

Réforme de l'État : vouloir et pouvoir *

L'État et les administrations ne peuvent rester immobiles dans un monde en plein changement. Ce n'est pas que l'administration soit inerte. Elle bouge, mais trop lentement et à la marge ; du coup, elle est en danger : si l'État ne se réforme pas, il sera assailli et grignoté de toute part et ne pourra plus jouer son rôle, plus que jamais nécessaire mais qui doit se renouveler. A cet égard, le blocage en février dernier de la réforme du Ministère des Finances a une portée symbolique et pratique considérable que l'on aurait tort de sous-estimer : est-il désormais interdit aux Ministres de réformer leur propre administration ? Faut-il se résigner au gâchis et au découragement de fonctionnaires de qualité qui souhaitent ardemment changer et qui vont se trouver encore plus démotivés et désimpliqués ? L'image corporatiste, voire rétrograde, que l'administration a pu donner d'elle est-elle fondée ? Il serait courageux et utile que chacun accepte d'évaluer comment et pourquoi cette réforme a échoué. En tout cas, chacun en convient, on ne peut en rester là.

Tout d'abord , le gouvernement, les agents publics et les citoyens ont-ils vraiment la volonté de réformer l'administration et, s'ils l'ont, pourquoi veulent-ils la réformer ? Il est évident que les défauts de méthode qui caractérisent notre action collective dissimulent une regrettable absence de volonté et un sérieux déficit de motivation et de finalités.

De quoi s'agit-il ? De rebâtir le contrat social et moral implicite qui unit la fonction publique et l'administration avec l'ensemble de la nation. Car l'incompréhension est grande et risque de s'accroître . En premier lieu, l'écart qui sépare la façon de vivre et de travailler du secteur public et du secteur privé est devenu explosif et, comme Dominique Strauss-Kahn l'avait indiqué, menace à terme l'État lui-même. Le citoyen, habitué à être dorloté en tant que consommateur, soumis à des conditions de vie souvent précaires, acceptera de moins en moins d'être traité en assujéti et en sujet et sera naturellement de plus en plus exigeant, voire un jour violent. Ensuite, la lutte contre toutes les formes d'exclusion implique d'une part de réduire les charges sociales pesant sur le travail peu qualifié pour élargir l'accès à l'emploi et d'autre part, de redéployer, voire d'augmenter les dépenses pour réparer nos villes, pour préserver les retraites, pour réduire toutes les formes de dépendances, pour rendre la justice, pour développer la recherche ou pour améliorer la formation. Comment sortir de cette contradiction de faire plus en dépensant moins, sinon en supprimant les fonctions administratives devenues inutiles tout en augmentant l'efficacité de celles dont la nécessité est clairement établie ? Comme tout agent, l'État doit garantir que les biens collectifs dont il lui appartient d'assurer, de réguler ou de contrôler la production seront fournis à la collectivité au moindre coût. Certes les nouvelles technologies de l'information permettent à la fois d'améliorer la qualité du service et d'abaisser les coûts, mais nous aurions tort de penser qu'elles peuvent nous permettre de faire l'économie des réformes ; bien au contraire, ces réformes sont indispensables pour tirer parti de ces technologies qu'il ne sert à rien de plaquer

* Texte co-rédigé par Pierre-Yves Cossé, Jean-Baptiste de Foucauld et Henri Guillaume, membres de Convictions, paru dans Libération du 24 juillet 2000.

sur les organisations existantes. La forte croissance actuelle crée une trompeuse euphorie en dissimulant les contraintes et en donnant l'illusion que nous avons des marges de jeu sans devoir de réforme. Et, du coup, nous oublions que nous sommes en déficit budgétaire là où la plus part des grands pays préparent l'avenir en accumulant des excédents.

Voilà, brièvement résumées, les raisons pour lesquelles il faut plaider inlassablement pour que l'administration se modernise.. La réforme de l'État n' a pas seulement pour but d'assurer la pérennité du service public, c'est aujourd'hui la condition de survie de la promesse démocratique. C'est ainsi qu'elle doit, selon nous, être plaidée et qu'elle devrait unir l'ensemble de la classe politique.

