



HAL
open science

FAUT-IL EN FINIR AVEC LA REFORME DE L'ETAT ?

Michel Casteigts, Dominique Blais, Michel Cotten, Sylvie Trosa

► **To cite this version:**

Michel Casteigts, Dominique Blais, Michel Cotten, Sylvie Trosa. FAUT-IL EN FINIR AVEC LA REFORME DE L'ETAT?. Revue Esprit, 2008, Dans la tourmente. Que fait l'État? Que peut l'État?, 2008/12. halshs-02514037

HAL Id: halshs-02514037

<https://shs.hal.science/halshs-02514037v1>

Submitted on 21 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FAUT-IL EN FINIR AVEC LA REFORME DE L'ETAT ?

Michel Casteigts
Dominique Blais
Michel Cotten
Sylvie Trosa¹

A Patrick Thull²

En nous confiant une mission sur le suivi des recommandations du *Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics* en matière de modernisation de l'administration, afin d'alimenter la réflexion et le dialogue sur la réforme de l'Etat, Philippe Seguin, Premier président de la Cour de comptes et président du Comité, nous engageait dans une démarche qui s'est avérée doublement foucaldienne : après avoir établi une archéologie des analyses du Comité sur les transformations de l'administration, il s'est agi de dresser la généalogie de la réforme de l'Etat comme technique ordinaire de gouvernement. C'est à ce second volet de notre démarche que sont consacrées les lignes qui vont suivre. Elles ont été rédigées de façon plurielle : il ne s'agit en aucun cas de tirer de conclusions définitives de travaux qui ont été conçus pour susciter un débat, et non pour produire quelques vérités de plus sur un thème qui en est déjà largement encombré. C'est le sens de l'insertion de *commentaires* ou de *discussions*, qui traduisent nos propres interrogations quant à nos hypothèses de travail.

Quatre grandes périodes

Depuis 1958, le regard que la société, les élus et les fonctionnaires eux-mêmes ont porté sur l'Etat a considérablement évolué. A chaque phase ont correspondu des priorités différentes pour les démarches de réforme. De façon tout à fait schématique et contestable, on peut distinguer quatre grandes périodes dans l'histoire de la réforme de l'Etat depuis 1958 :

- l'Etat conquérant (1958-1974), « sûr de lui et dominateur », pour paraphraser le Général de Gaulle, à la fois instituteur social de la république nouvelle et ingénieur développeur d'une modernité que nul ne remettait en cause ; dans cette phase la réforme de l'Etat a essentiellement consisté dans des tâches de réorganisation (administrations centrales, services extérieurs, carte administrative et aménagement du territoire) et de rationalisation (introduction de l'informatique, nouvelles méthodes de gestion et rationalisation des choix budgétaires), dans une perspective résolument prospective, avec l'intime conviction qu'il appartenait à l'Etat de montrer le chemin aux entreprises et aux citoyens ;

¹ Michel Casteigts est inspecteur général de l'administration et professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour ; Dominique Blais est directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH) de Basse Normandie ; Michel Cotten est trésorier payeur général honoraire ; Sylvie Trosa est chargée de mission à l'Institut de gestion publique et de développement économique (IGPDE) et professeure associée à l'Institut d'études politiques de Paris ; ils mènent pour le compte du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics une mission sur le bilan de cinquante ans de réforme de l'Etat.

² Patrick Thull, administrateur civil et directeur de l'Institut Régional d'Administration de Metz, après avoir été directeur général des services de la Région Lorraine de 1992 à 2004, était membre de l'équipe d'enquête. Il a pleinement contribué aux travaux dont les leçons sont tirées ici. La maladie l'a emporté le 13 octobre dernier.

