

LA REFORME ADMINISTRATIVE

19 juillet 1966

Depuis la seconde guerre mondiale la réforme administrative est à l'ordre du jour dans la plupart des pays du monde. Il n'y a guère de programme d'action gouvernemental qui ne se réfère à la réorganisation et à la modernisation de l'administration. La permanence même de ce thème montre à elle seule que les intentions sont rarement réalisées. S'il existe en effet un sentiment diffus et général en faveur de la réforme administrative, les projets précis de réforme sont rares et se heurtent à de nombreuses difficultés.

Certes, la critique de l'Administration fait à peu près l'unanimité dans l'opinion publique, qui la considère comme inefficace et coûteuse. Mais cette unanimité est plus apparente que réelle et cache en réalité des tendances distinctes: le public proprement dit critique surtout le formalisme, la lenteur des procédures le concernant; le Parlement critique surtout l'insuffisante décentralisation et demande davantage de prérogatives pour les collectivités locales; les fonctionnaires eux-mêmes sont surtout sensibles aux gênes qui résultent pour eux de structures trop lourdes ou d'un contrôle trop tatillon.

En fait, il est rare que la réforme administrative soit replacée dans son cadre d'ensemble et que soit posé le problème de l'adaptation de l'Administration aux tâches nouvelles de l'Etat. Dans un pays comme la France, c'est là en effet le problème essentiel. La gestion des services publics classiques (sécurité, justice, finances, transports et communications) n'est plus que l'un des aspects de la mission de l'Administration. Celle-ci doit en outre participer à la modernisation du pays par la création d'infrastructures urbaines et industrielles, par l'aménagement du territoire et par les équipements collectifs (écoles, hôpitaux, logement...).

Enfin, l'Administration agit sur l'évolution des structures économiques et sociales dans le cadre des directives du Plan. Elle favorise notamment l'adaptation de l'industrie et de l'agriculture aux besoins du pays et à la concurrence internationale; elle participe au progrès social en assurant la redistribution d'une partie du revenu national à certaines catégories sociales.

Une conception aussi large du rôle de l'Administration fait apparaître la nécessité de nombreuses réformes dans l'organisation et le fonctionnement des services. Mais alors, les projets précis de réforme ad-

ministrative se heurtent à l'indifférence ou à l'hostilité de l'opinion publique et à de nombreuses difficultés techniques et financières. Le public lui-même reste indifférent aux projets de réorganisation administrative qui ne le concernent qu'indirectement et dont il ne verra les incidences qu'à terme. Le Parlement se montre généralement méfiant et suspecte les intentions politiques des auteurs des projets. Un certain nombre de groupes de pression habitués à l'état de choses existant s'inquiètent des changements prévus. Les fonctionnaires eux-mêmes envisagent avec appréhension les modifications de structures qui entraînent pour eux une nouvelle affectation, un nouveau travail.

La résistance au changement est donc quasi-générale et immédiate. Par ailleurs, la réforme administrative est techniquement difficile à mettre au point. Les services administratifs comme les procédures sont régis par un ensemble complexe de dispositions législatives et réglementaires, parfois constitutionnelles.

Enfin, toute réforme administrative entraîne, dans un premier temps, une charge financière pour le budget, ne serait-ce que pour les aménagements de locaux liés aux changements de structures; parfois la réforme entraîne également des dépenses de personnel.

Pour vaincre ces divers obstacles il faut à la fois une longue préparation technique des réformes et une volonté politique durable. La réforme administrative est le résultat de la conjonction de ces deux éléments. Sans le premier élément un gouvernement réformiste ne peut imposer que des réformes superficielles, condamnées à un échec rapide. Sans le second élément, les meilleurs projets de réforme administrative ne verront pas le jour ou ne recevront pas application.

La rencontre de la technique et du politique est toujours rare, ce qui explique la difficulté qu'éprouvent tous les pays du monde à mettre en oeuvre une réforme administrative. Mais cette rencontre n'est pas impossible, ce que je vais essayer de montrer en prenant l'exemple des réformes accomplies en France depuis quelques années après une longue période d'efforts vains et infructueux.

J'examinerai successivement les deux points ci-après :

- I - La réforme administrative nécessite une longue préparation technique
- II - Ainsi qu'une volonté politique durable.

