

Annexe 6

*L'administration française en « modernisation »
à travers quatre chantiers de réforme*

Franck Petiteville

Chargé de cours à l'Institut Européen d'Administration Publique

Sommaire

Introduction	3
1. « Responsabilisation » et « contractualisation » dans l'administration française ou comment dynamiser la bureaucratie	6
2. « Humaniser le monstre froid » ou comment rapprocher l'administration du citoyen	17
3. L'évaluation des politiques publiques, serpent de mer d'un débat français	25
4. L'administration française face aux nouvelles technologies de l'information : complexe du « retardataire » et stratégie du « rattrapage »	34
5. Conclusion	41

L'administration française en « modernisation » à travers quatre chantiers de réforme¹

Introduction

L'objectif de « modernisation de l'administration » figure au premier plan de l'agenda politique en France depuis le milieu des années 1980. Après quelques initiatives sous la première cohabitation de 1986-87 (« cercles de qualité », propositions sur la « participation » dans le secteur public), la doctrine Rocard sur le « *renouveau du service public* » (circulaire du 23 février 1989) a déclenché une importante dynamique de réformes, avec notamment le lancement des « projets de service » et des « centres de responsabilité » et la création du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques. Ces initiatives ont été poursuivies sous les gouvernements Cresson et Bérégovoy qui ont par ailleurs ouvert d'autres chantiers (« délocalisations », relance de la déconcentration) au nom d'une modernisation de l'administration devenue un thème permanent de l'action gouvernementale.

A partir de 1993-94, sur la base de rapports très médiatisés (Rapport Blanc de 1993, Rapport Picq de 1994), le champ de l'action gouvernementale s'élargit encore : il s'agit désormais de *réformer l'Etat* dans son mode de fonctionnement et dans ses missions, pour l'adapter à un contexte européen et international en mutation. Un Commissariat à la réforme de l'Etat est d'ailleurs mis sur pied par le gouvernement Juppé. Au-delà de l'alternance politique de juin 1997, la modernisation administrative *et* la réforme de l'Etat ont été à nouveau reprises comme des thèmes d'action permanents par le gouvernement Jospin, comme en témoigne la circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 qui invite les ministres à préparer des « programmes pluriannuels de modernisation des administrations ».

Bénéficiant donc depuis dix ans d'un appui politique au plus haut niveau de l'Etat, la politique de « modernisation » administrative en France fait aujourd'hui l'objet de multiples chantiers de réformes qui s'inscrivent dans un champ de plus en plus vaste : nouvelles modalités de gestion des services publics dans un contexte d'ouverture croissante à la concurrence, flexibilité du temps de travail dans la fonction publique, promotion de nouvelles formes de mobilité, création de nouveaux métiers, réduction du nombre de corps, évaluation des politiques publiques, maîtrise des nouvelles

¹ Je remercie vivement Robert Polet (Institut Européen d'Administration Publique, Maastricht) et Jean-Claude Thoenig (Groupe d'Analyse des Politiques Publiques, Paris) pour leur lecture et leurs commentaires de versions antérieures de cette étude.

technologies de l'information et de la communication, poursuite de la décentralisation et relance de la déconcentration, mesures de simplification administrative, de codification du droit, de transparence, de proximité, de « guichet unique », de médiation sociale, etc.

Ce processus actuel de « modernisation » de l'administration française a fait l'objet d'un certain nombre de recherches au début des années 1990, sous la conduite notamment de Jean-Luc Bodiguel, Luc Rouban, Catherine Grémion et d'autres². Ces recherches ont bien montré que l'entreprise de « modernisation » de l'administration n'est pas réductible à un simple *aggiornamento* de structures et de procédures administratives vieillissantes. L'entreprise de modernisation évoque en fait tout le contraire d'un processus univoque, conjoncturel et idéologiquement neutre d'adaptation de l'administration à son environnement. Elle désigne (comme on le constate à l'énumération des multiples chantiers de réformes) un *processus polymorphe* qui implique une véritable tentative de *transformation structurelle des moyens de l'action publique et parfois même une remise à plat de ses finalités*³. En outre, l'objectif officiel de la modernisation est d'adapter l'administration à un contexte sociétal et international en mutation accélérée qui semble certes s'imposer comme un donné objectif : globalisation économique et ses effets en termes de contraintes de concurrence, de compétitivité, de différenciation sociale et de montée des exclusions, contraintes sur les budgets publics dans la perspective de réalisation de la monnaie unique, législation communautaire en faveur de l'ouverture à la concurrence des services publics... Mais la manière dont ces impératifs sont sélectionnés et hiérarchisés dans le *référentiel* des modernisateurs est tout sauf neutre : on ne conduit pas les mêmes réformes selon que l'on a en tête de « produire le meilleur service au moindre coût »⁴ ou de faire du service public le rempart de la cohésion sociale en période d'aggravation de l'exclusion sociale⁵. C'est pourquoi la modernisation de l'administration apparaît comme un thème moins « lisse » qu'il n'y paraît.

Pour autant, il faut bien admettre que l'ensemble des réformes effectuées au titre de la « modernisation » ne sont guère remises en cause par les alternances politiques. Les changements de tonalité sont perceptibles comme on le verra, mais ils ne conduisent pas à des ruptures profondes et la continuité l'emporte largement. La raison en est que les modernisateurs néo-libéraux et les défenseurs d'un service public « étanche » au marché se sont largement rejoints sur un objectif fondamental d'amélioration de *l'efficacité* des administrations et services publics. L'objectif peut sembler flou et passe-partout. Il n'en traduit pas moins la recherche d'une re-légitimation de l'Etat qui se produit de manière récurrente dans l'histoire. L'histoire de l'administration française montre en effet que les grandes entreprises de restauration de « l'efficacité » de l'administration correspondent souvent à des entreprises de re-légitimation de l'Etat au lendemain de crises qui en ont altéré le

² Citons notamment J.L. Bodiguel, L. Rouban, *Le fonctionnaire détrôné ? L'Etat au risque de la modernisation*, Paris, FNSP, 1991. C. Grémion, R. Fraisse (dir.), *Le service public en recherche, quelle modernisation ?*, La Documentation Française, 1996.

³ Cf. C. Grémion, « Crise des moyens ou crise des fins ? » in C. Grémion et R. Fraisse, *op. cit.*

⁴ Selon la conception de la modernisation défendue par un haut fonctionnaire du ministère de l'Economie et des Finances, Jean Choussat, in C. Grémion et R. Fraisse, *op. cit.*, p. 63.

⁵ Cf. P. Strobel, D. Kraisgruber, « Service public, fin de siècle. Contraintes européennes et défi de la pauvreté » in C. Grémion et R. Fraisse, *op. cit.*

fonctionnement, les moyens ou l'image (guerres, invasions, crise économique)⁶. Dans le contexte actuel d'une crise économique et sociale marquée par un chômage de masse et par des efforts obligés de compétitivité de la part des entreprises du secteur privé, l'Etat ne pouvait pas ignorer sa propre « modernisation » sans dommages, ce qui souligne aussi la vocation des réformes de modernisation à refonder la légitimité de l'administration⁷.

Cette étude n'a pas pour but d'analyser de manière exhaustive toutes les réformes en cours effectuées au titre de la modernisation administrative en France. Elle vise plus modestement à apporter une contribution à l'analyse du phénomène, en restituant dans la durée un certain nombre de dynamiques de réforme récurrentes jusque dans leurs derniers développements et en abordant quelques nouveaux chantiers. Nous nous focaliserons ici sur quatre problématiques majeures de réforme :

- la politique dite de « responsabilisation » et de « contractualisation » qui s'est incarnée dans les « projets de service » et les « centres de responsabilité » initiés par la circulaire Rocard de 1989 jusqu'aux « contrats de service » aujourd'hui ;
- la politique de « rapprochement de l'administration et des usagers » à travers de multiples initiatives (simplification des procédures administratives, codification du droit, démarches « qualité » et « engagements de service », politique de « guichet unique » et de médiation sociale) jusqu'à l'actuel projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- l'évaluation des politiques publiques, depuis la genèse des années 1980 jusqu'à la consécration du dispositif interministériel de 1990, ses limites et son remplacement actuel par un nouveau dispositif ;
- et enfin, un chantier de modernisation actuellement en cours, qui concerne l'adaptation de l'administration française aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

⁶ Cf. J.L. Bodiguel, in C. Grémion et R. Fraisse, *op. cit.*, pages 91-92.

⁷ Cf. P. Strobel, D. Kraisgruber, in C. Grémion et R. Fraisse, *op. cit.*, p. 21.

1. « Responsabilisation » et « contractualisation » dans l'administration française ou comment dynamiser la bureaucratie

Développer la « responsabilisation » dans l'administration

L'un des objectifs structurels et de long terme de la politique de renouveau du service public lancée par la circulaire Rocard du 23 février 1989 était de « développer les responsabilités » dans l'administration française (cf. le titre II de la circulaire : *Une politique de développement des responsabilités*). De quoi s'agissait-il en réalité ?

Dissipons d'emblée un possible malentendu. La notion de responsabilité ne devait pas être entendue ici au sens juridique : il ne s'agissait évidemment pas de prétendre que l'administration était jusque-là « irresponsable » en droit. On sait en effet que le thème de la responsabilité de l'administration (et du fonctionnaire) en cas de dommages causés par elle à des administrés, représente un pilier historique du droit administratif français, et qu'à ce titre la responsabilité administrative fait aujourd'hui l'objet d'une vaste consécration jurisprudentielle de la part du juge administratif français.