- l'Etat modeste (1974-1981), débordé par la fin des Trente Glorieuses, les premières manifestations d'impuissance de l'Etat-nation et l'avènement de « la condition postmoderne » ; pendant cette période, la réforme de l'Etat a été marquée à la fois par une sollicitude « paternelle » et frileuse à l'égard des citoyens, qu'il s'agissait de protéger de l'évolution du monde (loi de 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés ; loi de 1981 sur la sécurité et la liberté) et de l'excès d'autorité des administrations (montée en puissance du médiateur, créé en 1973 ; loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs ; loi de 1979 sur la motivation des actes administratifs ; réforme des procédures fiscales, consacrée par la mise en chantier en 1977 et la publication en 1981 d'un *Livre des procédures fiscales*) ; c'est également le moment où ont coexisté paradoxalement les derniers feux d'une culture de souveraineté, la préoccupation libérale d'une réduction du rôle de l'Etat et du niveau de ses prélèvements et des réformes sociétales de grande ampleur (interruption volontaire de grossesse, abaissement de l'âge de la majorité) ;
- l'Etat décentralisé (1981-1995), ayant les plus grandes difficultés à tirer les conséquences organisationnelles de cette décentralisation et de la montée en puissance simultanée de l'intégration européenne ; c'est l'époque des progrès silencieux de la déconcentration, de la mise en place timide de dispositifs partenariaux (contrats de plan, politique de la ville), de l'introduction progressive et conflictuelle de l'évaluation, de la montée en puissance des problématiques de qualité et d'efficacité des services publics ;
- l'Etat recentré (1995-2007), tenté par le repli sur ses compétences régaliennes, à la recherche à la fois d'un redimensionnement et d'une relégitimation, en quête de modernisation faute de modernité ; cherchant ses modèles du côté des entreprises (nouveau management public, partenariats public-privé) ; confronté à la raréfaction de ses ressources, ce qui le conduit à escompter de la simplification de ses procédures et de la rationalisation de ses interventions les moyens des économies nécessaires, sans prendre en compte que la réforme est un investissement, qu'il faut financer avant d'en percevoir les dividendes ; découvrant les joies du « benchmarking » et de la transposition des expériences étrangères, sans en mesurer nécessairement la portée et les limites³.

L'absence de demande sociale avérée et d'objectifs sociétaux manifestes

Un des principaux paradoxes que ce balayage historique met en évidence, c'est qu'à aucun moment la réforme de l'Etat n'a été « mise à l'agenda » en réponse à une demande sociale significative, sauf le cas tout à fait particulier du remplacement de la 4^{ème} République par la 5^{ème}. De même la réforme de l'Etat n'a jamais eu pour objectif principal d'induire dans l'organisation et le fonctionnement de la société des modifications significatives. La réforme de l'Etat n'est donc pas une politique publique, dans la mesure où ce terme désigne un ensemble coordonné d'actions publiques destiné à répondre à une demande sociale et à susciter une transformation pérenne de l'état de la société.

Une tâche prioritaire pour éclairer le statut singulier de cette réforme, qui traverse les époques comme une vis sans fin, est d'analyser les processus par lesquels, dans chacune de ses étapes, la question, non de la réforme de l'Etat en général, mais des réformes concrètement mises en œuvre, est devenue un problème de politique publique sans jamais constituer une politique publique. Au-delà de discours de légitimation largement standardisés, la genèse des démarches de réforme, à l'initiative des seuls acteurs publics et sans interpellation véritable par la société civile, explique largement leurs caractéristiques et leurs limites.

³ Ne serait-ce que celles qui ont été mises en évidence par les procédures d'évaluation des pays concernés.

Commentaire :

Il est incontestable que, si la réforme de l'Etat n'est pas une politique publique, elle s'est progressivement implantée comme instrument ordinaire de gouvernement. Or le contenu des réformes est trop changeant pour expliquer à lui seul cette permanence. C'est donc la réforme comme processus, et non les réformes comme transformations réelles, qui constitue le véritable objectif du réformateur.

Récurrence des discours de légitimation et volatilité des objectifs réels

Un autre constat qu'un survol rapide permet d'établir est la grande récurrence de discours de légitimation dont les composants sont remarquablement stables, bien que les dosages varient, et qui sont fondés sur le tryptique : adaptation de l'Etat à l'évolution du monde (à la fois hypermoderne et postmoderne, dilaté et incertain) ; efficacité accrue au bénéfice des citoyens (administrés, usagers etc.) et des fonctionnaires ; meilleure utilisation des deniers publics.

