et reprises depuis juin 1991 par son successeur.

Il n'y a donc pas au départ de grande décision de réforme : ce sont d'abord des initiatives qui doivent être conduites, avec un droit à l'erreur, ainsi qu'une évaluation des résultats qui doit substituer aux jugements de conformité des jugements d'efficacité. L'efficacité de l'Etat au service des citoyens devient désormais une valeur aussi centrale que celle de son autorité de puissance publique.

On dit souvent qu'il s'agit là d'une véritable révolution culturelle et organisationnelle qui devrait progressivement toucher toute l'Administration. C'est en tout cas un objectif très profond de transformation de la culture et de structures administratives qui est visé. Et c'est pourquoi il doit être soigneusement négocié avec les personnels et leurs organisations représentatives.

Le processus engagé

Ce n'est pas en trois ans, on l'a dit, que l'on peut espérer transformer une organisation ou des pratiques forgées pour et par le principe de continuité. A s'en tenir aux décisions prises, qui sont un mélange de directives techniques "pointues" et d'appels au volontariat, celles-ci sont restées fidèles à la méthode énoncée. Les textes de ces décisions gouvernementales sont largement diffusés par le ministère de la fonction publique qui coordonne leur application et qui a organisé une trentaine de rencontres régionales de fonctionnaires au cours de l'année 1990. Soulignons ici que ces décisions portent sur la seule administration de l'Etat et les établissements publics, le gouvernement indiquant par ailleurs son souhait que les administrations territoriales et hospitalières suivent le mouvement- les entreprises publiques de services ont pour leur part engagé un effort de modernisation similaire (EDF, SNCF, RATP en particulier).

Les mesures et les actions qui ont été engagées peuvent être résumées sous quatre titres essentiels : déconcentration, responsabilisation, évaluation, valorisation des ressources humaines de la fonction publique. Chacune de ces orientations appelle et soutient les trois autres.

Déconcentration. Il s'agit de rapprocher la décision et la gestion publique des lieux où le service est rendu à ses destinataires, les citoyens. La centralisation napoléonienne de l'appareil d'Etat français fonctionne essentiellement dans l'obéissance à l'autorité hiérarchique et non pas, d'abord, selon le principe de réalité qui, lui, renvoie à la diversité des situations des usagers de l'Etat. C'est pourquoi la déconcentration emprunte deux voies complémentaires.

En premier lieu, une déconcentration fonctionnelle vise à autonomiser la gestion des services administratifs opérationnels par leur transformation en centres de responsabilités disposant d'un budget global et de facilités d'usage des reports de crédits dans le cadre d'une convention pluriannuelle passée avec le ministère des Finances ; une centaine de centres de responsabilités (directions départementales ou centrales de ministères, écoles ...) sont

déjà constitués, avec la perspective de leur généralisation, a terme, à toute l'administration après une période expérimentale; un intérêt de cette démarche est d'éviter d'avoir recours trop fréquemment, pour assurer une gestion plus responsable, à la création d'établissements publics administratifs, procédure lourde et peu réversible alors qu'une qualité du service public repose dans l'adaptabilité de ses structures.

En second lieu, est soumis au Parlement un texte législatif accompagné d'un projet de décret réformant l'administration territoriale, qui visent à renforcer les compétences et la capacité de décision des services territoriaux vis-à-vis des administrations centrales - auxquelles est ainsi appliqué le principe de subsidiarité - et à conférer aux préfets un rôle d'interlocuteur d'Etat unique, coordonnant les divers services territoriaux des ministères, auprès des pouvoirs régionaux et locaux élus aux termes des lois de décentralisation de 1982.

Responsabilisation. Une responsabilisation collective des fonctionnaires dans la modernisation administrative est recherchée par le lancement de "projets de service"; analogue mais non identique au projet d'entreprise, un projet de service est l'occasion pour les responsables et le personnel de réfléchir ensemble sur l'exercice des missions et le fonctionnement de l'unité administrative concernée. Cinq cents projets de service sont en gestation; les projets aboutis sont susceptibles de déboucher sur la création de centres de responsabilité, car ils donnent à l'autorité de tutelle la garantie morale que le service est capable de gérer ses objectifs et sa modernisation. La déconcentration est une nécessité pour la responsabilisation.