La notion de responsabilité, au sens où elle était entendue dans la circulaire Rocard, renvoyait plutôt à un sens « *managérial* » : il s'agissait d'introduire de la stratégie prospective, de la dynamique et de la souplesse dans des administrations souvent caractérisées par la routine de la gestion, par le cloisonnement des services, par la rigidité des procédures et du contrôle. On comptait ainsi sur le fait qu'en insufflant des dynamiques de projet dans les services, en leur accordant une autonomie de gestion élargie, en associant de manière participative les initiatives de tous les agents, on développerait la concertation interne et l'efficacité administrative.

Pour mettre en œuvre cette politique de responsabilisation, deux méthodes furent lancées : les « *projets de service* » et les « *centres de responsabilité* ».

Une double méthodologie : « projets de service » et « centres de responsabilité »

Les *projets de service* furent conçus pour développer dans les administrations une démarche de *nature stratégique* impliquant une période de préparation, d'élaboration, de communication et d'évaluation avec les agents. Les services avaient toute latitude pour définir leur projet. Des « groupes de travail », associant les agents de toutes les catégories et chargés de gérer les différentes phases du « cycle » du projet avaient pour but de donner une dimension « participative » aux projets de service.

On peut certes voir dans cette conception stratégique de l'action administrative une influence du mode de gestion des entreprises qui prévaut dans le secteur privé, mode de gestion traditionnellement perçu comme plus performant. Toutefois, la notion de projets de service n'est pas non plus sans rappeler la distinction apparue bien avant les années 1980 dans l'administration française entre « administrations de gestion » et « administrations de mission », les secondes étant souvent valorisées pour leur dynamisme.

Les *centres de responsabilité* constituent, selon la circulaire Rocard, « la forme la plus achevée des projets de service ». En fait, ils apportent un cadre réglementaire et financier rénové pour permettre l'écllosion des projets de service dans une autonomie de gestion élargie. Concrètement, il s'agit d'*assouplir le contrôle financier* exercé sur les services gestionnaires des ministères et des administrations de l'Etat. La rigidité du contrôle financier a priori était en effet souvent critiquée par les ministères « dépensiers » pour les problèmes qu'elle entraînait, notamment le ralentissement parfois considérable du processus décisionnel, la difficulté de mener des actions programmées dans le temps, et la dérive d'un contrôle de régularité vers un contrôle d'opportunité caractérisé par des « ingérences » dans la gestion des services.

Les objectifs affichés derrière la promotion des centres de responsabilité étaient donc de :

- remplacer le contrôle financier a priori par un *contrôle a posteriori* ;
- favoriser le *report pluriannuel des crédits* pour permettre à un service de planifier ses dépenses et de répartir ses crédits sur plusieurs années (sans qu'il soit nécessaire de les consommer entièrement pour bénéficier de leur reconduction) ;
- *globaliser les crédits de fonctionnement*. De fait, traditionnellement, l'administration centrale délègue les crédits aux services administratifs en précisant leur imputation budgétaire. La globalisation permet d'affecter une somme globale qui sera ensuite utilisée et répartie selon les besoins du service. Les gestionnaires peuvent alors piocher dans une enveloppe unique pour réaliser les actions qu'ils entendent privilégier.

Politiquement, la mise en place de ces centres de responsabilité n'allait guère dans le sens de l'administration du Budget, traditionnellement réticente à relâcher le contrôle financier exercé sur les ministères dépensiers. En revanche, il était impossible d'envisager la mise en place des centres de responsabilité sans l'accord de l'administration du Budget. On ne s'étonnera donc pas que la rédaction de la circulaire du 25 janvier 1990, autorisant juridiquement la création des centres de responsabilité, ait fait l'objet d'âpres transactions entre l'administration du Budget d'un côté, le ministère de la Fonction publique et les autres ministères de l'autre, transactions qui ont nécessité le recours à un arbitrage du cabinet du Premier ministre en faveur d'un net assouplissement du contrôle financier.

Juridiquement, les centres de responsabilité ont fait l'objet d'une procédure spéciale de contractualisation par une *double convention* :

- *entre le centre de responsabilité et son ministère de rattachement* d'une part,
- *entre le ministère de rattachement et les ministères chargés du Budget et de la Fonction publique* d'autre part.

Dans ces conventions, sont notifiés les assouplissements et leurs contreparties, principalement la mise en place d'un contrôle de gestion pour la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Enfin, last but not least, les centres de responsabilité font l'objet d'*évaluations périodiques* de leurs résultats par les administrations centrales concernées. Le contrat, fixé pour trois ans, est renouvelable ou non au regard des résultats obtenus.

La mise en place de la responsabilisation

A partir de 1990, le lancement effectif des projets de service et centres de responsabilité a fait l'objet d'une attitude proactive de la part du ministère de la Fonction publique, qui visait non seulement à donner le maximum de publicité à cette expérience auprès des autres ministères, mais aussi à mettre le ministère du Budget, toujours méfiant, au « pied du mur ». La promotion des centres de responsabilité par le ministère de la Fonction publique s'est ainsi organisée autour d'une cérémonie officielle de signature des conventions tripartites organisée par le ministre M. Durafour, de la diffusion d'une information technique aussi large que possible auprès des ministères, et du recours à des *cabinets de consultants privés*.

Ce dernier aspect est particulièrement révélateur de l'idée de la réforme que l'on se fait au sein même de l'administration française : la dynamique des projets de service et des centres de responsabilité apparaissant comme l'acquisition d'un savoir-faire nouveau, étranger à la tradition administrative française et de surcroît imprégné d'un « managérialisme » importé du secteur privé, l'administration française a fortement ressenti la nécessité de recourir à une expertise privée pour mettre en œuvre la réforme. De fait, des enquêtes ultérieures permettront de confirmer que 60% des services ayant mené un projet de service ont fait appel à un cabinet de conseil, l'intervention du consultant concernant en priorité la construction du projet, puis l'audit ou le diagnostic du service, et enfin le suivi du projet. Au final, cette fonction de consultation externe semble avoir joué un rôle plutôt positif puisque parmi les responsables administratifs qui ont fait appel à cette expertise extérieure, plus de 82% l'ont jugée utile⁸.

Un bilan d'accompagnement de la réforme : le rapport Serieyx (1994)

Un important bilan de la dynamique des projets de service et des centres de responsabilité a eu lieu au printemps 1994. André Rossinot, le ministre de la Fonction publique du gouvernement Balladur, a en effet commandé au Commissariat Général du Plan un bilan de la réforme Rocard sur les projets de service. Un groupe de travail a alors été constitué en janvier 1994 sous la présidence de Hervé Serieyx, connu dans la haute fonction publique pour ses écrits sur le management. Ce groupe de travail a recruté une vingtaine de hauts fonctionnaires représentatifs de différentes administrations (Commissariat général du Plan, Finances, Poste, Electricité de France, Education nationale, Directions Départementales de l'Équipement ...) plus quelques syndicalistes. Enfin, le groupe de travail s'est appuyé, pour la conduite de certaines enquêtes, sur trois chercheurs⁹. Le groupe a disposé de 6 mois pour rendre son rapport au ministère de la Fonction Publique, en juin 1994.

La méthode retenue pour dresser le bilan des projets de service appelle en elle-même quelques commentaires. De l'aveu même d'un participant à la commission Serieyx, cette démarche d'évaluation a révélé un certain nombre de contraintes (mais

⁸ Chiffres tirés d'une enquête par questionnaires envoyés aux responsables de 594 projets de service recensés, sur lesquels 238 ont été retournés (cf. travaux de la commission Serieyx, voir infra).

⁹ Luc Rouban et Lionel Chaty, sociologues de l'administration française, et Erhard Friedberg, directeur du Centre de Sociologie des Organisations.

aussi de choix) méthodologiques qui n'ont pas été sans effet sur la rigueur et l'impartialité de l'évaluation¹⁰.

De fait, toute une série de facteurs ne pouvaient qu'aboutir à une évaluation globalement positive de la réforme : composition même du groupe de travail avec une nette prédominance de hauts fonctionnaires acquis à la modernisation (alors qu'on aurait pu imaginer une évaluation externe), implication forte des administrations centrales dans la sélection des études de cas à privilégier, enquête par questionnaires envoyés aux responsables des projets de service sans les croiser avec des informations recueillies auprès des agents de statut hiérarchique inférieur (seules les quatre études de cas réalisées par Erhard Friedberg faisant exception), et enfin *édulcoration finale* du rapport pour limiter l'impact de certaines observations politiques pourtant fondamentales¹¹.

Ces contraintes illustrent bien les limites de ce type d'évaluation endogène au milieu politico-administratif. Toutefois, malgré ces faiblesses méthodologiques, le rapport Serieyx est le résultat d'un lourd et sérieux travail d'enquête collective, source d'information incomparable – et inégalée depuis – sur un volet majeur de la modernisation administrative en France. Nous en tirons l'essentiel des analyses qui suivent¹².

Une appropriation différenciée de la réforme selon les ministères et les services

Au moment où la commission Serieyx a commencé à enquêter (printemps 1994), la dynamique des projets de service entrait dans sa cinquième année d'expérimentation.

Quelques chiffres illustrèrent d'emblée la portée de la réforme :

- plus de 700 projets de service avaient été lancés,
- 80% des cadres supérieurs de l'Etat déclaraient s'être impliqués dans des programmes de modernisation dont 40% dans des projets de service,
- plus de 200 centres de responsabilité avaient été mis en place (à une majorité écrasante dans les services déconcentrés).