Mais ces discours de légitimation comparables se traduisent en réalités concrètes fort différentes. L'analyse des glissements des uns aux autres permet de mettre en lumière la réalité des forces en présence, qu'il s'agisse des dynamiques qui poussent au changement ou des forces de rappel qui s'y opposent. Elle permet également de mettre en lumière comment la stabilité de ces discours de légitimation contraste avec la volatilité des objectifs réels de la réforme, avec les changements incessants d'approche et avec l'absence totale de capitalisation méthodologique. Ainsi le même principe, « rapprocher l'administration de l'utilisateur », a été invoqué aussi bien pour la création du Médiateur, la loi sur la communication des documents administratifs, la décentralisation et les ordonnances de simplification. On voit bien qu'il serait vain de prétendre fonder une analyse des processus réels sur ce type de déclaration.

Discussion :

Cette différence entre le discours sur la réforme de l'Etat et la réforme elle-même rend le débat particulièrement complexe.

Le discours sur la réforme est une chose pérenne en France depuis les Lettres sur la réforme gouvernementale de Léon Blum⁴ ou les conférences de Joseph Caillaux sur La réforme de l'Etat⁵. Réformer l'Etat a toujours été une ardente obligation car il y a en France une forte continuité dans la volonté et la capacité à rationaliser. Réfléchir sur l'organisation du travail, le calcul des coûts, la refonte des structures est une pratique séculaire et cette sensibilité est très présente dans les travaux du Comité d'enquête. Ce discours a pourtant un revers : il est tant et tant répété qu'il recouvre des démarches dont la durée de vie n'excède souvent pas un ou deux ans, comme s'il était plus urgent de réformer la réforme que de réformer l'administration (ainsi il en va de la modernisation, toujours recommencée, de plans ministériels en audits en passant par diverses stratégies). Bien des actions n'ont connu qu'une vie éphémère et ont été remaniées ou abandonnées sans évaluation partagée avec les usagers, les fonctionnaires ni même les dirigeants des administrations concernées.

Cet empilement d'entreprises sans lendemain alimente le désenchantement de fonctionnaires pour qui toute réforme de l'Etat équivaut désormais à un effet de mode conjugué à un moyen inavoué de faire des économies. D'autant que le contenu des discours d'accompagnement est souvent culpabilisant à leur égard - c'est un trait particulier de notre pays - laissant entendre explicitement ou implicitement, qu'ils ne travaillent pas comme il le faudrait et qui est donc perçu comme une critique. La critique est d'autant plus mal ressentie que dans ces discours il y a beaucoup d'ambivalence et de non-dit et que parfois les hérauts de la modernisation ne remettent pas en cause les principes structurants des défauts qu'ils soulignent : on peut par exemple dire qu'il y a un état d'urgence dans la fonction publique sans remettre en cause un

⁴ Articles publiés en 1917 et 1918, édités fin 1918 chez Bernard Grasset.

⁵ Editées par la Librairie Félix Alcan en 1936.

ystème de recrutement élitaire qui fige les positions d'au moins 70% des fonctionnaires (selon les statuts) dès leur plus jeune âge et quels que soient leurs résultats ultérieurs, sauf une douce progression de leur sort à l'ancienneté. Enfin il y a la fragilité des discours. Lorsque par exemple on se targue d'importer des techniques du secteur privé, alors que certaines techniques sont universelles, comme le contrôle de gestion, et n'ont pas de supériorité avérée quand elles sont d'origine privée plutôt que publique. Ou encore lorsque l'on se réfère à des modèles étrangers, sommairement étudiés en quelques heures de voyage, sans en connaître l'histoire, les soubassements culturels (préexistants ou progressivement créés) et l'équilibre systémique avec d'autres réformes, économiques, institutionnelles, de gouvernance etc.

