

SERVICES PUBLICS

14 AVRIL 2000

PÉRIODIQUE

A lire et entendre les médias après l'abandon de la réforme de l'administration fiscale, la cause est entendue, décidément les fonctionnaires en France sont réfractaires à tout projet de modernisation. Et d'ajouter le plus souvent que la faute en revient aux syndicats.

Que s'est-il passé ? L'observation des conditions dans lesquelles la démarche s'est développée, depuis l'annonce par le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en avril 1999 de sa volonté d'engager son administration dans une nouvelle étape de modernisation importante, illustre une fois de plus que la méthode de la conduite de la réforme a été perdue de vue. Bien sûr l'analyse est plus facile après coup, mais pour *Services Publics* c'est l'occasion d'une réflexion plus générale.

L'expérience a montré depuis longtemps qu'un des facteurs clés de succès est la capacité qu'a l'administration à mobiliser ses agents sur les enjeux de la réforme qu'elle ambitionne de mettre en œuvre. Cela suppose que les personnels soient associés à la préparation des adaptations à opérer et à leur mise en œuvre, ce qui sera évidemment plus ou moins difficile en fonction de la taille des services à réformer.

Or la réforme à conduire aujourd'hui par le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie est autrement plus complexe par exemple que celle qui ne concernait que seule administration centrale comme ce fut le cas pour l'opération de regroupement des services centraux des Finances et de l'Industrie. Elle implique en effet plus de 150 000 personnes répartis sur le territoire, dont la proportion la plus importante se trouve dans des services de proximité au contact des élus locaux, des usagers.

La réforme concernant essentiellement les services de proximité, la première condition pour sa réussite passe par son appropriation par les chefs de service déconcentrés puisque ce sont eux qui auront la charge de la décliner au niveau local et de l'appliquer. En effet comment imaginer pouvoir opérer des changements aussi profonds devant prendre obligatoirement en compte un certain nombre de spécificités locales sans une implication et une

réelle responsabilisation des dirigeants de ces services dans la conduite du processus de réforme ?

Cela renvoie sans doute, d'abord à la politique de gestion et de formation des responsables des services en cause, mais aussi aux conditions dans lesquelles la réforme a été conçue. Pour être appropriée par les services, il faut que les responsables des différents niveaux soient associés et qu'ils puissent en débattre avec les personnels et en parler avec leurs partenaires locaux, élus notamment.

Responsabiliser les chefs de services déconcentrés passe par une nouvelle conception des relations entre l'administration centrale et les services de terrain, moins formalistes, plus transparentes, plus constantes, et par une politique de déconcentration laissant des marges de manœuvre et permettant une gestion de proximité des personnels favorisée par le dia-

logue social. Une priorité en matière de réforme c'est bien celle de former et de mettre en place dans les administrations centrales des équipes de professionnels connaissant le terrain, disposant de l'expertise et de l'expérience nécessaires pour mettre au point des stratégies de réformes prenant en compte l'histoire et la culture du ministère, ouvertes au dialogue et aptes à la concertation et à la négociation.

Bien entendu les personnels sont prêts à adhérer à l'objectif majeur de la réforme qui est de mieux satisfaire les préoccupations et les besoins de l'usager. Encore veulent-ils savoir comment cet objectif se déclinera concrètement dans les services. Et puis les efforts d'adaptation exigés seront d'autant mieux consentis que le discours sur la modernisation ne sera pas en contradiction avec la perception qu'ont les agents de l'évolution de leur propre contexte de travail, de l'attention

portée à leurs aspirations en termes de responsabilisation, de valorisation, de perspectives de carrière. Ceci conduit à considérer qu'il ne serait pas réaliste de penser mettre en mouvement l'ensemble des services sans l'accompagnement indispensable en

matière de politique de gestion des ressources humaines. Mais dans ce domaine les bonnes paroles ne suffisent plus ; elles doivent être crédibilisées par des actes démontrant effectivement que l'administration a pris conscience des attentes des personnels en la matière.

Cet investissement dans le domaine de la gestion des ressources humaines, que l'association *Services Publics* depuis sa création en 1983 considère comme le facteur clé pour réussir les transformations à opérer dans l'administration, a un lien direct avec le rôle des syndicats dans une démarche de modernisation.

Antoine Riboud écrivait en 1987 dans son rapport au Premier Ministre, *Modernisation, mise d'emploi*, à propos de la modernisation de l'entreprise, "moderniser oui, mais en modernisant d'abord les relations sociales dans l'entreprise". Cette recommandation vaut tout autant pour l'administration.

