



ASSOCIATION

SERVICES PUBLICS



Editorial

N°56

Le débat que mérite le service public reste à organiser.

Sommaire

p1- Editorial
p2- Administration
et Politique
p6- Hommage à
Robert Fraisse
p7- L'expertise, un
bien public

Notre société a besoin d'une école qui instruit et qui éduque, d'une police et d'une justice qui garantissent la tranquillité publique, d'une protection sociale qui aide, soigne et répare. Mais ce grand dessein ne peut se suffire à lui-même. Le service public est dans l'obligation permanente, singulièrement accentuée dans la période actuelle, d'adapter ses activités et son organisation aux attentes des citoyens quels que soient leur âge, sexe, lieu de résidence, origine, ou revenu, aux possibilités qu'offre les techniques de gestion notamment de traitement de l'information ainsi qu'aux contraintes financières. Techniquement complexe, politiquement passionné, le débat sur l'évolution du service public doit être mené de façon ordonnée. Créée il y a 25 ans, l'association « Services Publics » y apporte une nouvelle contribution dans un texte intitulé « Le service public, plus que jamais une chance pour la France » (www.assoservices-publics.org), tirée en particulier d'un cycle de conférences et de débats sur le thème « déconstruire-construire le service public ». Aussi justifiée soit-elle la maîtrise de la dépense ne peut être le fil rouge de la réflexion. En adoptant une approche comptable qui a érigé en dogme le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite la « revue générale des politiques publiques » a fini par jeter le trouble dans l'opinion et chez les agents sur la justification de l'évolution des services publics. Toute réflexion doit commencer par l'identification – débattue- des besoins que la collectivité estime devoir prendre en charge. Sur cette base peuvent être enchaînées des questions-clés qu'il faut alors aborder sans tabou et avec imagination. A quelles missions, à quels services ces choix renvoient-ils ? Qui de l'Etat des collectivités territoriales ou des opérateurs spécialisés, est le mieux à même d'assurer ces missions? Pour les activités confiées à des acteurs privés, comment définir les résultats attendus par la puissance publique, sachant que le secteur privé est d'autant plus efficace que le cahier des charges est précis et jamais aussi efficace que quand il est effectivement contrôlé et soumis à l'émulation du public ? Quels financements est-on prêt à consacrer à telle ou telle option? Comment exprimer dans des termes intelligibles par tous, et en premier lieu par les assemblées devant lesquelles il faut rendre compte, les objectifs de qualité, d'efficacité et d'efficience assignés à chaque service public ? Quels contrôles et quelles évaluations mettre en place pour en vérifier le respect ? Comment les associer agents de toutes les catégories ? Comment stimuler leur engagement par la confiance et autant que nécessaire par l'incitation? Comment intéresser les citoyens à l'administration de leurs services publics ?

En bref, un véritable discours de la méthode de la conduite du changement dans les services publics.

Ces questions ne peuvent pas être utilement traitées sans une expertise associant, au sein de l'administration et en dehors, spécialistes du droit, de l'économie, de la gestion et de la sociologie des organisations. Mais la réponse n'est pas d'ordre technique. Inévitablement liées à des choix de société, elles ne peuvent être légitimement tranchées que par les autorités politiques en toute transparence vis-à-vis des citoyens.

Administration et politique

Conférence débat de l'association «services publics» du 23 juin 2012



Notes

Le thème des relations entre administration et politique a été choisi tout naturellement à l'occasion de la publication de la plaquette de l'association « Le service public, plus que jamais une chance pour la France » qui se conclue par ces mots : « Le service public est une affaire si sérieuse qu'elle doit être placée sous commandement des responsables politiques. Si complexe qu'elle nécessite le recours aux méthodes et techniques de gestion les plus modernes et aux personnels les plus qualifiés. Si sensible qu'elle ne peut reposer que sur la confiance dans les personnels. Si grave qu'elle doit être soumise au contrôle des citoyens. L'association Services Publics constate avec plaisir que dans les nouvelles générations, beaucoup, notamment des fonctionnaires, se passionnent pour ce grand projet républicain toujours à réinventer. » (www.assoservices-publics.org)

La conférence-débat qui a rassemblé une trentaine de personnes a été introduite et animée par François Auvigne. Mais le texte qui suit ne constitue ni un verbatim ni même un compte-rendu de la dizaine d'interventions à la suite de l'introduction de François Auvigne C'est un simple relevé de notes qui n'engage que son auteur, Gildas Le Coz secrétaire général de l'association qui remercie ici les deux étudiants Anne-Sophie C. et Mahamadou D, qui l'ont aidé.