La responsabilisation individuelle des fonctionnaires est également un point-clef du mouvement engagé. Sans aller pour l'instant jusqu'à l'intéressement aux résultats, qui sont souvent difficiles à mesurer quantitativement dans un service public (seul un intéressement collectif paraît possible), les dispositions prises ou envisagées visent principalement à accentuer les formations, promotions et progressions de carrière pour les fonctionnaires les plus engagés dans les progrès de leur activité.

Evaluation. Il n'y a pas de responsabilisation possible sans connaissance des résultats de l'activité, dès lors qu'on vise à remplacer en partie la contrainte hiérarchique par la sanction des faits (positive ou négative). En outre, il ne peut exister de déconcentration maîtrisée sans évaluation des effets de l'action de services devenus plus autonomes ; car, à défaut, la déconcentration pourrait conduire à un morcellement de l'action publique contraire à son principe d'unité, et à un arbitraire local tel qu'il enfreindrait les principes de neutralité et d'égalité. Il est donc prévu de développer l'évaluation de l'action administrative, ceci à trois niveaux.

Au niveau national tout d'abord, le Commissariat Général du Plan s'est vu confier l'animation d'un comité interministériel consacré à l'évaluation des politiques publiques (le C.I.M.E.). Un fonds de développement de l'évaluation et un Conseil scientifique de l'évaluation (C.S.E.) qui en assure l'indépendance, ont été simultanément créés. Treize politiques publiques nationales sont déjà soumises à évaluation. (On assiste simultanément à un début d'évaluation des politiques publiques locales). Ce dispositif vient pour l'instant se glisser dans l'Etat tel qu'il est, au sein de l'exécutif, sans remaniement des instances de contrôle existantes et sans appel au Parlement (1). Il n'a pas pour objet d'évaluer les organisations publiques elles-mêmes, mais les résultats de leurs actions concernant une politique déterminée. Les différences ont été nettement marquées avec l'inspection, le contrôle et l'audit (2) (il reste à en faire jouer la complémentarité): l'évaluation, dont les conclusions sont publiques, implique seulement, mais pleinement, la sanction des faits. Les corps d'inspection administratifs, qui disaient tous pratiquer l'évaluation depuis longtemps, ont procédé à une sorte d'examen de conscience collectif et se sont demandés si c'était vraiment le cas. De ce point de vue, la situation est différente selon qu'il s'agit de ministères techniques conduits

(1) mais il est ouvert à la saisine par le Conseil Economique et Social, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes, le Médiateur de la République.

(2)cf. débats du "Club Cambon" - Revue "Politiques et Management publics", mars 1990

par des ingénieurs, et les autres, dirigés par des énarques. Les ministères techniques ont "pensé" la modernisation bien avant les actions actuelles; ils ont spontanément une vision fonctionnelle des services (parfois "en avance" sur le droit public) et adoptent volontiers les pratiques d'autoévaluation. A l'opposé, les corps administratifs, plus adossés à la règle de droit, ont eu souvent beaucoup de mal à concevoir l'évaluation en dehors des pratiques du contrôle de régularité ou de l'audit. Mais le rapprochement de ces points de vue devrait s'avérer fécond.

Au niveau des organisations publiques elles-mêmes, une double démarche est engagée. D'une part, le contrôle à priori doit être progressivement simplifié et le contrôle à posteriori développé, sur la base du développement de comptabilité analytique, de méthodes de contrôle de gestion et d'indicateurs de résultats. D'autre part, la pratique de l'audit, et en particulier de l'audit interne est développée. Les méthodes de la cour des Comptes elle-même évoluent vers une approche plus globale de la relation objectifs - moyens - résultats d'un service, par delà le contrôle de conformité traditionnel.

Au niveau individuel des agents enfin, la notation chiffrée annuelle, qui a perdu l'essentiel de son efficacité au fil du temps, va être dans l'immédiat associée à un entretien d'évaluation annuel entre l'agent et son supérieur permettant d'examiner de manière plus approfondie la relation entre le travail de l'agent, sa formation et sa carrière.

