

P R E S E N T A T I O N

1) *Le thème de la réforme administrative est extrêmement banal, répétitif, récurrent : placée sous le signe du changement, l'administration est en permanence invitée à réajuster ses modes d'organisation et d'action, perçus comme autant de freins à desserrer, d'obstacles à lever, de blocages à surmonter. Ce réformisme se caractérise par la conjugaison d'un discours, largement diffusé et dont la formulation est relativement stable, et de pratiques, très diverses par leur contenu et par leur portée. Prise sous un feu roulant et croisé de critiques, émanant aussi bien du public que des gouvernants, l'administration est apparemment frappée de discrédit. La conviction est générale : non seulement elle fonctionne mal et ne remplit pas ses missions de manière satisfaisante, mais encore elle exerce une emprise excessive sur la vie collective et sur la marche des affaires publiques. Le public la considère comme coûteuse et inefficace, tout en redoutant le contact avec elle ; les gouvernants la suspectent de freiner ou de paralyser leurs initiatives, en prétendant n'en faire qu'à sa guise. D'où le souhait lancinant que l'administration soit remodelée à l'image de ce qu'on attend d'elle. Ce discours est transcrit dans le réel par des mesures concrètes : cible privilégiée des réformateurs, l'administration est affectée par des modifications incessantes dans ses structures et dans ses règles de fonctionnement, visant à améliorer son efficacité. Ce réformisme est évidemment particulièrement accusé en période de crise et de changement politique.*

Ainsi conçue, la réforme administrative se présente en fait comme un véritable mythe : elle en a la force opératoire, mais aussi l'ambiguïté. Alors qu'il prétend définir un idéal administratif, le discours réformiste charrie en réalité des représentations très hétérogènes, voire contradictoires, de l'administration et de son devenir : taxée à la fois d'impuissance et de surpuissance, l'administration est accusée de ne pas répondre

aux besoins des administrés, mais on dénonce parallèlement une expansion abusive et incontrôlée ; on la somme de faire preuve d'efficacité, mais tout en prônant une démocratisation qui ne peut que ralentir et alourdir ses démarches ; et l'exigence d'ouverture au public ne supprime pas l'attachement sourcilieux au dogme de la neutralité administrative. Incapable de satisfaire ces attentes contradictoires, entre lesquelles elle est tenue d'arbitrer, la réforme administrative est vouée, par essence même, à l'incomplétude. Par ailleurs, et surtout, le réformisme administratif révèle, à l'épreuve du réel, ses limites : il semble qu'en dépit des changements qui l'affectent en permanence, l'administration parvienne à maintenir ses caractéristiques fondamentales. Cette persistance ne saurait être considérée seulement comme l'illustration de la pesanteur des structures et de l'ampleur des résistances corporatives : elle montre qu'avant d'être une pratique, la réforme administrative est d'abord un discours, dont la portée symbolique dépasse largement l'effet instrumental, et qui traduit, par sa récurrence même, un certain type de relation à l'administration. Tout se passe comme si, en France, l'administration ne pouvait être envisagée autrement que sur le mode de la négation, comme s'il était de son essence de susciter sa propre contestation, comme si elle devait inéluctablement engendrer insatisfaction, frustration, aspiration au changement ; mais ce n'est là que l'envers d'une relation qui se caractérise par une particulière intensité : si la puissance administrative est aussi ostensiblement décriée, c'est sans doute parce qu'elle est aussi fortement désirée. La dénégation est d'autant plus emphatique que l'emprise administrative est plus profonde ; elle est en même temps d'ordre phantasmatique, dans la mesure où elle se double d'un attachement inconscient aux modes d'action traditionnels, qui contribue à les conforter et à les pérenniser. Le thème de la réforme administrative est donc singulièrement équivoque : sa puissance évocatrice n'a d'égale que son imprécision ; et les réalisations concrètes n'ont guère d'incidence sur un discours qui semble s'alimenter de lui-même par voie de réitération.

