

MODERNISER LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Sommaire

3 Moderniser les administrations, par Marie-Noëlle Auberger-Barré

7 Présentation du colloque, par Jean-François Merle

ETAT DES LIEUX DES RÉFORMES ANNONCÉES

13 Introduction , par Anousheh Karvar
17 Table ronde n° 1

LE POURQUOI, LE COMMENT DES RÉFORMES

33 Introduction, par Anousheh Karvar
35 Table ronde n° 2

COMMENT RENDRE POSSIBLES LES RÉFORMES ?

45 Introduction, par Anousheh Karvar
49 Table ronde n° 3

55 Moderniser les administrations publiques - Une responsabilité
partagée, par François Fayol

63 Notes de lecture

Graphisme page de couverture : Antoine Meurant
Photos pages intérieures : Jean Pottier

MODERNISER LES ADMINISTRATIONS

En octobre 2000, la CFDT Cadres et la CFDT Fonctions Publiques organisaient une réunion sur le thème "Quelle haute fonction publique pour un État efficace ?" ; en mars 2002, elles réunissaient un nouveau colloque "Moderniser les administrations publiques : acteurs et démarches". L'un comme l'autre étaient destinés à la population de recoupement de ces deux organisations ; pour multiplier par cent le nombre des personnes recevant la réflexion sur ces sujets, notre revue publie les actes de ces rencontres. Ainsi, après "Pour un État efficace" n° 394, voici donc "Moderniser les administrations publiques" n° 399.

Le colloque portait bien sur la modernisation des administrations publiques et non sur la réforme de l'État, serpent de mer des débats de la société française, comme le rappelle d'entrée de jeu Jean-François Merle. Car il s'agit de ne pas confondre le rôle de l'État et celui des services publics, qui ne se recoupent que partiellement. En dehors du domaine régalien, les fonctions de service public sont assurées selon les cas par des entités à la structure juridique la plus variée : les services de l'État, les collectivités territoriales, des établissements publics, des entreprises publiques, des entreprises privées, des associations... (1). Qu'on pense à la distribution d'électricité et à celle de l'eau, au collège de ZEP et à la "boîte à bac", à l'hôpital et à la clinique, à l'inspecteur du travail et au conseiller du salarié, aux transferts financiers liés à la maladie et à ceux liés au chômage...

"Moderniser les administrations publiques : acteurs et démarches", donc.

Moderniser : le mot n'a pas été défini précisément mais on pouvait lire en filigrane efficacité, souci du citoyen et bien d'autres choses.

Les : il n'y a pas une administration monolithique mais des administrations à la réalité diverse et aux cultures hétérogènes.

Administrations : le champ de la réflexion était circonscrit aux administrations ; les entreprises à capitaux d'État et établissements publics à activité industrielle ou financière étant exclues mais pas les administrations confrontées à la concurrence telles que la Poste ou les hôpitaux.

Publiques : il n'a pas été question des administrations privées, sauf pour appeler les administrations publiques à nouer avec elles des partenariats pour rendre conjointement un meilleur service au public.

Acteurs : élus, citoyens et agents de l'État ont des rôles différents mais tous nécessaires, ils n'ont pas nécessairement les mêmes attentes.

Démarches : on a entendu des mots utilisés dans les organisations par projet, tels que expérimenter, évaluer, contractualiser...

Moderniser les administrations publiques

François Fayol pense que la réforme de l'État est indispensable et possible, et qu'elle passe en grande partie par la modernisation des administrations publiques, même si elle ne se confond pas avec elle. Cette modernisation implique la confrontation des logiques, et devra mettre au centre de la démarche la qualité du service rendu au citoyen. Jean-François Merle attire l'attention sur une modernisation rampante et parfois méconnue, qui se met en place sous l'influence du droit communautaire et de l'utilisation des techniques de l'information et de la communication. Il appelle à contractualiser ces démarches et à les évaluer. Notant la montée du consumérisme chez les usagers, Gérard Sacco souligne qu'en matière de contractualisation, il est parfois plus facile de se mettre d'accord sur les objectifs que sur les moyens. Anousheh Karvar souligne la place prépondérante de la contrainte externe comme facteur de déclenchement de la réforme.

Quelle place prendra la France dans le mouvement européen du "new public management" qui associe la réduction des déficits, la plus grande transparence du travail administratif, le renforcement du rôle du politique et la tendance à "casser les réseaux" ? Comment concilier performance d'une part, solidarité et cohésion sociale de l'autre ? L'État doit-il être un État régulateur ou un État de service public ? Face à ces questions, Luc Rouban déplore "l'inconsistance théorique de la France".

Fort de son expérience à la tête de la plus grosse structure hospitalière de France, l'AP-HP, François Stasse critique la diversité du rattachement juridique et l'émiettement du pouvoir qui constituent un frein à la prise de décision. Il appelle au renforcement du pouvoir de décision au sein des administrations publiques, dont la contrepartie à mettre en place "n'est pas l'éclatement des pouvoirs mais plutôt la contractualisation". Yolande Briand souligne qu'un projet d'établissement doit mettre l'accent sur les choix stratégiques de l'établissement et sur la gestion de la complexité et aussi qu'il suppose un contrat d'objectifs et un contrat de moyens. François Strasse constate que la gouvernance d'une entreprise privée est plus efficace que celle d'une administration, alors que l'État a besoin d'efficacité pour servir utilement les citoyens. De la salle, un ingénieur qualité note qu'il n'y a pas de progrès sans mesure.

Le politique, le citoyen et le fonctionnaire

Ni moins ni plus d'État, il s'agit de "mieux d'État" et François Fayol appelle à un État régulateur qui soit "un compromis entre une logique libérale de

désengagement et la préservation du grand secteur public hérité de l'après-guerre". Mais, d'après Catherine Grémion, l'État n'est pas un État stratège, il ne fait que s'en donner l'image, et la décentralisation et la déconcentration sont une façon pour les hommes politiques de ne pas trancher sur des choix qui sont pourtant politiques.

Pour Céline Wiener, la complexité administrative demeure mais l'administration s'est rapprochée, tant géographiquement que fonctionnellement, de la population. Le vocabulaire a suivi l'évolution : on est passé de l'assujéti à l'administré puis à l'usager, enfin au client ou au citoyen. Gilles Suignard, constatant que le citoyen vit différents moments dans diverses communes, appelle à "la démocratie urbaine" car l'indispensable intercommunalité ne suffit pas à répondre à la multiappartenance du citoyen.

Luc Rouban note que la culture professionnelle des fonctionnaires français les pousse "à l'exploit individuel plus qu'à la gestion anonyme du travail organisationnel", ce qui peut conduire à une forte frustration des agents et des usagers car on repart de zéro à chaque changement de responsable. Il pointe le problème de la hiérarchie sociale à l'intérieur des corps de la Fonction publique mais se dit persuadé qu'une réforme ne peut réussir que si elle est "appropriée par un corps et associée à des enjeux de carrière pour les personnels". Dominique Lacambre évoque le risque technocratique et le risque corporatiste mais souligne le sens de la mission des fonctionnaires, même si, comme le signale Jacques Lépinard, le lien entre missions de service public et tâches quotidiennes n'est plus évident pour certains personnels. Anousheh Karvar appelle à anticiper les réactions des agents en "ajustant les argumentaires" et en "prévoyant les compensations". Il faut placer les agents de la fonction publique au cœur du processus de changement mais "on ne change pas les mentalités et les habitudes sans grain à moudre, juste contrepartie des efforts demandés pour obtenir le changement". Une réforme peut engendrer une perte de repères professionnels et il convient d'agir métier par métier, secteur par secteur.

Catherine Grémion appelle pour sa part à mettre en cause les habitudes, en particulier en profitant de la souplesse des emplois non statutaires, pour les fonctions exigeant un très haut niveau d'expertise ou au contraire pour les fonctions peu qualifiées. Elle se demande dans quelle mesure les primes incitent l'action des agents publics. François Fayol insiste sur le fait que pour les cadres, "les rétributions doivent être à la hauteur des contributions demandées" : il ne s'agit pas seulement de primes mais aussi de l'amélioration des conditions de travail, des parcours professionnels et de la formation ainsi que de l'accompagnement des reconversions et des mobilités. L'évolution démographique de la population fonctionnaire permettra le redéploiement d'emplois et la requalification des agents en poste. Il appelle à "oser penser" d'une part à la seconde carrière des fonctionnaires après 40/45 ans, d'autre part au recrutement à mi-carrière de cadres du privé. Aucune action de modernisation de la fonction publique ne pourra se faire sans un dialogue social de qualité et par conséquent profondément rénové, affirme Marie-Claude Kervella. Elle envisage une règle majoritaire pour les accords et, constatant que le poste électif appartient à la personne élue et non à l'organisation qui l'a présentée, se demande s'il ne faudrait pas inverser les choses.

La démarche

Catherine Grémion souligne que toute réforme "se heurte inéluctablement à des contre-effets" résultant "du comportement inattendu des clients, des usagers, de l'ensemble économique mais aussi des agents chargés de sa mise en œuvre"; face à ces contre-effets, il convient de faire preuve de vigilance, de dialogue et de concertation. Pour Jean-René Brunetière, toute réforme évolue au cours du temps et "dans toute démarche réformiste, il faut savoir laisser la place à la créativité, à l'inattendu et à la fécondité". Hubert Prévot appelle à "un partenariat rénové et constant entre les agents du service public officiel et ceux du service public privé", partenariat porteur de la modernité de la fonction publique. Tenant compte des spécificités locales et sans oublier les contreparties, la négociation, d'après François Fayol, devra se faire en cinq phases : diagnostic établi en commun, discussion et débat sur les objectifs, recherche de solutions, évaluation des expérimentations, définition d'un accord-cadre. On peut ajouter qu'il serait utile que les objectifs que se donne telle ou telle administration, objectifs qui normalement ne sont pas lucratifs mais peuvent légitimement inclure un respect de budget, soient clairement explicités et communiqués à l'ensemble des acteurs.

MARIE-NOËLLE AUBERGER-BARRÉ

(1) En comptabilité nationale, on parle de sociétés financières et non financières, d'administrations publiques et d'administrations privées.

Les administrations privées sont par exemple les associations, les agences comme l'Agence pour la création d'entreprises, les chambres de commerce, les organisations syndicales (salariales et patronales).

MODERNISER LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

Présentation du colloque par Jean-François Merle, inspecteur général de l'agriculture.

Si Flaubert revenait aujourd'hui parmi nous, il pourrait assurément ajouter trois nouveaux articles à son célèbre dictionnaire des idées reçues.

Le premier porterait sur "LA Réforme de l'État". LA Réforme de l'État a remplacé, dans la mythologie publique ordinaire, "LA Réforme fiscale", un peu passée de mode. Dans les deux cas, on retrouve l'image d'Epinal du "grand soir", du point de départ et du point d'arrivée, d'un avant et d'un après ... Quand, en 1789, quelques dizaines d'éléments de la foule parisienne se sont emparés de la Bastille, avaient-ils conscience qu'ils commençaient la Révolution française ? Evidemment non. D'abord, parce que la Révolution française avait commencé bien avant, que comme toute grande mutation historique elle comportait ses phases de rupture et ses éléments de continuité et que seul le recul du temps permettait de mesurer les évolutions et les permanences.

L'État ne cesse de se réformer, de se moderniser, de s'adapter. Depuis vingt ans, ne serait-ce qu'à travers les effets de la décentralisation, son

périmètre d'intervention s'est à la fois réduit - avec les compétences transférées aux collectivités locales - et élargi, avec les nouveaux champs d'intervention apparus au fur et à mesure de l'émergence des problèmes auxquels la société était confrontée - par exemple, avec la politique de la ville. La contractualisation croissante des politiques publiques en est une des traductions les plus courantes.

Et puis qu'est-ce que l'État ? Derrière ce mot générique, beaucoup de nos concitoyens désignent des administrations ou des services publics qui n'ont aucun caractère étatique, les organismes de protection sociale, par exemple. L'État, y compris pour ceux qui le servent, est à la fois opaque et transparent. Opaque, parce qu'il est complexe, parce que le partage entre les mécanismes de décision strictement administratifs et ceux qui procèdent de décisions politiques ne sont pas toujours lisibles, parce que les compétences demeurent enchevêtrées et parfois redondantes. Transparent, parce qu'aussi bien du point de vue budgétaire qu'au plan administratif, nombre de décisions résultent

au moins autant de l'addition des demandes sociales que de choix clairs, tranchés, obéissant à des priorités clairement affichées.

"LA Réforme de l'État" n'aura donc jamais lieu, et ceux qui ne raisonnent qu'en fonction de mythes peuvent l'attendre aussi longtemps qu'on attendait Godot. Voilà pourquoi la notion de **modernisation des administrations publiques** sert de thème à ce colloque : plus modeste, plus vraie, plus en phase avec les attentes concrètes de la société comme des agents publics.

La deuxième idée reçue est celle d'un État impossible à réformer. On pourra citer à l'envie toutes les oppositions catégorielles qui ont pu s'exprimer depuis quinze ou vingt ans - plus les administrations sont anciennes et nombreuses - pour combattre, parfois avec succès, des tentatives de modernisation : l'Éducation nationale, les Finances viendront le plus spontanément à l'esprit.

En réalité, comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, l'État se réforme chaque jour sans le dire. J'en prendrai trois exemples :

■ la loi organique du 1er août 2001 sur les lois de finances : préparée et votée dans un esprit de consensus bipartisan, avec précisément l'idée que cette réforme devait s'inscrire dans la durée au-delà d'éventuelles alternances politiques, ce texte n'a pas été présenté comme un acte de "LA Réforme de l'État". Pourtant, par ses dispositions - présentation des politiques publiques par programmes, missions et objectifs, principe d'évaluation permanente à partir d'indicateurs affichés, développement du contrôle de gestion -, il est de nature à introduire des modifications considérables, bien plus significatives en tous cas que certains textes présentés comme des réformes majeures et bientôt

oubliés. Notre cher et vieux pays a connu, dans son histoire, bien des convulsions révolutionnaires. Si la perspective réformatrice s'est globalement, et sans doute majoritairement, substituée au mythe révolutionnaire, il n'en reste pas moins vrai que nous cultivons encore une vision de la réforme comme une rupture plutôt que comme un processus, comme une confrontation plutôt que comme une adhésion.

■ le deuxième facteur tient à l'instillation croissante de normes et de règles issues du droit communautaire dans notre vie administrative : on sait que plus des trois-quarts de la législation et de la réglementation doivent désormais être eurocompatibles, quand elles ne procèdent pas directement de directives ou de règlements européens. Mais dans les modes de gestion, l'existence d'outils de procédures, de décomposition des actes administratifs, de règles de suivi, de gestion et de contrôles proviennent également de normes européennes, souvent empruntées au droit anglo-saxon plutôt qu'aux canons du droit romain. Là encore, les administrations publiques doivent en permanence s'adapter et évoluer, même si, le plus souvent, cette adaptation s'exprime en termes de "contrainte" plutôt que de philosophie partagée.

■ le troisième facteur, enfin, celui qui tient à l'utilisation croissante des technologies de l'information et de la communication, qui depuis déjà des années, n'ont plus de nouvelles que le nom. Les transformations qu'elles impliquent dans les métiers, dans la relation à l'utilisateur, dans le partage de l'information et des données, sont également une source d'adaptation permanente.

Il n'en reste pas moins vrai que des actions de rénovation de l'administration et de transformation des modes

de gestion publique ont échoué, quand d'autres ont réussi. Pourquoi ? Comment ? Y a-t-il des constantes ? Des facteurs favorables ou défavorables ? C'est justement ce que les différentes tables rondes s'attacheront à mettre en évidence.

La troisième idée reçue tient aux représentations idéologiques qui s'attachent à la notion même d'État et de puissance publique. Il y aurait d'un côté les libéraux, qui ne jurent que par l'efficacité de la main réputée invisible des marchés, et de l'autre les tenants de l'étatisme, mâtiné en France de colbertisme et d'autres mots en "isme". Tout ceci relève bien souvent, là encore, du mythe et de la représentation. Que surviennent des événements exceptionnels, et les mythes s'effondrent. Après la tempête de décembre 1999, en France, que n'a-t-on entendu, de toutes parts, pour vanter l'excellence des services pu-

blics et des entreprises publiques, la réactivité des administrations et le dévouement des fonctionnaires... Plus récemment, dans un contexte infiniment plus dramatique, après les attentats du 11 septembre à New York, on a vu l'administration républicaine des États-Unis, parangon du libéralisme s'il en est, réagir en injectant massivement des fonds publics pour soutenir la croissance et sauver les industries menacées, comme celle du transport aérien, et renforcer les services publics, notamment dans le domaine de la sécurité. Tout ceci est une invitation, qui sera aussi un des fils rouges de ce colloque, à appréhender différemment le rôle, les missions, le fonctionnement de l'État, des administrations et des services publics au regard des urgences sociales.

JEAN-FRANÇOIS MERLE

Depuis une trentaine d'années, les changements dans l'administration, leur rythme, leur étendue, leur capacité d'adaptation aux besoins de la société font partie intégrante du débat d'actualité politique et sociale en France.