Valorisation des ressources humaines de la fonction publique

Plus de fonctionnaires très qualifiés, moins de fonctionnaires à faible qualification, telle est la voie retenue. Plutôt qu'une politique brutale de réduction des effectifs (les départs à la retraite constituent dans la mesure du possible la voie normale permettant la flexibilité quantitative) la politique de renouveau du service public vise, à l'instar, d'ailleurs, des pratiques de grandes entreprises modernes (telles IBM, les entreprises japonaises et désormais des firmes européennes également) à utiliser au mieux les

ressources - souvent mal employées - du potentiel humain de la fonction publique. Nombre de fonctionnaires sont surdiplômés par rapport aux postes occupés. Il s'agit d'opérer des conversions progressives d'activités et de postes de travail encore marqués par la taylorisation du tertiaire administratif, et de développer une formation plus professionnelle, la mobilité, l'adaptation des carrières aux métiers réellement exercés.

Dans les P.T.T., dans les douanes, à la sécurité sociale, dans les activités de secrétariat nouvellement informatisées, pour ne prendre que ces exemples, des processus sont engagés pour réemployer les personnels rendus inutiles par les technologies nouvelles dans des tâches souvent négligées et pour lesquelles la présence humaine est indispensable : par exemple l'accueil personnalisé des usagers.

S'agissant de la formation, l'objet est de remplacer les "formations - catalogue" où les agents choisissent selon leurs goûts mais sans bénéfices pour leur carrière, par des formations professionnalisantes liées aux transformations des services, et qui accompagnent nécessairement le développement d'une mobilité valorisante. Des accords de formation ont été signés en ce sens dès 1989 entre les syndicats de fonctionnaires et le ministère de la Fonction Publique.

Enfin, la réforme de la grille de la fonction publique négociée en 1990 avec cinq syndicats de fonctionnaires et qui s'étend également aux fonctions publiques territoriale et hospitalière, a pour objet, sans porter atteinte au statut général, d'assouplir les catégories de progression des carrières dans un espace indiciaire de rémunération élargi, de manière à rapprocher ces carrières de la réalité fonctionnelle des postes de travail effectivement occupés. Une enveloppe de crédits pluriannuelle importante est destinée à couvrir les coûts associés aux suppressions de catégories et aux bonifications indiciaires.

La modernisation, vers quel renouveau du service public ?

Selon les secteurs - l'Équipement, engagé depuis un certain temps dans l'effort de modernisation, les P.T.T. où une réforme d'ensemble a donné un horizon aux changements et séparé la Poste des Télécommunications, l'Education, cas traité à part et voulu comme tel par les acteurs du système éducatif, les Hôpitaux dont les réformes de la gestion visent à responsabiliser chacun dans son rôle, acteurs médicaux, personnels infirmiers, personnels administratifs, dans des conseils de service où ces rôles ont besoin de s'ajuster, la Police, etc.- le mouvement lancé prend des accents particuliers, liés aux cultures spécifiques des professionnels.

L'acteur gouvernemental quant à lui, au fil des décisions qui s'accumulent, apparaît comme le porteur attentif d'une réforme de longue haleine, mais aussi comme ayant besoin de relais dans une démarche dont il est évidemment normal qu'il soit le leader. Les partenaires, les appuis internes ou externes à l'administration, commencent à exister, mais ils sont dans l'ensemble encore peu visibles.

En outre, il subsiste des compléments à apporter, dans la logique même du processus engagé.

Ainsi, renforcer le rôle des préfets ne pourra se faire qu'en modifiant le contenu du contrôle des ministères centraux sur leurs services extérieurs; il s'agira d'affirmer la légitimité des cohérences locales de l'action publique en face de sa cohérence nationale. Dans des domaines comme l'éducation, l'action sociale, l'urbanisme, le besoin est criant. L'enjeu est en fait de recomposer, voire de reconstruire au niveau local un acteur "Etat" plus unifié, moins tutélaire et plus animateur, dans une relation cohérente avec les autres partenaires publics locaux.

Ceci appelle une réflexion sur le rôle que doivent jouer à l'avenir les administrations centrales : si l'on met en place une régulation par la périphérie de l'Etat complétant sa régulation parisienne, c'est bien tout le "**système nerveux central**" qui doit être revu. Il faut réduire le détail et le nombre des directives du centre, modifier leur nature et les structures qui les émettent.