La séance est dédiée à Robert Fraisse, ancien président de l'association « Services Publics » à qui Philippe Meyer a consacré sa chronique sur France Culture le 14 mai 2012. On en trouvera le texte dans le n° 56 de la lettre de Services publics.

Il disait souvent que la déontologie de l'action publique s'applique à tous les acteurs publics qu'ils soient en responsabilité politique ou administrative.

1. Les interactions

Administration et politique ont en partage une culture de l'Etat- en tant que cette notion renvoie au service de l'intérêt général autant qu'à l'exercice du pouvoir politique.

Les rapports entre administration et politique concernent la mise en œuvre de modalités de régulation empruntant à la prérogative de puissance publique.

Elles se caractérisent par une communauté de valeurs articulées autour de la recherche de l'intérêt général. A l'image de Lucien Leuwen, héros de Stendhal qui illustre les proximités et contradictions entre administration et vie politique, ou encore Xavier Rabourdin chef de bureau dans l'œuvre de Balzac, proposant un grand plan de réforme de l'administration, les fonctionnaires d'aujourd'hui font souvent preuve d'un intérêt fort à l'égard de l'action

«Le service public est une affaire si sérieuse qu'elle doit être placée sous commandement des responsables politiques»

politique et publique. Cet intérêt de l'administrateur pour la politique se manifeste concrètement lors du changement de législature. La chronologie est bien connue : analyse, lors de la campagne, des programmes des candidats, élaboration des dossiers destinés à chaque nouveau ministre (« dossier ministre ») et analyse du discours de politique générale du Premier ministre.

Réciproquement, l'enjeu pour le politique réside dans la maîtrise de l'administration. Le choix de ce qu'on appelle d'une formule lapidaire l'« agenda » du ministre, c'est-à-dire les travaux à effectuer par les services, leurs orientations et leurs échéances relève du ministre qui l'exprime directement ou par le truchement de son cabinet.

Certaines interactions entre politique et administration sont nécessaires et contribuent à façonner leurs relations. Tout d'abord, interface indispensable entre administration et politique, les cabinets ministériels répondent au besoin de coordination du ministre avec les services sur lesquels il a autorité. Les cabinets se doivent donc de ne pas constituer un écran mais de favoriser une réelle valeur ajoutée dans le processus de décision relevant du ministre. « Ils doivent stimuler l'administration sans doubler celle-ci ». La présence de fonctionnaires dans ces structures traduit le besoin de l'homme politique d'être soutenu par une équipe proche des services. Des cabinets de taille réduite et adoptant une approche plus transversale sont dès lors souhaitables sans que s'instaure une partition de l'action publique si un seul conseiller a à lui seul autorité sur un ensemble de directions d'administration centrale. De plus, lors du changement de gouvernement, la capacité des nouveaux cabinets à travailler avec les services inchangés est capitale : leur positionnement va donc évoluer d'une phase d'observation de l'activité (et des méthodes de travail) des services ayant mis en œuvre les projets du gouvernement précédent à la construction progressive d'un sentiment de loyauté réciproque.

Autre sujet : les emplois de direction et le pouvoir de nomination des ministres. Dans ses principes d'organisation (neutralité, recrutement sur concours etc.), l'administration française se distingue du « spoil system ». Pour autant, la question est de savoir s'il n'existe pas de pratiques relevant de cette logique : Se garder de réponse à l'emporte-pièce. Chacun s'accorde toutefois à bien distinguer le cas des responsables placés sur un emploi discrétionnaire « à l'articulation entre la sphère politique et la sphère administrative » (directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs..) de celui des responsables des

services (chefs de services, sous-directeurs d'administration centrale par exemple...).

Les interactions entre administration et politique sont au cœur du droit public. Le Gouvernement « dispose de l'administration ». Le politique est donc responsable de l'administration (depuis la nomination de ses cadres dirigeants jusqu'au contenu des politiques mises en œuvre). On peut dire que c'est le contenu de cette responsabilité qui constitue l'objet principal de la conférence- débat organisée par « Services publics ».