Une fois reconnu l'impact de la réforme sur l'ensemble des administrations, le rapport Serieyx met en lumière un certain nombre de facteurs d'appropriations différenciées de la dynamique des projets de service : le ministère d'appartenance et sa « culture professionnelle », les dimensions des unités administratives, la proximité de l'autorité centrale, l'histoire du service, le profil des responsables de service. Le rôle de ces différents facteurs mérite d'être examiné plus attentivement.

Comme l'ont laissé pressentir les premiers mois d'application de la réforme, le *ministère d'appartenance* des services a été un premier facteur discriminant. Comme le note le rapport Serieyx, « chaque ministère est marqué par sa ou ses cultures dominantes – comptables, ingénieurs, juristes, enseignants, ... - très diversement

¹⁰ Cf. Lionel Chaty, « Regard rétrospectif sur l'analyse d'une politique publique : le rapport Serieyx, entre évaluation et outil de modernisation », *Politiques et Management Public*, vol. 14, septembre 1996, n°3.

¹¹ En particulier, des commentaires soulignant le « relâchement » dans le pilotage politique de la réforme, commentaires jugés discourtois à l'égard du Premier ministre de l'époque (Edouard Balladur), ont été tronqués ou supprimés.

¹² Commissariat Général du Plan, *L'Etat dans tous ses projets, un bilan des projets de service dans l'administration*, rapport du groupe de travail dirigé par Robert Fraisse et Hervé Serieyx remis au ministre de la Fonction publique, Paris, La Documentation Française, novembre 1994, 295 pages.

ouverte(s) à une conception managériale de la gestion publique. » De fait, tous les ministères ne se sont pas impliqués de manière équivalente dans le lancement de projets de service et des centres de responsabilité.

Le ministère le plus impliqué dans la création de centres de responsabilité a été le *ministère de l'Équipement* : près de la moitié des centres de responsabilité recensés au 1er janvier 1994 (94 sur 207) ont été créés dans les Directions Départementales de l'Équipement. Trois facteurs spécifiques expliquent cette implication du ministère de l'Équipement aux avant-postes de la réforme : une culture rodée aux changements et aux innovations techniques qui a constitué un terrain propice pour la réception d'une réforme managériale, une certaine expérience des réformes de gestion acquise au cours des années 1980 (expérience des « Plans-Objectifs-Moyens ») et une relation de confiance établie de longue date avec l'administration du Budget (qui accorde à l'Équipement une réputation de crédibilité qu'elle n'accorde pas dans les mêmes proportions à tous les ministères dépensiers).

Les autres ministères impliqués de manière importante dans la création de centres de responsabilité et de projets de service ont été ensuite :

- le ministère de l'Industrie (22 directions régionales de l'industrie et de la recherche avaient acquis le statut de centres de responsabilité au 1er janvier 1994),
- le ministère de l'Agriculture (la totalité des services d'administration centrale, 80% des services déconcentrés au niveau départemental et 53% des directions régionales étaient lancés dans un projet de service au 1er janvier 1994),
- le ministère de l'Éducation nationale (tous les établissements ont eu à se lancer dans un projet d'établissement),
- le ministère de l'Intérieur (un tiers des préfetures avaient un projet de service),
- le ministère de l'Économie et des Finances (chacune de ses grandes directions à services extérieurs a initié une démarche de projet pour l'ensemble de ses services),
- les établissements hospitaliers (la loi de réforme hospitalière du 31 juillet 1991 ayant fait obligation de définir un projet d'établissement sur cinq ans).

Pour toutes ces administrations, le rapport constate que « dans la plupart des cas, la démarche de projet est passée du stade d'outil expérimental, voire marginal (...) au statut de vecteur d'une politique globale de modernisation de l'administration concernée. »¹³

D'autres ministères en revanche sont restés davantage en retrait (Affaires étrangères, Affaires sociales, Culture, Justice, Jeunesse et Sports). A titre d'exemple, le rapport n'a recensé qu'un nombre très limité de projets de service lancés par le ministère des Affaires étrangères : 3 ambassades sur 180 implantées dans le monde (hors représentation auprès des organismes internationaux) et 4 directions d'administration centrale sur une vingtaine.

La *culture interne aux différents ministères* a évidemment joué un grand rôle dans la gestion des projets de service. Des études monographiques approfondies de deux services qui se sont lancés dans des projets, un Centre de formation de

¹³ Rapport Serieyx, p. 46.

l'administration relevant du ministère de l'Education nationale et une préfecture, illustrent particulièrement ce point¹⁴. Dans le cas du centre de formation du ministère de l'Education nationale, la démarche participative de tous les agents du service est réelle : 4 commissions de travail sont créées pour gérer le projet (« conditions de travail », « gestion du personnel », « communication interne », « partenaires extérieurs ») et, de fait, 38 agents sur 45 participent aux réunions de ces commissions. Dans le cas de la préfecture en revanche, les objectifs du projet de service (notamment la mise en place d'un nouveau système de notation des agents) sont étroitement définis par le personnel d'encadrement de la préfecture et, d'une manière générale, la forte hiérarchie des statuts dans la préfecture limite l'influence réelle des agents de base dans la conduite du projet (une autre étude de cas réalisée sur une préfecture par E. Friedberg a abouti aux mêmes observations).

Outre le rôle joué par la culture administrative dans l'appropriation différenciée de la réforme, d'autres facteurs combinés ont joué un grand rôle :

- *la taille du service* (les services de petite taille sont plus aptes à s'impliquer dans une démarche participative de projet que les grands services segmentés¹⁵),
- *la proximité géographique du service par rapport à l'autorité centrale* (la distance favorise l'autonomisation),
- *le mode de régulation interne au service* (les services caractérisés par un climat social dégradé ne facilitent pas la démarche participative¹⁶),
- *l'impact préexistant de réformes importantes* (décentralisation, informatisation),
- *la prédisposition du chef de service à l'innovation managériale, à la communication et à la concertation* (étant donné qu'un projet de service ne peut être lancé sans son impulsion).

Au total, comme le note Lionel Chaty, « l'idéal-type du service administratif pouvant élaborer un projet de service avec le plus de bénéfices et le mieux à même de le faire est :

- un service technique ou valorisant ses « métiers », petit, loin du centre de décision politique ou administratif,
- ayant eu à subir la décentralisation, une évolution de ses missions et la pression des usagers,
- ayant été conduit à une informatisation,
- avec à sa tête un chef de service novateur qui favorise un bon climat social et qui aura pris l'initiative, en concertation avec son personnel, de démarrer un projet en l'inscrivant dans la continuité »¹⁷.

¹⁴ Cf. Lionel Chaty, *L'administration face au management, projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, L'Harmattan, 1997, 287 pages, voir notamment les chapitres II et III. Précisions que l'auteur a également participé à la commission Serieyx.

¹⁵ Le rapport Serieyx note ainsi que des projets de service ont été lancés dans des unités administratives totalisant 15 000, 30 000 voire 80 000 agents. Dans ces conditions, la dimension « participative » était nécessairement ingérable.

¹⁶ Mais il est aussi vrai qu'un projet de service peut inversement canaliser les mécontentements pour aider à résoudre un blocage interne.

¹⁷ Lionel Chaty, « Regard rétrospectif sur l'analyse d'une politique publique : le rapport Serieyx, entre évaluation et outil de modernisation », *Politiques et Management Public*, vol. 14, septembre 1996, n°3, p. 141.

Les points forts de la réforme

Le premier point fort incontestable de la réforme est la *mobilisation* qu'elle a suscitée dans l'administration. On vient effectivement de voir que la réforme a affecté des services administratifs aussi différents que des rectorats et des préfetures, des centres des impôts et des tribunaux administratifs, des directions départementales de l'Équipement et des écoles, des musées et des hôpitaux, etc.

Le premier succès de la réforme aura donc été de *démentir le stéréotype d'une fonction publique figée dans ses pratiques et rétive au changement*. On conviendra à cet égard avec Luc Rouban que « c'est sans doute dans cette transformation culturelle que la portée de la modernisation est la plus grande. »¹⁸

Rien n'était pourtant acquis à l'avance à la réforme Rocard et elle aurait pu connaître un modeste sort (identique à l'initiative des « cercles de qualité » expérimentés en 1986), surtout si l'on conserve à l'esprit qu'il s'agissait d'une réforme reposant non pas sur une norme réglementaire imposée mais au contraire sur une démarche contractuelle et volontaire de la part des services. Or les chiffres précédents ont montré que l'on avait bel et bien assisté à une réelle *réappropriation de la réforme par les services*.

Cette réception positive de la réforme se trouve nettement confirmée par les enquêtes réalisées auprès des cadres supérieurs de la fonction publique¹⁹. Ainsi, les projets de service ont été jugés « nécessaires » ou « utiles » par 80% des personnes interrogées dans les grands corps administratifs, par 84% des personnes interrogées dans les services centraux et par 93% des personnes interrogées dans les services déconcentrés. De même, les centres de responsabilité ont été jugés « nécessaires » ou « utiles » par 82% des personnes interrogées dans les grands corps administratifs et par 85% des personnes interrogées dans les services centraux et dans les services déconcentrés.

Si l'on en vient maintenant à la gestion des services elle-même, et si l'on en croit les résultats de l'enquête réalisée auprès des responsables des projets de service, *ceux-ci ont estimé à 60% que les projets avaient contribué à améliorer la productivité du service et le service aux usagers*.

D'autres améliorations sectorielles sont venues confirmer ce diagnostic d'ensemble : tendances observées au décloisonnement entre les unités administratives, réduction du nombre de dysfonctionnements internes, raccourcissement des délais.