Quatre hypothèses de travail sur la réforme de l'Etat

Ces premières réflexions nous ont conduits à formuler quatre hypothèses de travail dont la vérification et l'analyse des implications devraient permettre de renouveler quelque peu la problématique de la modernisation de l'Etat :

- Le processus de réforme a été marqué par des préoccupations financières croissantes, largement liées à la réduction des prélèvements obligatoires, mais rarement affichées comme objectif prioritaire⁶, nonobstant des prises de positions convenues sans portée réelle comme la dénonciation récurrente du « désengagement de l'Etat » ou les observations réitérées sur « le caractère insupportable des prélèvements obligatoires » ; une identification précise des raisons de ce refoulement semble de nature à éclairer certains des « impensés » de la réforme de l'Etat, notamment quant aux tensions permanentes entre la tentation de refonder sur de nouvelles bases les prérogatives de puissance publique et celle de s'adapter à un monde de plus en plus dominé par les préoccupations marchandes ; le pouvoir vient de Dieu, l'argent vient du diable : l'obsession de la réforme n'est-elle pas la marque d'une laïcisation inachevée ? Et dans cette hypothèse, le mot réforme ne se charge-t-il pas d'une part du sens qu'il a eu dans l'histoire de l'Eglise au 16^{ème} siècle ?
- Une adaptation progressive de l'action publique à la diversité des territoires a été engagée dès les débuts de la 5^{ème} République et constamment poursuivie, même quand les réformes n'en faisaient pas un objectif explicite ; et pourtant ce chantier, perpétuellement à l'œuvre, est toujours inachevé ; cette difficulté à conclure ne traduit-elle pas l'incapacité structurelle du modèle républicain (et de ses fondements idéologiques) à prendre simplement en compte les spécificités locales ? Une analyse fine des vicissitudes de certains projets de décentralisation ou de déconcentration, marqués par d'incessantes remises en cause, laisse penser qu'il ne s'agit pas simplement d'événements contingents, mais que quelque chose de plus fondamental est en jeu .

Commentaire :

Vingt-sept ans après les lois Defferre, la décentralisation cherche un second souffle. Pourtant, les dépenses des administrations locales (communes, départements, régions et leurs satellites) s'élèvent au total à 212 Mds€ soit un peu moins de la moitié des dépenses de l'Etat et des organismes divers d'administration centrale (ODAC), soient 447 Mds€⁷. La situation financière des collectivités locales reste globalement saine :

⁶ A l'exception de l'actuelle revue générale des politiques publiques (RGPP), dont le caractère trop récent et l'inachèvement nous amènent à la laisser provisoirement hors du champ de réflexion.

⁷ Source INSEE, *Comptes de la nation pour 2007*, oct. 2008.

l'endettement global tourne depuis plusieurs années autour de 7% du PIB, contre 54% pour l'Etat et les ODAC et 2,5% pour les organismes de sécurité sociale ; 98% des budgets locaux sont votés et réalisés en équilibre. Ces résultats s'expliquent par des ajustements périodiques, à la hausse, des taux d'imposition des « quatre vieilles » et un accroissement de l'ensemble des concours de l'Etat : compensations fiscales comprises, ces concours atteignent 72 MdsE en 2008 et progressent, malgré le « Pacte de stabilité » de 3,4% par rapport à l'année précédente.

Plusieurs problèmes laissés longtemps pendant devraient être enfin traités sérieusement, au sein du nouveau « Conseil des exécutifs locaux », qui ferait ainsi la preuve de son utilité :

- après 15 ans de développement anarchique de l'intercommunalité, l'heure d'une simplification décisive des structures locales semble être venue autour des notions d'agglomérations urbaines et de pays ; les débats parlementaires sur la loi Démocratie locale, dont le projet est en cours d'élaboration, peuvent être l'occasion d'avancées significatives ;

- il y a lieu de clarifier la répartition des compétences entre les différentes instances est également prioritaire ; les propositions faites par le Sénateur Lambert, à l'occasion de la RGPP, constituent une base de travail utile ; il faut cependant noter qu'une clarification par « blocs de compétence »⁸ serait contraire au principe de subsidiarité, qui implique qu'à l'intérieur de chaque domaine de compétence les décisions soient prises à l'échelon pertinent le plus proche du terrain, ce qui suppose que l'on puisse répartir les procédures concernées sur plusieurs niveaux territoriaux ;

-il est temps également dans un souci d'efficacité et de démocratie d'évaluer réellement les performances des services publics locaux ; il importait que l'Etat se soumette, d'abord, à la même discipline ; on peut considérer qu'avec la mise en œuvre de la LOLF, c'est bien parti.