I - La réforme administrative nécessite une longue préparation technique:

Il est relativement facile de tracer un tableau idéal de l'Administration; il est beaucoup plus difficile de déceler pourquoi les institutions existantes ne répondent pas à ce que l'on attend d'elles, et comment il est possible de les modifier. Cette analyse critique suppose en effet une connaissance approfondie de ces institutions, tant sur le plan juridique que pratique. Elle suppose en outre une appréciation des modifications qu'il est possible d'apporter, compte tenu du but recherché et des moyens juridiques, financiers et humains dont on peut disposer.

Ceci explique le recours à des commissions et à des organismes spécialement chargés des études de réforme administrative et des propositions à soumettre au Gouvernement. En France ces commissions et ces organismes sont très nombreux. Les uns ont une vocation générale; les autres ont au contraire une vocation spécialisée, ce qui pose le problème de la coordination de l'ensemble,

A - Les Commissions et organismes à vocation générale

La Commission la plus importante est le "Comité Central d'enquêtes sur le coût et le rendement des

Services Publics". Il s'agit d'un organisme créé en 1947 et présidé par le Premier Président de la Cour des Comptes. Ses membres appartiennent aux "grands corps" de l'Etat: Conseil d'Etat, Cour des Comptes, Inspection des Finances, aux principales Administrations Centrales, mais aussi au Parlement et aux syndicats de fonctionnaires.

Le Comité a une compétence générale. Il est saisi par le Gouvernement, chaque année, d'un programme de travail qui peut porter sur des problèmes généraux (par exemple, "la coordination des actions interministérielles dans le domaine de l'équipement") ou particuliers (par exemple, l'efficacité de telle procédure d'aide sociale), sur l'ensemble d'un ministère ou sur un simple service de ce ministère.

Les études sont faites par une équipe de 3 à 4 membres, choisis en principe à l'extérieur du Ministère ou du Service sur lequel porte l'étude, de façon à laisser à ses membres une complète indépendance d'esprit. L'étude est faite sur document et par enquête sur place. Elle dure généralement plusieurs mois et aboutit à un rapport général qui est discuté puis adopté avec les modifications jugées nécessaires, par le comité dans son ensemble.

Le rapport comprend toujours deux parties: une analyse et des conclusions, c'est-à-dire des propositions de réforme. Le rapport est communiqué au Ministre intéressé, au Premier Ministre et au Ministre chargé de la réforme administrative, auxquels il appartient d'y donner les suites jugées utiles.

Depuis sa création, le Comité Central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a fait un très grand nombre d'études. Toutes, loin de là, n'ont pas abouti à des réformes, mais il est rare que les réformes réalisées ne se soient pas appuyées sur des études du Comité.

- La "Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique" créée en 1945, comme service rattaché au Premier Ministre, devait également jouer le rôle d'un centre d'études de la réforme administrative. Un bureau de la réforme administrative y fut même créé mais ce bureau ne fonctionna que pendant quelques années. Sans donner de résultats satisfaisants, faute de personnel et surtout faute d'impulsion gouvernementale.

- Le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes, à l'occasion du contrôle juridique et financier qu'ils exercent sur l'Administration, font de nombreuses remarques sur le fonctionnement des services publics. Ces re

marques sont réunies dans un rapport annuel qui est remis au Gouvernement et qui contient des indications précieuses et sûres sur les défaillances des services. Le rapport de la Cour des Comptes est publié au Journal Officiel et exerce, par ce seul fait, une pression morale sur l'Administration et sur le Gouvernement.

B - Les commissions et organismes à vocation spécialisée

La technicité des problèmes administratifs a conduit, en outre, à la création de commissions spécialisées. Certaines de ces commissions reçoivent pour instruction d'étudier un problème déterminé dans un dé-lai donné et de présenter des recommandations au gouvernement sous la forme d'un rapport général. Ainsi en a-t-il été par exemple pour les problèmes posés par l'aide de l'Etat en faveur des familles et des vieillards ou par la coopération technique avec les pays étrangers. Dans chacun de ces cas le gouvernement constitue une commission composée de personnalités représentatives: parlementaires, syndicalistes, universitaires, industriels, fonctionnaires.