2) La relance après le 10 mai 1981 de l'idée de réforme administrative n'est évidemment pas surprenante : un changement politique d'une telle ampleur ne pouvait manquer de se traduire par la définition d'une nouvelle politique administrative — d'autant que les partis qui accèdent à cette occasion au pouvoir avaient constamment dénoncé dans le passé les choix administratifs des gouvernements précédents ; les accusations de politisation de la haute fonction publique, d'atteinte aux libertés locales, de privatisation des services publics, de dégradation du statut des fonctionnaires laissaient entrevoir en filigrane une conception différente de la gestion administrative. Et effectivement l'administration a été secouée, depuis 1981, par d'importantes réformes : tandis que les nationalisations modifient sensiblement l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé dans la vie économique, la restructuration du système administratif territorial est engagée sous la forme d'un processus de décentralisation de grande ampleur (C.U.R.A.P.P., Le pouvoir régional, P.U.F.

1982); parallèlement et dans l'attente de l'adoption du nouveau statut général de la fonction publique, qui est venu en discussion au parlement à la session de printemps 1983, une conception plus libérale des droits collectifs des fonctionnaires a été traduite par plusieurs textes; enfin, la codification de la procédure administrative non contentieuse et l'élaboration d'une Charte des rapports entre le service public et ses usagers doivent infléchir le modèle classique de relations avec le public. Néanmoins, malgré leur densité et leur importance, ces réformes restent essentiellement ponctuelles: décidées au coup par coup, elles n'impliquent pas une vision d'ensemble du rôle imparti à l'administration dans la société, ni de ses principes d'organisation et d'action. Les quelques orientations très générales relatives à la « démocratisation » de l'administration, par l'ouverture en direction du public, et à une meilleure « adaptation » de l'appareil à ses missions, se situent, en fin de compte, dans le droit fil du discours classique de la réforme et ne constituent pas l'énoncé d'une problématique réellement novatrice.

Le gouvernement a cependant cherché à aller plus loin, en encourageant le développement d'une réflexion générale et prospective sur les perspectives d'évolution de l'administration et sur les réformes souhaitables. Le choix de l'« Institut Français des Sciences Administratives » (I.F.S.A.) pour mener à bien cette réflexion est, à bien des égards, intéressant: inspiré par la volonté, au moins implicite, de sensibiliser la haute fonction publique aux changements en cours, il révèle aussi un souci nouveau de s'appuyer sur les acquis de la science administrative pour orienter le processus de réforme. Comme le disait significativement Pierre Mauroy à l'ouverture du Colloque organisé par l'I.F.S.A., la science administrative doit permettre aux décideurs politiques « absorbés par l'action » de « voir plus clair » et ainsi de servir « l'intérêt de la Nation ». Bénéficiant d'une reconnaissance spectaculaire, qui est le reflet d'un indéniable essor, la science administrative est ainsi mobilisée au service de la réforme administrative. Cette promotion n'est pas sans danger pour l'avenir d'une science qui, passant au stade de l'application directe, se trouve investie de la mission éminente de dicter les voies et les moyens du changement administratif, qui devient ainsi l'affaire des « professionnels de l'administration », tout en parant la nouvelle politique administrative des attributs de la scientificité. Ce glissement périlleux, qu'ont connu bien de sciences sociales — telles la géographie, la science économique ou la science politique — montre que la science administrative est, à son tour, devenue un guide pour l'action et du même coup un enjeu de pouvoir. L'appel à la science administrative ne peut que renforcer la dimension mythique de la réforme administrative, qui devient plus que jamais le produit d'un processus cohérent et rationnel.

Quatre axes précis de réflexion avaient été retenus pour le Colloque National.

— L'étude des « missions sociales de l'administration » devait permettre de mener une réflexion de caractère général sur la place et le rôle de l'administration dans le système politique et social: à partir d'un diagnostic de la situation, visant à éclairer de manière précise les maux

dont souffre l'administration française, et d'une analyse des attentes des divers acteurs de la vie administrative, il s'agissait de s'interroger sur la nature des tâches et des responsabilités qui doivent être celles de l'administration.