Concernant les ressources, on n'ose plus évoquer « réforme de la fiscalité locale », tant le sujet paraît difficile ; on ne parvient même plus depuis 30 ans, à réviser les valeurs d'assiette des impôts existants ; en revanche l'Etat pourrait promouvoir une plus juste répartition des concours qu'il répartit, ayant pour objectif une plus grande égalité des chances et non plus le respect absolu des avantages acquis (du temps de la taxe locale par exemple...). Pourtant Etat et collectivités territoriales sont dans le même bateau, celui des finances publiques, soumises globalement, en vertu de traités internationaux, au respect de quelques critères de bon sens (déficit maximum, endettement limite) : on ne pourra pas compter éternellement sur l'épargne chinoise pour faire nos fins de mois. Ce sujet douloureux suppose des analyses partagées et des négociations documentées : la discussion pourrait déboucher comme l'ont préconisé certains rapports sur des engagements pluriannuels et réciproques. Le budget de l'Etat ayant désormais un caractère pluriannuel, un obstacle a disparu.

Il est clair, à la lumière de ce qui précède, que la clarification et la poursuite de la décentralisation font pleinement partie de la réforme de l'Etat. C'est le sens de la mission confiée au Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur et installé le 22 octobre dernier.

- Un rôle déterminant a été joué dans la configuration des différentes phases de réforme par le jeu des rapports de forces internes au système d'acteurs publics (relations entre administration et politique, entre parlement et gouvernement, entre élus locaux et pouvoir central, entre corps et ministères etc.), la référence aux enjeux réels et à la demande sociale ayant souvent dans ce jeu-là un caractère subsidiaire. Cela n'a pas empêché des bénéfices collatéraux incontestables dans le

⁸ Le principe des « blocs de compétence » consiste à affecter l'ensemble des attributions relevant d'un même domaine de compétence à un même niveau de collectivité.

domaine de l'adéquation des politiques, de l'amélioration des outils, de la simplification des procédures ou de la participation des citoyens. Mais l'analyse des travaux du Comité montre que des propositions essentielles de réforme, solidement argumentées, sont restées totalement ignorées des décideurs parce qu'elles ne s'inscrivaient pas dans les rapports de forces internes qui structuraient le débat public du moment.

Commentaire :

Il y a d'évidence, dans la méthode du Comité, qui transparait dans un grand nombre de rapports, la volonté de se conformer au périmètre des textes et procédures dont il est saisi, mais aussi de fournir un éclairage plus large sur un champ potentiel de réformes dont la portée serait bien supérieure à celle des propositions qu'il formule.

C'est vrai notamment dans le domaine du social où, au-delà d'une saisine toujours très technique et circonstancielle, le Comité appelle souvent le gouvernement à réformer en profondeur. Ainsi, un rapport de 1973 consacré aux admissions à l'aide sociale, recommande : « Si l'on veut obtenir une amélioration sensible du système, il faudrait remettre en chantier la législation actuelle trop complexe et trop mouvante. Il ne s'agirait pas de rectifications partielles apportées au mécanisme propre de telle ou telle aide mais d'une refonte générale portant à la fois sur l'aide sociale, la sécurité sociale, les allocations familiales, les hôpitaux, toutes matières connexes influant les unes sur les autres, en vue d'en faire un ensemble cohérent ». Ces remarques, dont l'actualité est manifeste, sont restées lettre morte faute de correspondre aux stratégies de compétition des différents acteurs de l'époque.

Dans le champ des relations entre Etat et collectivités locales, déjà évoqué, un rapport de 1980 consacré aux nouvelles réglementations en matière d'urbanisme note qu' « un certain nombre d'aménagements paraissent de nature à alléger et à simplifier la plupart des procédures existantes. Mais des résultats plus importants pourraient être obtenus par un effort systématique de redistribution des responsabilités et des moyens d'action au profit des collectivités locales ». Malgré trois décennies de décentralisation, ces remarques pourraient résumer les conclusions du rapport Lambert et servir de feuille de route au comité Balladur.