La commission est dotée d'un secrétariat et a la possibilité de s'adjoindre des "rapporteurs" coordonnés par un rapporteur général. La Commission définit

les grandes lignes de l'étude et prend parti sur les solutions proposées; le rapporteur général et les rapporteurs procèdent aux enquêtes et aux études critiques qui leur sont demandées. Les conclusions de la commission sont transmises au Gouvernement.

Dans d'autres cas, aucun délai n'est fixé aux travaux des commissions qui ne cessent leurs activités que quand l'autorité qui les a créées le juge bon. Ainsi, par exemple, le Gouvernement a-t-il créé une commission pour l'étude des problèmes de déconcentration, deux autres commissions pour l'étude des problèmes administratifs au niveau de département et de la région, une commission pour la réorganisation administrative de la région parisienne, etc... Ces commissions travaillent dans les mêmes conditions que les commissions précédentes, mais elles ne sont pas limitées par le temps. Dès lors leur rythme d'activité dépend surtout de la personnalité du Président et de l'intérêt que porte à leurs travaux l'autorité ministérielle auprès de laquelle elles fonctionnent. Périodiquement elles soumettent à cette autorité le résultat de leurs travaux et des propositions de réforme.

Outre les commissions "ad hoc", deux types d'institutions apportent leur contribution aux études de réforme administrative.

- Tout d'abord les corps d'inspection et de contrôle qui existent en France auprès de chaque ministre, font, chaque année, un rapport au Ministre sur leurs activités. Ces rapports contiennent souvent des observations critiques sur le fonctionnement des services.

- Enfin, les bureaux "O et M" se préoccupent par nature des problèmes de réorganisation administrative. Mais en France, et sans doute à cause de la multiplicité des organismes d'étude compétents en ce domaine les bureaux "O et M" se sont en fait cantonnés aux problèmes de "micro-organisation" à l'échelon d'un bureau ou d'une sous-direction, rarement au delà. Ils se sont en outre spécialisés dans l'étude des problèmes de mécanisation de l'Administration. Sur ce dernier point le Service Central d'Organisation et des Méthodes (SCOM), rattaché au Ministère des Finances, joue un rôle non négligeable.

C - Le problème de la coordination et de l'exploitation des études de réforme administrative

Le grand nombre des commissions et des organismes d'étude des problèmes administratifs pose un problème de coordination: la même question risque d'être étudiée par deux ou plusieurs instances. En outre, l'auto

rité gouvernementale chargée de l'organisation administrative risque d'être submergée sous le nombre des rapports et de ne pas savoir comment les exploiter. C'est la raison pour laquelle il a été créé en France en 1963 une "commission permanente de la réforme administrative", dont l'objet n'est pas de faire de nouvelles études, mais d'utiliser les études déjà faites, de les replacer dans un cadre général et d'en tirer des propositions concrètes de réforme, mises autant que possible en forme de projets de texte.

Cette commission est composée de quatre hauts fonctionnaires et d'un directeur d'un organisme semi-public. Elle comprend également un rapporteur général et des rapporteurs ainsi qu'un secrétariat.

Cette commission, après deux ans d'études, a fait le bilan et la synthèse des multiples propositions de réformes et a présenté au gouvernement un "tableau général de l'administration française" qui est la somme des réformes à entreprendre, compte tenu des tâches nouvelles de l'Etat. Dans certains domaines, la commission a élaboré des projets de texte complets, soumis également au Gouvernement.

Le Gouvernement n'est donc pas démuné de propositions en matière de réformes administratives. Les étu

des sont nombreuses et généralement bien faites. Le problème est d'y donner suite, ce qui suppose une volonté politique durable.

II - La réforme administrative nécessite également une volonté politique durable

Le changement est toujours difficile, spécialement en matière administrative, en raison des multiples obstacles qui s'y opposent.

- Il faut donc qu'une autorité prenne en charge la réforme administrative et que cette autorité soit soutenue par les plus hautes instances politiques du pays pour faire admettre la réforme au sein même du gouvernement.

- Mais il faut également faire accepter la réforme administrative par l'opinion publique, sous ses divers aspects; ce qui suppose un long effort d'explication, de discussions et de persuasion qui ne peut être mené, également, que par une autorité politique responsable.