Dans la discussion certains font état de pratiques dont on se demande si elles sont représentatives d'une évolution générale : La fonction d'arbitrage décisionnel disparaît lorsque les bleus de Matignon se font rares, administration et politiques cherchent à négocier, à s'entendre sans forcément être dans la culture du choix ; dans ce contexte, l'administration ne cherche plus à présenter des alternatives mais une solution médiane, dans laquelle l'arbitrage est plus dilué ; lorsque plusieurs cabinets sont donneurs d'ordre à une seule direction d'administration centrale, c'est souvent l'administration qui organise les arbitrages entre les cabinets.

2. Les difficultés

Les difficultés des relations entre administration et politiques sont inévitables. Souvent ce sont des personnels de formation et/ou de culture proches. Certains parlent « d'une fascination et d'une crainte réciproques ». D'autres d'un mélange de méfiance/confiance, loyauté/ soumission. Dans tous les cas, les modalités de travail ne sont pas automatiquement optimales.

Des conflits d'agenda. Ils sont inévitables, les deux acteurs ayant chacun des obligations explicites et implicites. Ainsi, « le politique impose parfois à l'administration des accélérations parfois fulgurantes » pour la mise en place de réformes, ou bien l'invite à gagner du temps, par exemple en lui commandant des rapports. Il n'y a pas de coïncidence naturelle entre les échelles de temps du politique et de l'administration. Cette situation est accentuée par la pression des médias qui exigent un sujet nouveau par jour et qui se contentent des effets d'annonce (Séquence médiatique : un événement = un sondage = un communiqué de l'Élysée = un projet de loi).

La propension explicite du politique à privilégier le temps court peut avoir pour conséquence de décourager les réflexions au long court (expertise – réflexion systémique). Le risque est qu'une partie du temps des administrations d'état-major consacre une partie trop importante de son temps à la résolution situations qui ne doivent d'être traitées à ce niveau et dans ces délais que parce que mises en exergue par les médias.

Des conflits de communication. Communication vis-à-vis de l'extérieur : c'est par exemple le politique qui définit les périodes statistiques retenues pour les communications officielles, traduisant une volonté de mettre en évidence des résultats précis sur une période plutôt que sur une autre – pour des motifs purement politiques – alors que la continuité de l'administration se traduit par un recueil ininterrompu des données. De plus, les médias privilégient la communication sur les dossiers sensibles, ce qui contribue à faire pression sur

l'action publique et à détériorer l'image de l'administration. S'agissant des relations avec les médias, on soulève la question de savoir qui parle au nom du ministère, hormis le ministre : porte-parole officiel ? Secrétaire général ? Directeur concerné ? On note que dans certaines administrations – cf. police – ce sont les syndicats de personnels qui sont « de facto » placés dans ce rôle, y compris pour évoquer des aspects des affaires qui ne relèvent pas de la défense des intérêts des personnels.

Les interactions entre société et politique ont donc directement une influence sur l'administration et ses priorités.

Des difficultés pour les services de l'administration chargés d'appliquer les directives politiques.

Le politique et parfois même la haute administration ne se soucient pas toujours autant qu'il conviendrait de la faisabilité sociale ni même de la faisabilité technique des décisions toute leur énergie étant consacrée aux arbitrages interministériels et à la mise au point des textes (phase normative de la production d'une politique publique). Il faut pourtant prendre en compte la capacité des services de mettre en œuvre les projets annoncés une fois franchis le cap de la publication des textes – loi, décrets, circulaires. Ce sentiment de décalage par rapport à la réalité de l'opinion ou de la réalité technique tout court est aussi bien exprimé par les administrations centrales vis-à-vis des cabinets que par les administrations déconcentrées ou par les opérateurs de l'État vis-à-vis des administrations centrales. Il vient de la circulaire qui ne tranche pas ou du discours qui reste flou sur les modalités de mise en œuvre. Alors, l'administration est contrainte de sortir de sa mission d'exécution de la décision politique pour essayer de pallier l'ambiguïté de la décision politique. In fine c'est donc souvent l'agent d'exécution local qui dispose d'une capacité d'initiative ou d'interprétation portant sur le cœur même de la politique. La capacité du politique à appréhender le réel est donc fondamentale pour assurer l'efficacité de l'action administrative à tous les échelons. La multiplication des concertations et le recours croissant à la consultation des citoyens devraient être vecteurs de progrès sur ce terrain. Enfin, la communication difficile entre administration et politique issue de la récente période de RGPP et de Réate, rend aujourd'hui plus que jamais nécessaire l'instauration de nouvelles relations de confiance pour une remobilisation des fonctionnaires. Nous avons besoin de nous « désintoxiquer » des sentiments de « méfiance » ; « l'hyper activité politique produit une administration hyper dépressive ».