A la lecture des deux cents rapports produits par le Comité depuis 1958, le sentiment dominant est que les éléments de diagnostic et les pistes de transformation étaient fiables et pertinents. Dans les analyses et propositions du Comité, il y avait un mouvement de réforme par préterition, dont le gouvernement pouvait se saisir à tout instant et qui à bien des égards aurait pu servir de base aux grandes étapes de la réforme de l'Etat. Si tel n'a pas été le cas, c'est que les enjeux essentiels étaient ailleurs : dans des rapports de forces instables et toujours disputés au sein du système d'action publique. Cela explique l'impression de décalage permanent entre la temporalité propre aux analyses du Comité, reflétant l'ordre des choses, et l'agenda des réformes, traduisant davantage les stratégies d'acteurs.

- L'efficacité des réformes et la mobilisation des organisations publiques autour des objectifs de changement ont été largement hypothéquées par le rôle central joué, dans les processus de réforme, par le tandem « rapports d'experts » / « traduction législative », au détriment de processus plus continus, plus participatifs mais moins spectaculaires et médiatiquement moins gratifiants ; peut-on réellement changer le cours des choses sans rompre résolument avec le paradigme culturel du "rapport", c'est à dire de l'expression de l'intelligence d'un individu ou d'un groupe restreint ? Peut-on continuer à faire du vecteur législatif le point de passage obligé de toute transformation de l'administration, en contradiction flagrante avec le

principe de séparation des pouvoirs, alors que le droit est par nature complexe et conservateur ? N'y a-t-il pas lieu, au contraire, de fonder les évolutions nécessaires sur une mobilisation plus large de l'organisation administrative, autour de diagnostics partagés, de l'exploration collective de pistes d'amélioration et d'une définition partenariale des stratégies de changement ?

Commentaire :

La réalité des processus de réformes venus du terrain ne doit pas être méconnue. Il existe et a toujours existé une multiplicité d'initiatives au niveau local, dans les écoles, les hôpitaux, les directions de l'Équipement, la santé et les affaires sociales... à dire vrai dans toutes les administrations qui, sur le terrain, produisent des démarches qualité, réalisent des progrès dans l'accueil des usagers, simplifient leurs méthodes de travail, conçoivent des projets de service permettant de donner du sens à leur action, inventent des relations moins tutélaires et plus confiantes avec la population pour aboutir à de meilleurs résultats. La liste est très longue. Le problème est que souvent ces expériences ne sont pas relayées, ni souvent connues, par l'administration centrale. Ce qui devrait être généralisé n'est pas analysé et les responsables des services concernés changent avant d'avoir pu acculturer ces nouveaux modes de fonctionnement. Dans nos modes de fonctionnement, un bon dirigeant est rapidement promu, au détriment de l'expérience qu'il mène et qui lui a valu d'être remarqué. La France apparaît ainsi comme une nébuleuse de réformes réelles qui n'accèdent pas au statut de Réforme reconnue comme telle et breveté par le gouvernement.

Ainsi lorsque l'on parle de la réforme de l'État se mélangent plusieurs strates : le discours et ses ambivalences, la discontinuité des réformes venues du haut et la richesse ignorée des initiatives d'en bas. Or tous les rapports de l'OCDE le montrent, le maître mot d'une réforme réussie est la continuité dans l'action et l'explication des changements lorsqu'ils ont lieu.

Les interactions entre ces quatre types de facteurs contribuent sans aucun doute à expliquer les heurs et malheurs des démarches de réforme au cours des cinquante dernières années, à rendre compte des continuités et des discontinuités stratégiques, à expliciter les motifs de succès ou d'échec, et peut-être à tracer un autre chemin.

Faut-il réformer l'État ?

Il faut probablement aller plus loin et s'interroger sur le bien fondé de cette perpétuelle ambition, dont la permanence vide de son sens la notion même de réforme. Dans la vie de toute grande institution, la réforme doit être un processus exceptionnel, répondant à une occurrence historique particulière; elle ne saurait être une modalité ordinaire de fonctionnement comme elle l'est devenue depuis cinquante ans dans le cas de l'État.

