



NANTES

PROSPECTIVES

BULLETIN DE LIAISON ET D'INFORMATION DES ANCIENS ELEVES DE L'INSTITUT REGIONAL D'ADMINISTRATION DE NANTES

LETTRE DE LA PRESIDENCE

COMPOSITION DU BUREAU

Présidente :

Jacqueline GONET

Vice-Présidente :

Agnès CANNETON

Secrétaire générale :

Jacqueline PINET

Trésorière :

Laure MONTEIL

Trésorier-adjoint :

Paul DEDIEU

Comité de rédaction

Directeur de publication :

Paul DEDIEU

05-53-69-39-20

Rédacteur en chef :

Jacqueline GONET

01-40-57-53-15

Cher(e)s Collègues,

Pour commencer, je vous souhaite une excellente année 1998. J'espère qu'elle s'annonce sous les meilleurs auspices pour la majorité d'entre vous.

En ce qui concerne l'Association, l'annuaire 1996/1997 vient de sortir. Cette nouvelle date de parution découle de la modification du calendrier d'affectation des promotions. Je ne peux contacter nos jeunes collègues qu'à partir de septembre.

Le Conseil d'Administration vient d'être réélu pour 3 ans, c'est-à-dire jusqu'à l'an 2000, date symbolique, objet des fantasmes apocalyptiques de certains. Ne croyant pas à une révolution pour cette date, l'Association va poursuivre son travail et faire mieux si possible.

Par ailleurs, je suis désormais votre représentante au Conseil d'Administration de l'IRA. La première réunion de ce nouveau CA a eu lieu le 17 décembre. Cela s'est plutôt bien passé. C'était infiniment agréable de voir notre Association ainsi reconnue par la Fonction Publique.

J'avais adressé auparavant un courrier au directeur de l'IRA demandant le versement d'une subvention votée par le CA en 1994 au bénéfice de l'Association et qui n'a jamais été versée. La question a été soulevée par le nouveau Président du CA. La direction de l'institut a répondu que si le CA peut voter une décision, cela n'oblige pas le directeur de l'institut à l'exécuter (affirmation non suivie ni de débats, ni de vote). A quoi sert un CA dans ces conditions ? A part dépenser de l'argent pour rembourser les frais de déplacement des administrateurs, on peut se demander quelle est l'utilité de cette instance. La question mérite d'être posée.

Enfin, le fait qu'il ait été décidé de faire coïncider l'exercice comptable de l'Association avec l'année civile devrait permettre à chacun de se rappeler plus facilement s'il est à jour de sa cotisation. Je remercie chaleureusement toutes celles et tous ceux qui ont déjà spontanément pensé à adhérer ou à renouveler leur adhésion au titre de 1998. Je souhaite que vous soyez nombreux à suivre leur exemple.

Bonne année 1998 et à bientôt.

La Présidente

Cet article vient clore la série débutée sur les IRA, il y a un an. Didier BARGAS, son auteur, fut pendant de nombreuses années le chef de service de la DGAFP et est aujourd'hui Inspecteur Général de l'Administration de l'Education Nationale. Nous tenons à le remercier ici d'avoir eu la gentillesse de bien vouloir nous autoriser à publier son intervention du mois de juin.

NB : L'article sur la fonction publique territoriale ne nous ayant pas été communiqué, nous ne pourrions pas le publier. Veuillez nous en excuser.

LA MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION

Le 20 juin 1997, nos collègues de Metz ont invité Didier BARGAS, ancien chef de service à la DGAFP.

La communication de M. BARGAS fait le point sur la genèse, l'état et les perspectives de la modernisation de l'administration. La mise en perspective effectuée par celui qui fut l'un des responsables des actions de modernisation est profondément intéressante pour nous, praticiens.

En introduction, Didier BARGAS s'est attaché à préciser le concept même de modernisation. Diverses approches sont possibles.

- En premier lieu, il est possible d'aborder la modernisation en terme de contenu. L'approche interne traduit des préoccupations de fonctionnement et de gestion, liées à une approche externe autour de l'utilisateur et des rapports entre l'administration et la politique.

- En deuxième lieu, la modernisation peut s'aborder par le sens. C'est celui du "service public en recherche" selon le titre du rapport du commissariat général au plan (Documentation Française 1996). Il s'agit de rattraper un retard, vis-à-vis de la C.E., de la décentralisation etc... Ceci recouvre aussi l'idée d'adaptation à une modernité ambiante qui répond à la progression d'une idéologie néolibérale et à la critique des interventions de l'Etat. Mais il peut s'agir tout simplement d'adopter des comportements modernes et d'assurer le passage de la méfiance à priori à la confiance autocontrôlée.