Enfin, ces aspects positifs des projets de service ont vu leurs effets démultipliés lorsqu'ils ont été accompagnés d'un ou de plusieurs autres volets de la modernisation : l'informatisation des services, une plus grande autonomie de gestion budgétaire (lorsque le projet de service a pu s'inscrire dans le cadre d'un centre de responsabilité), la formation au management des cadres supérieurs et des agents en général.

¹⁸ Luc Rouban, *La Fonction Publique*, La Découverte, Paris, 1996, p. 109.

¹⁹ Cf. Luc Rouban, *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, La Documentation Française, Paris, 1994.

Les points faibles de la réforme

Un des premiers facteurs de dérive de certains projets de service a été une carence de rigueur dans la gestion des projets, confinant dans certains cas à «*une véritable incompétence managériale*»²⁰. En premier lieu, lorsque les objectifs furent mal définis, définis de manière vague ou trop nombreux, la conduite du projet s'est révélée erratique. En second lieu, la gestion des groupes de travail censés mobiliser les agents a pu faire grandement défaut²¹. Le rapport Serieyx a ensuite incriminé «*une grave insuffisance d'instruments de mesure de l'activité, des coûts et des résultats dans les services*» (p. 84). Certes, les auteurs du rapport ont été à leur tour critiqués pour leur «*fascination*» à l'égard d'indicateurs de «*performance*» plus ou moins bien définis et utilisés²². Il n'en reste pas moins que *l'évaluation des projets de service a souvent été insuffisante* : «*De nombreuses démarches se sont ainsi enlisées au fil du temps, sans que l'on ait pris soin de valoriser auprès de l'ensemble des agents et auprès de l'environnement du service les réalisations accomplies, ni de mesurer ce qu'il restait à mettre en œuvre.*» (rapport Serieyx, p. 84).

Un second point faible de la réforme a été *l'inégalité de la démarche participative*. Certes, toutes les catégories d'agents ont participé aux groupes de travail organisés dans le cadre des projets de service, aboutissant à un «*brassage*» des catégories et des statuts. Cette démarche participative a toutefois trouvé ses limites, se montrant, dans les quatre cas étudiés par E. Friedberg, «*incapable de transcender les différents conflits interservices, les cloisonnements organisationnels, les résistances hiérarchiques, l'hyperspécialisation des tâches*» (p. 249).

D'une manière générale, *la réforme a été essentiellement conçue, portée et gérée par les cadres supérieurs*, soucieux d'assurer la *visibilité* de leur service dans la dynamique de la modernisation²³. En revanche, les *agents de base*, bien que motivés par la perspective d'un espace d'initiatives élargi dans leur travail quotidien, ont pu éprouver, dans un certain nombre de cas, des difficultés à intégrer leurs préoccupations dans les projets de service. Concernant enfin les *cadres intermédiaires*, Luc Rouban a noté une certaine méfiance de leur part, fondée sur la crainte d'une perte d'autorité : «*Les projets de service notamment, ont ainsi créé des situations de contact direct entre les agents d'exécution et les responsables, déstabilisant la hiérarchie intermédiaire.*»²⁴

²⁰ Commentaire d'E. Friedberg, à partir des quatre études de cas qu'il a réalisées, cf. rapport Serieyx, p. 260.

²¹ Le fonctionnement des groupes de travail dans quatre projets de service donne lieu aux observations suivantes de la part d'E. Friedberg : «*Dans la plupart des cas, les groupes de travail sont livrés à eux-mêmes, sans suivi, ni appui extérieur. Ils tournent à vide, oublient les objectifs initiaux et le souci d'opérationalité et, in fine, sont souvent improductifs. Les réunions tournent à l'étalage des opinions personnelles et des divergences de vue. Les débats s'enlisent et ne permettent pas d'avancer. Les conclusions précédemment admises sont remises en cause à chaque nouvelle réunion. (...) La plupart des groupes cessent d'exister sans avoir pu aboutir à des propositions ou à des actions concrètes.*» (rapport Serieyx, p. 251).

²² Sur cette accusation, voir J. Dejean, V. Bourassin et K. Mortreux, «*Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs*», *Politiques et Management Public*, vol. 16, juin 1998, n°2.

²³ Certains en ont d'ailleurs été largement récompensés du point de vue de leur carrière, tel ce chef de service promu du jour au lendemain dans un cabinet ministériel pour avoir, avec un succès médiatique certain, assuré le pilotage d'un projet de service. Cf. Lionel Chaty, *L'administration face au management*, op. cit., p. 112.

²⁴ *Idem*, p. 110.

Une troisième limite enfin au succès des projets de service et des centres de responsabilité a été la *focalisation d'une bonne partie des énergies sur la dimension interne à l'administration*, reléguant au second rang l'amélioration des prestations de services offerts aux usagers, et négligeant ainsi un volet pourtant essentiel de la circulaire Rocard (dont le IV était intitulé : *Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers*). Cette inversion des priorités apparaît clairement dans le rapport Serieyx : plus de 65% des responsables de service interrogés ont affiché « l'amélioration de l'efficacité interne » comme « objectif très prioritaire », et ils ont été moins de 50% à mettre au même rang de priorité « l'amélioration du service aux usagers ». Et a posteriori, près de 59% estimaient que « l'objectif le mieux atteint » avait été l'amélioration de l'efficacité interne, tandis que 36% seulement plaçaient l'amélioration des relations avec les usagers comme l'objectif le mieux atteint. La réforme a donc été davantage menée pour répondre à la question interne « améliorer l'efficacité interne, pour quoi ? » plutôt qu'à la question externe « pour qui ? ». A ce titre, le rapport Serieyx a pu parler des usagers comme des « passagers clandestins » des projets de service (p.102).

La réforme n'a donc pas été sans points faibles. Pour y remédier, le rapport Serieyx a listé 36 recommandations pour l'avenir. Encore fallait-il toutefois que la réforme eût un avenir politique.

Les suites de la réforme : la « contractualisation », nouvel instrument de la « responsabilisation » ?

Après les deux années de lancement politique de la réforme, les changements de gouvernement et de priorités se sont traduits par un certain relâchement dans le pilotage politique de la réforme. Ce constat – édulcoré dans la version finale du rapport Serieyx – était clairement mis en avant dans la version initiale du rapport : « L'impulsion politique des Premiers ministres, forte au cours des deux années de lancement de la démarche, s'est relâchée par la suite (...) Conçu à l'origine pour s'inscrire sur une durée d'au moins dix années, le chantier de la rénovation du service public n'a bénéficié d'un engagement actif des Premiers ministres successifs que pendant un laps de temps relativement court »²⁵.

Toutefois, le thème de la responsabilisation de l'administration a fait l'objet d'un regain d'intérêt de la part du gouvernement Juppé en 1995. En témoigne sa circulaire du 26 juillet 1995 *relative à la réforme de l'Etat et des services publics* qui accorde une large place aux thèmes de la responsabilisation et de la déconcentration de la gestion au niveau des services. Alain Juppé a alors reconnu « les progrès réalisés ces dernières années dans le cadre des centres de responsabilité » au point de demander « à chaque ministre de prendre les dispositions nécessaires pour que l'ensemble de ses services déconcentrés fonctionnent selon ces règles de gestion d'ici à la fin de l'année 1996 ».

Sous cette impulsion, la déconcentration financière a été poursuivie en 1995-97 dans le cadre de la relance - périodique en France - du processus de déconcentration administrative. A partir de 1995, le regroupement des crédits de fonctionnement

²⁵ Cf. L. Chaty, « Regard rétrospectif sur l'analyse d'une politique publique : le rapport Serieyx, entre évaluation et outil de modernisation », *Politiques et Management Public*, vol. 14, septembre 1996, n°3, p. 138.

courant dans une enveloppe budgétaire unique a ainsi été généralisé dans les administrations déconcentrées. La réforme du contrôle financier des administrations déconcentrées – substitution du contrôle a posteriori au contrôle a priori - a été également étendue à l'ensemble du territoire au 1er janvier 1997.

D'une manière générale, la dynamique des projets de service et des centres de responsabilité a trouvé une continuité dans un nouvel instrument, les «*contrats de service*», lancé par une circulaire du 12 juillet 1996 émanant du ministère de la Fonction publique et du ministère de l'Economie et des Finances. Le but des contrats de service est de dépasser les insuffisances persistantes des relations entre administrations centrales et administrations déconcentrées (manque de circulation de l'information, absence d'évaluations, etc.).

Concrètement, les contrats de service sont signés entre les administrations centrales et les services déconcentrés pour une durée de trois ans, sur la base du volontariat. La circulaire du 12 juillet 1996 a prévu un «*cahier des charges*» type fixant les buts et les modalités du contrat de service. Les services déconcentrés s'engagent sur des «*missions*» précisément définies. Les résultats obtenus au regard de ces missions doivent être ensuite analysés et mesurés : à cet égard, la prise en compte de la qualité des services rendus aux usagers doit être «*au cœur des objectifs*» et mesurée notamment par des enquêtes de satisfaction auprès du public.

En échange de ces engagements, les services déconcentrés peuvent bénéficier d'une autonomie de gestion budgétaire élargie. En particulier, lorsqu'un ministère bénéficie d'une projection budgétaire pluriannuelle dans le cadre de la préparation de la loi de finances, les services déconcentrés peuvent obtenir eux-mêmes une projection pluriannuelle de leur budget global dans le cadre du contrat de service, ceci permettant le développement de la gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs. Des «*retours collectifs*» portant notamment sur les conditions de travail et des retours financiers en faveur des agents peuvent être mis en œuvre sur la base d'économies réalisées dans le cadre du budget global du service. Enfin, il est spécifié dans la circulaire que les chefs de service associeront les responsables des entités composant le service, et ceux-ci les agents aux propositions de répartition des moyens.