Le constat récurrent qui vient nourrir le débat se résume souvent en une seule phrase : *"L'administration change, mais pas assez vite ni assez en profondeur pour s'adapter au rythme actuel d'évolution sociale"*.

Pour sortir de la réflexion en chambre, pour éviter le discours incantatoire et le catalogue de bons conseils et de pièges à éviter, La CFDT a choisi de rester au plus près de la réalité sociale des fonctionnaires et des agents des fonctions publiques.

Pour sortir du jeu de rôles convenu où les syndicats sont accusés de corporatisme et l'État d'autisme social, deux accusations sans doute justifiées par moments mais insuffisantes à notre sens pour avancer, la CFDT Cadres et la CFDT Fonctions publiques ont organisé un cycle de rencontres à l'écoute des acteurs des réformes récentes des administrations.

En sept séances, sept cas concrets de modernisation des services ont été examinés, en recherchant l'échange et le partage des expériences entre des responsables administratifs en charge du dossier et des responsables syndicaux de la fédération professionnelle CFDT impliquée dans ce même dossier.

Ces sept séances ont nourri la

réflexion générale et rendu possible la tenue de ce colloque tout en débouchant sur de nouveaux thèmes et de nouveaux champs d'intervention à explorer. Parallèlement un groupe de travail réunit, depuis un an, des cadres fonctionnaires, adhérents de la CFDT, pour analyser leurs pratiques professionnelles dans le contexte des démarches de modernisation.

Professionnaliser les armées et supprimer le service national, mettre en place la RTT à La Poste et l'utiliser comme levier de changement vers un service concurrentiel, démocratiser l'enseignement public tout en garantissant l'égalité des chances, fusionner les administrations en charge des missions fiscales, réaliser un plan pluriannuel de modernisation de l'Équipement, créer des Agences régionales de l'hospitalisation pour un pilotage décentralisé du système hospitalier, définir une "politique de l'emploi, des effectifs et des compétences" au ministère de l'Intérieur; les exemples ont été pris dans les expériences de modernisation menées dans un passé récent, suffisamment abouties pour permettre une évaluation critique.

Historique et terminologie de la réforme

Dans les faits, l'usage du terme "modernisation" dans chaque secteur nous éclaire peu sur le contenu des politiques et sur les démarches globales mises en œuvre. Revisiter l'histoire et la terminologie de la réforme,

pourrait aider à mieux comprendre les enjeux actuels de la modernisation des administrations et à saisir les changements en cours.

Sur les trente dernières années, en s'appuyant essentiellement sur les administrations de l'État, trois périodes, celle de la modernisation, du renouveau du service public, de la réforme de l'État peuvent être retenues.

La "modernisation", souvent associée à une autre démarche, celle de la réforme administrative, couvre l'ensemble des tentatives qui ont visé à "rattraper le retard" de l'administration sur son temps et sur la société. Dans ces conditions, la modernisation a suivi des cours variés selon le contexte politique, économique et social.

Modernisation budgétaire (1972-1978) : au début des années soixante-dix, on assiste à la rationalisation des choix budgétaires (RCB). C'est la modernisation budgétaire qui doit bouleverser le fonctionnement des administrations. Dix ans après, on observe le phénomène inverse de ce qui était recherché : les pratiques budgétaires réelles prennent le dessus, démontrant, s'il en était besoin, que la rationalité ne peut seule gouverner l'administration.

Simplification administrative et les droits des usagers (1978-1981) : la fin des années 1970 est marquée par un double mouvement : d'une part, des "trains de simplification" concernant imprimés, formulaires et plus rarement procédures, d'autre part un ensemble de nouvelles réglementations dans le domaine des droits des usagers. La problématique de la simplification apparaîtra encore, sur un mode mineur, dix ans après ; mais elle sera désormais associée aux progrès de l'informatisation et non plus à la lisibilité des formulaires.

Modernisation négociée et statutaire (1981-1984) : la négociation de dix-huit mois avec les organisations syndicales, d'automne 1981 au printemps 1983, permet de revoir et d'améliorer la quasi-totalité des textes concernant les fonctionnaires : c'est la modernisation statutaire négociée. Le couronnement en est la nouvelle architecture des trois fonctions publiques (1983-1986).

Modernisation informatique (1984-1986) : ces années sont caractérisées par la consolidation des réformes statutaires antérieures et par le plan de modernisation informatique de Jean Le Garrec, présentée en dix points à l'Assemblée nationale : maquettes de sensibilisation pour les hauts fonctionnaires, formation de l'encadrement, mise en place du comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans les administrations (CIIBA), et enfin augmentation très sensible des budgets d'équipement informatique.

Quelques années plus tard, la première évaluation de la politisation montre que les résultats de cette politique, notamment en termes de gain de productivité, sont réduits au regard des dépenses engagées. Sans révision des procédures et sans réorganisation des chaînes de travail, l'informatique a eu plutôt pour conséquences de rigidifier les dysfonctionnements antérieurs.

Modernisation à l'enseigne de l'innovation et de la qualité (1986-1988) : c'est dans le milieu des années quatre-vingt qu'apparaissent deux nouveaux thèmes pour la modernisation, à savoir la qualité et l'innovation. Dix ans après les chefs d'entreprise du privé, ministres et hauts fonctionnaires découvrent les cercles de qualité. L'essor est fulgurant, notamment au ministère de l'Économie et des finances, mais la chute le sera

tout autant après 1988. Les résultats n'ont guère été à la hauteur des espoirs qui y étaient placés.

Le renouveau du service public (1988-1991) : en 1989, le renouveau du service public est mis en avant dans une communication du Premier ministre à ses ministres, publiée au Journal Officiel.

La forme présente une certaine originalité et la communication comprend une autocritique de l'État mettant fin aux approches sectorielles antérieures de la modernisation. Elle affirme une certaine volonté de s'attaquer au mal bureaucratique à la racine. Il s'agit de passer d'une administration fondée sur la méfiance et les contrôles *a priori* à une administration où l'autonomie, la responsabilité et l'évaluation *a posteriori* sont les concepts clés.

Le terme de "renouveau du service public" est délibérément choisi pour marquer la rupture politique avec les approches précédentes. Celui-ci présente l'avantage d'adresser un message fort et clair aux fonctionnaires et à leurs syndicats, mais il a aussi l'inconvénient de paraître désavouer les démarches d'innovation et de qualité, compatibles, le cas échéant, avec l'insistance nouvelle sur les projets de service.

Le renouveau du service public aura manqué de temps et de continuité pour s'imposer. Dès 1991, la politique autoritaire de délocalisations d'administrations publiques prend le contre-pied de la démarche enclenchée.

La réforme de l'État (1993-2002) : la problématique de la réforme de l'État qui s'inscrit en filigrane dans le rapport de Christian Blanc sur "l'État stratège" de 1992, s'affirme dans le rapport de Jean Picq de 1994. Repris par Jacques Chirac pendant la campagne présidentielle de 1995, cette appellation est défini-

tivement consacrée par la circulaire d'Alain Juppé du 26 juillet 1995 "*relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics*".

Passer du renouveau du service public à la réforme de l'État, c'est aussi un changement de nature de la réflexion. Alors que la modernisation, la réforme administrative ou même le renouveau du service public n'avaient pas d'autre objectif qu'un meilleur fonctionnement des services publics, la réforme de l'État se donne pour ambition de transformer en profondeur les missions de l'État, de modifier la nature de l'État central tout en poursuivant un programme de réformes administratives plus classiques.

Or, depuis 1995, la "réforme de l'État" n'a pas conduit à une remise en cause véritable de l'ordre constitutionnel des pouvoirs publics. Si son bilan reste fort modeste au regard de l'objectif affiché, elle continue à avoir, depuis, une existence institutionnelle que le gouvernement Jospin a reprise à son compte depuis 1997 : appellation des ministres successifs, plans pluriannuels, commissariat puis délégation interministérielle, comités interministériels...

Efficacité de l'action publique

Aujourd'hui, la réforme de l'État paraît indissociable de la réforme de l'appareil administratif sur lequel se reportent tous les espoirs :

- Il faut plus de solidarité entre les générations, entre les catégories d'usagers, entre les couches sociales, c'est la raison d'être de l'État.
- Il faut plus d'efficacité pour les politiques publiques, c'est la capacité de pilotage de l'action publique.
- Il faut plus d'efficience, c'est la capacité de fournir des prestations de qualité tout en diminuant les dépenses et les effectifs en personnel.

Cependant, l'évaluation des politiques publiques reste le point noir de toute cette période, innovation qui ne s'insère que peu ou mal dans les pratiques administratives et budgétaires. L'évaluation est trop souvent confinée dans un rôle technique second, celui d'audit et de contrôle de gestion. La question d'une démocratie évaluative reste ouverte.

Comment évaluer l'action publique, sa qualité, son efficacité et sa finalité ? Comment évaluer les démarches de modernisation des administrations pour un service plus efficace et en réponse aux besoins des usagers ?

Comment redéfinir l'idée même de service public dans le cadre européen de réduction des dépenses publiques et d'ouverture à la concurrence des secteurs monopolistiques ? Dans ce contexte, peut-on sauvegarder le modèle français de service public sans le renouveler ? Quel enseignement tirer des réformes menées dans d'autres pays européens, confrontés aux mêmes questions mais avec des traditions de service public souvent différentes de celle de la France ? Quelle synergie, quel nouveau partage de rôles entre l'État et les opérateurs au niveau régional et local d'une part, au niveau européen de l'autre ?

Depuis plus de dix ans, les enquêtes d'opinion (*L'état de l'opinion en 1997* et *L'état de l'opinion en 2000*, Sofres, Ed. du Seuil) confirment l'attachement des Français aux services publics mais aussi leur insatisfaction quant à la qualité des services aux usagers. Comment concilier la stabilité des dépenses publiques avec la demande sociale pour plus de policiers, plus d'infirmières ?

Le partage des ressources par mutualisation, avec la coopération

intercommunale ; la démarche qualité, avec l'exemple de l'accréditation des hôpitaux peuvent-ils indiquer des voies de sortie du dilemme actuel ?

État garant de la cohésion sociale

Aujourd'hui, avec la montée de l'individualisme dans les sociétés occidentales et l'effacement du concept de "Nation", le rôle de l'État semble être remis en cause et, paradoxalement, un consensus se dégage sur la nécessité d'une place prépondérante de l'État dans les nouveaux systèmes de régulation sociale. Plus l'économie se libéralise, plus la société s'individualise, plus se fait ressentir la nécessité d'un État garant de la cohésion sociale et de l'intérêt général.

Quelles doivent être les missions de l'État ? État opérateur ou État régulateur ? Quel doit être son champ d'intervention, quelle en est la légitimité, quelles en sont les limites ?

L'intérêt général se construit aussi à travers la confrontation des intérêts respectifs des corps intermédiaires. Comment l'État et ses administrations peuvent-ils jouer pleinement leur rôle dans les différents processus de régulation européens et internationaux, avec les collectivités locales et avec les partenaires sociaux ?

Accréditation dans les hôpitaux, intercommunalité, association des acteurs aux diagnostics préalables à la réforme et mise en perspective européenne de l'expérience française seront traitées au cours de cette première table ronde.

ANOUSHEH KARVAR

Secrétaire nationale de la CFDT Cadres

Participants : Gérard Sacco, directeur général adjoint du CHU de Rennes. Gilles Suignard, directeur général adjoint des services de la Ville de Rennes. Jacques Lépinard, secrétaire général de la CFDT Etablissements et Arsenaux de l'État. Luc Rouban, directeur de recherche au CNRS, Sciences Po-CEVIPOF. Les débats étaient animés par Bertrand Riffiod, chargé de mission à la Délégation générale à la modernisation de la Ville de Paris.

■ Bertrand Riffiod

Je vous souhaite la bienvenue à cette première table ronde consacrée à un état des lieux des réformes annoncées. Gérard Sacco concentrera son intervention sur le développement du processus de contractualisation en milieu hospitalier, en regard d'un double enjeu, la qualité ou l'accréditation d'une part, le dialogue social d'autre part.

La contractualisation dans le milieu hospitalier

■ Gérard Sacco

L'hôpital est en quelque sorte une institution "chauve-souris" qui se situe entre l'administration traditionnelle et l'entreprise. Etablissement public rattaché à une collectivité territoriale, il est donc doté de la personnalité juridique et d'un budget propre, même si son action est administrée et ses finances encadrées. Il lui est attaché des missions de service public, mais certaines de ses activités logistiques et techniques sont de nature industrielle (restauration, blanchisserie, transport...). De même, la production de soins, dans son organisation et dans sa problématique, s'apparente à la production industrielle. Elle fait d'ailleurs l'objet d'indicateurs de performance médico-financiers.

Les hôpitaux français connaissent une évolution constante depuis la fin

des années cinquante, marquée par une succession de lois ou d'ordonnances dont les dernières, les ordonnances d'avril 1996, mieux connues sous le nom de "Plan Juppé", ont été particulièrement innovantes. Le secteur sanitaire dans son ensemble est confronté à de lourdes mutations technologiques, démographiques et sociologiques qui s'ajoutent à des contraintes budgétaires fortes. Fortement bousculé et condamné à s'adapter, il s'est engagé depuis plusieurs années dans de profondes restructurations internes et externes.

Développer la contractualisation

Le premier facteur d'évolution est l'amorce d'une dynamique contractuelle. Les ordonnances d'avril 1996 ont introduit la contractualisation au sein des hôpitaux à un double niveau. Le premier niveau est externe. Désormais, les établissements de santé, qu'ils soient publics ou privés, doivent signer un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens avec l'Agence régionale de l'hospitalisation, groupement d'intérêt public qui regroupe les services déconcentrés de l'État et les organismes des caisses d'assurance maladie.

Le second niveau est interne. Les hôpitaux sont incités à mettre en place un processus de contractualisation interne en établissant des centres de responsabilité (services

médicaux notamment) susceptibles de bénéficier de délégations de gestion de la part du directeur, délégations auxquelles doivent s'attacher des modalités d'intéressement.

La double expérience que j'ai pu conduire en ce domaine appelle les observations suivantes. Premièrement, pour qui est habitué au fonctionnement administratif traditionnel, la contractualisation ne va pas de soi. Elle suppose un réel apprentissage et la capacité de surmonter des difficultés techniques, méthodologiques et procédurales, voire culturelles.

Deuxièmement, la contractualisation constitue un moteur, une stimulation forte en termes d'instruments de diagnostic, d'analyse, de comptabilité analytique et de contrôle de gestion. Troisièmement, cela crée entre les partenaires des conditions de dialogue d'une qualité incomparable. Il se produit une sorte d'acculturation réciproque, un climat de confiance accrue grâce à une connaissance mieux établie des réalités dont l'objectivité se trouve renforcée.

Quatrièmement – et pardonnez la boutade – force est de constater qu'il est plus facile de s'accorder sur les objectifs que sur les moyens ! En tout état de cause, les acteurs voient dans cette contractualisation l'amorce d'un système d'allégeance, les plus critiques d'entre eux parlant d'un phénomène de re-féodalisation sociale", les plus modérés évoquant la notion d'"acte unilatéral négocié". La démarche, en tout cas, reste expérimentale. Porteuse de promesses, elle se consolidera avec le temps.

Améliorer la qualité des soins

Le deuxième facteur d'évolution est l'exigence de qualité. Le Code de la santé publique impose aux établissements de santé de fortes exigences de qualité. Les hôpitaux sont ainsi

astreints à procéder à une évaluation régulière de la satisfaction des patients, notamment en ce qui concerne leurs conditions d'accueil et de séjour. Ils doivent également "développer une politique d'évaluation des pratiques professionnelles, des modalités d'organisation des soins et de toute action concourant à une prise en charge globale du malade afin, notamment, d'en garantir la qualité et l'efficacité".

Dans cette perspective d'amélioration continue de la qualité et de la sécurité des soins, les hôpitaux doivent faire l'objet d'une procédure d'accréditation, inspirée du modèle nord-américain. Celle-ci est conduite par un organisme indépendant, l'ANAES (Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé). Nous n'en sommes qu'aux premières visites d'accréditation, mais tous les hôpitaux, dans les cinq années qui viennent, doivent être subordonnés à cette procédure.

Si un bilan semble prématuré, je voudrais toutefois souligner qu'il s'exerce sur les établissements de santé une pression de plus en plus forte de la part des usagers, qui frise parfois l'agressivité. Les associations d'usagers, dont le poids va croissant, témoignent de la montée en puissance du consumérisme en milieu hospitalier.

Face à cet enjeu de qualité, les personnels hospitaliers sont davantage soucieux de travailler dans de meilleures conditions, au bénéfice des patients et des familles. Cette démarche exige une appropriation culturelle, la mise en place de procédures, une plus grande formalisation, une préparation aux évaluations externes ainsi que des modalités de travail nouvelles, notamment en regard des procédures d'auto-évaluation qui préparent l'accréditation.

Des pistes novatrices sont mises à jour. Au CHU de Rennes, nous nous efforçons de décalquer un modèle inspiré du secteur industriel, l'EFQM (European Foundation for Quality Management). Nous travaillons également en relation avec Citroën, afin de mettre à profit l'expérience de l'industrie automobile en matière de démarche qualité.