D'un point de vue organisationnel, il faut passer du "hiérarchique-bureaucratique" au "fonctionnel-finalisé". Il s'agit désormais de gérer un réseau d'unités opérationnelles communiquant en temps réel. Dans ce contexte, le rôle des centrales devra se porter essentiellement vers la prospective, la normation nationale, la "veille" de la mise en oeuvre, le contrôle à postériori et l'évaluation.

Cela amènera à examiner de manière prospective, secteur par secteur mais aussi pour l'Etat en général, la teneur de missions de service public qui ne sont plus toujours claires ou dont les priorités ont changé (1). Devraient être inventoriées celles de ces missions qui seront à conserver ou à modifier, celles qui doivent (ou peuvent) être abandonnées ou confiées à d'autres acteurs publics ou privés, des nouvelles missions, enfin, qui se révéleront à développer à l'échelle nationale, entre le niveau européen et celui des collectivités territoriales.

De ce point de vue, il faudra s'interroger plus qu'on ne l'a fait jusqu'ici, sur les attentes des "usagers de l'Etat" dont Pierre Laroque écrivait qu'ils sont au centre de la notion de service public. Il ne s'agit pas tant de se demander quels sont leurs "besoins" (par nature illimités), que d'écouter leurs préférences entre types de services et entre modalités d'action publique, afin de parvenir à une activité future de l'Administration qui soit un peu plus codéfinie et, en tout cas, coproduite avec ses destinataires-par-delà l'attention que le début de l'action entreprise a accordé, à juste titre, aux problèmes des fonctionnaires. Cet élargissement devrait d'ailleurs renouveler les arguments de la négociation avec les partenaires syndicaux.

(1) Comme le montrent par exemple des débats que suscitent les projets de service.

Cela conduira enfin à renouveler la conception du métier de fonctionnaire. Lorsque les agents publics sont placés en présence de ces perspectives de changement, les différentes "cultures" de la fonction publique réagissent diversement - et souvent se heurtent sans s'agencer très bien - : culture d'obéissance, de production, d'expertise, de contrôle, d'animation ... Cette diversité subsistera certainement, à cause de la variété même des missions. Mais en tout état de cause, le fonctionnaire sera à l'avenir de moins en moins un simple exécutant, de plus en plus un "capteur" des problèmes de la société dans son domaine de compétence. Il faudra redéfinir sa responsabilité. Quelqu'un comme Simon Nora dit souvent que le fonctionnaire demeure inévitablement un "clerc" de l'Etat. J'ai tendance à penser qu'il sera de plus en plus une sorte de "veilleur de l'espace public" obligé à se situer au milieu des autres acteurs et non plus au-dessus, au nom même de ce qui le qualifie : le souci de l'intérêt général concret, que ses interlocuteurs ne sont pas autant que lui en position d'avoir (" en position" car, bien sûr, ce n'est pas une question de valeur personnelle : les fonctionnaires ne sont pas "meilleurs" que le reste des citoyens - même s'il est légitime qu'ils veuillent "être les meilleurs" et cultiver les valeurs de leur métier, telles l'intégrité et l'équité).

Conclusion : la gestion du temps.

Le mouvement amorcé par les gouvernements actuels paraît être irréversible par delà ses promoteurs politiques. Ce serait là d'ailleurs la preuve la plus certaine de son succès. Ce qui a commencé à grande échelle dans le secteur des postes et télécommunications, de l'équipement n'a aucune raison de ne pas s'étendre également dans les autres, dès lors que les cultures propres à chacun de ces secteurs, enseignement, secteur hospitalier, police, magistrature, diplomatie... trouvent à s'y employer. En particulier, il y a peu de chances que l'on revienne sur le sens d'évolution des mécanismes juridiques et financiers de déconcentration. Mais la difficulté est celle de la vitesse de cette évolution : le temps administratif est un temps long, et cependant les adaptations engagées sont à bien des égards urgentes au regard du contexte, intérieur comme extérieur.