On le voit, sur plusieurs aspects importants (priorité accordée à la qualité du service rendu à l'utilisateur, nécessité de l'évaluation des résultats, réaffirmation de la dimension participative) les contrats de service ont pour ambition de tirer les leçons de certains échecs des réformes précédentes.

Même s'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact des «*contrats de service*», il ne semble pas que la formule ait bénéficié d'un engouement massif. En octobre 1998, quelques contrats de service avaient été notamment signés au ministère de l'Education nationale et au ministère de l'Industrie.

Le développement de la *contractualisation* est toutefois plus important si on élargit la notion à l'ensemble des formes de négociations entre administrations centrales et administrations déconcentrées pratiquées par différents ministères («*plans objectifs moyens*» au ministère de l'Equipement, «*engagements*» au ministère de l'Agriculture, «*diagnostics-plans d'action*» à la Direction générale des impôts, etc.²⁶)

²⁶ Cf. DGAFP, *La contractualisation et ses acteurs : capitaliser les acquis pour de nouvelles perspectives*, compte rendu de la journée d'études du 21 novembre 1997. Document non publié.

En dépit d'une relative incertitude juridique quant à la portée de la notion de « contrat » dans le cadre d'une relation hiérarchisée entre deux administrations, la contractualisation apparaît aujourd'hui comme l'un des vecteurs importants de la responsabilisation. Dernier acte en date dans le processus de modernisation administrative en France, la circulaire Jospin du 3 juin 1998 qui invite les ministres à définir des *programmes pluriannuels de modernisation*, recommande le développement de la contractualisation interne avec les services déconcentrés...

Au total, sous des formes diverses et renouvelées (projets de service, centres de responsabilité, contrats de service et autres instruments de négociation entre administrations centrales et administrations déconcentrées), la dynamique de la responsabilisation lancée par la circulaire Rocard de 1989 a survécu à son promoteur en parvenant à s'inscrire dans la continuité au travers des alternances politiques.

2. “Humaniser le monstre froid” ou comment rapprocher l’administration du citoyen

Les enjeux d’une politique de rapprochement entre l’administration et les usagers

On l’a vu, l’un des points faibles de la dynamique des projets de service avait été l’insuffisante prise en compte des rapports entre l’administration et les usagers. Cette dimension « externe » de la modernisation administrative a fait l’objet, notamment à partir de l’alternance politique de 1993, d’un surcroît d’attention. L’amélioration des relations entre l’administration et les usagers – avec l’objectif officiel de rendre l’administration et les services publics plus accessibles aux citoyens et plus conformes à leurs attentes - est ainsi devenu un thème central de la réforme de l’Etat sous les gouvernements Balladur et Juppé (1993-97)²⁷. Il est peu discutable que l’attraction exercée auprès de ces gouvernements d’inspiration néo-libérale par le modèle du secteur privé (et par les réformes du secteur public dans le monde anglo-saxon) a favorisé l’idée de rapprocher la relation administrations/usagers de la relation entreprises/clients, comme en témoigne notamment toute la réflexion engagée sur le développement de la qualité (cf. infra).

Au-delà de cette philosophie politique générale, on peut repérer en fait trois enjeux dans le recalibrage de la modernisation sur la dimension externe de la relation à l’usager. Un premier enjeu a été la lutte contre les sources d’insatisfaction traditionnelles des usagers dans leurs relations avec l’administration et les services publics : surréglementation, complexité des formalités administratives, longueur des procédures, anonymat des agents en relation avec le public, insuffisante implication de ces agents en matière d’accueil, d’écoute et d’orientation des usagers, etc. Un deuxième objectif a été d’élever le niveau et la qualité des prestations délivrées par les administrations et les services publics, pour tenir compte des conditions socio-politiques d’une citoyenneté de plus en plus exigeante vis-à-vis des institutions publiques²⁸. Un troisième objectif enfin a été d’adapter l’administration et les services publics à un public également de plus en plus hétérogène, en ciblant notamment les efforts sur les catégories « précaires » (chômeurs, bénéficiaires du RMI, sans domicile fixe...), les populations d’origine immigrée et toutes les catégories exposées à un risque de « rupture avec l’administration »²⁹.

De la simplification des procédures administratives à la codification du droit

La complexité, l’opacité et la lourdeur des procédures et formalités administratives figurent en bonne place dans les représentations collectives (négatives) de l’administration en France : selon un sondage réalisé en 1995, la simplification des formalités administratives figure au premier rang parmi les attentes

²⁷ Cf. le rapport élaboré sous la direction du ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l’Etat et de la Décentralisation (DGAFP), *Réussir la relation avec l’usager*, juin 1997, 66 pages.

²⁸ Le rapport précité parle ainsi d’une « conscience citoyenne plus forte » (p. 12).

²⁹ Terme utilisé devant nous par une fonctionnaire ayant notamment travaillé au sein du Commissariat à la réforme de l’Etat sur les modalités de « médiation sociale et culturelle » entre l’administration et les usagers précaires.

des usagers³⁰. Toutefois, accéder à cette requête – c'est-à-dire la considérer comme légitime - n'est pas neutre pour l'Etat. Un acte politique substantiel est en effet réalisé lorsque l'Etat accepte l'idée que la complexité des procédures administratives n'est pas due qu'à la « richesse » du droit administratif français et à la complexité des situations sociales à laquelle est confrontée l'action publique, mais aussi à des défauts inhérents aux administrations, comme leur propension à la « surréglementation », leur lenteur à agir, le cloisonnement entre elles, etc.

Ce constat a amené de nombreuses administrations à prendre des initiatives de simplification et d'accélération des formalités administratives les plus courantes : suppression d'un certain nombre de régimes d'autorisation administrative préalable, délivrance accélérée (en moins d'une heure) des cartes grises et des passeports dans un certain nombre de préfetures, simplification des formalités d'état civil (décrets du 18 septembre 1997), mise en place au 1er janvier 1997 dans l'ensemble des départements d'un dispositif accéléré des sommes dues par l'Etat³¹, équipement des administrations en terminaux de paiement électronique pour faciliter le règlement par carte bancaire dans les services publics, « déclaration commune sur l'accueil » signée le 16 juin 1994 entre le ministre de la Fonction publique et les responsables des grandes entreprises publiques et des services publics pour orienter l'accueil des usagers vers une démarche d'aide personnalisée en matière de formalités administratives, etc.

A plus long terme, la simplification des procédures administratives passe également par l'achèvement d'un chantier de taille : la *codification* du droit français, qui vise à un ordonnancement thématique des textes existants (quelque 8 000 lois et 80 000 décrets actuellement en vigueur), le but étant d'améliorer l'intelligibilité du droit pour les citoyens. Engagée depuis 1989, la démarche de codification a conduit la Commission supérieure de codification à arrêter le 4 décembre 1995 un programme très ambitieux de codification générale du droit français pour la période 1996-2000, qui doit aboutir à la constitution d'une quarantaine de codes d'ici au début du siècle prochain. Si certains codes doivent seulement faire l'objet de compléments (code civil, code pénal), d'autres codes anciens nécessitent une refonte en raison de l'évolution de la matière (code électoral, code des marchés publics, code général des impôts, code de la route, code du commerce, code de l'urbanisme, etc.), d'autres enfin sont des codes nouveaux à constituer (code de l'éducation, code de la magistrature, code des pouvoirs publics constitutionnels, code de la santé publique, etc.). Le travail engagé est gigantesque et devrait prendre beaucoup plus de temps que prévu³².

Démarches « qualité » et « engagements de service »

Au-delà de la simplification des procédures administratives et de la codification du droit, un volet important de la politique de rapprochement entre services publics et usagers a consisté, notamment sous le gouvernement Juppé, à rechercher le développement de la « qualité » des services. Renvoyant à l'expérience des « cercles de qualité » lancée dix ans plus tôt sous le gouvernement Chirac, le développement de la qualité dans les services publics a fait l'objet d'une réflexion renouvelée sous

³⁰ Sondage réalisé par l'institut IFOP pour le compte de la DGAFP, mentionné dans le rapport précité.

³¹ Une circulaire du Premier ministre du 6 novembre 1996 prévoit qu'en cas de non-paiement dans le délai normal, le règlement peut être obtenu dans un délai de quinze jours après la réclamation.

³² Selon un membre de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat que nous avons interrogé.

l'impulsion du Commissariat à la réforme de l'Etat et d'un « réseau interministériel pour l'amélioration du service aux usagers » constitué le 20 mai 1996 sous l'égide de la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (DGAFP). De fait, se nourrissant d'une conceptualisation d'abord forgée dans les entreprises du secteur privé puis expérimentée via le « nouveau management public » dans d'autres pays, s'appuyant sur des outils d'évaluation standardisés (« Prix français de la qualité » mis au point par le ministère de l'Industrie, modèle de la *European Foundation for Quality Management*), la réflexion sur le développement de la qualité dans les services publics français a été beaucoup plus poussée qu'elle ne l'avait été dix ans plutôt³³. Services publics et administrations en général ont ainsi été exhortés à (ré)orienter leurs activités et à (re)mobiliser leur personnel autour de l'impératif fondamental de satisfaction des usagers, notamment en élaborant des « chartes de qualité » et des « engagements de service » qui annoncent clairement leur déontologie professionnelle et la qualité des services fournis.