Organisations syndicales et proximité

De manière synthétique, la caractéristique forte de cette double démarche de contractualisation et de qualité est de se fonder sur une approche de proximité, c'est-à-dire le souci d'appréhender les problèmes au plus près des réalités du terrain. Face à ces évolutions, dont le rythme s'accélère, il convient de s'interroger sur la capacité d'adaptation des organisations syndicales. Il est à craindre que globalement, celles-ci ne soient engluées dans un positionnement à la fois idéologique et défensif, caractérisé par une vision du service public décalée par rapport aux attentes de la population.

Il est également à craindre que cette position ne soit empreinte d'une sorte de "mystique" de l'emploi public ne correspondant plus aux nécessités actuelles. Nicole Notat disait récemment à propos des ministres qu'ils ne passent pas assez de temps à expliquer pourquoi leur projet sert l'intérêt général. Elle ajoutait que "faute de pouvoir se situer dans une dynamique mobilisatrice, les agents s'arrêtent aux conséquences immédiates de la réforme sur leurs conditions de travail ou leur emploi". Ces propos sont à méditer.

■ Bertrand Riffiod

Cette première intervention sur le champ du dialogue social ouvre le

débat. Gilles Suignard, pour sa part, axera sa présentation sur le développement de l'intercommunalité. Il s'attachera notamment à mettre en exergue ses traductions en matière de démocratie locale.

La réforme des collectivités territoriales

■ Gilles Suignard

Les collectivités territoriales commémorent, ces jours-ci, les vingt ans des lois de décentralisation qui ont profondément transformé le paysage institutionnel. La décentralisation peut revêtir diverses formes, l'originalité de la décentralisation à la française étant de se placer dans le contexte d'un État unitaire. Les transferts de compétences de l'État vers les collectivités ou entre les collectivités donnent lieu à des débats récurrents et plutôt sereins. Il n'en va pas de même d'éventuels transferts du pouvoir réglementaire et, *a fortiori*, du pouvoir législatif au bénéfice des collectivités territoriales. Il suffit, pour apprécier ce fait, de faire référence à l'actualité corse.

La Ville de Rennes

Rennes est une ville de 210 000 habitants dont la population a légèrement progressé entre les deux derniers recensements. La Ville est membre d'une communauté d'agglomération de 370 000 habitants, qui est une instance intercommunale créée par la loi Chevènement de juillet 1999. Composée de 36 communes, la communauté d'agglomération a vu sa population croître très fortement entre les deux recensements. Rennes est également membre d'un Pays, créé par la loi Voynet de juin 1999, et qui regroupe la communauté d'agglomération de Rennes et les communa-

tés de communes limitrophes. Rennes est enfin une commune du Département d'Ille-et-Vilaine, lui-même situé dans la région Bretagne.

Ce rapide survol illustre la complexité du paysage territorial français, redessiné récemment par les lois Chevènement et Voynet : on recense à ce jour cinq territoires de gestion ou de projets. Cet empilement de niveaux n'est pas propre à la France. Notre caractéristique réside toutefois dans le nombre de nos communes : 36 000 au total.

Un mot également sur les Services de la Ville de Rennes, pour donner corps au concept de compétence générale. Outre l'État civil et le service électoral, Rennes rassemble également des services techniques (urbanisme, transport, maintenance, voirie, jardin...), culturels (musée, théâtre, opéra...), sociaux (crèches, résidences de personnes âgées...), éducatifs (activités scolaires et périscolaires...), sportifs, etc. Rennes regroupe aussi une très grande variété de métiers, soit des effectifs importants à gérer. D'ailleurs, il n'est pas rare que l'hôpital et l'administration municipale soient les employeurs les plus importants d'un territoire.

Territoires pertinents

La géographie humaine de notre pays a été profondément transformée. Le mouvement d'urbanisation est continu depuis le 19^e siècle. Il s'est intensifié dans la deuxième moitié du 20^e siècle et s'est accéléré plus récemment. Que nous enseigne notamment le dernier recensement de 1999 ? Les trois-quarts des Français habitent aujourd'hui dans l'une des 361 aires urbaines. La croissance urbaine de la France métropolitaine se localise dans les campagnes qui jouxtent les villes centres et leur banlieue.

Aujourd'hui, la France n'est plus un pays rural, mais un pays urbain à double titre : d'une part, la population réside dans les villes ou en zones périurbaines ; d'autre part, la référence du mode de vie est la référence urbaine.

Un regard sur la sédentarité et la mobilité complète ce tableau sur la géographie urbaine. La sédentarité est une caractéristique des sociétés rurales. Elle a aujourd'hui fait place à la mobilité. Hier, il y avait identité entre le "territoire vécu" et le territoire administratif de gestion. En effet, nous habitons, travaillons, nous distrayons, faisons appel à la solidarité dans un territoire aux frontières bien définies, en l'occurrence la ville. Aujourd'hui, le territoire vécu et le territoire administratif ne se recourent plus : travailler dans une commune, habiter dans une seconde et aller au spectacle dans une troisième est le quotidien de chacun. Les territoires vécus sont devenus volatiles, tout nouvel événement (arrivée d'un TGV, ouverture d'un centre commercial...) les redéfinissant instantanément.

Ainsi, l'exode rural, qui a concentré les habitants sur des espaces plus réduits, la mobilité, qui a créé la multi-appartenance, imposent une redéfinition de l'organisation territoriale locale. L'urbanisme, la politique de transports, la politique de logement, mais aussi la politique de prévention de la délinquance ne peuvent plus être traités au niveau de nos 36 000 communes. L'approche intercommunale s'impose donc.

La progression de l'intercommunalité en milieu urbain et périurbain a été très forte. Par exemple, entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2002, le nombre de communautés urbaines est passé de 12 à 14, la population concernée passant

de 4,6 à 6,2 millions d'habitants. Durant cette même période, le nombre de communautés d'agglomération est passé de 50 à 120, la population concernée passant de 6 à 16 millions d'habitants.

Ces nouvelles formes de coopération ont pu se traduire sur le terrain par des révolutions dans l'organisation du travail. Par exemple, les effectifs en personnel de la Ville de Nantes sont passés pratiquement du jour au lendemain de 6 000 à 4 000 agents, et le District de l'agglomération nantaise a vu ses effectifs passer de 150 à 2 000 agents. Administration de mission, cette dernière s'est transformée en administration de mission et de gestion.

Comment expliquer ce succès dans un pays qui juge les réformes impossibles ? Cela tient tout d'abord, me semble-t-il, à la réalité du terrain. Si l'attachement des habitants à leur commune est réel, ces mêmes habitants vivent chaque jour la multi-appartenance. Ils étaient donc prêts à accepter ou à ne pas refuser une évolution institutionnelle en douceur.

En outre, je crois que du temps a été donné au temps. En particulier, l'élaboration du texte législatif a été précédée d'une longue maturation. Par ailleurs, des modèles d'organisation adaptés à la diversité des territoires ont été proposés. Une communauté d'agglomérations, par exemple, offre aux administrés le choix entre des intégrations plus ou moins fortes, répondant à la diversité non seulement des aspirations, mais aussi des caractéristiques des territoires. Cette flexibilité du mode d'organisation est indubitablement une clé du succès.

D'autres composantes du succès peuvent être évoquées, de la forte incitation financière de l'État à la grande sagesse du législateur, qui a

su éviter d'engager une querelle théorique sur l'avenir de la commune. La loi de 1999 conforte-t-elle les communes en adaptant l'organisation territoriale ou est-elle la première étape d'un processus de supracommunalité qui a pour finalité la disparition des communes au profit d'entités intercommunales ? Les deux lectures sont autorisées. Mais on peut également formuler l'hypothèse que cette réforme a réussi parce qu'elle s'est confinée à un cercle restreint d'élus et de hauts fonctionnaires.

Faire vivre la démocratie locale

La démocratie est née de la cité et cette filiation ne saurait être oubliée. Dans nos sociétés où le lien social est remis en cause, la ville est plus que jamais le lieu d'apprentissage et de vie de la démocratie.

La France est un pays urbain, mais son organisation politique reste fondée sur une armature rurale. La démocratie urbaine doit s'imposer si l'on veut que soient traitées par les assemblées les questions telles que celles du logement social, du renouvellement urbain ou des transports collectifs. Par ailleurs, le développement de l'intercommunalité appelle une réforme de fond : l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux, aujourd'hui désignés au second degré par les conseils municipaux.

Le scrutin municipal, à l'instar des autres scrutins, est touché par le développement de l'absentéisme, signe patent de la crise politique de représentation. Aussi, le besoin s'est exprimé de trouver de nouvelles formes de concertation et de "gouvernance". Au nombre de celles-ci, citons les conseils de quartier et les référendums d'initiative locale.

Rennes a mis en place en 1995, soit avant que la loi ne l'impose, des

conseils de quartier. L'intérêt de la démarche est incontestable, mais force est de constater que la mobilisation citoyenne n'est pas aisée à mettre en œuvre. En effet, les participants aux conseils de quartier sont souvent des citoyens déjà investis dans la vie sociale.

En outre, la création de conseils de quartiers pose des questions qui ne sauraient être balayées d'un revers de main :

- le risque d'instrumentalisation par les intérêts particuliers ou par le pouvoir local ;
- la difficulté de délimiter les activités strictement d'intérêt de quartier ;
- le risque d'opposition entre les avis d'un conseil de quartier et celui d'élus qui ne jouissent pas d'une égale légitimité.

Le référendum d'initiative locale pose des questions de même nature. Un examen plus approfondi conduit à constater que ces référendums ont souvent porté sur des objets qui incitaient à l'exclusion et au rejet de l'autre, ou ont fait échouer de grands projets urbains. Je pense tout particulièrement aux politiques de transport collectif à Brest ou à Caen.

Le temps qui m'est imparti ne me permet pas de traiter du thème des moyens des collectivités territoriales qui, pourtant, appellent des réformes importantes. Les moyens humains renvoient à la problématique du statut de la fonction publique, qui sera évoquée par d'autres interlocuteurs. Les moyens financiers invitent à réformer en profondeur les finances locales qui, aujourd'hui, conjuguent inégalités et déficit de transparence.

La mondialisation des échanges conduit certains à négliger le local. C'est là une profonde erreur car le développement des échanges s'accompagne d'une demande renforcée

de repères et d'identité qui, paradoxalement, puise sa source dans les territoires.

La réforme de la Défense

■ Jacques Lépinard

Le grand public a tendance à considérer que la réforme de la Défense a débuté en 1996, avec la décision du Président de la République de professionnaliser les armées. Pour la CFDT, cette réforme a été initiée dès les années quatre-vingt-dix, avec les premières déclarations sur l'évolution statutaire de GIAT Industries. Cela a constitué, je crois, le premier choc culturel important pour le personnel civil de la Défense.

Plusieurs décisions et annonces sont intervenues par la suite, accélérant cette réforme :

- les annonces de Jean-Pierre Chevènement concernant la restructuration d'une partie de l'Armée de terre (notamment sur l'établissement de la frontière nord et de la frontière est) ;
- la décision de recentrage de la Marine sur les deux sites de Toulon et Brest ;
- le désengagement de la Défense de la Ville de Lorient ;
- la décision de professionnalisation des armées ;
- la réforme de la Délégation générale pour l'armement (avec un objectif de réduction des coûts et des effectifs de l'ordre de 30 %) ;
- la réforme du Secrétariat général pour l'administration ;
- l'intégration au sein du Ministère de la Défense de l'ancien Secrétariat d'État aux anciens combattants ;
- l'évolution statutaire de la Direction des constructions navales, qui a vocation à devenir une société anonyme en 2003.

Conséquences sociales

Tout d'abord, l'effectif de la Défense a diminué fortement en douze ans, passant de 145 000 personnels civils à un peu moins de 100 000 aujourd'hui, soit une baisse de l'ordre de 45 % des effectifs civils totaux. Les secteurs touchés ont été essentiellement les secteurs industriels. L'effectif du secteur des armements terrestres-étatiques, par exemple, est passé de 15 000 personnes en 1990 à un peu moins de 7 000 aujourd'hui. La Direction des constructions navales n'a pas échappé aux fourches caudines du désengagement de la Défense : son effectif est passé de 26 000 salariés en 1990 à un peu moins de 13 000 salariés aujourd'hui, sachant que la cible est de 11 500 salariés d'ici à deux ans.

D'autres réformes, plus diffuses, ont concerné la Direction des Centres d'Essais (désengagement du Centre d'essai en vol de Brétigny), les régiments et les établissements de soutien, dont le nombre a considérablement diminué. Aujourd'hui, force est de constater qu'aucun secteur du territoire français n'a été épargné par les restructurations de la Défense.

La réforme de la Défense s'est accompagnée de conséquences de nature économique. En particulier, les bassins d'emplois de certaines villes ont été fortement touchés. La réflexion ministérielle a d'ailleurs sensiblement évolué sur ce point : aujourd'hui, quand le Ministère de la Défense procède à une restructuration sur l'un de ses sites, il se préoccupe des conséquences de ces mesures sur le territoire ou sur la ville concernée.

La réforme de la Défense s'est par ailleurs traduite par la mobilité géographique des personnels civils et de

leurs familles. Outre la perte d'emploi du conjoint, il en résulte, pour la famille, des difficultés de scolarisation des enfants ainsi que des difficultés de logement. A cela s'ajoute la grande difficulté des familles à s'acclimater à leur nouvel environnement. La mobilité géographique s'est accompagnée de la mobilité professionnelle des personnels concernés. Ceux-ci ont subi un véritable choc culturel, résultant notamment du passage forcé d'un milieu industriel à un milieu militaire.

Actions syndicales

A la CFDT, nous avons demandé, dès le début des restructurations, qu'une loi d'accompagnement social soit mise en œuvre. Nous n'avons pas obtenu gain de cause sur ce dossier, mais le pouvoir législatif a voté un ensemble de mesures qui ont été encadrées dans un "plan de formation-mobilité". Nous avons œuvré pour que la mobilité se fasse sur la seule base du volontariat, hormis les cas de fermetures d'établissements. Nous avons également obtenu que cette mobilité n'engendre ni perte salariale ni perte en matière de déroulement de carrière.

Par ailleurs, nous avons obtenu que soient mises en place des commissions locales de restructuration. Les personnels pour lesquels les postes ont été supprimés, et qui s'inscrivent dans un processus de mobilité, peuvent dorénavant être accompagnés par des représentants syndicaux lorsque l'Administration les affecte d'autorité sur un autre poste. Plusieurs postes peuvent également leur être proposés.

Quelle analyse de la réforme ?

Les motivations, qu'elles soient d'ordre géostratégique, politique ou financier, n'ont pas été, à notre sens, suffisamment expliquées aux salariés.

La culture du secret, très prégnante au Ministère de la Défense, explique sans doute cet état de fait. Par ailleurs, nous estimons que l'accumulation de réformes successives génère une perte de sens et de repères. Enfin, il nous semble que le lien entre missions de service public, d'une part, et tâches quotidiennes, d'autre part, n'a plus été évident pour certains.

Quels enseignements pour l'avenir?

Tout d'abord, la justification d'une réforme doit être appréhendée et partagée par les différents acteurs à qui elle s'adresse. Une longue phase de maturation et d'explication préalable est donc nécessaire et ce, à l'encontre de l'ensemble des personnels, quel que soit leur niveau. Il nous semble également que la volonté des acteurs de conduire une réforme doit être infaillible dans le temps, et que cette réforme doit s'inscrire dans un horizon court. Enfin, l'accompagnement social et les conséquences de la réforme doivent être évalués financièrement sans introduire de mesures discriminatoires.

La réforme de l'État dans une perspective comparative

■ Luc Rouban

La France est prise entre, d'un côté, le mythe de la réforme et, de l'autre, un foisonnement d'expériences de terrain, sans que celles-ci puissent s'insérer dans une doctrine, voire dans une logique stratégique permettant de capitaliser les acquis. À l'inverse, à l'étranger, les initiatives de terrain ont pris corps pour l'essentiel dans la doctrine administrative dite de *new public management*.

La France est également victime de ce que j'appellerais le "syndrome d'Azincourt". En effet, en dépit du

dévouement et du sens du sacrifice des agents administratifs et notamment des cadres, les initiatives individuelles ne se transforment pas en efficacité collective. Les fonctionnaires français, comparés à leurs homologues anglo-saxons, ont une culture professionnelle qui les pousse à l'héroïsme ou à l'exploit individuel plus qu'à la gestion anonyme du travail organisationnel. Les réformes de l'État s'accompagnent alors d'un profond sentiment de frustration chez les agents, voire chez les usagers, car il faut souvent tout reprendre à zéro dès qu'un nouveau responsable est nommé.

La force d'une réforme est donc liée, et à la culture des cadres et à l'existence d'une conception globale de l'action publique. Plutôt que de s'attarder sur la "boîte à outils" du management public, il faut bien mettre en lumière le fait que celui-ci se développe sur la base d'une pensée politique.