3. Evolutions

Certaines évolutions amènent à être confiant quant aux possibilités d'un renouvellement positif.

De nombreux éléments du contexte invitent à repenser les relations entre administration et politique.

Dans le cadre de la politique de « renouveau du service public » issue de la circulaire de 1989 et plus récemment de la LOLF, responsables politiques et administration travaillent de façon de plus en plus étroite :

sur la définition des objectifs et des moyens – cf. les indicateurs de qualité, d'efficacité et d'efficience dans une

approche pluri annuelle selon des méthodes empruntant à la contractualisation.

Parmi tous les effets potentiellement positifs de ce type de démarche, l'administration trouve la possibilité d'élaborer son propre agenda, en partenariat avec le politique et non pas contre, malgré ou à l'insu de celui-ci. Le poids croissant des discussions budgétaires « indexées » sur des indicateurs de qualité et d'efficacité permet également à l'administration de négocier avec le politique une hiérarchisation concertée des politiques publiques.

En outre, l'administration doit répondre de son action dans le cadre des contrôles du Parlement, ou de la Cour des Comptes, approfondissant ainsi son rapport aux politiques avec qui elle partage d'une certaine manière la responsabilité de l'action publique.

La multiplication des autorités administratives indépendantes (AAI) constitue le dernier facteur d'évolution de la relation entre administration et politique : les collègues de ces services administratifs sont nommés par le politique et doivent en même temps en être indépendants.

Le rôle et la place des opérateurs, organismes intervenant sous des statuts juridiques divers (établissement public nationaux, GIP) pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales : on note un sentiment de concurrence avec les administrations centrales surtout lorsque les opérateurs disposent de conseils d'administration capables d'influer sur les débats politiques.

La décentralisation. La question des relations entre politique et administration est envisagée sous deux angles très différents : 1- les relations entre les services de l'Etat et les élus territoriaux ; 2- au sein même des collectivités territoriales, les relations entre les fonctionnaires et les élus. Si les situations sont variables d'une collectivité à l'autre selon la taille et le poids politique du chef de l'exécutif, l'étude du fonctionnement des services dans les collectivités territoriales, enrichit l'analyse de la relation entre administration et politique.

Enfin les interactions entre administration et politique prennent un sens différent à l'aune de la construction européenne, dont les institutions font une synthèse des expériences nationales.

Quelques échanges méritent d'être mis en évidence à la fin de ce relevé de notes :

La vie politique irrigue l'administration ; la culture de gouvernement ne peut ignorer la culture administrative. L'une et l'autre se construisent depuis des siècles dans une histoire commune. C'est un des motifs pour lesquels la formation des fonctionnaires doit apporter une grande attention à la culture générale, qui n'est pas un simple ornement pour exercice rhétorique.

L'administration doit « avoir conscience de ce qu'elle doit porter » Mots-clés : compréhension des enjeux ; professionnalisme (savoir, savoir-faire ; savoir-être) loyauté.

Sur ce point, un rappel : alerter le ministre sur les incidences (l'impact) de ses projets non seulement c'est possible mais c'est même une des responsabilités majeures du fonctionnaire. Lui proposer des solutions techniques « viables » dans le sens de ses orientations non seulement c'est possible mais c'est même une des responsabilités majeures du fonctionnaire.

Il serait intéressant de repérer dans le dernier demi-siècle les choix qui ont structuré la société, tels la méthode globale, les villes nouvelles, le libre choix du médecin ... est-on certain qu'ils l'ont été par une action consciente des politiques et/ou des administrations ? Cela conduit à travailler sur la perception des mouvements de fonds des sociétés par les politiques et l'administration.

Autre thème de travail : savons-nous réellement dans le détail qui serait souhaitable ce que produisent et dans quelles conditions de qualité, d'efficacité et d'efficience, les différents services publics, dans toutes leurs composantes souvent mêlées : Etat, collectivités territoriales, opérateurs, organismes sociaux etc.?