- En troisième lieu, l'on peut tenter une approche par la perception. Il s'agit de la perception des acteurs. Pour les agents, la modernisation concerne directement les améliorations concrètes des conditions de travail. Pour les cadres, elle vise davantage la levée des contraintes, l'autonomie de gestion. Il est intéressant de noter que l'étude de Luc ROUBAN sur les cadres révèle que les cadres de terrain sont les plus favorables à l'autonomie de gestion, tandis que les cadres de centrale, surtout issus des grands corps, restent sceptiques.

Cette diversité conceptuelle révèle la complexité du sujet. Il en résulte une difficulté de l'action publique d'où une tendance à renvoyer sur le terrain la gestion des aléas de la mise en oeuvre. Pour décrire l'oeuvre de modernisation de l'administration, Didier BARGAS nous propose d'examiner le rôle de la DGAFP en la matière, les stratégies comparées des gouvernements ROCARD et JUPPÉ avant d'examiner la situation préalable à l'avènement du gouvernement de Lionel JOSPIN.

I - Portée et limites de la fonction publique et de l'interministérialité dans la modernisation.

Pour mesurer le poids du Ministère de la Fonction Publique, M. BARGAS propose de retenir quatre paramètres :

A - La fonction publique pèse le poids de son ministre.

A l'origine, Michel DEBRÉ en créant le Ministère de la Fonction Publique voulait en faire un contrepoids au Ministère des Finances. C'est un ministère placé auprès du Premier Ministre pour donner un angle de vision différent des finances. Malgré ce positionnement, la fonction publique a parfois été séparée dans l'organisation gouvernementale des structures ministérielles chargées de réformer l'Etat.

En réalité, le ministère de la fonction publique dépend du poids du ministre au sein du gouvernement. Observons que le plus souvent il s'agit d'un domaine confié aux minoritaires de la majorité. C'est une gestion du risque ou la volonté de laisser au Premier Ministre la faculté d'être un échelon d'appel.

B - La fonction publique a du mal à mettre en oeuvre une véritable politique de coordination interministérielle.

C'est le problème de l'interministérialité au niveau central. La machine de Matignon est bien supérieure à ce qui se fait à l'étranger. Mais cette efficacité ne s'applique qu'à son domaine de conception originelle : elle tranche les conflits. Il en résulte une propension des ministères à rester sur leurs positions et à aller à l'arbitrage du Premier Ministre. Dans ce contexte, seuls les petits ministères cherchent le concours de la fonction publique, les autres préférant le conflit.

L'équilibre institutionnel est aussi en cause. La Présidence pèse lourd dans la nomination des cadres supérieurs, l'autonomie ministérielle reste une réalité et l'adéquation entre la fiche de poste et le profil est sujette à interprétation.

La DGAFP ne peut faire qu'en fonction de ses ressources. Ses effectifs sont restreints (90 personnes + 30 mises à disposition), leur ancienneté moyenne dans les fonctions est faible (3 à 4 ans), ce qui met parfois la DGAFP en difficulté face aux experts des autres ministères ou des syndicats.

Face à ces obstacles, la DGAFP a tendance à rester sur son champ statutaire traditionnel et à envisager de façon prudente, le management, les expériences de terrain.

C - La Fonction Publique pèse aussi le poids de son Directeur Général.

La proximité du Premier Ministre et du Directeur Général est importante. Ce fut le cas lors de la nomination de Bernard PECHEUR, ancien directeur de cabinet de Laurent FABIUS, lors du lancement par le gouvernement ROCARD de la politique de renouveau du service public.

Seul un tel contexte permet à la Fonction Publique de s'étendre hors du pré carré traditionnel. Pour preuve, nous avons la création de la troisième sous-direction de la modernisation et de la qualité, les progressions de crédits de la formation continue et de la modernisation.

D - La Fonction Publique a essayé de nouvelles méthodes d'action.

Autour des années 1990 apparaît l'idée que la modernisation est autre chose que la direction des personnels.

La fonction publique se rapproche des grands ministères, elle intègre les travaux des universitaires, elle opte pour une stratégie de communication interministérielle autour de débats sur des questions ouvertes. Elle favorise des réseaux d'experts sous forme de réunions informelles de spécialistes de différents ministères par domaine. Apparaissent des journées d'étude qui confrontent les perspectives de responsables de terrain et de centrale (environ 10 clubs ont été créés). Des guides méthodologiques sont publiés par thème. La vulgarisation se fait par l'édition de revues, comme "Service Public".

II - Les stratégies de changement : les gouvernements ROCARD et JUPPÉ.

A - Les convergences.

Si l'on se réfère aux circulaires de 1989 et 1995, des convergences apparaissent.