Trois considérations théoriques ont ainsi motivé la doctrine du *new public management*. La première est la volonté de réduire les déficits. Cet effort fiscal et budgétaire recèle toutefois une ambiguïté majeure : certains pays européens, notamment l'Espagne, ont joué la carte de la convergence européenne, tandis que d'autres, la Grande-Bretagne notamment, ont joué la carte de la mondialisation et de l'adaptation de l'État sur le modèle de l'entreprise privée.

La seconde est l'idée selon laquelle il faut rendre le travail administratif plus transparent, en introduisant des notions de gestion et d'évaluation dans le débat politique.

La troisième est l'idée selon laquelle la réforme de la gestion publique permet à la classe politique de renforcer son contrôle stratégique mais aussi symbolique sur les fonc-

tionnaires et l'administration : aux politiques les axes stratégiques, aux fonctionnaires la gestion du quotidien. Cette idée forte a toujours été justifiée par la volonté politique de casser les réseaux organisationnels liés à l'État-providence, jugés trop indépendants.

Ces trois axes ont inspiré une véritable théorie de l'État. Je n'aborderai pas le détail de ces questions, d'autant plus que certaines soulèvent des débats complexes. On peut certainement y déceler un triangle d'incompatibilité. En effet, il n'est pas certain que la volonté de réduire les déficits puisse s'associer parfaitement à l'ouverture de l'administration aux usagers et aux groupes de pression. Il n'est pas non plus garanti que le renforcement du management public, appelant lui-même une plus grande autonomie des cadres, se conjugue facilement avec le renforcement de la classe politique.

La doctrine du *new public management* a revêtu des formes diverses dans les pays européens, même si elle n'est pas évoquée sous ce terme. En effet, toutes les administrations nationales, y compris celle de l'Allemagne, se sont engagées dans des politiques de réduction d'effectifs, avec des ampleurs variables d'un pays à l'autre. Tous les pays européens ont également mis en œuvre une politique de dévolution des politiques publiques aux collectivités locales. Enfin, tous les États européens se sont attachés à promouvoir une démocratie transparente, fondée sur le contrôle des performances et de la gestion publique, comme sur une nouvelle architecture institutionnelle qui donne plus de place aux autorités de régulation.

Quel bilan peut-on dresser de ces différents outils ? On peut tout d'abord observer que le degré d'influence du *new public management* est très va-

riable. En dehors de la Grande-Bretagne, les différents leviers précités n'ont été utilisés que très partiellement et dans des contextes nationaux très différents. L'Allemagne, par exemple, était confrontée à l'intégration d'une fonction publique de l'Est sclérosée et mal formée. L'Italie, pour sa part, était engagée dans la lutte contre la corruption, s'évertuant à développer l'État de droit. L'Espagne a eu pour ambition de renouveler son appareil administratif et de s'engager sur la voie d'un quasi-fédéralisme. Les pays d'Europe du Nord, comme le Danemark ou la Finlande ont défini des compromis entre le modèle managérial et le modèle traditionnel de forte autonomie des collectivités locales.

Sur le plan des relations professionnelles, on peut schématiquement distinguer trois groupes de pays européens. Dans le premier groupe (Allemagne, Suède, Pays-Bas ...), les réformes ont conduit à donner davantage d'autonomie aux fonctionnaires dans la gestion des politiques publiques. Un seul pays, la Grande-Bretagne, se caractérise par une volonté politique d'enserrer les fonctionnaires dans un réseau étroit de contrôles, notamment financiers, et de les assimiler à des salariés du secteur privé. Pour le troisième groupe de pays (France, Espagne, Italie ...), l'essentiel est de créer les conditions pour qu'apparaissent de véritables cadres de la fonction publique.

Le *public management* a-t-il porté ses fruits ? Le bilan est contrasté. La plupart des pays européens ont connu une réduction sensible des déficits publics et de la pression fiscale. En outre, la gestion des carrières des cadres administratifs s'est considérablement améliorée. D'un autre côté, on a systématisé l'externalisation des coûts sociaux, c'est-à-dire la rédu-

tion des dépenses de transfert, et le niveau des prestations publiques, sinon leur qualité, a diminué dans la plupart des pays. Les enquêtes comparatives européennes montrent que les usagers sont bien plus satisfaits des services publics en France qu'en Grande-Bretagne.

Les réformes managériales ont également entraîné une fragmentation de l'appareil d'État, dont les diverses organisations ont été mises en concurrence, notamment à travers des agences autonomes. Certains pays, comme la Suède, sont récemment revenus en arrière, renforçant à nouveau le rôle des ministères. Au-delà du bilan opérationnel, il faut bien reconnaître que l'on assiste à une nouvelle donne théorique concernant l'État, un État sans doute mieux adapté à la "gouvernance" mondiale et à la mobilité des capitaux mais toujours aussi élitaire dans ses structures sociales, un État "performant", mais ayant perdu une grande partie de ses fonctions de solidarité et de cohésion sociale.

Sur ce terrain, il n'est pas certain que les pays de management public fort soient plus attractifs pour les investisseurs étant donné le coût social des réformes qui se traduit par une dégradation des conditions de vie, de santé ou un mauvais système scolaire.

En conclusion, je crois qu'il est important de savoir de quoi l'on parle lorsqu'on aborde la question de la réforme de l'État qui relève en fait de trois niveaux d'analyse. Le premier est celui de la réforme organisationnelle. Sur ce terrain, l'administration française a fait ses preuves et des exemples comme la Défense ou l'Équipement montrent que l'on sait faire dès lors que la réforme s'adosse à des stimulations externes et à un véritable professionnalisme en interne.

Le second est celui de la capacité d'échange d'information et de collaboration entre organisations administratives, ce que j'appelle l'ordre institutionnel, qui implique notamment de définir des règles du jeu entre l'administration et le politique, d'évaluer les retombées de l'action publique, de fluidifier la gestion des parcours professionnels.

Sur ce terrain, beaucoup de choses sont, sinon à faire, du moins à clarifier. L'administration française souffre depuis des décennies d'une trop forte politisation des postes supérieurs, les relations entre les ministères et les établissements publics sont souvent très complexes, l'évaluation des politiques publiques, trop "universitaire", est restée déconnectée des enjeux de la gestion et n'a pas pu renouveler le débat démocratique.

Le troisième niveau est celui de la théorie de l'État et de sa philosophie propre : faut-il un État régulateur ou un État de service public ? Il faut bien reconnaître que l'on est ici dans le flou : quel État faudra-t-il dans le cadre d'une intégration européenne plus poussée ? Doit-on garder un État unitaire ou adopter une décentralisation forte qui donne plus de pouvoir aux régions ? Peut-on conserver un État-providence, sur le modèle social-démocrate, qui puisse faire usage au niveau organisationnel des outils de la gestion moderne ? Voilà de grandes questions auxquelles il faudra bien répondre un jour.

La plupart des pays européens ont défini une philosophie de l'État, les réformes n'étant, au bout du compte, que des réformes induites. Dans ce contexte, la France semble être en position d'inconsistance théorique. Dans sa démarche réformatrice, l'État en France ne pourra pas faire l'économie de trois interrogations fon-

damentales concernant la politique de la fonction publique et le triple rôle qu'elle joue dans la mobilité sociale et professionnelle, dans la démocratisation de l'action publique et dans la lutte contre le chômage. En contrepoint de ces questions et au-delà de la problématique des effectifs publics,

l'administration française devra s'attaquer au problème de la hiérarchie sociale à l'intérieur des corps de la fonction publique, notamment à la distinction que l'on continue d'opérer entre les grands corps et les autres et dont la légitimité peut être remise en cause.

Débat avec la salle

■ Damien Leroux, CFDT Finances

Monsieur Sacco a fait l'éloge de la contractualisation. Pour ma part, je reste dubitatif quant au dialogue qui pourrait s'instaurer entre l'hôpital et ses partenaires sociaux. Les organisations syndicales sont-elles capables de s'adapter à la modernisation qu'induit la contractualisation ? La contractualisation est-elle un moyen de les évincer de leurs prérogatives ? Comment peut-on maintenir le dialogue social ?

■ Dominique Desbois, INRA

Les qualitatifs de Renault ou de Peugeot ont certes des choses à nous apprendre sur les critères de qualité, mais je ne vois pas comment le modèle industriel pourrait se calquer sur le milieu hospitalier.

■ Jean-Pierre Mériaux, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Plusieurs évolutions sont à l'œuvre en France, à la fois dans le secteur hospitalier, dans le secteur de la Défense et dans les collectivités territoriales. Les phénomènes médicaux sont de plus en plus médiatisés, les patients ne sont plus seulement des consommateurs passifs mais s'intéressent de plus en plus aux problématiques scientifiques ou pseudo-scientifiques, les territoires se recomposent au gré des événements qui les

affectent, l'intégration européenne s'accélère, etc. Comment les syndicats peuvent-ils anticiper ces évolutions ?

■ Gérard Sacco

La place des organisations syndicales dans le processus de contractualisation est une question majeure. S'agissant de la contractualisation externe, on peut se demander si les organisations syndicales ont suffisamment de marge de manœuvre pour préparer le cadre d'un dialogue accentué avec la tutelle. Aujourd'hui, à lueur de mon vécu, je pense que l'expérience est insatisfaisante. On peut par ailleurs se demander si les personnels et leurs représentants sont associés au processus de contractualisation interne. Ma réponse sera prudente car si nous avons amélioré le dialogue avec les médecins, en revanche, nous n'avons pas encore réussi à entraîner une dynamique sociale. A mon sens, la création de conseils de service au sein des centres de responsabilité devrait permettre d'instaurer ce dialogue social que nous appelons de nos vœux.

En ce qui concerne la démarche qualité, il ne s'agit évidemment pas d'appliquer le modèle industriel de Citroën à l'hôpital. Il s'agit de procéder à une adaptation ciblée, les processus de production industrielle présentant

une certaine similitude avec la production de soins en milieu hospitalier. Sans comparer un malade à une voiture, les deux secteurs visent à traiter la singularité à grande échelle.

■ Jacques Lépinard

Les organisations syndicales doivent pouvoir anticiper des tendances lourdes. Mais l'ensemble des acteurs doit être animé par cette volonté. Dans le secteur de la Défense, nous interpellons depuis plusieurs mois les décideurs politiques sur les mesures à prendre pour anticiper la crise de l'armement terrestre, compte tenu de la reconfiguration de GIAT Industries. Nous voulons certes anticiper une crise prévisible, mais nous butons constamment sur le mutisme des décideurs politiques qui refusent d'aborder ces enjeux.

■ Gilles Suignard

Je pense qu'il faut s'accorder sur ce que l'on place dans le champ de cette anticipation. Par exemple, depuis les années soixante-dix, beaucoup d'experts s'accordent à penser qu'il faut réduire le nombre de communes en France. L'on gagnerait certes en efficacité administrative, mais la question de la démocratie locale resterait entière. Or à un moment où la question du lien social se pose avec une acuité nouvelle, la trop forte intégration qui pourrait résulter du développement de l'intercommunalité constituerait un obstacle.

■ Olivia Mérel, Centre hospitalier de Creil

Je ne partage pas la vision optimiste de Monsieur Sacco concernant la contractualisation dans les hôpitaux. Pour ma part, je pense que la contractualisation et la démarche qualité dans les hôpitaux resteront

des gadgets managériaux tant que n'auront pas été résolus des problèmes récurrents et essentiels comme le statut, le Code des marchés publics ou encore la séparation de l'ordonnateur et du comptable.

■ Jean-Luc Fromenteau, délégué CFDT, Centre hospitalier d'Eaubonne

La réforme de l'État appelle celle des pouvoirs. A qui sert l'instrument étatique ? Cette question me semble incontournable.

■ Bernard Mainsant, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Monsieur Rouban a subrepticement évoqué la question de la hiérarchie sociale à l'intérieur des corps de la fonction publique. A mon sens, les réformes ne pourront être mises en œuvre et portées à leur terme que si les différents échelons de la fonction publique et les différents corps partagent une nouvelle culture commune.

■ Gérard Sacco

Les services publics français sont englués dans un corpus de lois, de décrets et de règlements. D'aucuns ne peuvent nier cette contrainte. Pour ma part, je pense qu'on ne peut pas à la fois se plaindre de cette pesanteur réglementaire et rejeter la contractualisation.

■ Luc Rouban

En ce qui concerne l'instrumentalisation de l'État, il est vrai que la relation entre les fonctionnaires et la classe politique pose problème en France. On ne peut donc pas parler de modernisation administrative sans évoquer la question du pouvoir et des nouvelles demandes démocratiques.

Le CEVIPOF réalise régulièrement

des enquêtes sur l'état de la démocratie en France. Les taux de confiance des citoyens dans l'administration sont très élevés, de l'ordre de 60 à 65 %, et ce dans toutes les catégories socioprofessionnelles. Par comparaison, seuls 10 % à 12 % des électeurs pensent que les hommes politiques se préoccupent d'eux. Ces chiffres illustrent le rapport des citoyens à la classe politique.

La hiérarchie sociale à l'intérieur des corps pose la question des fonctions du corporatisme. Le corporatisme peut être la meilleure et la pire des choses. Les corps bien gérés ne posent pas de problème. Une réforme ne peut réussir que si elle est appropriée par un corps et que si elle est

associée à des enjeux de carrière pour les personnels. La véritable difficulté vient des barrières érigées entre certains corps. A cet égard, le jeu des incitations professionnelles devrait contribuer à changer les cultures bien plus que tous les efforts de formation continue.

■ Gilles Suignard

Dans la Ville de Rennes, on retrouve 1 conseiller municipal pour 3 442 habitants. Dans une ville de 3 500 habitants, on retrouve 1 conseiller municipal pour 120 habitants. La classe politique dans la collectivité territoriale est donc multiforme.

Facteurs externes de déclenchement

Les exemples de modernisation des administrations que nous avons analysés au cours de nos séances de confrontation font ressortir la place prépondérante de la contrainte extérieure comme facteur de déclenchement de la réforme :

- développement de la logique commerciale dans les secteurs marchands sous administration publique ;
- remise en cause des monopoles sur lesquels ont été bâtis les services publics en réseaux ;
- retrait progressif du secteur public dans le secteur industriel et commercial : essoufflement du modèle administratif et passage au modèle industriel dans le cas de La Poste ;
- considérations géostratégiques et restructuration industrielle dans le prolongement de la construction européenne dans l'exemple de la professionnalisation des armées et de la réforme de l'industrie de l'armement ;
- enjeu financier majeur, avec le déficit des comptes de la Sécurité sociale pour la réforme du système hospitalier ;
- demande sociale forte pour rétablir l'égalité des chances dans l'enseignement public ; pour supprimer le service national en réponse aux aspirations des jeunes générations ; pour réduire les inégalités d'accès aux soins hospitaliers par la démarche de décentralisation fonctionnelle à tra-

vers les Agences régionales de l'hospitalisation (ARH) et pour augmenter la qualité des soins avec l'accréditation des hôpitaux.

En contrepoint, l'échec du guichet unique pour l'administration fiscale, démontre aussi que la rationalisation fonctionnelle des circuits et les économies d'échelle ne peuvent pas constituer en soi des leviers suffisants de changement, si les retombées d'intérêt général de la démarche ne sont pas portées à la connaissance de tous.

Gestion du temps et de l'argent

La question du rythme et de la durée est au cœur de la dynamique de la réforme : comment enclencher une dynamique et l'accompagner dans le temps ? Comment concilier la nécessité de maturation et de diagnostic préalable et celle de la rapidité de la décision pour éviter l'essoufflement ?

Dans la réforme de la Défense nationale, la programmation sur six ans et l'inscription dans la durée paraissent comme un gage de réussite. Encore faut-il que la volonté politique ne vienne pas à défaillir entre temps ; que la continuité des ressources financières nécessaires à la réforme soit aussi assurée. Dans cette optique, la réforme de la constitution financière (la loi organique relative aux Lois de Finances du 1^{er} août 2001) devrait constituer la première étape permettant d'ins-

crire l'action publique dans un cadre pluriannuel. Elle devrait aboutir à une véritable responsabilisation des gestionnaires en permettant de globaliser les crédits par programme.

Place des fonctionnaires

Le Statut de la Fonction Publique, cette construction historique aux équilibres fragiles, est-il une entrave aux démarches de modernisation ?

Le lien individuel de nature statutaire entre le fonctionnaire et la puissance publique exclut-il la possibilité du contrat collectif comme la culture de projet ?

Comment donner la pleine responsabilité aux employeurs des fonctionnaires dans la négociation comme dans la gestion des unités dont ils sont responsables ?

Ces interrogations renvoient à la question récurrente de la marge décisionnelle des acteurs dans les administrations publiques.

Rôle des organisations syndicales

Peut-on moderniser les administrations publiques avec les organisations syndicales ? Peut-on le faire sans elles ?

Nous reviendrons amplement sur le rôle du dialogue social dans la réussite des réformes. A ce stade, nous nous en tiendrons à une seule constatation : si les organisations syndicales doivent aller au-delà de leur responsabilité classique de défense des intérêts des travailleurs et jouer pleinement leur rôle de capteurs des attentes de la société, il revient à l'administration de définir le périmètre et les lieux de négociation, en suivant l'arborescence des niveaux de décision.