Ce préalable posé, reste la question de méthode. Il faut sur ce point admettre une évidence : nous français, qui étions, à juste titre, si fiers de notre État, nous ne savons pas le réformer alors qu'il montre ses faiblesses et ses défauts, ni faire face au conflit s'il doit y en avoir. Aujourd'hui, les autres pays font beaucoup mieux que nous dans leur propre cadre politico-culturel, grâce souvent à un engagement bipartisan ou à des accords de coalition qui assurent la continuité des réformes. Notre retard d'adaptation public s'accroît alors que notre secteur privé se transforme rapidement. C'est que notre société reste marquée par la peur du face à face, dont l'État a précisément pour mission de nous préserver. Nous sommes les champions des constructions intellectuelles réformatrices vouées à l'écrasement au sol au moment du passage à l'acte. Nous ne savons pas dialoguer dans la transparence pour changer ensemble. C'est pour cela que notre cohésion politique repose autant sur l'État et c'est pour cette même raison que nous avons tant de mal à faire évoluer celui-ci. Comme l'absence de formation aux sciences sociales et administratives de la haute fonction publique aggrave le phénomène, la tentation est forte de dissimuler les défauts de méthodes derrière l'insuffisance de la volonté politique .Ainsi le mal français de l'État tout à la fois désiré, craint et irréformable s'auto-entretient-il.

Comment sortir de cette situation et progresser sur le plan méthodologique ?

Tout d'abord, en répartissant bien les responsabilités et les rôles entre le politique et l'administratif. C'est désormais une responsabilité politique majeure des Ministres et du gouvernement que de réformer leurs administrations ainsi que l'État. Ils doivent l'assumer face aux citoyens et avec leur appui. Mais il ne faut pas demander aux Ministres de tout porter. Ils ont leur tâches quotidiennes, écrasantes souvent. Ne leur demandons pas de jouer, en plus, aux gestionnaires. Ils doivent fixer le cap, les orientations, puis déléguer, soutenir et enfin évaluer. Il faut sortir du mélange des genres. A chacun sa fonction.

Il importe aussi de changer en profondeur le cadre dans lequel s'exerce l'action administrative et de substituer à la logique de la méfiance fondée sur des contrôles à priori tatillons une logique de responsabilité des gestionnaires. L'Ordonnance de 1959 doit être modifiée pour introduire la notion d'objectif et de performance et pour fournir aux parlementaires et aux citoyens les informations nécessaires pour exercer un véritable contrôle démocratique sur l'administration.

Il faut également dépasser le débat stérile entre les partisans de la réforme de l'État en bloc, et ceux de la réforme en douceur par touches successives. La méthode globale volontariste et la

méthode empirique sont complémentaires et toutes deux nécessaires. Ainsi, le redéploiement des effectifs des administrations susceptibles de faire des gains de productivité vers celles qui manquent cruellement d'effectifs implique à coup sûr une démarche d'ensemble, qui rend difficile une réforme limitée à un seul ministère. Cette démarche doit par conséquent être organisée et structurée. Mais il faut aussi tenir compte des cultures administratives qui sont multiples et du degré de maturation des sujets qui ne l'est pas moins, donc se résigner à des progressions, à vitesse variable.

C'est que, enfin, le succès implique de retrouver le sens du temps. Il importe en effet de sortir du cycle infernal des réformes avortées : longue périodes d'immobilisme sur un sujet crucial - indignation collective croissante devant cet immobilisme - émergence d'une demande médiatique de réforme - élaboration hâtive de celle-ci - puis lors de son application, soudaine effervescence sociale qui entraîne le retrait de la réforme. Combien de fois au cours des vingt dernières années avons-nous assisté au déroulement de ce fatal scénario ! Il faut donc savoir trouver le juste tempo de chaque réforme et accepter son propre rythme, celle-ci n'a que peu de chance de coïncider avec le cycle politique ; il faut donc dissocier les deux. Ni lenteur, ni impatience, mais travail en commun pour identifier les problèmes, pour réaliser un inventaire concerté des solutions possibles, pour examiner les préférences des uns et des autres quant aux moyens les plus efficaces et les mieux acceptés. Vient alors le temps des orientations puis celui de la mise en œuvre progressive. Là où ce scénario a été mis en œuvre, là où l'on s'est appuyé sur les agents de changement, là où l'association des citoyens et des usagers à ces réformes a pu être obtenue grâce à des formules adaptées de participation, la "souplesse de mammoth" est apparue et la réforme a été réussie, par exemple à la poste.

Enfin, si le désaccord subsiste, si le conflit est inévitable, il doit être arbitré démocratiquement par les citoyens et non pas en fonction des seuls rapports de force politiques, syndicaux, ou administratifs.

Ainsi doivent progresser simultanément la réforme de l'État et l'approfondissement de notre culture démocratique.