Dans la pratique, ce sont d'abord les exploitants publics à caractère industriel et commercial qui se sont impliqués dans des « engagements de service »³⁴. Electricité de France/Gaz de France dès 1994 et France Telecom en 1995 ont ainsi adopté des engagements de service comportant notamment la rapidité et la ponctualité d'intervention au domicile des usagers, moyennant compensation financière en cas de non-respect de ces engagements (chèque de 150 FF pour EDF, abonnement gratuit de deux mois pour France Telecom). France Telecom a par ailleurs mis en place une démarche d'auto-évaluation en interne fondée sur le modèle de la *European Foundation for Quality Management* concernant les résultats et les facteurs de tenue des engagements. La Société nationale des chemins de fer (SNCF) s'est également engagée sur la ponctualité des trains et a proposé un remboursement partiel des billets en cas de retard (jusqu'à la moitié du prix du billet pour un retard supérieur à 1 heure).

Plusieurs organismes sociaux ont aussi adopté des engagements de service. L'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) s'est ainsi engagée sur la qualité de son accueil et l'offre d'une orientation personnalisée, tout en procédant à des enquêtes nationales et locales régulières pour évaluer les attentes de la part des demandeurs d'emploi et des entreprises. La Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse (CNAV) s'est engagée sur 7 services dont notamment la communication en deux semaines du relevé de carrière de tout allocataire.

Produits d'une adaptation de la démarche qualité aux services publics à la française, les « engagements de service » ont donc progressé, mais davantage dans les services publics à caractère industriel et commercial et dans les organismes sociaux que dans les administrations de l'Etat et des collectivités territoriales, où la démarche s'est plutôt centrée sur l'amélioration de l'accueil des usagers³⁵.

³³ Cf. Commissariat à la réforme de l'Etat, *Développer la qualité du service, chartes qualité et engagements dans les services publics*, La Documentation Française, 1997, 110 pages.

³⁴ Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, *S'engager sur le service, réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les services publics*, septembre 1996, 50 pages.

³⁵ Cf. le compte rendu de la journée d'études du 24 avril 1998 sur le thème « Améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur » publié par la DGAFP.

Politique du « guichet unique » et médiation sociale

La politique du « guichet unique » constitue une autre dimension de l'action publique en vue de l'amélioration de l'accès des usagers aux administrations et services publics. Concrètement, cette politique vise à regrouper en un même lieu géographique les antennes de plusieurs services publics et administrations. L'objectif fonctionnel de cette politique est de développer une coopération de proximité entre divers administrations et services publics de manière à fournir une structure de service public « polyvalente » permettant une prise en charge approfondie des démarches des usagers. En outre, dans la mesure où cette politique de guichet unique vise surtout à renforcer la présence de services publics dans des zones économiquement et socialement défavorisées (zones rurales menacées de désertification, zones urbaines de banlieue), elle comporte une indéniable fonction de *médiation sociale* entre l'administration et les usagers. En fait, la généalogie de cette politique de « guichet unique » oblige à distinguer les zones urbaines de banlieue qui relèvent de la politique dite de la ville et les zones rurales qui relèvent de la politique d'aménagement du territoire.

En zone urbaine, les premières initiatives de type « guichet unique » apparaissent au cours de l'année 1992 avec la création de « *services publics de quartier* » (circulaire conjointe du ministre de la Fonction publique, du ministre de la Ville et du ministre de l'Intérieur du 29 novembre 1991). Ces services publics de quartier doivent, selon la circulaire, développer des « relations de proximité » avec les usagers, une coopération et un « travail en réseau » entre les administrations de l'Etat, des collectivités locales, et les organismes concourant au service public (ANPE, HLM, Poste, organismes de sécurité sociale...). Ces services publics de quartier doivent en outre s'insérer dans les dispositifs de « développement social des quartiers » (DSQ) mis en place dans le cadre de la nouvelle politique de la ville. Plusieurs villes s'engagent alors dans ces expériences qui sont suivies de près par la Délégation interministérielle à la ville. C'est notamment le cas de la ville d'Amiens qui expérimente trois « services publics de quartier », lesquels font l'objet d'une évaluation positive par la Commission pour la simplification des formalités (Cosiform) qui recommande la multiplication de ce type d'expériences dans d'autres zones urbaines « sensibles »³⁶. Cette expérimentation de guichets uniques de services publics avec fonction de médiation sociale est alors poursuivie sous la dénomination de « *plates-formes de services publics* » dans le cadre du « pacte de relance pour la ville » (circulaire du ministre de l'Aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration du 28 mars 1996).

En zone rurale, la logique est différente, puisqu'il s'agit de répondre au problème de la désertification. Le fonctionnement des services publics devient très coûteux dans les zones affectées par le dépeuplement. Les supprimer purement et simplement répond au souci d'économie budgétaire, mais cette solution a de nombreux inconvénients : elle accélère la tendance à la désertification, écorne le principe d'égal accès de tous aux services publics et a un coût symbolique et politique parfois retentissant. Pour ces raisons, le gouvernement Balladur décrète en 1993 un « moratoire » sur la fermeture des services publics en milieu rural, tout en incitant les acteurs locaux à trouver des solutions alternatives (circulaire du Premier ministre du

³⁶ Commission pour la simplification des formalités, *Rapport d'activité 1994-97*, La Documentation Française, 1998, pages 151-154.

10 mai 1993). Des expériences de regroupement de services publics menées dans diverses zones rurales depuis 1992 font alors apparaître cette solution comme une alternative intéressante à la fermeture des services publics. Le comité interministériel de développement et d'aménagement rural du 30 juin 1994 entérine ce type d'expériences sous la dénomination de « *points publics* » en milieu rural. L'objectif est de créer 200 points publics en trois ans (1994-97) dans les « territoires ruraux de développement prioritaire », avec un budget total cumulé de 55 millions de FF. Une circulaire conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la Fonction publique du 8 août 1994 en précise les modalités à l'intention des préfets qui sont chargés d'impulser la dynamique, et un guide méthodologique détaillé est édité et diffusé l'année suivante par la DGAFP et la DATAR³⁷. Sur place, l'animation et la gestion des points publics sont confiées de manière variable à des communes, à des structures intercommunales, à des associations, et plus rarement à un service déconcentré de l'Etat ou à un établissement public. Le bilan global est substantiel mais reste en deçà des objectifs quantitatifs prévus (65 points publics créés au lieu de 200).

Dernière étape en date de la politique du « guichet unique », les « *maisons des services publics* » incarnent une tentative de fédération sous une forme unique des expériences lancées en zone rurale et en zone urbaine. C'est un comité interministériel pour la réforme de l'Etat du 29 mai 1996 qui a décidé la création de ces maisons des services publics. Une circulaire du 1er août 1996 du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation à destination des préfets en a ensuite fixé les modalités. Après une identification des besoins concluant à l'intérêt de créer une maison des services publics, les préfets peuvent passer une *convention* avec les collectivités locales et tous les organismes désireux d'être représentés dans la structure commune : organismes sociaux (Agence nationale pour l'emploi, organismes de sécurité sociale, etc.), établissements et exploitants publics (Poste, EDF, GDF, France Telecom, SNCF, etc.), associations poursuivant un but d'intérêt général... Dans chaque département, les préfets désignent un fonctionnaire chargé de suivre personnellement la mise en place des maisons des services publics. Le Commissariat à la réforme de l'Etat, la DGAFP et la Délégation interministérielle à la ville apportent un appui technique. Des moyens financiers sont alloués aux préfets sur le fonds pour la réforme de l'Etat pour contribuer au financement des maisons des services publics. Enfin, les maisons des services publics doivent faire l'objet d'une évaluation continue au niveau national, sur la base des informations transmises par les préfets.

Les objectifs des maisons des services publics sont les mêmes que dans les deux types d'expériences précédentes : faciliter l'accès des usagers aux services publics dans les zones rurales en voie de désertification et en zone urbaine « sensible », accroître la coopération de proximité entre les services publics, assurer une meilleure polyvalence dans la prise en charge des démarches administratives des usagers. D'une manière plus générale, il s'agit de « *réaffirmer la présence de l'Etat dans les zones défavorisées* » selon le texte de la circulaire. La fonction des maisons des services publics, enrichie des enseignements tirés des expériences des années précédentes, est donc plus que jamais une fonction de *médiation sociale* entre les services publics et les usagers précaires (un profil de poste de « facilitateur administratif », à la charnière

³⁷ DGAFP/DATAR, *Les points publics en milieu rural*, mai 1995, 125 pages.

du conseiller administratif et du travailleur social, est d'ailleurs spécialement défini pour animer les maisons des services publics).

Entre 1996 et 1998, 126 projets de maisons des services publics ont été financés sur le fonds pour la réforme de l'Etat, pour un total d'environ 25 millions de FF. Sur ces 126 projets, la situation était la suivante au 15 septembre 1998 :

- 88 maisons des services publics étaient en fonctionnement ou en cours de réalisation ;
- 13 étaient en attente de décision ;
- 25 projets sont restés sans suite.

La vocation essentiellement sociale des maisons des services publics se confirme largement à l'examen des chiffres, puisque 72% des structures créées en zone urbaine et 90% de celles créées en zone rurale rassemblent des services publics dans le domaine de l'emploi et des prestations sociales.

Les maisons des services publics, dernière concrétisation de la politique de guichet unique et de médiation sociale, peuvent donc être considérées comme une initiative importante pour peu qu'elles soient pérennes. Or le *projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration* leur donne une assise législative. Examinons donc maintenant ce projet de loi qui vient coiffer l'ensemble des mesures de rapprochement entre les administrations et les usagers qui ont été analysées précédemment.