Cette deuxième table ronde sera centrée sur les éléments de méthode, sur les démarches de modernisation des administrations publiques, sur les acquis, les blocages et les conditions pour les lever.

ANOUSHEH KARVAR

Secrétaire nationale de la CFDT Cadres

Participants : Dominique Lacambre, directeur de l'Administration générale et de la modernisation des services au Ministère de l'emploi et de la solidarité. François Stasse, conseiller d'État, ancien directeur général de l'AP-HP, ancien directeur général de la Bibliothèque nationale de France. Yolande Briand, secrétaire générale de la CFDT Santé-Sociaux. Céline Wiener, inspectrice générale de l'Administration de l'Éducation nationale et de la recherche. Les débats étaient animés par Bertrand Riffiod, chargé de mission à la Délégation générale à la modernisation de la Ville de Paris.

L'indigence du débat public

■ Dominique Lacambre

Il est communément admis que les réformes ne sont conduites que sous la contrainte, voire dans la crise. Or en matière de réforme, il importe d'identifier les contraintes et d'aboutir à un consensus sur le bien-fondé de cette réforme. La France accuse une grande carence s'agissant des lieux de débats sur les réformes. Le Commissariat au plan a certes été créé, mais il ne faut pas sous-estimer notre responsabilité collective dans la conduite des réformes de l'administration publique.

Les citoyens s'insurgent contre les technocrates qu'ils accusent de tous les maux de l'État, mais je crois que cette irrésistible envie de rejeter la responsabilité sur "l'autre" est tout à fait symptomatique de notre carence en lieux de débats et de réflexion collective. En tant qu'électeur, nous devrions interroger nos candidats en leur posant des questions simples et précises : comment réduire l'effectif de la fonction publique puisque l'objectif est de diminuer la pression fiscale ? À quelle échéance cela doit-il se faire ? Faut-il plus ou moins d'enseignants par classe ?...

Au-delà du risque technocratique, il convient de prendre en compte le risque corporatiste. On ne peut travailler dans la fonction publique que si on a le sens de sa mission, et cela est vrai pour tous les corps et tous les échelons. En proposant une réforme dont le but est de simplifier l'organisation et le fonctionnement de la fonction publique, il faut être capable de porter un discours que chaque fonctionnaire saura s'approprier. C'est ainsi qu'on pourra s'affranchir du carcan corporatiste.

Par ailleurs, la nécessité du recours à l'opinion pour moderniser la fonction publique doit être positive, d'autant plus que la faiblesse du débat renforce les corporatismes et inversement. Cette spirale explique, dans une certaine mesure, la faiblesse actuelle du syndicalisme en France ainsi que son émiettement catégoriel et corporatiste.

Je crois que la faiblesse du dialogue social dans la fonction publique, voire la pauvreté de son contenu, relève de cette logique d'émiettement. Or le dialogue social ne peut pas se réduire à des affrontements stériles, pas plus qu'il ne peut gagner en contenu uniquement par des dispositifs juridiques visant à le renforcer.

Je terminerai mon propos par cette petite anecdote. Dans le département des Landes, subsiste un tribunal d'instance pour lequel agents, avocats, usagers et élus locaux se battent, tous soucieux de maintenir un service juridique de proximité. Le gros des procédures que traite ce tribunal est lié à des accidents de la route sur la nationale. Les conducteurs, qui viennent parfois de Hollande et du Portugal, sont convoqués à ce tribunal au nom de cette louable justice de proximité !

■ Bertrand Riffiod

Après ce constat sur l'indigence du débat public et cette invitation à réintroduire l'opinion, écoutons à présent le témoignage de François Stasse sur la gouvernance du secteur public.

La gouvernance du secteur public

■ François Stasse

Qui a le pouvoir de décider d'une réforme ? Qui gouverne un ministère ? La question de la gouvernance du secteur public me semble cruciale lorsqu'on s'intéresse à la réforme de l'administration publique. Deux exemples illustrent le problème.

Dans un ministère, le pouvoir de décision revient au ministre en fonction. Mais ce ministre ne passe que deux, voire trois ans à la tête de son administration. C'est pour tenir compte de l'alternance des ministres qu'a été nommé, par exemple, un secrétaire général au Ministère de l'Economie et des Finances. Ce secrétaire a le mérite d'être un interlocuteur de longue durée, notamment en regard de décisions qui engagent le ministère dans le long terme.

L'AP-HP est un des plus grands établissements publics de France et

d'Europe, avec 80 000 personnes et un budget équivalent au double de celui du Ministère de la Culture. Pour des raisons historiques, l'AP-HP a le statut juridique d'un établissement public à caractère communal. De ce fait, le président de son conseil d'administration est le maire de la principale commune concernée, en l'occurrence le maire de Paris. Mais la moitié des cinquante hôpitaux qui constituent cette grande fédération de l'assistance ne sont pas dans Paris, mais plutôt dans sa banlieue, proche ou lointaine, voire pour certains d'entre eux complètement en province. Le directeur général de l'AP-HP, quant à lui, est nommé par décret en conseil des ministres. Lorsque le Président de la République ou le Gouvernement n'est pas de la même majorité que le maire de Paris, il doit, fort souvent, affronter une sorte de mini-cohabitation. Au plan financier, le budget de l'AP-HP (4,5 milliards d'euros) provient des caisses de la Sécurité sociale, sachant que c'est au Ministère de l'Economie et des Finances que revient la tutelle financière. Au plan hiérarchique, la tutelle juridique incombe à la Direction des hôpitaux du Ministère de la Santé. Cet éclatement du rattachement juridique de l'AP-HP est, je crois, une spécificité française.

De même, au plan interne, l'émiettement du pouvoir est un frein à la prise de décision. Si le directeur général de l'AP-HP a la maîtrise du budget d'investissements, il n'a toutefois aucun pouvoir sur ses cadres, qu'il s'agisse des cadres administratifs (qui sont nommés par le Ministre de la Santé) ou des cadres médicaux. Autre subtilité : les praticiens hospitaliers sont nommés par le Ministre de la Santé et, s'ils sont également professeurs d'université à la Faculté de médecine, ils sont nommés et affectés

tés par le Ministère de l'Éducation nationale et des Universités. Le directeur général a un peu plus de pouvoir sur le personnel non cadre, mais l'essentiel de ce personnel est sous statut, avec les avantages et les inconvénients que cela suppose.

Qu'attend-on d'une réforme de l'État ? Je crois qu'il y a un très large consensus pour recentrer l'action de l'État sur ses fonctions régaliennes. Mais l'essentiel est, me semble-t-il, la capacité de l'État à agir et à décider vite, à passer d'une guerre de tranchées à une guerre de mouvements. Cela suppose un renforcement du pouvoir de décision au sein des administrations publiques. La contrepartie d'un pouvoir de décision fort n'est pas l'éclatement des pouvoirs, mais plutôt la contractualisation. Cette contractualisation doit s'opérer à deux niveaux : d'une part entre le "patron public" et l'autorité politique à qui il rend des comptes ; d'autre part entre le patron public et les agents.

En conclusion, je pense que la dialectique du pouvoir et du contre-pouvoir a montré ses limites. Il importe désormais de passer à une dialectique de pouvoir de décision renforcé, sous-tendu par un contrat négocié.

Les relations sociales dans la fonction publique hospitalière

■ Yolande Briand

L'évolution des relations sociales dans la fonction publique hospitalière est étroitement liée à la mise en œuvre des réformes qui régissent de façon complémentaire l'hospitalisation publique et privée.

Les dispositifs législatifs

Il s'agit, pour l'essentiel, de deux lois. La loi du 31 juillet 1991 consa-

cre la région comme niveau pertinent d'organisation sanitaire et instaure la "collaboration" État-Assurance maladie. L'ordonnance du 24 avril 1996 s'articule autour de six axes dont le vote de la loi de financement de la Sécurité sociale par le Parlement chaque année, l'accréditation au service de la Qualité des soins, la promotion des droits du malade et la contractualisation interne et externe.

Ces deux lois présentent des complémentarités qui, de notre point de vue, sont tout à fait intéressantes. Premièrement, elles ont développé la notion de contractualisation. Deuxièmement, elles instaurent de fait trois niveaux de négociation (local, régional, national). Troisièmement, elles optent pour des méthodes participatives sur la base de projets.

La loi du 31 juillet 1991 rend obligatoire le projet d'établissement. Dans l'esprit du législateur, il s'agissait de mettre l'accent d'une part, sur les choix stratégiques d'un établissement et d'autre part sur la gestion de la complexité à l'hôpital. Les méthodes sont simples : l'élaboration d'un plan directeur, d'un projet médical et, éventuellement, d'hypothèses stratégiques. Le projet social résulte d'un processus participatif. Pour répondre à cet objectif, des instances ont été soit créées soit renouvelées : conseil de service, conseil de soins infirmiers, comité technique d'établissement, groupes d'expression...

L'ordonnance du 24 avril 1996 rend obligatoires les contrats d'objectifs et de moyens. Le contrat détermine les orientations stratégiques de l'établissement et en définit les conditions de mise en œuvre. Il précise les transformations à venir dans les activités, l'organisation, la gestion des modes de coopération, etc. Il détermine les dispositions relatives à la gestion des ressources humaines

nécessaire à la réalisation de ces objectifs.

Le fait que le projet d'établissement reste encore trop focalisé sur le projet médical, occultant ainsi des composantes économiques, sociales et financières, nous a conduit à proposer dans le cadre du protocole d'accord du 14 mars 2000 une formalisation plus importante du projet social. La loi de modernisation sociale institue la démarche contractuelle dans chaque établissement par l'obligation de négocier le projet social avec les organisations syndicales représentatives.

Ce projet porte notamment sur la gestion prévisionnelle et prospective des emplois et des compétences, la politique de valorisation des acquis professionnels, la politique de formation et des moyens qui y sont consacrés, la politique d'amélioration des conditions de travail. Ce projet social s'applique aux établissements sanitaires. Nous regrettons qu'il ne soit pas applicable aux établissements sociaux et médico-sociaux.

Le 27 septembre 2001, nous avons obtenu que soient renforcés les trois niveaux de négociation par l'accord RTT, avec des accords signés entre chaque directeur d'établissement et une ou plusieurs organisations syndicales représentatives. Une interrogation demeure toutefois quant à la validité juridique de ces accords.

Constats

Depuis 1988, dans la fonction publique hospitalière, nous avons réussi à impulser une dynamique contractuelle. La CFDT y a largement contribué. Nous sommes convaincus que cela marquera l'histoire des relations sociales dans les établissements, ce malgré la diversité des

situations locales. Il reste évidemment beaucoup à faire pour que cette démarche devienne naturelle.

Dans les hôpitaux, le terme d'efficacité recouvre deux notions qui peuvent être contradictoires : d'une part, la mobilisation des salariés, d'autre part, la rationalisation économique. La mobilisation des salariés peut être un facteur de dynamisation et aboutir à des changements dans l'organisation du travail, alors que les dispositifs de rationalisation répondent à des injonctions des tutelles. Aussi, la quasi-absence de marge de manœuvre des directeurs ne leur permet pas de s'impliquer sereinement dans une négociation.

La rupture dans la conduite des réformes, l'absence d'orientations politiques fortes et la quasi-absence de pilotage au niveau national ont démobilisé les professionnels. L'opacité de la politique de santé pèse sur les établissements et engendre une méfiance qui est porteuse d'immobilisme.

La complexité réglementaire, qui entrave toute initiative plus qu'elle ne la régule, consomme une énergie considérable et favorise la persistance d'îlots de passivité. Enfin, la double appartenance identitaire du corps professionnel et des services pourrait être structurante si elle permettait que l'une ou l'autre soit un lieu d'échange. Or, aujourd'hui la gestion des ressources humaines reste encore empreinte d'archaïsmes.

En conclusion, je voudrais souligner que l'absence de pilotage politique de projets constitue un handicap majeur, ce pour deux raisons. Premièrement, l'hôpital représente une entreprise de main-d'œuvre : on ne peut pas faire sans, et *a fortiori* faire contre les hommes et les femmes qui y apportent leur savoir-faire. Deuxièmement, il faut tenir compte du besoin de reconnaissance profession-

nelle des salariés. Pour créer une véritable dynamique sociale, les différents acteurs doivent se reconnaître une légitimité. Responsabiliser chacun à son niveau dans le cadre d'une politique contractuelle renforcée par la négociation d'une part, et faire de la confrontation des logiques et de la recherche de compromis une forme de régulation sociale d'autre part, c'est ce qu'il nous reste à bâtir.

Progrès et acquis de l'administration publique

■ Céline Wiener

L'administration publique était autrefois une entité hiérarchisée, hermétique, cloisonnée et autoritaire. Elle se comportait comme un pouvoir et était perçue comme telle par les citoyens. Aux yeux des agents, elle était perçue comme un "État patron". Mais au cours des dernières décennies de grands progrès ont été accomplis.

L'administration s'est géographiquement rapprochée des citoyens, grâce notamment à la déconcentration et la décentralisation. Elle s'est aussi rapprochée fonctionnellement des usagers, et ce à deux niveaux. D'une part, l'administration s'est attachée à prendre davantage en compte les droits individuels des citoyens. La création de la CADA, de la CNIL, du Médiateur de la République, la publication du décret du 28 novembre 1983 puis de la loi du 12 août 2000 qui énumèrent les droits reconnus aux citoyens et l'instauration du droit de recours sont autant d'avancées importantes. D'autre part, l'administration a peu à peu reconnu le droit à la parole des citoyens. Les conseils de quartier, la participation des parents aux conseils de classe, par exemple, témoignent d'une implication plus

grande du citoyen dans la vie publique.

Signe de cette évolution : les appellations utilisées par l'administration pour qualifier les citoyens ont évolué au cours du temps. Au 19^e siècle, on parlait des "assujettis" : le pouvoir décrétait et les assujettis obtempéraient. Puis on a parlé des "administrés" : l'État gérait toutefois des administrés passifs. Sont ensuite venus les termes "usagers" et, selon l'école de pensée, les termes "clients" ou "citoyens".

L'administration a également modifié sa perception des agents au cours du temps. Elle fait davantage appel à leurs capacités d'initiative et, surtout, elle les écoute. Les appellations ont aussi évolué au cours du temps : on est passé des notions d'échelons inférieurs puis d'échelons d'exécution à la notion de services déconcentrés.

Certains blocages persistent toutefois. Du point de vue du citoyen, l'administration reconnaît difficilement ses erreurs. En outre, il reste encore des inégalités de positions, auxquelles s'ajoutent les complexités que chacun connaît. Du point de vue des agents, la situation n'est guère différente. Par exemple, on retrouve deux échelons d'administration dans l'Éducation nationale : le rectorat et l'inspection d'académie. Fort souvent, un chef d'établissement ne sait pas à quel interlocuteur s'adresser pour obtenir une subvention, alors que les deux échelons doublent constamment les demandes d'enquêtes. Ces complexités administratives trouvent leur traduction la plus absurde dans les reconfigurations ministérielles, les changements de bureaux ou encore le foisonnement des textes législatifs et surtout des circulaires.

Je suis frappée, pour ma part, par l'indigence des programmes politiques des candidats à l'élection présidentielle sur l'administration publique.

Comment peut-on surmonter ces blocages ? Il conviendrait, entre autres, de mettre en place un système de prévision et d'évaluation, et de mettre en œuvre une politique de gestion des ressources humaines cohérente et transparente. S'agissant des réformes, il conviendrait d'en discuter préa-

lablement avec les agents, tout en veillant à ne pas céder à toutes les demandes catégorielles. En résumé, les citoyens devraient apprendre à être moins revendicatifs et plus participatifs, les agents à être plus compréhensifs et les politiques à être plus réfléchis et plus constants !

Débat avec la salle

■ Bernard Masingue, AFPA

Monsieur Stasse a laissé entendre que les secrétaires généraux pourraient pallier l'alternance des ministres. Je pense que leurs fonctions ne sont pas comparables et je me demande d'ailleurs s'il est prouvé que les secrétaires généraux restent plus longtemps à leurs postes que les ministres...

Monsieur Stasse a également souligné, avec beaucoup d'éloquence, l'impuissance de la fonction de directeur général de l'AP-HP. S'il n'a aucun pouvoir sur ses cadres, à quoi peut-il bien occuper son temps ?

Je m'adresse à présent aux quatre intervenants de la tribune. Pouvez-vous donner des exemples d'actions qui vous ont permis, dans l'exercice de vos responsabilités, de contribuer à la modernisation de l'administration publique ?

■ Pierre Compte, Équipement, LRPC Clermont-Ferrand

Très souvent, on tend à sublimer le changement au détriment de l'existant. Il me semble que pour progresser, le retour d'expérience est plus fécond que le dénigrement.

■ Robert Simon, Assistance Publique-Hôpitaux de Paris

La CFDT doit être une véritable force de changement dans la réforme de l'administration publique. Ce chan-

gement peut également être porté par les citoyens, dont l'implication dans la définition et l'évaluation des politiques publiques est souhaitable.

■ François Stasse

A travers l'exemple du ministre et du secrétaire général, j'ai voulu soulever la question du rythme de la démocratie. Les réformes ne se décrètent pas. Elles s'inscrivent dans un horizon lointain, ce qui pose la question de la contingence des personnalités politiques.