Personne ne devrait s'étonner que l'annonce d'une réforme soit perçue par les syndicats comme un risque de changement des règles du jeu (en l'occurrence la redistribution des m i s -

L'ADMINISTRATION EST RÉFORMABLE

logue social.

La sociologie des administrations est aussi un élément essentiel à intégrer dans toute démarche de changement et à cet égard il peut être instructif de se référer aux expériences passées. L'administration des Finances de ce point de vue est riche d'évolutions, certaines déjà anciennes, d'autres plus récentes. Il y a sans doute des enseignements à tirer sur les conditions dans lesquelles s'était opéré en son temps la fusion des trois régies financières, les différentes étapes que cette profonde réforme avait connu, comment en avait été organisé son pilotage, le rôle - important - joué par les syndicats. Plus récemment la réforme de l'administration des Douanes est également intéressante à analyser. L'investissement sur l'analyse des réformes antérieures montre l'importance de questions comme, le rythme à adopter, la progressivité indispensable pour ne pas paralyser une administration qui marche, enfin qu'il n'y a pas de réforme sans contrepartie négociée.

Services Publics a la conviction que piloter le changement ne s'improvise pas et que s'il est

ous entre la direction générale des impôts et celle de la comptabilité publique ne pouvait pas être sans conséquence sur le rapport des forces syndicales en présence) et dans ces conditions, les organisations syndicales seront dans un rôle en développant une vigilance, d'autant plus grande que leurs rapports avec l'administration resteront fondés sur une méfiance réciproque et une inégalité dans l'accès à l'information.

Il n'est pas concevable de penser réussir une réforme de l'importance de celle proposée par le Ministère des finances sans s'appuyer sur un vrai dialogue social tant au niveau central que local, avec la volonté de faire jouer réellement aux représentants du personnel leur fonction de négociation. Cela s'impose d'autant plus que les modalités du dialogue social, si elles sont outillées lorsqu'il s'agit de gestion courante, sont chaque fois à inventer quand le contexte est différent. Une négociation menée, comme c'est trop souvent le cas, sur un projet de réforme très structuré qui a sa logique, ne laisse en effet guère de place à des propositions de la part des organisations syndicales, et dans ces conditions celles-ci n'ont d'autre pouvoir que celui d'amender ou de rebaser.

Lors d'un colloque organisé par l'association Services publics en février 1999 sur le thème " Gestion des ressources humaines et dialogue social ", les échanges entre responsables de l'administration et dirigeants syndicaux ont clairement fait ressortir le déficit existant chez les cadres de l'administration en matière de compréhension de l'action syndicale, d'aptitude au dialogue social, à la concertation, trop souvent comprise comme une forme d'information, et encore plus à la gestion des conflits.

Le partage de l'information qui bien entendu est indispensable, n'est pas la concertation. Pas plus d'ailleurs que la consultation consistant à recueillir suggestions et critiques sur le projet de l'administration. La confusion trop souvent faite par certains responsables administratifs entre ces différents niveaux de participation finit par décrédibiliser le terme même de concertation à une époque où les attentes en la matière sont de plus en plus grandes. Il n'est que de constater le mouvement en cours depuis une dizaine d'années pour organiser, en amont des grandes décisions publiques, une phase d'information et d'expression de l'opinion. Les diverses expériences de débat public développées en France sont la conséquence d'une prise de conscience que dans le domaine de l'action publique, " le passage en force " n'est plus possible. Elles apportent ainsi la démonstration que la concertation en amont, bien préparée et bien organisée est une condition de l'efficacité de l'action publique.

C'est donc à une demande d'une démocratie plus participative qu'est confrontée l'administration française. Il s'agit pour elle de se départir d'une attitude trop rigide dans son action administrative. Cela vaut tout autant en ce qui concerne les demandes de dialogue et de concertation en amont des décisions de réformes participant des mêmes enjeux.

Former et mettre en place dans les administrations centrales des experts de la conduite du changement, prendre appui sur une politique de valorisation des ressources humaines, déconcentrer sur les dirigeants locaux la responsabilité de la mise en œuvre de la réforme, former les cadres de l'administration au dialogue social et à la concertation, responsabiliser les syndicats et inventer de nouvelles formes de concertation et de débat adaptées à la négociation des projets de réformes, constituent sans doute les fondements d'une méthode pour rendre l'administration réformable.