Les suites vont dépendre bien entendu du mode de traitement de chaque directive gouvernementale dans chaque ministère et dans les services extérieurs. A l'évidence, une vision exclusivement administrative des changements à conduire et qui ne serait pas, en même temps, managériale et stratégique serait vouée à l'échec (1). Mais ces suites dépendront également d'éléments de contexte très importants : les marges données par la conjoncture économique ; la nature de l'effort de communication; celle du soutien du public; l'attitude des syndicats dans les services; la vitesse d'évolution de la culture des agents publics; le rôle des nouvelles générations de fonctionnaires; la préservation urgente, d'un nombre suffisant de très bons cadres supérieurs à l'encontre de leur départ dans l'entreprise - voire le retour de certains d'entre eux - et les moyens qui seront pris pour former rapidement une nouvelle génération de cadres préparés à la manière moderne de gérer...

"Le modèle traditionnel de l'Administration ne saurait être ni rétabli ni restauré" (2) C'est dans une image d'eux-mêmes et de l'Etat plus efficace, moins isolée dans une superbe qui n'a plus lieu d'être, c'est dans un rôle redéfini (3), rapproché des destinataires de leur action, que ces fonctionnaires puiseront le ressort nécessaire à leur adaptation. C'est bien là, comme à travers l'adaptation des missions publiques dans une nation ouverte sur l'Europe et sur le monde et qui doit chercher de nouvelles voies de sa cohésion et de son unité, que réside l'impératif d'un "renouveau" du service public.

(1) cf Michel Crozier dans la postface à la nouvelle édition de l'ouvrage "Etat moderne, Etat modeste", Fayard, 1991.

(2) Jean-Louis Quermonne - L'appareil administratif de l'Etat (Seuil, 02 - 1991).

(3) cf. Alain Supiot - La crise de l'esprit du service public - Droit Social, 12 - 1989.

Question:

Sur la définition de la notion du service public, M. Fraisse nous propose une définition négative du service public. Dans le débat qui se situe aujourd'hui avec la construction de l'Europe où les thèses sur la privatisation et les conceptions anglo-saxonnes du service public semblent heurter l'approche française, où en est la discussion dans le cadre de la construction européenne?

Question:

En France, comment avez-vous procédé pour amener cette idée d'audit et de contrôle à posteriori, car là c'est la perte du pouvoir absolu du fonctionnaire?

Question:

La notion de contrôle à posteriori va poser au niveau de l'héritage juridique et comptable français beaucoup de problèmes. Est-ce que le contrôle à posteriori s'exerce également au niveau budgétaire, les règles de la comptabilité publique étant ce qu'elles sont avec les contraintes que cela suppose, comment ce contrôle serait exercé à posteriori?

Réponse.

Je ne crois pas que le débat théorique sur le service public apporte quoi que ce soit d'utile à la réflexion sur la réforme. Mais il ne faut pas oublier qu'il y a des notions précises, historiquement constituées, juridiquement constituées qu'il s'agit de transformer dans d'autres notions adaptées à l'époque et qui seront également précises. Car, ce qui fait l'objet d'un profit, l'expérience montre qu'il faut le laisser au profit et ce n'est qu'après que le juriste intervient. Ensuite, quand il y a conflit, lorsque le profit a fait son oeuvre parfois socialement utile ou socialement indifférente ou nuisible dans la régulation de l'équilibre social d'une société, la collectivité publique intervient et agit de façon correctrice, complémentaire, prospective, anticipatrice.

d'intégration sont importants que l'entreprise n'est pas faite pour résoudre, même quand l'entreprise fonctionne bien et que le marché mondial est porteur, le fait qu'il y ait plus d'emplois aide à résoudre tous les problèmes et diminue une partie des problèmes de l'Etat. En effet, le débat notionnel est vain, le débat pratique est constant, on peut le regarder, au niveau de la politique macroéconomique, ou macro-sociale, sur le terrain, dans des services et on regarde comment il fonctionne, sans même parler d'évaluation. On parle d'enquêtes effectuées par des universitaires, des sociologues, des économistes qui étudient comment le service public fonctionne. Et c'est à ceux là que se pose le pouvoir absolu du fonctionnaire, parce que le pouvoir absolu du fonctionnaire, c'est le pouvoir du prince partagé en autant de personnes qu'il y a de fonctionnaires. Je crois qu'un élément fondamental de la modernisation du service public, c'est la connaissance du résultat du travail et aussi la connaissance des modes de travail, des processus de travail. Lorsque vous avez des enquêtes sociologiques sur les pratiques de gestion de directions départementales de l'équipement ou de directions départementales de l'action sociale, et que vous constatez que ces directions ne se comportent pas de la même manière, on commence à se demander comment mieux gérer quand on voit différents modes de gestion de service public. En effet, même s'il ne faut pas oublier le débat général, je suis tout à fait partisan d'un travail qui commence par le terrain; et le contrôle à posteriori commence par là. Personne ne peut nier aujourd'hui que la connaissance de ce qui se fait des résultats de l'action est utile. La seule façon de le nier c'est de faire acte d'autorité. Mais il est difficile de faire de l'obscurantisme face à la connaissance.