In fine le ministre et lui seul est responsable politiquement bien sûr mais également juridiquement des actions des administrations : de sorte que la question est de savoir comment organiser au mieux cette responsabilité et les délégations de pouvoirs entre responsables politiques et administratifs. Question permanente même si elle est plus aigüe que jamais.

Paris le 24 septembre 2012.



Libre propos

Résumé d'intervention à la conférence-débat de Services Publics de juin 2012 de Gérard Moreau adhérent de l'association

Je voudrais attirer l'attention sur le risque du débat tel qu'il est intitulé, parce qu'il tend à positionner le politique et l'administratif l'un par rapport à l'autre, comme s'il s'agissait d'acteurs en quelque sorte, équivalents. Et dans un débat réunissant principalement des fonctionnaires, s'ajoute le risque de majorer la différence en termes d'insatisfactions de leur part face aux hommes politiques, si souvent taxés d'indécision, de manque de volonté ou de vision à long terme. Même si, pour leur pardonner vaguement, on admet comprendre les contraintes d'échéances électorales, les critiques fusent, du reste sans aboutir, sauf à prôner des pratiques moins démocratiques ou à créer, non sans risque, des hautes autorités indépendantes. Mais c'est une autre histoire.

Selon moi, la distinction entre politique et administratif est très claire d'un point de vue statutaire ; elle disparaît ou devrait disparaître du point de vue fonctionnel.

Statutairement, le politique est un élu ou un responsable dont la nomination résulte directement du résultat d'une élection : Président de la République, Premier ministre ou ministres, élus territoriaux ont une légitimité démocratique, qui tire sa force de la Constitution. Cette légitimité s'étend, il est vrai, aux collaborateurs directs des cabinets (mais avec un problème clair de responsabilité de l'élu ou du ministre). En revanche, l'administratif (gestionnaire ou technicien) a un statut juridique, celui de la fonction publique, qui règle les conditions de sa carrière et la garantit. La légitimité de son action vient de sa nomination par une autorité hiérarchique (le cas des magistrats judiciaires du siège, régi par le CSM, est spécifique).

Cette différence est certes capitale : pour l'élu, elle lui confère une assise démocratique, liée à l'existence des partis ; pour l'administratif, elle lui confère une assise juridiquement non partisane.

Mais la différence est aussi trompeuse ; d'une part, la nomination par une autorité hiérarchique, dont le pouvoir est toujours délégué par une autorité élue, sans aller en France jusqu'au « spoil system », est porteuse du soupçon partisan pour les responsables dont la nomination est discrétionnaire ; d'autre part, et c'est le point que je veux

souligner, les services publics ne fonctionnent, tout comme dans les grandes entreprises, que par un étagement des délégations consenties à tous les niveaux hiérarchiques, telles qu'elles font participer, peu ou prou, et sans distinction tous les échelons qui doivent assumer l'action qu'ils conduisent par délégation, même si l'autorité élue en porte la responsabilité finale.

La distinction fonctionnelle entre politique et administratif est en effet assez largement vaine lorsqu'on regarde l'action de l'administration centrale d'un ministère, de services déconcentrés ou de collectivités territoriales. A vouloir opposer politique et administratif, on risque ainsi d'introduire des prises de position dangereuses ou contestables déontologiquement.

Dans le fonctionnement d'une administration publique, le premier responsable, en droit, est le ministre ou l'élu. C'est lui qui est l'ordonnateur principal du budget dont il est doté ; c'est lui qui détient l'autorité hiérarchique supérieure sur ses services. Même si ses compétences, au gré des décrets d'attribution, s'entrecroisent avec d'autres, même s'il ne les exerce que dans le cadre de délégations de pouvoir, fixées réglementairement, donc de manière stable, notamment avec les préfets, sur qui il garde une autorité hiérarchique, c'est lui qui est le chef de l'entreprise « ministère » qui lui est confiée. Et ce sont ses collaborateurs avec qui il travaille et à qui il donne délégation, de manière stratifiée et précise, qui accomplissent et doivent « porter » sa politique dans tous les domaines de sa compétence.