Présentation du programme de travail de l'association pour les deux années à venir

Lors de son assemblée générale tenue en janvier 2000, l'association a arrêté les grandes lignes de son programme de travail pour 2000 et 2001 en retenant deux thèmes qui lui semblent d'une importance majeure pour les services de l'Etat : **le rapport de l'administration au droit et le rapport au politique.**

Le premier sujet, **le rapport au droit**, entremêlé de très nombreuses questions dont nous voudrions débattre dans les mois qui viennent.

Quelles sont les conséquences pour les services de l'Etat des évolutions de ces dernières années : multiplication et complexité accrue des textes, influence majeure du droit européen élaboré à base de compromis dont les administrations sont mal informées, part croissante du droit pénal qui prend une place de plus en plus importante dans la régulation administrative, etc.

N'y a-t-il pas un risque de voir se développer au sein même des services publics des excès de formalisme, des fautes devant les responsabilités de gestionnaire, et en définitive des situations de blocage face à la peur du juge ou à l'incapacité de débrouiller des textes de plus en plus nombreux et parfois contradictoires entre eux ?

Quels sont les problèmes que posent aux services publics les textes anti-concurrence dont l'application demanderait un fer blanc. Les perspectives à proposer ne vont pas de soi.

Il ne s'agit pas d'affirmer une volonté d'application égoïste du droit : les mises en œuvre concrètes passent par des arbitrages entre des normes parfois contradictoires et par une organisation des priorités de moyens qui ne va pas sans problèmes,

comme notre association l'avait par exemple constatée en étudiant en 1997 le « service public » de la Justice.

Faut-il renforcer la responsabilité et la légitimité des gestionnaires en affirmant, sous une forme à déterminer une obligation de faire permettant de dépasser, en cas de nécessité, certains formalismes excessifs ? Le partage des services administratifs et les exigences de comptes-rendus ne devraient-elles pas s'en trouver parfois changées ?

Le second thème, **le rapport au politique**, suscite un arsenal des interrogations fondamentales pour les services de l'Etat, le « politique » étant estimé tantôt trop présent (abusif ?), tantôt pas assez (nécessitant les arbitrages clairs ?).

Comment définir un équilibre entre l'impulsion politique et les nécessaires autonomies de gestion des services ? Comment bien utiliser, dans l'écoute des usagers, les attitudes dont disposent les services ?

En définitive, cette reappropriation du rapport au droit et du rapport au politique nous paraît être l'une des conditions de la reconnaissance du service public comme un mode d'organisation efficace de la production des services.

Nous proposons donc d'en débattre au cours de réunions que nous organiserons tout au long de l'année autour de plusieurs personnes, la 1ère réunion étant avec un Directeur Départemental de l'Équipement, qui est justement une des administrations pour lesquelles le rapport au droit ne se pose pas d'une manière purement théorique mais a des répercussions quotidiennes dans la marche des services.

Conseil d'administration, renouvelé lors de l'assemblée générale du 24 janvier 2000

Michèle	BOUYER (présidente émérite)
Philippe	BRACHET
Philippe	CHAMBAT (président sortant)
Bernard	CHENET
Michèle-Pascal	CORDEUR (vice-président)
Jean-Marc	FAVRET
Jean-Michel	FORNIAC
Rahel	FRAISSE
Marcelle	GAUZIER
Yves	GRANDJEAN
Jean-François	HEYMAN
Daniel	HUF
Cyril	JANIN
Christiane	JONCAGHER (vice-président sortant)
Danyelle	LECRUTIER
Stéphane	LEVY-ROSENFELD (vice-président sortant)
Jacques	PRIOU
Laurent	RENAUD (vice-président)
Jean-Marc	SCHWARTZ (président)
Serge	VALMONT (président)

Conseil d'orientation associé aux travaux du conseil d'administration

Yves	BOUILLON
Claude	BREYER
Jean-François	BUJON-JERRE
Yves-Jacques	CLAUDE
Benoît	CHRYSTACHE
Jean-François	COHEN
Jean-François	DESSAIGES
Jean-François	DESSAIGES
Jacques	BOUJON FR
Yves	GAUJON
Yves	GRANDJEAN
Serge	HERRIER
Christophe	JANNETON
Jean-François	JANZEN
Jean	LECA
Yves	LECLERCQ
Claude	LENGLET
Yves	LENGLET
Nicolas	ROBERT
Yves	ROBERT
François	ROUGELLY
Bernard	ZOUBI