Il est regrettable que le patron d'une administration publique consacre tellement de temps et d'énergie à vaincre des résistances issues de contre-pouvoirs institutionnels. La gouvernance d'une entreprise privée est plus efficace. Or, l'État a besoin d'efficacité pour servir utilement les citoyens.

■ Bertrand Riffiod

Qui souhaite rebondir sur le mode de l'injonction en matière de réforme publique ?

■ Dominique Lacambre

Je crois que fondamentalement, l'administration publique change, mais la question est de savoir si elle change au même rythme que la société. Nous sommes dans une accélération de nos références, et il faut que chacun prenne conscience de ce fait. Pour ma part, je crois que le service public

saura s'adapter à la demande sociale.

En ce qui concerne mes contributions à la modernisation de l'administration publique, il serait prétentieux de dire que j'ai créé les conditions qui permettront de concrétiser la modernisation. A mon sens, c'est une question d'état d'esprit au quotidien : soit on s'inscrit dans la routine, soit on s'inscrit dans la modernité.

■ Bertrand Riffiod

Quel peut être le rôle du citoyen dans cette démarche de modernisation ?

■ Céline Wiener

La réforme est nécessaire, mais elle comporte un risque, celui d'être "mi-figue mi-raisin". Par ailleurs, je crois que les réformes en faux-semblants sont dangereuses. Dans la table ronde précédente, on a parlé de contractualisation réussie. Si je puis m'exprimer ainsi, je crois que, dans certains domaines, c'est une pure "fumisterie" : on demande aux lycées et collèges d'élaborer des projets d'établissement alors qu'on ne leur donne pas les moyens de leurs ambitions !

■ Jean-François Merle

Il y a un siècle et demi, lorsque l'intérêt général ou l'intérêt public était défini, les intérêts particuliers ou sectoriels devaient s'effacer. Aujourd'hui, face à l'affaiblissement de la puissance tutélaire de l'État, la réalité est différente. Je crois qu'il faudrait trouver un point d'équilibre entre l'intérêt général d'une part, et les intérêts particuliers et sectoriels d'autre part.

■ Isabelle Mahé-Galissou, Centre hospitalier de Nantes

Madame Briand, pensez-vous que la mise en place de comités consultatifs de cadres participe à la modernisation du fonctionnement des hôpi-

taux ? Par ailleurs, étant ingénieur qualité, je voudrais rappeler qu'il n'y a pas de progrès sans mesure. Enfin, en matière de contractualisation (interne et externe), on ne pourra pas demander aux professionnels de s'investir dans les projets des hôpitaux si la dynamique du changement n'est pas lancée.

■ Jean-François Launay, Education nationale

J'ai participé autrefois à une université d'été dirigée par Alain Bouchet et Robert Chapuis, tous les deux inspecteurs généraux, et qui portait sur le bilan de la décentralisation/déconcentration. Une des conclusions de cette université était que la déconcentration avait abouti, paradoxalement, à une recentralisation au niveau des régions. Par ailleurs, la contractualisation qui est prônée partout mais qui n'a jamais été mise en œuvre, aboutit à une dévalorisation des instances dans les établissements scolaires.

■ Dorine Pasqualini, Office National des Forêts (ONF)

Je voudrais simplement revenir sur la notion de contrainte. La CFDT prône depuis 20 ans la réforme de l'ONF. Cette réforme n'a finalement eu lieu qu'à l'issue des tempêtes de 1999, donc sous une forte contrainte et ce en six mois, sans diagnostic préalable. Il faut certes passer de la guerre de tranchées à la guerre de mouvements, mais il ne faut pas non plus foncer dans le mur !

■ Yolande Briand

Je ne suis ni favorable ni défavorable aux comités consultatifs de cadres dans la mesure où une instance, quelle qu'elle soit, n'a d'intérêt que si on sait à quoi elle sert.

Visibilité de la réforme

Selon la désormais fameuse formule *"on ne fait pas aboutir une réforme en avançant masqué"*, on n'insistera sans doute jamais assez sur la nécessaire transparence sur les objectifs de la modernisation. Offrir une visibilité à tous les acteurs de la réforme, gérer les relais d'opinion en donnant une lisibilité à l'intérêt général et au bien public, c'est entretenir la mobilisation pour que les agents ne s'arrêtent pas aux seules conséquences immédiates sur leurs conditions de travail ou leur emploi.

Prendre en compte la dimension psychologique des conséquences de la réforme, c'est entendre les inquiétudes qui taraudent les personnels avec la question : "Qu'allons-nous devenir ?". C'est maîtriser tous les aspects de la communication, notamment en termes de rapidité des annonces avant que l'inquiétude ne fermente ; c'est anticiper les réactions en prévoyant les compensations et en ajustant les argumentaires. C'est aussi mettre en place des éléments de mesure de l'adhésion des agents par des rendez-vous sociaux réguliers, des rapports sur le moral des agents, des enquêtes sur la perception des citoyens, des recueils de besoins et des compte-rendus annuels aux élus.

Continuité dans le changement

Pour assurer la continuité dans le changement, la réforme du mode d'élaboration et d'exécution des lois de finances, votée en 2001, consti-

tue un outil indiscutable de responsabilisation des gestionnaires. Cette réforme qui entrera pleinement en vigueur en 2005, vise à passer d'un budget de moyens à un budget d'objectifs. Elle devrait favoriser l'approche pluriannuelle, centrée sur la notion de programmes plutôt que celle des moyens. Le développement d'indicateurs de performance et de résultats devrait permettre d'établir un contrôle de gestion digne de ce nom.

Evaluation des changements

Une fois la dynamique de changement enclenchée, la question de son évaluation reste posée. Il faut suivre de manière permanente, dans l'espace et dans le temps, la mise en œuvre des mesures, pour assurer proximité, régularité et intensité dans le pilotage et permettre de rectifier le tir.

Une réforme ne peut pas être à prendre ou à laisser en bloc. Il faut un minimum de souplesse qui favorise l'appropriation par les acteurs. Donner une plasticité aux modalités de mise en œuvre de la réforme et reconnaître le droit à l'erreur, c'est accepter si besoin de changer son schéma initial.

Dans cette optique, la mise en place de la RTT comme levier de changement à La Poste, peut être donnée en exemple : vision partagée de l'état des lieux réalisé avec une méthode indépendante, expérimentation de la réforme, bilan puis généralisation en sont les étapes décisives.

Place des fonctionnaires

Mais à La Poste comme ailleurs, on ne change pas les mentalités par décret. Il faut donc placer les agents de la Fonction publique au cœur du processus de changement.

La politique du renouveau du service public a introduit une logique fonctionnelle qui reposait sur une idée simple mais originale : l'essentiel de la réforme passe par la mobilisation des fonctionnaires et notamment les cadres, sans avoir à changer les structures et les textes. Les ministères ont, dès lors, été appelés à lancer des plans de modernisation en donnant une large place aux initiatives des services ; à responsabiliser les fonctionnaires et les amener à coopérer pour préciser leurs objectifs et travailler en commun sur la manière de résoudre les problèmes.

En Europe, la France comme l'Allemagne restent nettement à l'écart du mouvement "managérialiste", trop éloigné de leur tradition respective du service public. Mais, dans la transposition au secteur public des méthodes de gestion des entreprises privées, les obstacles principaux ne viennent pas d'une différence profonde entre les visions du monde ou les revendications professionnelles privé/public. Ils résultent plutôt de l'organisation des carrières en corps et de la trop grande hétérogénéité des valeurs parmi les agents du secteur public.

Les études récentes montrent que sur le plan des valeurs, les cadres et les professions intermédiaires du privé se sont rapprochés. En revanche, les cadres du secteur public se sont écartés des employés du secteur public. On voit donc les limites sociales du modèle français de l'administration publique.

Pour lutter contre le découragement des acteurs (le fameux spleen

des fonctionnaires), il faudra donc conduire des réformes catégorielles et réviser sérieusement, et la hiérarchie des corps et le suivi des carrières. On ne change pas "les mentalités et les habitudes" sans "grain à moudre", juste contrepartie des efforts demandés pour obtenir le changement.

Le concept de réforme globale de l'État – réforme administrative – n'a pas beaucoup de sens et il serait préférable d'orienter la réflexion sur une réforme à géométrie variable, les cadres "encadrants" ne pouvant pas être traités comme les enseignants, les policiers ou les militaires.

Le métier, expérience et savoir-faire, constitue la valeur de référence dans la Fonction publique et les revendications portent très souvent sur l'apport individuel de chacun, dans un environnement instable où les organisations paraissent plus ou moins éphémères.

Par conséquent, les questions organisationnelles peuvent et doivent être traitées secteur par secteur, selon la nature des métiers et l'environnement stratégique. On ne réforme pas les Hôpitaux comme l'Équipement ou l'Intérieur. Il faut tenir compte de la perte des repères professionnels que peut engendrer une réforme.

A ce stade, il n'est pas inutile de rappeler qu'il existe une différence importante entre corporatisme et attachement au métier, entre rigidité ou archaïsme et demande de reconnaissance professionnelle. La volonté de préserver des métiers renvoie à une culture collective dont il faut mesurer le poids historique en France. La réforme devrait se faire avec elle, dans son acception positive, plutôt que contre elle, dans une acception négative qui revient à considérer les fonctionnaires comme des individus

isolés censés s'attacher à des organisations qui n'offrent plus aujourd'hui des liens sociaux suffisamment solides.

Rôle des organisations syndicales

Comment rendre possible le dialogue social dans les administrations publiques ?

En démocratie, le gouvernement ne peut pas être courageux tout seul, il faut aussi que ceux qui défendent les intérêts des travailleurs fassent preuve d'audace, de pédagogie, de cohérence : cela passe par une plus grande place faite à la recherche d'accords majoritaires, de part et d'autre de la négociation.

L'élément de blocage le plus souvent cité du côté de l'administration, c'est la sacralisation de l'emploi public : au nom de la défense de l'emploi public, les organisations syndicales freineraient toute recherche intelligente de productivité. Du côté des partenaires sociaux, on explique l'impossible conciliation entre la logique du moindre coût et la demande syndicale de plus de service public. La solution pourrait être recherchée dans la discussion simultanée, et sans préalable, des missions, des moyens et de l'organisation des services.

Le dénouement récent des conflits sociaux dans le secteur public montre aussi les limites du tropisme budgétaire lorsqu'il s'agit de les gérer à coups de déblocages budgétaires ou de créations d'emplois en période pré-électorale. On peut difficilement soutenir que les internes des hôpitaux,

les gendarmes, les policiers tentent d'obtenir des privilèges en exigeant des moyens pour remplir leurs missions. On peut seulement se demander pourquoi le pouvoir exécutif repousse les actions et les réformes efficaces à long terme, jusqu'au moment où ce report crée des situations de blocage. Dans ce contexte, on mesure la difficulté à discuter sereinement les missions, l'organisation, et surtout les finalités, qui permettent en dernier ressort d'effectuer les arbitrages nécessaires.

Les conclusions du forum parlementaire sur le dialogue social renvoient dos à dos deux types de régulations collectives :

- valoriser les acteurs de terrain, garantir l'autonomie du contrat collectif et le droit d'initiative des partenaires sociaux ;

- réaffirmer la souveraineté de l'État, garant de l'intérêt général et de l'ordre public social, les partenaires sociaux ne représentant dès lors que des intérêts collectifs particuliers.

Pour rendre possible la réforme dans les administrations publiques, il faudra sans doute privilégier une démarche pragmatique de croisement des deux logiques : trouver un accord entre normes étatiques et normes négociées ; entre loi et accord collectif.

C'est à ces pistes de réflexion, de nature prospective que les quatre intervenants de cette dernière table ronde apporteront leur éclairage.

Participants : Marie-Claude Kervella, secrétaire générale de la CFDT Fonctions publiques. Jean-René Brunetière, ingénieur général des Ponts et Chaussées, chargé de la mission Marthe au Ministère de l'emploi et de la solidarité. Hubert Prévot, président de la Conférence permanente des coordinations associatives. Catherine Grémion, directrice de recherche au CNRS, Centre de sociologie des organisations. Les débats étaient animés par Bertrand Riffiod, chargé de mission à la Délégation générale à la modernisation de la Ville de Paris.

Vers un dialogue social rénové

■ Marie-Claude Kervella

Pour la CFDT, aucune action de modernisation de la fonction publique ne pourra se faire sans un dialogue social de qualité, et par conséquent profondément rénové.

Depuis quelques années, le dialogue social dans la fonction publique connaît une véritable panne : il n'y a plus d'accord sur la formation professionnelle ni sur l'hygiène et la sécurité ; il n'y a pas d'accord salarial ; l'accord sur la résorption de la précarité peine à être appliqué ; il n'y a pas d'accord sur la réduction du temps de travail, etc. Or si nous avons eu ce colloque quelques années auparavant, je suis convaincue qu'une table ronde aurait été consacrée au thème suivant : "la réduction du temps de travail : formidable levier pour moderniser l'administration". Ces défaillances résultent, à mon sens, du vide de dialogue social au sein de la fonction publique.

Pré-requis pour un dialogue social efficace

Il est tout d'abord nécessaire d'avoir des acteurs légitimes et reconnus, aussi bien au sein de l'admini-

nistration qu'au sein des organisations syndicales. Cela suppose notamment le renforcement de la légitimité des acteurs dans les différentes instances. Les reproches qui sont adressés aux organisations syndicales sont nombreux, au premier titre desquels il convient de citer la prédominance du corporatisme.

Face à cela, nous avons plusieurs propositions à faire. La première serait d'établir la mesure de la représentativité non pas sur les élections au CAP, mais sur les élections au comité technique paritaire (CTP) qui seraient d'ailleurs généralisées et qui pourraient avoir lieu sur liste syndicale. Les avantages seraient nombreux : les élections auraient lieu au plus près du terrain et les agents pourraient voter pour des acteurs reconnus.

En ce qui concerne l'administration, plusieurs propositions pourraient être avancées pour renforcer sa légitimité. En particulier, on pourrait imaginer que les CTP ne soient plus paritaires. L'administration pourrait exposer son projet, mais seules les organisations syndicales voteraient, sachant que leurs votes seraient clairement identifiés.

Il convient en outre de mieux définir les rôles respectifs de la concertation, de la négociation et de la consul-

tation. La concertation concernerait ainsi tout ce qui relève des missions de l'administration. Le champ de la négociation pourrait être beaucoup plus clairement défini : il porterait sur les rémunérations (rémunérations principales et primes), les déroulements de carrière, les conditions d'hygiène et de sécurité, l'action sociale, etc. La consultation relèverait du travail amont des différents groupes de travail et pourrait avoir lieu soit en bilatérale, soit avec l'ensemble des organisations syndicales.

Il importe enfin de développer le contractuel dans la fonction publique en donnant une véritable force d'engagement aux accords. La valeur des négociations repose sur leur capacité à susciter un engagement : les accords doivent donc avoir une force juridique incontestable. On pourrait par ailleurs introduire la notion d'accord majoritaire : un accord ne serait mis en œuvre que si un nombre suffisant d'organisations syndicales représentant la majorité des agents y est favorable. Cette position est certes radicale, mais elle a le mérite d'inciter les organisations syndicales et le Gouvernement à prendre position.

Dans le Livre blanc sur le renouveau du dialogue social dans les fonctions publiques, nous avons retrouvé un certain nombre de propositions que nous portons depuis longue date. Dès que le prochain gouvernement sera nommé, nous nous saisirons de ces propositions pour faire avancer le dialogue social dans la fonction publique.

De l'initiative à l'innovation

■ Jean-René Brunetière

Je me propose de rendre compte des conclusions du colloque qui a été organisé par l'association Services

publics. Déçus par le verbiage qui a entouré le débat sur la réforme de la fonction publique, nous avons voulu analyser comment des initiatives devenaient, une fois portées à leur terme, des innovations. Nous avons choisi, de manière arbitraire, six innovations fondamentales dont la caractéristique commune est d'avoir été considérées, avant leur mise en œuvre, comme impossibles. Ces innovations sont de nature différente : les ZEP, la certification qualité des services vétérinaires, l'accès au droit des justiciables dans les Bouches-du-Rhône, l'accès aux soins des étudiants en Seine-Saint-Denis, l'Agence pour la modernisation des universités, le permis de conduire à 16 ans.

Le premier point commun de ces initiatives est d'avoir su initier une dynamique à partir d'un humus d'insatisfaction profonde. Le concept de ZEP, par exemple, est né en 1954 dans les cités d'urgence de l'Abbé Pierre. La réaction a été à la fois militante et professionnelle.

Par ailleurs, c'est autour de ce qui fait la justification du service public que les revendications se cristallisent. C'est également autour de l'identité professionnelle que se constituent les noyaux moteurs. Au plan sociologique, les hommes et femmes qui portent ces innovations ou ces réformes sont d'horizons, d'origines et de profils très hétéroclites. Ils jouissent d'une crédibilité professionnelle et personnelle, ils sont dotés de cette capacité à prendre des risques et à les doser, ils ont enfin une sensibilité aiguë aux signes latents.