Quand je parlais de la définition du champ de service public comme un solde par rapport au marchand, ce n'était pas un solde négatif, mais c'est tout simplement l'action positive de l'Etat ou de n'importe quelle collectivité publique qui agit en regardant ce que le profit fait et ne fait pas.

Effectivement la notion de service public change, ce n'est plus la bonne notion, c'est pratique de parler de cela parce que la notion d'administration est trop restreinte. Je ne m'étends pas sur les aspects notionnels, ce qui est sûr, c'est qu'il y a quelque chose qui est différent de la puissance publique; si on veut faire de la puissance publique l'ensemble d'une communauté nationale par exemple ou même locale, elle ne passe plus par les formes de la puissance publique comme mode d'exercice légitime de la violence. On est dans tous les pays dans des sociétés plus modernes ne serait-ce qu'à cause de l'internationalisation, de l'information et de l'activité. Certains chercheurs en France soutiennent ce paradoxe que la puissance publique passe aujourd'hui par le service public. C'est une vision cynique du service public.

Il y a plusieurs voies pour réfléchir à l'avenir du service public dans un pays. Il y a la voie réflexive au sens de l'identité de la nation et de l'Etat. En France, nous ne savons pas ce que la nation française va devenir dans l'Europe. Nous avons donc un problème de définition future de ce que sera le rôle de l'Etat pas par subsidiarité par rapport à la communauté, et le rôle des échelons territoriaux par subsidiarité par rapport à l'Etat.

Et tous ces problèmes de maintien d'une identité et de maintien d'une entité d'une collectivité nationale, y compris du point de vue des ethnies et des cultures.

Comment organiser un contrôle à postériori efficace ? En gardant un contrôle à priori plus élémentaire, simplifié, mais en introduisant dans les mécanismes de la comptabilité publique des fonds non pas sur objectifs, mais après réalisation des objectifs ou emploi des fonds. Ce simple descriptif devrait être la règle de tous les services. Cela n'enlève rien au contrôle à priori, mais il faut l'alléger, une partie des contrôleurs financiers deviendront des conseillers financiers des collectivités publiques et des observateurs à postériori. Il y a des conversions de fonctionnaires. Je dirai enfin que le problème de savoir devant une situation dans laquelle le service public est dans un état très délicat du fait de son passé, je crois que toutes les stratégies à adopter ne doivent jamais oublier que le temps est long, on ne peut pas ne pas s'appuyer sur les fonctionnaires à moins de les licencier massivement, mais cela déstabilise les expériences. Il faut donc gérer la conversion des ressources humaines à des tâches adaptées à l'époque. Ce problème ne pourrait pas être géré selon des principes, il doit être géré selon une observation des ressources humaines telles qu'elles sont avec leur culture et leur compétence ou leur incompétence. Je crois qu'il faut jouer du temps, il faut en effet à côté des débats de principe, être présent sur ce terrain. Je dirai dans la transformation des administrations centrales³ puisqu'il s'agira de donner plus de pouvoirs aux administrations déconcentrées, il faudra diminuer le pouvoir ou changer la nature du pouvoir des centrales. Il faut des administrations centrales qui soient plus des contrôleurs, des informateurs, des garants, des prospectivistes que des gestionnaires impuissants. Il y a une nouvelle logique que nous cherchons à trouver, mais nous allons nous heurter aux fonctionnaires des centrales qui résisteront.