Autrement dit, l'administratif exécute toujours, en droit, la politique de son ministre ou de son élu responsable. Mais, selon son niveau ou sa responsabilité effective, le personnel administratif est chargé de la porter, de l'expliquer comme de l'exécuter. La distinction dans l'action du politique et de l'administratif est donc juridiquement vaine. Pis, à s'en démarquer, pour regretter, plus ou moins publiquement, l'absence de « volonté » ou de décision, l'administratif soit est pris au piège de la déloyauté, soit ne fait que souligner son incapacité à convaincre sa chaîne hiérarchique à prendre la bonne décision.

Ces affirmations pourraient être taxées de théoriques face à la réalité de l'exercice du pouvoir politique. De fait, tout politique à la tête d'un ministère ou d'une collectivité qui gère un domaine multiple et très étendu ne peut en connaître personnellement tous les replis, toutes les orientations possibles, ni même toutes les routines liées à la continuité d'un service. C'est précisément pour cette raison qu'il faut construire un réseau de

la distinction entre politique et administratif est très claire d'un point de vue statutaire ; elle disparaît ou devrait disparaître du point de vue fonctionnel

Gérard Moreau

délégations, pendant que le politique se concentre sur quelques enjeux qu'il s'est fixés ou qui lui ont été imposés par la conjoncture. En se limitant à ces enjeux, le politique ne peut pourtant pas se dérober aux événements qui surviennent dans son domaine. Son organisation doit lui permettre d'intervenir dans des circonstances imprévues. Ainsi, dans les domaines identifiés par le politique comme dans ceux qui ne le sont pas initialement, le lien, la cohérence, la confiance entre le politique et l'administratif sont une condition absolument nécessaire. Et toute tentative pour l'administratif de se désolidariser du politique au motif de la différence de statut non seulement n'est pas pertinente mais, pis, serait dangereusement critiquable, ne serait-ce que par l'esprit qui présiderait à cette coupure, et quels qu'en soient les motifs psychologiques. Les vues dites à court terme des élus qui dépendent pourtant bien d'une élection, leur absence de volonté, mots répétés à l'envi, sont des reproches qui ne doivent pas venir des administratifs, en tout cas sans certitude absolue que tous les efforts et travaux ont été proposés et déployés pour trouver des remèdes, des cheminements, des transitions et des modes de dialogue pour faire avancer les problèmes.

En réalité, l'administratif, respectueux de la démocratie, est solidaire du politique. Il n'est pas responsable d'un résultat ; seul l'élu l'est. Mais il est responsable des moyens qu'il déploie au service du politique, parce que c'est l'essence même du service public dans une démocratie que de la respecter ainsi que celui qui en est l'émanation.



HOMMAGE à Robert Fraisse

Paroles prononcées par le président de l'association lors des obsèques de Robert Fraisse le 15 mai 2012

Nous sommes une association qui milite pour la promotion d'un service public, présent, social et efficace. Nous avons du respect et même de l'affection pour Robert Fraisse.

C'était un sage, mais de ces sages dont le regard attentif accompagnait une autorité naturelle.

Il n'assénait jamais, il assurait, il rassurait.

Ce regard aigu, reflétait une volonté, des convictions et une fidélité.

* une volonté de servir la République, sans jamais se servir, une volonté de montrer la voie aux plus jeunes et d'entretenir la capacité de transformation sociale

* une conviction que la puissance publique a des devoirs dont le premier est d'exister, sans crainte de montrer l'autorité et dont le second est de protéger et de promouvoir les vertus et les talents de chacun.

* une fidélité à une association qu'il a toujours soutenue. Et qu'il voyait rajeunir avec un intérêt indulgent.

Ces 3 qualités l'avaient mené de 1982 à 1989 à la présidence de notre association dont il avait assuré le rayonnement et que nous faisons vivre aujourd'hui, après lui.

Il avait eu l'occasion de soutenir nos projets dans un beau texte que nous avons demandé aux anciens présidents successifs de l'association dont certains sont présents ici ce matin comme Christian Join Lambert.

En mai 2011 donc, Robert Fraisse nous interrogeait :

« Comment renouveler l'action des services publics face à la dégradation de la vie sociale » ?

Et son papier riche et chaleureux, se terminait par ce programme : « il faut envisager de réarticuler systématiquement les modernisations techniques et l'action des agents ».

Son association se devait d'être à ses côtés en ce jour de deuil.

Chronique de Philippe Meyer

France Culture, 14 mai 2012

Si l'on en croit Chesterton : "Le journalisme est un métier qui consiste à annoncer la mort de Lord Johns à des gens qui n'ont jamais su que Lord Johns était né."