— L'étude du « cadre organique de l'administration » avait pour but de traiter des retombées et des implications de la réforme territoriale en cours : le processus de décentralisation a suscité un « appel d'air », contribuant à déstabiliser le cadre administratif traditionnel mais créant aussi les conditions d'une redistribution plus globale du pouvoir administratif entre le centre et la périphérie.

— L'étude de « l'efficacité sociale de l'administration » conduisait à réévaluer la portée du concept d'« efficacité », qui apparaît comme le leitmotiv de tous les discours relatifs à l'administration : si tant est que l'efficacité de l'administration n'est pas comparable à celle d'une entreprise privée, il fallait rechercher les techniques de gestion les mieux adaptées à la spécificité de l'action administrative, tout en appréciant leur impact éventuel sur le statut des agents et sur les formes d'action traditionnelles.

— L'étude de la « démocratisation de l'administration » enfin amenait à envisager la possibilité de briser le carcan bureaucratique par la mise en place d'un système de relations internes et externes plus souple, plus ouvert et plus tolérant : la discussion sur les modalités concrètes d'association des agents et des usagers à la marche des services amenait à se poser la question du sens, des finalités et des limites éventuelles d'une « participation » conçue tantôt comme un moyen de favoriser une meilleure acceptation de l'administration par le corps social, tantôt comme le vecteur d'une véritable mutation du rapport administration-société.

3) Dans le cadre de la préparation du Colloque National, tenu à Paris les 27 et 28 janvier 1983, les sections régionales de l'I.F.S.A. avaient été invitées à organiser des journées d'études, destinées à approfondir les axes de réflexion retenus, tout en élargissant le débat sur la réforme administrative aux divers partenaires régionaux. La section picarde a choisi d'orienter ses travaux, qui se sont déroulés le vendredi 3 décembre 1982, sous la présidence de M. Bernard Roux, Directeur du Courrier Picard (le matin), et de M. Désiré Arnaud, Premier Président honoraire de la Cour des Comptes (l'après-midi), sur le problème des relations administration-administrés.

Le choix de ce thème a été justifié par l'idée qu'il s'agissait sans doute là d'un indicateur privilégié pour évaluer le changement administratif. De manière générale, la nature des relations nouées avec le public constitue une variable essentielle pour l'analyse des systèmes administratifs : l'administration ne trouvant pas en elle-même sa propre fin, sa légitimité, son efficacité, et en fin de compte ses performances et la réussite, dépendent en effet étroitement des conditions de son insertion sociale ; et c'est également dans le type d'articulation avec l'environnement que les caractéristiques fondamentales, la logique profonde qui sous-tendent son organisation et son fonctionnement ressortent avec le plus

de clarté : du degré d'ouverture accepté, du style de communication pratiqué, des formes de commandement adoptées, on peut induire un certain modèle d'administration, plus ou moins coulé dans le moule bureaucratique. Dès lors, les relations administration-administrés apparaissent comme un excellent dispositif d'observation et d'appréciation du changement administratif : de même que la persistance des traditions administratives et des comportements réactifs du public illustre les limites d'un réformisme administratif qui finit par s'engluier dans les replis de l'ordre ancien, le gauchissement des pratiques, l'infléchissement des représentations à la jointure de l'administration et de la société traduisent le déplacement de certains équilibres sociaux et politiques. Cet intérêt intrinsèque est renforcé par le fait que, depuis quelque temps, ces relations sont devenues le terrain d'élection du réformisme administratif. Au cours des dernières années, une série de lois ont cherché à modifier la consistance même de ces relations en supprimant les barrières qui mettaient l'administration hors de toute atteinte du public : à des degrés divers, les lois sur « Informatique et Libertés » (3 janvier 1978), sur l'accès aux documents administratifs (17 juillet 1978), sur le statut des archives (3 janvier 1979) et sur la motivation des décisions administratives (11 juillet 1979) visent toutes à produire une transparence nouvelle de l'action administrative, en rompant avec le principe traditionnel du secret ; l'importance évidente de ces textes a pu faire dire qu'ils relevaient d'une « troisième génération de droits de l'homme », conquis cette fois sur l'arbitraire administratif. Cette orientation a été maintenue depuis 1981 — de nouveaux textes, relatifs notamment à la procédure administrative, devant venir compléter les garanties légales. Inversement, au moment même où les administrés conquièrent de nouveaux droits face à l'administration, celle-ci s'efforce d'aller vers eux, en recherchant les contacts, en multipliant les dispositifs d'information, d'assistance, de communication. On est donc bien en présence d'un mouvement de fond, qui constitue désormais le point central du réformisme administratif.