A - La stratégie de la réforme administrative au sein du gouvernement

Le choix du responsable de la réforme adminis-

trative est essentiel.

- On a essayé en France, sans succès, de faire de la réforme administrative une tâche permanente du "Directeur Général de l'Administration et de la Fonction Publique", en raison de son rattachement au Premier Ministre. Mais ce haut fonctionnaire n'a pas eu les moyens et l'autorité nécessaires pour faire aboutir des projets de réforme.

- On a tenté, également, de confier la réforme administrative à un "Secrétaire d'Etat", c'est-à-dire à un Ministre de deuxième rang. Là encore l'expérience a échoué en raison du manque d'autorité des Secrétaires d'Etat vis-à-vis des Ministres proprement dits.

- En 1963 enfin, la charge de la réforme administrative a été confiée à un "Ministre d'Etat", qui dans la hiérarchie ministérielle vient aux tous premiers rangs après le Premier Ministre. Cette prééminence, qui traduit la confiance accordée par le Président de la République et par le Premier Ministre, a été l'un des éléments essentiels du succès de la réforme administrative en France au cours des dernières années.

Certes le "Ministre d'Etat chargé de la réforme administrative" n'a pas juridiquement autorité sur ses

collègues. Mais il jouit d'un prestige particulier en raison de sa situation personnelle au sein du Gouvernement et a la possibilité de faire évoquer les problèmes de réforme administrative aux niveaux les plus élevés sous forme de Comités interministériels présidés par le Président de la République ou par le Premier Ministre. Il est prévu que ces comités ont lieu tous les trois mois.

Le Ministre chargé de la réforme administrative est en outre chargé de la fonction publique, par délégation du Premier Ministre. Il a ainsi le contrôle de l'un des secteurs fondamentaux de la réforme administrative.

Dans la pratique, les projets de réforme administrative sont adoptés en Comité interministériel après de nombreuses réunions du Ministre de la Réforme avec ses collègues et de multiples rencontres entre les membres des cabinets ministériels intéressés. Au cours de ces différentes phases apparaissent les points d'accord et de désaccord, lesquels sont soumis pour arbitrage aux Comités Interministériels.

Bien entendu les problèmes sont traités les uns après les autres et non simultanément, de façon à faire avancer la réforme progressivement.

B - La stratégie de la réforme administrative vis-à-vis de l'opinion publique

Si la décision appartient au Gouvernement, ou éventuellement au Parlement (depuis la Constitution de 1958 les problèmes d'organisation administrative sont presque tous de la compétence du pouvoir réglementaire), l'application de la réforme dépend à la fois du Gouvernement, des fonctionnaires et de l'opinion publique. Le responsable de la réforme administrative doit donc, avant même l'adoption des réformes, se préoccuper de cet aspect du problème. Avant l'adoption des projets par le gouvernement il procédera à des consultations discrètes de quelques personnalités politiques, administratives et syndicales. Après l'adoption des projets il devra faire la plus large publicité possible aux décisions prises, les commenter, les expliquer et ouvrir parfois un débat qui, même s'il ne porte que sur des mesures d'application, permettra aux intéressés de présenter leurs suggestions.

La plupart des méfiances tomberont d'elles-mêmes si la réforme a de solides justifications d'intérêt général. En revanche la réforme se heurtera toujours à ceux aux intérêts desquels elle porte atteinte, c'est-à-dire essentiellement aux fonctionnaires difficiles à reclasser dans un nouvel emploi.

La stratégie de la réforme consiste donc à désarmer le plus possible les oppositions et les réticences injustifiées, et à donner des garanties ou des compensations aux fonctionnaires touchés par la réforme.

L'application de la réforme administrative est tout aussi importante que sa préparation ou son adoption. Pendant un assez long délai il faudra que le responsable de la réforme veille directement à sa correcte application. La tentation est en effet très grande pour les services, une fois "l'orage passé", de reprendre leurs anciennes habitudes. Il faut donc "institutionnaliser" la réforme c'est-à-dire opérer des changements de structure irréversibles et créer des organismes chargés de veiller pendant un certain temps aux modalités d'application.

La réforme administrative demande donc beaucoup de temps, de patience, de persévérance et d'habileté, ce qui explique qu'elle soit si difficile à réaliser.