Robert Fraisse est mort et bien peu de gens avait connu son existence.

Il est vrai qu'il était la modestie incarnée et n'avait rien fait pour acquérir la moindre notoriété. Cependant, nous lui devons beaucoup. Polytechnicien, Robert Fraisse dirigea, dans les années 1970, le Comité d'organisation des recherches appliquées sur le développement économique et social, le C.O.R.D.E.S., organisme du Commissariat général au Plan qui offrait des contrats de recherche en sciences sociales aux centres publics ou privés de recherche ainsi qu'aux chercheurs individuels.

Le programme de cet organisme visait à prendre la mesure des changements qui traversaient la société française - c'était peu après les mai 68. La considérable progression de la richesse nationale, connue aujourd'hui sous le nom des Trente Glorieuse, avait jusque là été pilotée par les économistes et la société civile venait de leur faire savoir que la croissance était une bien bonne chose mais qu'elle n'était pas une fin en soi et qu'elle s'était accompagnée d'une transformation des comportements et des attentes tant collectives qu'individuelles. Nul n'avait mesuré leur force qui venait de s'exprimer en désordre mais d'une manière irrésistible.

L'un des buts du C.O.R.D.E.S. fut de comprendre de quoi étaient faites ces attentes et notamment de saisir les incidences du développement de la science, de l'industrie et des techniques sur les comportements et sur l'organisation sociale. Il fallait pour cela sortir de l'approche statistique et privilégier des travaux plus délicats et donc plus difficiles. Ils s'apparentaient à ces grandes monographies qui permirent au XIXème siècle de connaître les divers aspects de la question

sociale posée par le passage à la société industrielle et d'imaginer des réponses à cette question.

Il fallait aussi avoir le courage de rompre avec une conception quasi religieuse de la croissance et de reconnaître ses effets négatifs, ses nuisances physiques - d'imposer la prise en compte par exemple de la pollution -, ses coûts sociaux notamment le développement de différentes formes de déviance, de la criminalité, de la consommation de drogue. Il fallait examiner de manière critique le fonctionnement de l'Etat et des administrations et les préparer à l'idée, à l'époque sacrilège, que leur action pouvait, devait même être évaluée, discutée, réorientée.

Il est difficile d'imaginer aujourd'hui où le marché et sa fameuse main invisible sont l'alpha et l'omega de tant de pensées de la vie de la cité ce que pouvait représenter une recherche destinée à alimenter une planification souple orientée par la perspective d'une société alternative aux sociétés communistes administrées qui firent faillite et se crispèrent sur des régimes tyranniques et aux sociétés dérégulées dont nous vivons aujourd'hui la déconfiture dramatique.

Robert Fraisse fut l'un des porteurs de cette espérance. Il dirigea le C.O.R.D.E.S. avec une ouverture d'esprit incomparable et une attention portée aux chercheurs exemplaire. Loin de se draper dans sa fonction ou de se créer une clientèle, il fut au service de l'idée qui avait présidé à la fondation de l'organisme qu'il dirigeait. Si la période qui s'ouvre est vraiment celle du changement, il lui faudra employer des hommes de cette trempe et, sans aucun doute, se souvenir de l'idée de l'Etat qu'ils ont illustrée. Le ciel vous tienne en joie !

Transcription : Mahamadou Diarra, 18 mai 2012.

L'expertise un bien public

Texte paru dans la revue «Acteurs publics» en juin 2012

Notre société complexe a besoin d'une expertise publique. Parce que l'expertise est l'essence même de l'action publique qui vise le long terme, l'anticipation, les garanties des générations futures. C'est évident s'agissant des produits de santé ou de la sûreté nucléaire ; mais ce devrait l'être tout autant pour d'autres secteurs comme la sécurité, l'éducation, le logement ou l'emploi pour lesquels un défaut d'études ou tout simplement de données statistiques serait dommageable à la collectivité. Ce besoin se manifeste à tous les niveaux de l'action publique: pour concevoir et pour organiser les politiques publiques; pour trouver le bon niveau et les bonnes formules de régulation de secteurs comme l'environnement ou la finance; pour évaluer les résultats. L'expertise est nécessaire à tous les acteurs : non seulement à l'administration dans ses tâches de gestion, mais aux responsables politiques, ainsi qu'aux institutions qui concourent au contrôle de l'action publique. Elle est due aux citoyens.