— *Le premier objectif de la journée était, en se plaçant du point de vue de l'administration, de chercher à apprécier l'évolution des comportements administratifs à l'égard du public. On constate en effet que si le modèle traditionnel de relations, fondé sur la distanciation et l'autorité, a incontestablement perdu de sa rigueur et subi d'importants infléchissements, il n'a pas pour autant entièrement disparu : les rapports entre l'administration et les administrés se caractérisent par l'imbrication de plusieurs systèmes différents de relations, dont l'agencement varie selon les situations — ce qui entraîne une hétérogénéité et une diversification croissantes.*

— *Ce compromis équivoque, ce dégradé de situations, sont parfaitement perceptibles si l'on se place cette fois du côté du public. L'analyse des relations entre l'administration et les administrés impliquait évidemment la prise en compte du point de vue des assujettis. A cet effet, un questionnaire, comportant quarante questions, et visant tout à la fois à*

cerner l'image que le public a de l'administration et à circonscrire ses attentes, a été élaboré : confronté aux enquêtes antérieures, il devait permettre de mesurer l'impact des dernières réformes sur les représentations du public. Diffusé dans le milieu local par l'intermédiaire du Courrier Picard, ce questionnaire a suscité un taux satisfaisant de réponses, compte tenu de sa longueur et de la nécessité pour le répondants d'accomplir un acte positif d'expédition. Certes, les limites inhérentes à ce genre d'initiative exigeaient une grande prudence dans le traitement des résultats : ne prétendant pas à la rigueur d'un sondage, ne prenant en compte que les seules réponses effectives, ce questionnaire ne pouvait constituer qu'un instrument d'analyse très approximatif et très partiel ; cependant, les réponses obtenues ne manquent pas d'intérêt : elles confirment l'existence de représentations ambivalentes et contrastées du phénomène administratif — la persistance de stéréotypes globalement négatifs en dépit des réformes étant assortie de jugements beaucoup plus nuancés sur le fonctionnement quotidien de l'administration.

— Si l'on admet que ni les modes d'action administratifs, ni les perceptions du public n'ont subi jusqu'à présent de réels bouleversements, mais seulement des inflexions compatibles avec le modèle traditionnel de relations, il faut dès lors s'interroger sur les conditions et les moyens d'un changement plus profond. Ce changement implique la transformation du mode de relations de type unilatéral et asymétrique, dans lequel l'administration détient le monopole de la parole légitime, en un véritable système de communication, de type bilatéral et interactif, dans lequel les usagers des services quittent leur statut passif d'« administré » pour devenir sujet actif, « administrant » : ce passage d'une administration « monologique » à une administration « dialogale », basée sur la réciprocité et l'échange, reste à effectuer ; faute de ce saut qualitatif, de cette véritable révolution culturelle, les réformes en cours risquent d'être détournées de leur signification et d'engendrer des effets pervers.

Présentés de manière synthétique au cours de cette journée, ces trois rapports sont ici développés et argumentés.

Jacques CHEVALLIER

Directeur du « centre universitaire
de recherches administratives et politiques de Picardie »
(C.U.R.A.P.P.)
équipe de recherche associée au C.N.R.S.