Le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations³⁸

L'initiative d'un projet de loi sur le thème des relations entre les administrations et les citoyens remonte au second semestre 1996 : le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation du gouvernement Juppé, Dominique Perben, avait alors confié au Commissariat à la réforme de l'Etat la préparation d'un projet de loi sur « l'amélioration des relations entre les administrations et le public ». Le texte fut avalisé par le gouvernement et présenté au Parlement au printemps 1997, mais le vote fut interrompu par la dissolution de l'Assemblée nationale. Il fut néanmoins repris - moyennant quelques apports et un nouveau titre - par le nouveau ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation du gouvernement Jospin, Emile Zuccarelli. Adopté par le Conseil des ministres du 13 mai 1998, le projet de loi a été transmis le même jour à l'Assemblée nationale. Pour des raisons de surcharge du calendrier parlementaire, il n'a pas encore été examiné par les deux assemblées et ne devrait pas l'être avant l'été 1999, mais la relative continuité du projet - du gouvernement Juppé au gouvernement Jospin - en fait un dossier peu susceptible de soulever des polémiques politiques qui seraient rédhibitoires à son adoption.

Le projet de loi comporte 28 articles³⁹. L'exposé des motifs est intéressant dans la mesure où il reconnaît comme légitimes et d'une manière peu voilée un certain

³⁸ Les autorités administratives concernées par ce projet de loi sont les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif. Le projet de loi ne concerne pas les services publics industriels et commerciaux.

nombre de critiques fondamentales traditionnellement adressées aux administrations publiques en France : « Les citoyens et les entreprises, malgré les efforts engagés, et ceux déployés par les agents publics, perçoivent encore les administrations comme *lointaines et impersonnelles*. Il leur est fait reproche de ne pas répondre aux demandes qui leur sont adressées ou de le faire trop souvent encore, *très lentement*. Il leur est aussi fait grief d'être *excessivement cloisonnées*, de *faire supporter aux citoyens le poids de la complexité de leur organisation*. Enfin, elles ne sont *pas assez à l'écoute de leurs usagers*. (...) En outre, les règles de droit et les procédures administratives sont parfois *inutilement complexes, voire désuètes* ; les citoyens et les entreprises peuvent en être *pénalisés*. »⁴⁰ Le projet de loi est donc présenté comme ayant pour objet de « rendre les administrations plus accessibles, proches, transparentes, simples et efficaces » et, par là même, de permettre un « renforcement de l'Etat de droit et de la démocratie. »

Les dispositions du projet de loi sont assez disparates et renvoient aux divers chantiers évoqués précédemment.

De nombreuses dispositions apportent des améliorations concrètes dans les relations courantes entre administrations et usagers : levée de l'anonymat des agents dans les services publics, obligation pour l'administration d'accuser réception des demandes dont elle est saisie, obligation de transmettre vers l'autorité compétente les demandes mal dirigées, renforcement des procédures contradictoires préalables aux décisions défavorables prises par l'administration, obligation pour l'administration de consulter le public concerné par la construction d'un ouvrage public, raccourcissement de quatre à deux mois du délai imparti aux administrations pour statuer sur la demande d'un usager, clarification des situations dans lesquelles le silence de l'administration vaut rejet ou au contraire approbation implicite, systématisation de la règle du « cachet de la poste faisant foi » pour les envois de documents et les règlements aux administrations, raccourcissement de quatre à deux mois du délai d'exécution des paiements dus par l'administration aux usagers. Par ailleurs, le projet de loi prévoit une harmonisation des lois existantes relatives à l'accès aux documents administratifs, à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et aux archives publiques, notamment dans le but de faciliter l'accès aux documents administratifs et aux archives publiques.

Un certain nombre d'autres dispositions, complémentaires, sont enfin plus spécifiques.

La *codification* du droit existant reçoit une consécration législative et le projet de loi prévoit que le gouvernement déposera chaque année sur le bureau de chaque Assemblée un rapport sur l'état d'avancement du processus de codification.

Des dispositions prévoient des mesures visant à étendre la *transparence financière* d'un certain nombre d'organismes (obligation faite à tous les organismes publics ou

³⁹ La brève présentation que nous faisons ci-après du projet de loi se fonde sur l'examen du texte lui-même, sur un entretien réalisé à la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat et sur la lecture de l'*étude d'impact* du projet de loi (étude d'une centaine de pages qui détaille les motivations et les incidences juridiques, sociologiques et budgétaires prévues pour chaque disposition, conformément à une pratique expérimentée depuis 1996 pour les projets de loi et les projets de décret en Conseil d'Etat).

⁴⁰ Les passages en italique sont soulignés par nous.

gérant des fonds publics de publier leurs comptes, extension du nombre des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes).

Un article concerne le *Médiateur de la République* : il lui accorde un pouvoir d'auto-saisine pour constater de dysfonctionnements administratifs et proposer des réformes, et donne un statut législatif aux représentants départementaux dont le Médiateur s'est doté pour répondre à la croissance considérable des réclamations⁴¹.

Enfin, quelques dispositions du projet de loi concernent les *maisons des services publics*. Celles-ci doivent donc recevoir une consécration législative, facteur favorable à leur consolidation et à leur pérennisation, et leurs règles de fonctionnement sont précisées : elles doivent être constituées par l'Etat, une collectivité locale ou un établissement public, ne peuvent employer que des agents mis à disposition par ces autorités, et le responsable est dans tous les cas un fonctionnaire. Par ailleurs, dans le cas où la création d'une maison des services publics revêt une certaine ampleur, la possibilité est offerte de doter celle-ci de la personnalité morale en la constituant en groupement d'intérêt public.

On le voit, le projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations aborde la plupart des mesures initiées ces dernières années en matière de rapprochement des administrations et des usagers. Certaines dispositions du projet de loi se bornent à conférer une assise législative à un certain nombre d'expérimentations, d'autres dispositions en revanche complètent et prolongent les réalisations actuelles. Si ce projet de loi était adopté par le Parlement sans être modifié de manière fondamentale – scénario le plus vraisemblable – il devrait donner corps à la politique de rapprochement entre les administrations et les usagers. Devenant ainsi un chantier majeur de la réforme administrative en France, cette politique, reconnaissant peut-être pour la première fois de manière aussi claire comme légitimes un certain nombre de changements du fonctionnement administratif au profit des citoyens/usagers, devrait contribuer à réduire à la fois la réalité et l'image de la « bureaucratie » à la française.

⁴¹ Le Médiateur de la République, autorité administrative indépendante instituée par la loi du 3 janvier 1973, a reçu 43 000 réclamations en 1996.

3. L'évaluation des politiques publiques, serpent de mer d'un débat français

Troisième thème de réforme/modernisation de l'action publique que nous étudions ici, l'évaluation des politiques publiques connaît un sort particulier en France, puisqu'il s'agit d'un thème perpétuellement en débat depuis le début des années 1980. Evoquée sous le thème du « retard français » tout au long des années 1980, l'évaluation des politiques publiques a fait l'objet d'un « rattrapage » avec l'installation en 1990 du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques. Ce dispositif a fonctionné tant bien que mal sans parvenir à mettre un terme à de multiples controverses relatives aux finalités et à la méthodologie d'évaluation des politiques publiques. Finalement, nouvel avatar de ce débat récurrent, le dispositif interministériel de 1990 vient d'être supprimé et doit être remplacé par un nouveau dispositif.

Le « retard » français au début des années 1980

La France a été, à juste titre, considérée comme relativement retardataire par rapport à d'autres Etats occidentaux dans la consécration institutionnelle de l'évaluation des politiques publiques. Il est vrai que la mise en place d'instances générales, transsectorielles et interministérielles d'évaluation des politiques publiques n'a été opérée qu'en 1990. Il est donc légitime que l'on retienne généralement ce « moment » de l'histoire politico-administrative française comme la période charnière pour le développement de l'évaluation en France.

Pourtant, il faut tout de même rappeler que l'intérêt pour l'évaluation des actions publiques s'est diffusé progressivement dans la sphère politico-administrative à partir du début des années 1980. A cette époque, ce phénomène s'explique alors par la conjugaison d'au moins trois facteurs : la crise de l'Etat-Providence qui, en France comme ailleurs, suscite le souci d'une rigueur budgétaire accrue dans l'exercice de l'action publique, les limites rencontrées par les méthodes expérimentées jusque-là pour améliorer l'efficacité de l'action publique (principalement la Rationalisation des Choix Budgétaires), enfin l'influence exercée par les Etats qui avaient de longue date développé la pratique de l'évaluation (Etats-Unis notamment).

Ainsi, en France, dès 1983, les lois établissant le IX^{ème} Plan (1984-88) soulignent la nécessité de développer l'évaluation des politiques publiques. Jacques Delors en particulier, alors ministre de l'Economie, affiche son intérêt pour le développement de l'évaluation. Sous cette impulsion, la réflexion sur la notion même d'évaluation, sur les pratiques des autres pays industrialisés, sur la recherche d'une méthodologie, commence à s'amorcer dans la sphère politico-administrative. Un colloque organisé en décembre 1983 à l'ENA, avec le concours du ministère de l'Economie et des Finances, donne ainsi lieu à la publication d'une première étude, préfacée par Jacques Delors, qui ouvre le débat gouvernemental sur l'évaluation en France ⁴².

⁴² J.P. Nioche, R. Poinard (éds.), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984.