Il faut renforcer l'expertise publique. Indépendance, transparence, mutualisation sont les maîtres mots de ce projet. Créée il y a 25 ans, l'association « Services Publics » y apporte une nouvelle contribution dans un texte intitulé « *Le service public, plus que jamais une chance pour la France* » (www.assoservices-publics.org), tirée en particulier d'une conférence-débat consacrée à ce thème, dans le cadre du cycle « déconstruire-construire le service public ».

Dans la loi du 29 décembre 2011 sur la sécurité sanitaire, le législateur a vu la nécessité de rappeler l'exigence républicaine que l'expertise doit répondre « aux principes d'impartialité, de transparence, de pluralité et du contradictoire ». L'indépendance des experts doit être garantie par des mesures de transparence mais également par un statut et une rémunération qui leur permettent d'être effectivement à l'abri des pressions de toutes sortes. Le débat parlementaire a été l'occasion d'affirmer l'utilité d'une expertise publique pour que les institutions ne dépendent pas exclusivement d'experts « prêtés » par les entreprises.

L'Etat lui-même, avec en premier lieu l'INSEE, ou par le biais d'opérateurs associant les collectivités territoriales, doit préserver et consolider les indispensables fonctions de recherche et d'étude et veiller, dans chaque champ de politique publique, à l'organisation de la collecte, du traitement et de la diffusion de données, même lorsqu'il n'est plus lui-même directement en charge des actions sur le terrain. C'est indispensable pour l'exercice de la mission de réglementation qu'il assure dans l'intérêt général.

Mais cette refondation n'implique pas de reconstituer un monopole d'Etat sur les connaissances techniques et leur application pratique. Elle passe plutôt par la mise en réseau des compétences des services de l'Etat et des collectivités territoriales et de leurs opérateurs et partenaires, avec le monde de la recherche dans l'université en particulier.

On voit bien que ce projet prend place dans une culture de l'action publique fondée sur l'ouverture aux réflexions, aux interrogations, aux propositions des chercheurs, des acteurs économiques et sociaux, et des usagers.

Par des décisions plus et mieux explicitées et discutées, l'administration améliore l'efficacité de son action. Le renforcement de l'expertise technique va de pair avec la construction d'une « ingénierie de l'argumentation » politique. Au contraire de la technocratie. Au bénéfice des citoyens.

PROCHAINE ASSEMBLEE GENERALE :

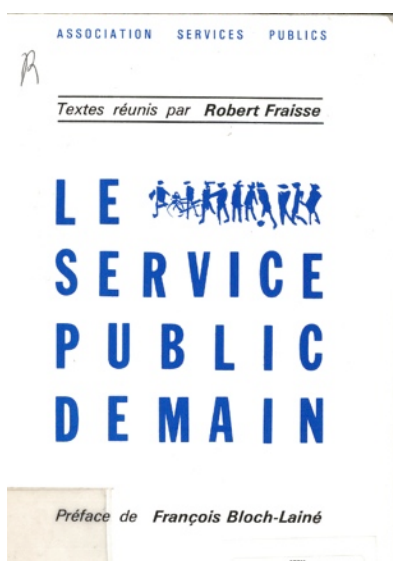
mardi 4 décembre à 19h

PROCHAINE CONFERENCE-DEBAT

sur le thème de la réforme de l'Etat

samedi 24 novembre à 10h

au 19 rue Amélie, Paris VII



Nous vous recommandons la lecture comparée de deux publications de l'association sur la réforme des services publics. Rassemblés par Robert Fraisse, les actes d'un grand colloque sur l'avenir du service public, parrainé par le président de la République. Nous étions en 1987. Titre : "Le service public demain." 25 ans plus tard, la brochure intitulée "le service public une chance pour la France" abondamment commentée dans ce n° de la Lettre.

Cette plateforme est consultable en ligne sur le site de l'association, téléchargeable, ou à commander à l'adresse de l'association.



COTISATIONS 2012 / 55 €

COTISATIONS DE SOUTIEN / 110 €

Chèques à l'ordre de : Services publics, 49, rue de Molière, 92120 Montrouge

tel : 07 77 98 44 39 de 19h à 20h

site : <http://www.assoservices-publics.org/>

-duplication par les moyens de l'association-

messenger : assoservices.publics@orange.fr