Il y a en outre un apparent paradoxe à s'obstiner à vouloir moderniser l'État quand de toutes parts on se réclame de la postmodernité. N'y a-t-il pas dans cette modernisation le risque d'avoir un train de retard au motif de vouloir en prendre un d'avance ?

Mais il y a surtout derrière l'idée de réforme la figure du réformateur, deus ex machina par qui le salut advient et dont l'intervention même est élitiste et ségrégative, dans la mesure où elle sépare le réformé du réformant, les grands bataillons d'exécutants et l'avant-garde éclairée. Elle l'est encore plus lorsque la réforme vient d'en haut, sans consultation dans sa conception et sans accompagnement dans sa mise en œuvre, comme cela est généralement le cas.

Discussion :

Pourtant d'autres pays ont opté pour la voie de réformes larges, véritables « big-bang » fondés sur la nécessité de se restructurer autour de nouveaux principes d'organisation, par exemple de grands ministères avec un ministre unique, permettant de mieux gérer les redéploiements de priorités ou de moyens et d'avoir un gouvernement plus solidaire. Mais ces principes ont fait préalablement l'objet de larges discussions publiques, ont été rigoureusement suivis et évalués, avant d'être amendés lorsque les évaluations n'étaient pas bonnes (Australie, Nouvelle Zélande), mais seulement dans ce cas. Ils ne donnent pas ainsi l'impression d'être des effets de mode, contrairement à ce qui se passe lorsque la volatilité des orientations de réforme et des modalités de mise en œuvre est telle qu'aucune démarche n'a le temps d'être évaluée avant d'être abandonnée.

Lorsque la voie de l'amélioration continue est choisie, le discours dominant ne consiste pas à critiquer l'existant mais à montrer comment les choses peuvent et doivent être transformées de façon cohérente et constante, en acceptant les erreurs et en les rectifiant, mais sans bouleversement quand le gouvernement ou la majorité changent (Australie, Royaume Uni). Ainsi la réforme britannique de l'Etat remonte dans la maturation des idées à un rapport travailliste de 1966 et dans la mise en œuvre à 1988, avec des infléchissements certes mais pas de « rupture » dans les principes ni de changement dont la raison ne soit expliquée.

Dans ces conditions, faut-il vraiment réformer l'Etat ?

Il est sans doute temps d'en finir avec la réforme de l'Etat, comme succession étourdissante d'interventions exceptionnelles, limitées dans leur objet comme dans leur durée, venues d'en haut ou d'ailleurs. Que l'Etat ait besoin de changer, c'est l'évidence dans un monde qui change : c'est la loi même de l'existence. Qu'il y ait aujourd'hui un réel problème dans sa relation à la société, c'est incontestable. Mais c'est précisément pour cela qu'il faut que les administrations s'approprient les changements comme une dimension normale de leurs relations quotidiennes aux citoyens. Il ne faut plus qu'elles les considèrent comme des événements extraordinaires, subis sans être compris, face auxquels il s'agit de survivre en attendant qu'une nouvelle priorité surgisse et que les choses retrouvent leur cours normal.

En d'autres termes, l'Etat doit *se réformer*, sans aucun doute, dans un dialogue confiant et sans complaisance avec la société, mais il ne doit plus *être réformé* d'autorité, par des experts porteurs d'une rationalité abstraite, par des administrations centrales ignorantes des réalités territoriales⁹ ou par des législateurs frénétiques¹⁰.

⁹ Les administrations centrales ne représentent que 5% du nombre de fonctionnaires, mais elles détiennent l'essentiel des pouvoirs de décision à portée générale ; cette proportion est bien plus représentative de la réalité de la centralisation en France que le déséquilibre entre l'Etat et les collectivités locales, qui est généralement cité en exemple.

¹⁰ L'expression de « frénésie législative », introduite par Bernard Chantebout dans son *Traité de droit constitutionnel* (Paris, Sirey, 19^{ème} édition 2002, p.499), a été abondamment reprise, notamment par M. Pierre Mazeaud, président du Conseil constitutionnel, le 3 janvier 2007, dans un discours à l'occasion de la rentrée solennelle de l'Ecole des barreaux de la Cour d'Appel de Paris.