D'une part, dans les deux cas, ces textes sont l'expression d'une volonté politique forte de changement et de rupture par rapport aux situations antérieures. C'est la mise en cause des insuffisances de l'administration et de la modernisation.

D'autre part, il existe une similitude de méthode. Le changement se traduit par des lettres du Premier Ministre aux autres ministres.

Ces documents ont été préparés par des rapports d'experts (rapports DE CLOSETS, BLANC, PIC). Donc, la modernisation est traitée en interne ce qui fait qu'on observe moins de pression externe qu'à l'étranger pour la modernisation (Anglo-saxons, Scandinaves, Japonais).

De surcroît, ces textes révèlent des conceptions de base similaires : il n'est pas question de mettre en cause le service public de base et le statut de la fonction publique. Dans tous les cas, il n'y a pas de volonté d'affrontement.

Enfin, relevons que, dans les deux cas, nous avons comme Premiers Ministres, deux inspecteurs des finances qui s'intéressent aux réformes administratives.

B - Les divergences.

Tout d'abord, les contextes sont différents, qu'il s'agisse des rapports entre le Premier Ministre et le Président de la République, de l'environnement économique ainsi que du paysage syndical.

Les stratégies suivies sont différentes. Pour Michel ROCARD, la modernisation doit être négociée. Il faut faire accepter un déverrouillage du système de gestion pour parvenir à moins d'égalitarisme. La contrepartie doit être le développement des carrières, l'augmentation de la formation continue et des salaires. Il s'agit de s'appuyer sur les secteurs les plus avancés tel que l'équipement pour promouvoir un militantisme de l'innovation avec des effets de diffusion. La difficulté réside dans des effets de fragilité et de lassitude (cf. Le rapport SEYRIEX "l'Etat dans tous ses projets").

Pour Alain JUPPÉ, il s'agit d'une stratégie à la fois volontariste et descendante, sans concertation avec les syndicats. L'avantage réside dans une impulsion plus forte et plus large. La difficulté est, qu'en gagnant du temps, on en perd car la mise en oeuvre repose plus sur la loyauté que sur la conviction.

Il y a aussi des différences de méthode entre les deux gouvernements. En 1989, la réforme est mise en oeuvre par la Fonction Publique. En 1995, elle repose sur le Commissariat à la Réforme de l'Etat (CRE). D'où une baisse du pouvoir de la Direction Générale de la Fonction Publique.

III - La situation actuelle.

Un important travail technique se poursuit sur trois axes :

A - La déconcentration.

Depuis 1992, c'est l'axe principal. La déconcentration financière passe par une réduction de la nomenclature budgétaire, un contrôle financier déconcentré, la diminution du nombre de chapitres et d'articles (la mise en place de chapitres budgétaires distinguant les administrations centrales et déconcentrées).

B - Les réformes de structures : c'est la circulaire du 26 juillet 1995.

Les ministères doivent diminuer d'1/3 les directions et de 10% les personnels. L'objectif à atteindre est de passer de 145 directions centrales à 126. Il faut sortir de la centrale les services à compétence nationale (service d'étude, de gestion technique, de prestations spécifiques) qui n'ont pas vocation à être déconcentrés mais à être transférés en province. Soit environ 10.000 personnes. Les services déconcentrés correspondent à une logique de coordination et de complémentarité. Il ne doit rester en centrale que les services stratégiques, de réflexion, d'élaboration réglementaire.

C - La gestion des ressources humaines.

La fusion des corps administratifs selon le CRE repose sur l'idée de la constitution de quatre grands corps interministériels et généralistes : 1 corps d'attachés, 1 corps de secrétaires administratifs, 2 corps de catégorie C. Cependant cette idée est loin de faire l'unanimité.

Par ailleurs, il faut mettre en place une gestion prévisionnelle quantitative et qualitative sur la base d'un référentiel de compétences. Il s'agit de prendre en compte l'évolution des métiers, de bâtir un référentiel de compétences individuelles. Ainsi, selon l'exemple de France Télécom et de La Poste, il faut concilier la logique statutaire et la définition de compétences. Il n'en reste pas moins que la marge de manoeuvre budgétaire est faible. Les réformes seront plus sectorielles au lieu de traduire une politique générale de modernisation. La formation au management doit s'adresser à l'encadrement moyen.

Cependant, à l'heure actuelle, il faut noter que les conditions d'une réforme ambitieuse ne sont pas réunies. En tout état de cause, celle-ci requerrait le poids du Président de la République car toutes les réformes administratives importantes menées antérieurement ont été faites sectoriellement (Poste et France Télécom, Défense, Hôpitaux).