Le constat de la rupture sert de déclencheur. Une rupture qui déstabilise le système donne l'opportunité, aux forces latentes, de porter un projet novateur. S'ensuit alors un jeu complexe d'alliances, une guerre de mouvements, sur un fond d'émer-

gence d'initiatives entrecroisées, d'entraide et de compromis.

Toute réforme évolue au cours du temps. Le projet initial qui le sous-tend s'enrichit des apports de son parcours et semble alors plus idoine que le projet de départ. A l'issue de chaque innovation, on passe d'un état stationnaire inférieur à un état stationnaire supérieur : au-delà du progrès accompli, on retombe dans un état de frustrations nouvelles. Les ZEP, par exemple, ne sont pas aujourd'hui tout à fait à l'image des espoirs qu'on y avait placés.

Je conclusur sur ce conseil : dans toute démarche réformiste, il faut savoir laisser la place à la créativité, à l'inattendu et à la fécondité.

Quelle place pour la société civile dans la réforme ?

■ Hubert Prévot

Aujourd'hui encore, certains agents voient en moi le fossoyeur du service public des PTT. D'autres, en revanche, me félicitent pour l'action que j'ai pu mener et qui a ouvert la voie à des évolutions indispensables.

En 1988, le ministre Paul Quilès m'avait fait l'honneur de me demander d'animer un débat public sur le service public des PTT. Suite à la grève des camions jaunes, la volonté du ministre n'était pas d'abord de réformer les PTT mais de restaurer le prestige d'une administration, en rappelant le rôle qu'elle avait joué et qu'elle continue de jouer. Dans le cœur du tumulte, Paul Quilès avait souhaité introduire dans ma lettre de mission l'ouverture vers une alternative (rester dans le statut actuel ou évoluer vers un autre statut). C'était évidemment courageux de sa part, d'autant plus que les conditions se mettaient en œuvre pour une ouverture à la concurrence.

Ce débat a été extraordinaire, je crois que c'est cette espèce d'ébranlement généralisé, la prise de conscience de la nécessité du changement, qui rend possibles les réformes. Nous avons pris le temps du débat. Nous avons su organiser un face-à-face où l'administration des PTT et ses agents se sont regardés dans le miroir de la société.

J'ai pris la pleine mesure, à travers cet épisode, du poids des malentendus sur le service public. Plus que jamais, il faut une adaptabilité des services rendus par l'administration. Aujourd'hui, l'État est en pleine crise, alors il est condamné à redéfinir ses méthodes de travail. A mon sens, il doit rester un acteur essentiel, capable d'interagir avec ses partenaires, y compris les associations. Nous devons tendre vers un partenariat renouvelé et constant entre les agents du service public officiel et ceux du service public privé. Les agents de la fonction publique, qu'elle soit territoriale, hospitalière ou d'État, doivent prendre conscience que ce partenariat d'un troisième type est porteur de la modernité de la fonction publique.

Les conditions de la réforme

■ Catherine Grémion

Un économiste américain a travaillé sur la notion de "main cachante" : cette main cache l'avenir, malgré nos tentatives d'anticipation des évolutions. Cet économiste considère d'ailleurs que la main cachante est utile car si on connaissait, dès le départ, nos difficultés futures, on ne se lancerait jamais dans une aventure, pas plus qu'on ne serait en mesure de mobiliser les moyens de gérer les aléas. Cette réflexion ouvre mon propos sur les conditions de la réforme, car je crois que le fonctionnement de l'action publique n'échappe

pas à cette règle.

Je prendrai pour cela deux exemples de réforme : d'une part, le financement du logement ; d'autre part, le revenu minimum d'insertion (RMI). Au moment de la mise en œuvre de l'aide personnelle au logement, il était acquis que cette aide allait coûter cher au départ, mais qu'elle avait vocation à se restreindre progressivement grâce notamment à la diminution du nombre de familles en précarité, la plupart d'entre elles entrant dans la dynamique de croissance. C'était du moins la prévision du rapport Barre. L'optimisme n'était pas aussi grand pour le RMI que pour l'APL mais beaucoup d'espoir était mis dans l'insertion par le travail ; dans les faits il a fallu diversifier beaucoup plus. On ne peut pas envisager le changement organisationnel dans l'administration sans tenir compte des fonctions et des modifications de l'exercice de ces fonctions.

Par ailleurs, il faut savoir que toute réforme se heurte inéluctablement à des contre-effets qui résulteront du comportement inattendu des clients, des usagers, de l'ensemble économique mais aussi des agents chargés de sa mise en œuvre. Ces contre-effets invitent à une plus grande vigilance, une concertation accrue et un dialogue renforcé.

L'État n'est pas un État stratège : il s'en donne l'image. Il devrait davantage accepter l'idée d'être un État correcteur vis-à-vis de ses propres actions et de sa périphérie. A ce propos, la décentralisation a eu des effets antagonistes : elle a créé des compétences d'attribution qui coexistent avec des compétences générales. Cela entraîne une confusion des rôles dont la complexité est renforcée par le principe de subsidiarité puisque ce principe s'exerce dans tous les sens. En effet, chacun peut se saisir

d'une action publique quand il estime qu'il pallie une lacune.

Dans ce contexte, il faut accepter de remettre en cause des habitudes acquises, à la fois au niveau national et local. Il faut être capable de gérer des phénomènes conjugués de déstructuration et de restructuration, de décomposition et de recomposition, en assurant un cadre de dialogue et de souplesse. Cette souplesse sera sans doute favorisée par le maintien des emplois non statutaires (pour les fonctions exigeant une très forte expertise technique ou pour les fonctions faisant appel, à l'inverse, à un faible niveau d'expertise). Il ne serait d'ailleurs pas pertinent de chercher à enfermer tout le fonctionnement administratif dans des statuts précis.

Monsieur Stasse a indiqué ce matin qu'il existe un relatif consensus sur les fonctions de l'État. Je ne partage pas cette analyse. Au-delà des grands principes, nous faisons face à des injonctions contradictoires extrêmement nombreuses. A cet égard, la décentralisation et la déconcentration sont une façon pour les politiques de ne pas trancher sur des choix politiques. Ils laissent le soin aux acteurs de terrain de gérer ces contradictions.

La modernisation de l'État lancée par la circulaire Rocard était une façon de répondre à ce débat car elle mettait en exergue le critère d'efficacité sociale. La loi réformant les procédures budgétaires par exemple pose la question de la compatibilité de la déconcentration avec la définition au sommet de programmes et de critères qui s'imposeront aux schémas décentralisés. Entre la logique de la base et la logique du sommet, il me semble qu'il faudrait introduire une réflexion sur les rémunérations accessoires, c'est-à-dire les primes. Il faut notamment y porter un regard

qualitatif : dans quelle mesure ces primes incitent-elles l'action des agents publics ?

Je pense aussi qu'il faudrait ouvrir une seconde boîte noire, celle du paritarisme. En particulier, il faudrait se demander si le paritarisme ne freine pas la mise en œuvre de certaines actions dans le domaine de la médecine du travail ou dans certaines

disciplines considérées comme "génantes" (toxicologie par exemple).

Je conclurai par un mot sur les retraites. Pour reprendre la métaphore de la guerre de tranchées et de mouvements, peut-on, aujourd'hui, prononcer le mot "retraite" sans que ce soit une fuite éperdue ou une débâcle ?

Débat avec la salle

■ Bertrand Riffiod

Cette troisième table ronde a produit une longue liste de propositions et de suggestions qui doivent pouvoir faire réagir la salle.

De la salle

La mise en place des ZEP par Alain Savary était un acte politique parfaitement conscient. Cela dit, aucun membre du SGEN n'était présent, alors que ce syndicat avait été l'instigateur du concept des ZEP. Les 10 000 postes qui ont été créés n'étaient peut-être pas la cause de la mise en place des ZEP mais la conséquence.

■ Alain Fouet, La Poste

Dans les années quatre-vingt, j'ai participé en tant que formateur au déploiement du débat public à La Poste. Cela a généré un espoir formidable. Mais aujourd'hui, nous sommes devenus une "entreprise" au sein de laquelle le champ du dialogue social s'est amoindri. Je me permets de sourire aux propos tenus par nos intervenants car je ne sais pas si Martin Vial, qui était à l'époque directeur de cabinet de Paul Quilès, a aujourd'hui conscience que le dialogue social dans le 93 est délicat à mettre en œuvre.

De la salle

Je voudrais rebondir sur les scénarios de modernisation de la représentativité du personnel dans les instances. Dans les comités techniques des établissements hospitaliers, les élus sont proposés sur des listes syndicales. Mais il faut bien savoir que s'ils s'en détachent, ils sont inamovibles pendant toute la durée du mandat, avec les conséquences que cela peut avoir au niveau de l'établissement où ils siègent.

Ma deuxième question concerne le tissu associatif. Ne faudrait-il pas revoir le contenu du statut des associations employeurs de façon plus approfondie que cela n'a été le cas jusqu'à présent ?

Enfin, Madame Grémion a souligné la nécessité d'ouvrir certaines "boîtes noires". Or ce débat nouveau doit concerner tous les niveaux hiérarchiques. Comment pouvons-nous avancer sur le terrain de l'égalité vis-à-vis des réformes ?

■ Jean-René Brunetière

Parmi les personnes qui siégeaient à la tribune du colloque de l'Association Service public, on retrouvait Monsieur Join-Lambert, qui avait été conseiller d'Alain Savary au moment

de la mise en place des ZEP. Il nous a en effet expliqué que les 10 000 postes ont constitué une opportunité. Il a également souligné que les ZEP ont vu le jour parce qu'il y a eu une volonté politique latente d'Alain Savary et de son équipe, pour qui il était normal de donner plus à ceux qui en ont moins.

■ Marie-Claude Kervella

Concernant la question sur la modernisation de la représentativité des instances, il faudrait imaginer que les salariés ne soient pas élus en nom propre et que s'ils quittent une organisation syndicale, celle-ci puisse conserver ses mandats. C'est une piste à approfondir.

■ Hubert Prévot

Je conviens qu'il s'est produit une rupture dans le dialogue social au sein de La Poste. J'ai assisté à un dîner sur la réforme de l'Administration, au cours de laquelle le prix Gérard Moine a été décerné au président de la RATP. Celui-ci a expliqué la façon dont il développait les procédures d'alerte et de dialogue social au sein de la RATP. Martin Vial assistait à cette réunion et je peux vous assurer qu'il a écouté ce témoignage avec beaucoup d'attention.

En ce qui concerne les obligations des associations, il est inadmissible qu'elles ne se comportent pas comme de bons employeurs, voire ne respectent pas les droits des salariés.

Bien entendu, les associations sont très jalouses de leur autonomie, mais de même que nous pouvons dénoncer collectivement les dérives financières d'une association, de même nous devrions pouvoir créer un lieu de recours au niveau des fédérations.

Au sein du monde associatif, on retrouve d'une part les associations avec leurs fédérations, d'autre part les syndicats d'employeurs, qui travaillent pour le compte des associations. Cette dichotomie me paraît dangereuse. Les employeurs du secteur associatif envisagent d'ailleurs de présenter des listes aux élections prud'homales de décembre 2002 dans le collège employeur.

■ Catherine Grémion

En ce qui concerne la retraite, il me semble que le rapport Charpin donne un point de vue courageux et équilibré. Par ailleurs, le décalage entre le nombre d'annuités pour la fonction publique et le reste de la nation ne semble pas légitime ou justifié. On pourrait s'inspirer non pas du système américain, pour lequel la retraite est une discrimination par l'âge, mais introduire davantage de flexibilité. Il faudrait notamment permettre à ceux qui le souhaitent de continuer à travailler, donc à cotiser.

■ Bertrand Riffiod

Je vous remercie tous pour la richesse de vos interventions.

MODERNISER LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES UNE RESPONSABILITÉ PARTAGÉE

C'est ainsi que la revue *Cadres CFDT*, retraçant les travaux de notre colloque précédent en octobre 2000 "*Quelle haute fonction publique pour un État efficace ?*" avait titré l'intervention que j'avais alors prononcé en clôture de nos débats.

Aujourd'hui, après nos travaux faut-il en changer un mot ? Non bien sûr ! Mais je souhaite cependant le compléter, le modifier en disant : "*Moderniser les administrations publiques : une responsabilité partagée*".

En octobre 2000, nous étions 120 hauts fonctionnaires ; aujourd'hui nous sommes 250, cadres des fonctions publiques, agents des fonctions publiques, adhérents ou non de la CFDT, militants et responsables des syndicats et organisations CFDT. Votre présence, la participation importante de hauts fonctionnaires dans le groupe des experts et dans le groupe de travail Cadres des Fonctions publiques souligne l'intérêt de la démarche et de la réflexion proposées. Elles sont aussi la preuve que les idées et les propositions concrètes avancées par la CFDT, rencontre un large écho, voire une large adhésion, au sein des fonctions publiques et au-delà.

Mais 250 participants, un vendredi dans les locaux de la CFDT, cela peut vouloir dire (hypothèse de travail) que l'ARTT progresse dans les fonctions publiques, qu'elle permet d'élar-

gir au-delà de l'horizon strictement professionnel, la réflexion et le débat collectif.

Pour la CFDT, comme pour d'autres acteurs, la modernisation des administrations publiques est nécessaire et indispensable. Oui, la réforme de l'État est possible ; elle passe en grande partie, sans s'y confondre totalement, par la modernisation des administrations publiques.

Mais pour nous pas de "Grand soir de la réforme", grand soir qui, sans coup férir, serait suivi d'un petit matin gris et pluvieux, matin d'un lendemain qui déçoit.

La modernisation ou, plus justement, **les** modernisations des administrations publiques se construisent jour après jour, par des démarches actives au sein des services, par des agents et des cadres qui prennent leurs responsabilités, par des organisations syndicales et des responsables d'administration qui, chacun reconnaissant la légitimité de l'autre, acceptent une confrontation de logiques différentes, acceptent de négocier une évolution, une modernisation du service public, en mettant la qualité du service rendu au public, au citoyen, au centre de la démarche.

Je voudrais maintenant développer **trois thèmes** qui sont en quelque sorte transverses à nos sept auditions et aux travaux d'aujourd'hui :
- notre conception de l'État ;

- les enjeux de la période actuelle ;
- les points clés d'une démarche de modernisation ;
puis conclure sur le renouveau du dialogue social dans les fonctions publiques.

État régulateur

Nos travaux ne s'inscrivent pas dans une logique de "moins d'État" ou dans celle de "plus d'État". Nos objectifs ne sont donc pas ceux de la définition d'un État minimal qui ferait de la baisse des effectifs de la fonction publique et de la réduction des déficits publics les seules finalités. Ils ne sont pas non plus ceux d'un repli frileux sur des certitudes du passé et des modes d'organisation des services publics immuables.

Avec d'autres, nous souhaitons plutôt un "mieux d'État", renouvelant son action entre d'une part, des politiques territoriales et décentralisées et d'autre part, des politiques et régulations européennes et internationales. Garants de la cohésion sociale, garants de l'intérêt général, l'État et les administrations publiques, qu'ils agissent directement ou par délégation, doivent avant toute chose garantir l'accès de tous à des services publics de qualité.

Le premier objectif d'une modernisation des administrations publiques est donc de réduire les inégalités d'accès aux services publics ; le second est d'améliorer constamment la qualité du service rendu au public, tout en recherchant un moindre coût pour la collectivité publique et donc *in fine* pour les citoyens.

En ce sens, l'État régulateur constitue un compromis entre une logique libérale de désengagement et la préservation du grand secteur public hérité de l'après-guerre.

L'État impulse, définit des orienta-

tions, organise, mais confie aux acteurs de terrain de vrais espaces d'élaboration territoriale incluant négociation et évaluation. Pour les administrations de l'État, les fonctions opérationnelles sont confiées aux services déconcentrés, le suivi et l'évaluation des résultats sont pilotés par les administrations centrales.

Cela doit devenir la règle pour la mise en œuvre des politiques publiques ; cela doit l'être également pour la gestion des administrations publiques, gestion des ressources humaines et des compétences, comme gestion financière et des moyens.

Anticiper les attentes

Trop souvent, l'État apparaît englué dans une gestion au quotidien du pays, apparaissant plus comme un État "correcteur", recherchant en permanence à rattraper une absence d'anticipation des problèmes, à corriger les effets non prévus d'une réforme. En quelque sorte, l'État court après le temps, court après la réalité.

L'État doit donc retrouver une capacité d'anticipation, en s'inscrivant notamment dans le cadre européen voire international. Ainsi, la démarche de modernisation des armées a procédé d'une réflexion stratégique de l'évaluation des menaces extérieures et sur le rôle nouveau de la défense.

La décision publique doit également s'appuyer sur une prise en compte de l'impact des réformes sur les citoyens, en allant bien au-delà de l'étude d'impact administrative et financière demandée lors de l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires.

Enfin, alors qu'une meilleure qualité de service public est exigée par les citoyens, les usagers, les entreprises, il est particulièrement important de prendre en compte les attentes

diversifiées, quelquefois diffuses ou mal exprimées, des citoyens. Il s'agit donc de construire des réponses qui, au-delà du mythe égalitaire, répondent à la "singularité" de chaque citoyen, de chaque territoire et favorisent une "personnalisation" de l'action publique.

La mise en œuvre des ZEP il y a déjà vingt ans par l'Education nationale, celle plus récente des contrats locaux de sécurité par le ministère de l'Intérieur avec les collectivités territoriales, la modernisation des hôpitaux et le pilotage de la nouvelle carte sanitaire par les Agences régionales de l'hospitalisation, participent de ces réponses diversifiées de l'action publique.

Développer le débat public

Mais cette anticipation ne peut se faire en chambre ou entre les murs d'un cabinet. Il faut donc développer une démocratie plus participative, mettant en jeu le Parlement, les élus locaux, les partenaires sociaux, mais aussi les associations et les groupes d'intérêts qui agissent concrètement sur l'action publique.

Bien entendu le débat parlementaire garde toute sa pertinence. Il est le lieu ultime de l'expression de l'intérêt général, mais il a tout à gagner d'être longuement préparé par un travail avec les corps intermédiaires, par un débat public, un débat citoyen organisé. Les médias ont là une responsabilité particulière pour participer à l'émergence d'une opinion publique éclairée et susceptible d'animer l'espace public.

Pour la CFDT, le débat public ne se résume pas à des interventions de campagne électorale, il se construit jour après jour, territoire par territoire, par un travail de proximité qui s'inscrit dans la durée. Construire

des partenariats dans la durée, c'est s'assurer de construire ensemble des réponses porteuses de l'intérêt général.

J'en retiens trois : anticiper et gérer l'évolution démographique des fonctions publiques, développer la proximité en choisissant la subsidiarité, mettre en œuvre une nouvelle gestion publique.

Gérer l'évolution démographique

Dans dix ans, la moitié des fonctionnaires aujourd'hui en activité seront partis en retraite. Ces chiffres concernent les trois fonctions publiques à un rythme quasi identique. C'est une situation inédite ; il faut l'anticiper, ou plutôt la vivre dès maintenant, avec un réel effort prospectif sur ce que seront nos administrations publiques dans dix, vingt ou trente ans. Cette situation dégage des marges de manœuvre accrues pour adapter missions et moyens ; bien gérée, elle permettra une amélioration du service au public en jouant notamment sur des redéploiements d'emplois et des requalifications de fonctions pour les agents en poste.

De même, comme dans le secteur privé, cette situation doit se conjuguer avec une attention particulière aux agents de 40-45 ans, bien souvent "scotchés" jusqu'à la retraite au même poste. Osons penser une seconde carrière, osons mettre en œuvre des possibilités réelles de formation professionnelle, des mobilités fonctionnelles qui enrichissent leur parcours professionnel.

En ce qui concerne plus spécifiquement les cadres et certaines professions techniques, les pénuries annoncées dans le secteur privé se porteront en partie sur les fonctions publiques, rendant ainsi plus difficile

l'adaptation des fonctions publiques. Osons alors, au-delà de quelques essais timides, le recrutement à mi-carrière de salariés du privé.

Ces pénuries sont actuellement constatées pour le personnel médical et soignant dans les hôpitaux. Les étudiants se détournent déjà de certains concours des fonctions publiques, le secteur privé leur apparaissant plus dynamique et surtout plus porteur en termes de responsabilité et d'autonomie dans l'exercice du métier, plus prometteur en termes de reconnaissance et de parcours professionnels.

Les efforts entrepris pour une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC), notamment dans le cadre des décisions du CIRE d'octobre 2000, visent à assurer un recrutement mais aussi des parcours professionnels de qualité. Il faut donc particulièrement saluer l'accord GPEEC signé au ministère de l'Intérieur en novembre 2001, premier accord signé avec les organisations syndicales au sein de ce ministère, à l'issue d'un parcours de consultation des personnels et de négociation avec les organisations syndicales. Au dire de chacun, administration et organisations syndicales ont appris ensemble, par l'expérience concrète, "ce que négocier veut dire".

Développer la proximité

Choisir la proximité, c'est d'abord relancer le mouvement de décentralisation, en allant bien au-delà de la réforme de 1982, trop confinée dans un départementalisme étroit. Les réalités européennes, le renouveau indispensable de l'aménagement du territoire, la mise en œuvre de politiques actives pour l'emploi et la formation, appellent une nouvelle vague de dé-

centralisation en faveur des régions. Pour prolonger cette voie nécessaire, il ne faudra pas s'interdire de reconsidérer la taille des régions, de penser regroupement de régions ou coopération interrégionale afin d'obtenir des ensembles d'une taille suffisante pour peser sur l'aménagement du territoire, pour compter dans le cadre européen.

Choisir la proximité, c'est aussi considérer les territoires dans le quotidien de la vie des citoyens. Le développement de l'intercommunalité, avec notamment les communautés d'agglomération, va en ce sens. Il en va de même du développement de la démocratie de proximité. Intercommunalité et démocratie de proximité sont des leviers puissants de modernisation des collectivités territoriales et de leurs services. Cela devra s'accompagner d'une plus grande liberté de gestion des personnels et des moyens par les collectivités territoriales.

En ce qui concerne les administrations de l'État, choisir la proximité, c'est faire le choix d'une déconcentration accrue de la décision publique et de la gestion publique. Pour réussir cette modernisation, la déconcentration de la gestion des personnels et des moyens est nécessaire. Dans bien des ministères, elle est en marche ; pour d'autres elle est difficile, car elle apparaît comme brisant un traitement égalitaire des agents mais également rendant plus difficile une gestion corporatiste par l'administration comme par les organisations syndicales.

Nous avons une conviction : seule une déconcentration accrue de l'action publique permettra de moderniser les administrations de l'État, en dégageant des marges de manœuvre au niveau territorial. Cette déconcentration est également la seule voie

possible pour nouer les partenariats nécessaires des administrations de l'État avec les collectivités territoriales et les associations.

Une nouvelle gestion publique

Après la mise en œuvre du nouveau code des marchés publics, il s'agit essentiellement de la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Ses objectifs sont clairs :

- réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats ;
- renforcer la transparence des informations budgétaires, notamment à destination du Parlement.

Cela veut dire changer de paradigme : s'inscrire dans une logique de responsabilisation des fonctionnaires, dans une logique de confiance afin de dégager des marges de manœuvre importantes pour la gestion au quotidien. Mais l'ensemble de notre droit financier est d'abord basé sur la méfiance, méfiance à l'encontre de l'administrateur, méfiance à l'encontre de celui que l'on appelle encore le "dépensier".

Il faut donc tirer toutes les conséquences de cette réforme pour développer une nouvelle gestion publique. Quelle évolution concomitante du décret de 1962 organisant les règles de la Comptabilité publique ? Quelle évolution du contrôle financier ?

Et poussant la réflexion encore plus au large, quittant le champ fermé du contrôle *a priori* pour aborder celui du contrôle de gestion et de l'évaluation des politiques publiques, ne faudrait-il pas envisager une évolution volontariste des fonctions de contrôleur financier et de contrôleur d'État, le cas échéant au sein d'un même corps ? Une telle démarche devrait également favoriser une évolution

positive des corps d'inspection générale et une meilleure prise en compte des instances externes comme le Conseil national de l'Évaluation.

La démarche de modernisation

1. Une réelle volonté de modernisation et de progrès social doit être affichée. Elle seule peut donner une visibilité à moyen terme, voire une vision à plus long terme. On ne modernise pas, on ne négocie pas en catimini ou à mots couverts. Il est donc nécessaire de tracer des perspectives d'avenir, en développant une transparence accrue sur les finalités, les objectifs et les résultats attendus. L'indispensable implication du ministre ou de l'élu est gage, on l'espère, de pérennité de la démarche.

2. La modernisation d'une administration publique ne peut se faire sans les agents, encore moins se jouer contre les agents. Les agents doivent donc être réellement associés à la conduite du changement. Les cadres, en particulier, sont un relais de cette modernisation. Dans ce contexte de modernisation, les rétributions à venir doivent être à la hauteur des contributions demandées. Contrairement aux choix de certaines administrations - celles qui financièrement le peuvent -, la rétribution ne se résume pas à une prime pour solde de tout compte, prime le cas échéant égale pour tous et soumise à pension. Les véritables rétributions sont plutôt à chercher du côté de l'amélioration des conditions de travail, des parcours professionnels et des requalifications de fonctions, de la formation professionnelle, de l'accompagnement des reconversions difficiles ou des mobilités professionnelles. En ce sens, modernisation des admi-

nistrations publiques et progrès social au sein des fonctions publiques vont de pair.

3. La volonté d'aboutir doit être réelle et s'appuyer sur une vraie culture de négociation reconnaissant la légitimité de chaque acteur, prenant en compte des intérêts qui peuvent être divergents ou contradictoires, permettant la recherche de compromis et *in fine* l'engagement par la signature.

4. La modernisation, comme la négociation, est un processus continu qui s'inscrit dans le temps.

Dans ces conditions, elle engrange pas à pas, à chaque niveau de l'organisation concernée, les avancées et les progrès, sans pour autant considérer comme immuable ce qui a pu être "qualifié d'acquis" dans une période antérieure. Aussi, toute précipitation hâtive est généralement fatale ; les exemples ne manquent pas de ces modernisations avortées pour avoir voulu passer en force ou s'inscrire dans une temporalité extérieure à elle-même. Cela ne veut pas dire que la lenteur est la bonne solution.

Processus continu, la modernisation est une dynamique qui nécessite un rythme adapté, un pilotage *ad hoc*. Ce processus est d'autant plus complexe que le niveau de la négociation est élevé. Il nécessite donc des méthodes chaque fois adaptées à l'enjeu et au contexte économique, institutionnel et social.

Pour donner toute sa force à une démarche de modernisation impliquant les agents, il est indispensable de créer les lieux de rencontre, d'écoute et de dialogue avec les partenaires sociaux. Et cela, bien en amont de la concertation formelle d'un comité technique paritaire ministériel.

Il n'y a pas de modernisation réelle des administrations publiques sans

négociation avec les organisations syndicales représentatives.

De même, il ne peut y avoir de négociation sans "intéresser la partie". Dans toute modernisation, dans toute négociation, il faut définir les enjeux, les contreparties, comme le dit la formule ancienne, il faut "avoir du grain à moudre".

Quels que soient les résultats de chaque temps, que l'accord soit partagé ou non, cinq phases devraient rythmer les démarches de modernisation et la négociation :

- **Le diagnostic établi en commun**, qui prend en compte les identités sociales, les représentations et les intérêts des acteurs sociaux.

- **La discussion et le débat** - le cas échéant l'accord - **sur les objectifs de la modernisation** ; cela permet aussi de cerner les points de désaccords.

- **La recherche de solutions**, avec la mise en œuvre d'expérimentations.

- **L'évaluation des expérimentations**, de leurs premiers résultats et de leurs conditions d'efficacité.

- **La définition d'un accord cadre** permettant une déclinaison adaptée à la diversité des situations locales.

Sans prétendre servir de modèle, cette analyse en cinq phases se veut **une pédagogie de la négociation** permettant à chaque acteur de se repérer dans un processus par nature, voire par construction, beaucoup plus complexe et moins lisible.

Changement et modernisation, processus itératifs par construction, exigent un pilotage fort, des marges de manœuvre locales suffisantes et une association des partenaires syndicaux à chaque étape.

Il faut pour cela que les agents et les organisations syndicales s'expriment, acceptent de dépasser leur culture et leurs habitudes. Ils doivent capitaliser sur les valeurs de leur histoire en y ajoutant une vision prospec-

tive de leur devenir. Les personnels doivent être tenus informés régulièrement de l'avancement des négociations.

Il faut également que les responsables administratifs aient une capacité de négociation c'est-à-dire un savoir-faire reconnu et une réelle délégation pour négocier. Dès lors, dans nos organisations administratives, il convient de favoriser une distinction claire entre le responsable politique, le ministre ou l'élu, et le responsable administratif chargé de la modernisation. Au premier, l'impulsion, les finalités et les orientations, mais aussi le soutien politique et la "garantie de bonne fin", au second la conduite du changement, sa négociation et sa mise en œuvre.

Cela veut dire aussi qu'il faut laisser le temps à chaque administration, à chaque établissement de pouvoir évoluer de manière spécifique. Même dans le cadre d'un pilotage national ou interministériel, tout le monde ne va pas au même pas, chaque administration a ses spécificités, sa propre histoire, ses démarches en cours : l'Education nationale n'est pas l'Equipement, le Trésor public est différent des services de la Défense.

Ainsi pour les administrations de l'État, le pilotage interministériel doit définir les finalités, les grands objectifs, des démarches possibles sans vouloir que chaque ministère utilise les mêmes outils. L'échec relatif du dispositif DNO – directive nationale d'orientation – est dû pour partie à la superposition de la démarche interministérielle à des démarches ministérielles en cours. En revanche, le dispositif plus souple choisi en matière de GPEEC ou pour la mise en œuvre de la "nouvelle constitution financière" apparaît comme plus res-

pectueux des individualités administratives et, par-là même, plus efficace à terme.

Le renouveau du dialogue social

Dans les fonctions publiques, on ne peut actuellement parler de négociation collective. Mais le récent et patient travail de Jacques Fournier pour élaborer le Livre blanc sur le dialogue social dans les fonctions publiques, nous ouvre de réelles perspectives d'action syndicale. Marie-Claude Kervella nous l'a rappelé.

Ce renouveau nécessaire du dialogue social est à la fois un moyen indispensable et un objectif par lui-même, objectif fort et indispensable pour une modernisation négociée des administrations.

Revivifier la concertation, notamment en modifiant la composition des CTP à l'instar des comités techniques des établissements hospitaliers, en procédant à des élections sur liste syndicale tous les quatre ans ; développer la négociation en instaurant une obligation de négocier, aller vers la reconnaissance du principe d'accord majoritaire - mais en s'arrêtant en chemin - ; ouvrir le champ de la négociation, alors que depuis toujours les organisations syndicales sont seulement consultées ; donner une portée juridique certaine à l'accord collectif alors que tout accord doit actuellement trouver une traduction réglementaire ou législative pour s'appliquer ; ré-articuler le dialogue social en recherchant une cohérence maximale entre GRH, gestion de l'action publique et dialogue social, en privilégiant une proximité maximale du dialogue social avec les agents au travail ; tout cela va dans le bon sens.

Nous y retrouvons les objectifs que la CFDT a portés lors des négociations de la Refondation sociale, objectifs que la CFDT a concrétisés, pour le secteur privé, par sa signature de la position commune de juillet 2001 sur "les voies et moyens de la négociation collective".

C'est pour la CFDT, la possibilité d'une nouvelle dynamique contractuelle dans les fonctions publiques, une dynamique basée sur la confiance des agents, enracinée et portée par le syndicalisme d'adhérents, syndicalisme de proximité que nous construisons.

Le diagnostic est posé et partagé, des solutions proposées, pour certaines partagées, pour d'autres non. Le Livre blanc sera sur la table du prochain gouvernement. Un dossier à suivre, alors que les candidats à la présidentielle souhaitent tous un renouveau du dialogue social dans les entreprises et les branches professionnelles du secteur privé. A nous de faire la démonstration que les fonctions publiques sont aussi en attente d'un renouveau du dialogue social.

Pour conclure

Nos travaux avec le groupe des experts et le groupe de travail "Cadres des fonctions publique", les réflexions partagées aujourd'hui, s'insèrent dans la démarche de toute la CFDT. Ainsi, au 45° congrès de la CFDT, à Nantes en mai prochain, nous débattons d'une résolution "État et fonctions publiques : pour une efficacité renouvelée".

Ces orientations, ces propositions mises en débat permettent de sortir la question des administrations publiques et de leur modernisation du seul milieu de la fonction publique, du seul face à face de l'État employeur avec les agents des services publics.

Les interventions et votes du congrès prendront toute leur place au sein du débat public, du débat citoyen dont les administrations publiques ont besoin pour construire leur devenir.

Après ce congrès, nous aurons la responsabilité de promouvoir et de faire vivre ces orientations, chacun dans notre rôle d'agent public, dans un rôle d'administrateur pour certains, de syndicaliste pour d'autres.

La revue *Cadres CFDT* de ce mois de mai 2002 retrace les travaux de ce colloque. Notre réflexion se poursuit avec le groupe de travail "Cadres des fonctions publiques" qui se penche actuellement sur les parcours professionnels des cadres des fonctions publiques. Elle se poursuivra aussi avec un colloque à l'automne 2003 sur l'évolution des services publics dans le cadre européen.

Je voudrais maintenant adresser, au nom de la CFDT Cadres, nos plus vifs remerciements aux membres du groupe des experts, aux responsables administratifs et syndicaux qui ont accepté le risque des auditions croisées ; ils ont permis un travail préparatoire de qualité qui prend sens aujourd'hui.

Merci également aux intervenants des trois tables rondes qui ont permis d'approfondir la réflexion, à Bertrand Riffiod qui a pris le risque d'animer les trois tables rondes.

Merci enfin au personnel administratif de la CFDT Cadres et au personnel confédéral qui ont assuré une logistique importante pour vous accueillir aujourd'hui. Je vous remercie de votre attention.

FRANÇOIS FAYOL

Secrétaire général de la CFDT Cadres