Cette analyse dresse alors le relatif « retard » de la France. Elle recense certes une croissance régulière du nombre d'études classées comme « évaluations de politiques publiques » depuis le début des années 1970, mais ne dénombre qu'une quarantaine d'études pour l'année 1983, chiffre très faible au regard de la multiplicité des champs d'action publique, d'autant qu'il s'agit pour l'essentiel d'initiatives très ponctuelles et dispersées⁴³. D'une manière générale, l'évaluation reste peu intégrée au travail gouvernemental : elle représente par exemple moins de 5% de l'activité d'expertise de la Direction de la prévision au ministère de l'Economie et des Finances au début des années 1980⁴⁴.

En outre, la pratique de l'évaluation est encore mal reconnue en tant qu'activité spécifique, elle est souvent mal définie dans ses méthodes et les « évaluations » recensées pratiquent volontiers l'approximation méthodologique et la *confusion des genres* entre études d'aide à la décision, contrôles administratifs de régularité ou de gestion, audits comptables, études d'impact, analyses coûts-avantages....

Pourtant, malgré ce flou méthodologique, on assiste, tout au long des années 1980, à la diffusion progressive de nouvelles pratiques et structures d'évaluation. Il faut notamment mentionner :

- *l'activité croissante d'évaluation de la Cour des comptes* à travers ses rapports sur l'impact de la politique menée en faveur des handicapés adultes (1982), de la politique charbonnière (1983), de l'aide aux entreprises (1986), de la sécurité routière (1987) ;
- le développement d'une *pratique intraministérielle de l'évaluation* comme l'illustre par exemple la création en 1987 d'une « Direction de l'évaluation et de la prospective » au ministère de l'Education nationale ;
- la *création d'instances indépendantes spécialisées* comme le Comité national d'évaluation des universités (1984), le Comité national de l'évaluation de la recherche (1989), le Comité national de l'évaluation médicale (1987).

Les rapports Deleau (1986) et Viveret (1989)

Parallèlement, la réflexion méthodologique sur l'évaluation progresse. Elle franchit un premier cap important avec, en 1986, le « rapport Deleau » publié par le Commissariat Général du Plan⁴⁵. Ce rapport représente en effet une avancée certaine dans la tentative de définir une méthodologie rigoureuse de l'évaluation des politiques publiques en France. Il propose d'abord une stricte définition du champ de l'évaluation, reposant sur une double distinction :

- distinction entre d'un côté *l'évaluation* comme mesure des effets *externes* de l'action publique et de l'autre les *contrôles administratifs* de régularité et de gestion à usage organisationnel interne,
- distinction entre d'une part l'évaluation *ex ante* des *effets attendus* d'une action publique et d'autre part l'évaluation *ex post* comme mesure a posteriori des *effets réels* d'une action publique.

⁴³ Incluant par exemple des initiatives comme le rapport au Parlement sur les effets de la loi Lang de 1981 sur le prix unique du livre ou les études réalisées en 1980-82 par le ministère de l'Environnement sur les effets de la réglementation relative à la gestion des déchets.

⁴⁴ J.P. Nioche, R. Poinard (éds.), *op. cit.*, p. 15.

⁴⁵ Cf. Commissariat Général du Plan, *Evaluer les politiques publiques*, La Documentation Française, Paris, 1986, 180 pages.

En second lieu, le rapport Deleau préconise l'instauration de la règle d'indépendance de l'évaluateur par rapport au(x) concepteur(s) de la politique évaluée pour garantir l'impartialité de l'évaluation. Enfin, il recommande l'adoption d'une véritable démarche en plusieurs étapes, applicable à différents types d'action publique⁴⁶. A cet égard, le rapport Deleau est allé assez loin dans la formalisation technique (préconisation d'indicateurs chiffrés, modélisation). Aussi, bien qu'ayant incontestablement fait avancer la réflexion publique française sur la méthodologie de l'évaluation, il a été critiqué pour sa croyance dans la capacité de la rigueur technique à ignorer les partis pris, les choix ou les biais politiques⁴⁷. Ironie de l'histoire, le rapport Deleau, commandé par un gouvernement socialiste, n'aura pas d'impact institutionnel en raison de l'alternance politique de 1986-88 (gouvernement Chirac).

La nomination de Michel Rocard comme Premier ministre en juin 1988 entraîne un regain déterminant de l'intérêt gouvernemental pour le développement de l'évaluation des politiques publiques. Le thème de l'évaluation est en effet affiché par le Premier ministre comme faisant partie de sa politique de modernisation administrative⁴⁸.

Dans un premier temps, Michel Rocard commande à Patrick Viveret un nouveau rapport visant à proposer un vaste dispositif institutionnel permettant d'institutionnaliser la pratique de l'évaluation des politiques publiques en France⁴⁹.

S'écarter de l'approche managériale du rapport Deleau, le rapport Viveret cherche à resituer la pratique de l'évaluation dans une *perspective dite « démocratique »*. Il recommande à cet effet la mise en place d'un pôle public indépendant, à travers la création d'un « Conseil national de l'évaluation » comprenant des représentants de l'administration, mais aussi du Parlement et du pouvoir judiciaire, de manière à garantir l'autonomie de l'instance par rapport au gouvernement. Une possibilité de saisine directe par les citoyens sous forme de pétition est même envisagée à terme. Certaines recommandations de ce rapport ne seront pas sans influence sur le Premier ministre, mais celui-ci décidera néanmoins d'ancrer le dispositif d'évaluation au sein du gouvernement.

La mise en place du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques en 1990

C'est un décret du 22 janvier 1990, signé par le Président de la République, par le Premier ministre et par plusieurs autres ministres (Economie et Finances, Fonction publique, Intérieur, Budget, Plan), qui institue *le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques*.

⁴⁶ Identification précise des objectifs affichés de l'action publique étudiée, de son environnement, des modalités de sa mise en oeuvre. Mesure des changements produits dans l'environnement avec recours à des indicateurs quantitatifs. Comparaison de la situation ex post avec la situation préexistante. Recherche d'imputation des changements intervenus à la politique menée ou aux modifications de l'environnement. Recherche affinée des modalités par lesquelles la politique a produit des effets.

⁴⁷ Cf. P. Duran, E. Monnier, A. Smith, « Evaluation à la française » in *Evaluation, The International Journal of Theory, Research and Practice*, vol. 1, n°1, juillet 1995, p. 47.

⁴⁸ Cf. le titre III de la « circulaire Rocard » du 23 février 1989 sur le renouveau du service public.

⁴⁹ P. Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1989. Dans le même temps, P. Viveret est chargé d'un autre rapport, de nature plus spécifique et pratique, sur l'évaluation du RMI (revenu minimum d'insertion).

Ce dispositif repose sur trois institutions :

- Un *Comité interministériel de l'évaluation* (CIME) : présidé par le Premier ministre, animé par le Commissariat Général du Plan qui en assure le secrétariat, ce comité interministériel décide du lancement d'évaluations interministérielles proposées par les ministres ou suggérées par le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, ou le médiateur de la République.
- Un *Conseil scientifique de l'évaluation* (CSE) : composé de 11 membres désignés pour un mandat de 6 ans par le Président de la République, cet organisme veille à la rigueur méthodologique des procédures d'évaluation interministérielles en amont et en aval (par un avis donné sur les projets d'évaluation avant qu'ils ne soient transmis au CIME et par un avis final rendu public sur les évaluations réalisées).
- Un *Fonds national de développement de l'évaluation* (FNDE), imputé au budget des services du Premier ministre (Commissariat Général du Plan) a pour rôle de contribuer à financer les évaluations décidées par le CIME.

La mise en place de ce dispositif, avec un soutien politique appuyé au plus haut niveau de l'Etat, a suscité beaucoup d'attentes au début des années 1990. L'expérience s'est toutefois révélée décevante à plusieurs titres.

Développement de l'évaluation ministérielle, marginalité de l'évaluation interministérielle

La création de ce pôle interministériel d'évaluation n'a pas suscité la dynamique que l'on attendait d'elle. Entre 1990 et 1993, le CIME n'a été réuni que trois fois, et seulement 19 évaluations ont été lancées dans le cadre du dispositif interministériel (dont 3 abandonnées en cours de route), ce qui aboutit à *4 évaluations en moyenne par an*⁵⁰.

Ce chiffre est très faible si on le compare aux 35 rapports que publie chaque année le « General Accounting Office » du Congrès américain ou à la centaine d'évaluations (ponctuelles il est vrai) publiées par la Cour des comptes néerlandaise. Le mode de fonctionnement du CIME s'est révélé problématique en raison de la difficulté fréquente éprouvée par les différents ministères représentés pour s'accorder sur le choix d'évaluations interministérielles pertinentes. Un conflit fréquent a notamment eu lieu entre le ministère de l'Economie et les « ministères dépensiers », ceux-ci reprochant à celui-là d'utiliser des évaluations pour réduire leurs budgets. En définitive - et c'est un aveu d'échec du dispositif - *le CIME n'a plus été réuni depuis 1993*, les évaluations à caractère interministériel étant décidées par des réunions interministérielles ad hoc, sanctionnées, le cas échéant, par un arbitrage du Premier ministre ou de son cabinet.

⁵⁰ Parmi les évaluations les plus importantes qui ont suivi la procédure interministérielle, on citera : La politique informatique de l'Etat (1992), La réhabilitation de l'habitat social (1993), Les services publics et les populations défavorisées (1993), L'insertion des adolescents en difficulté (1993), L'action sociale de l'Etat en faveur de ses agents (1995), La prévention des risques d'origine naturelle (1997), La maîtrise de l'énergie (1998).

Quant au Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), il a incontestablement fait progresser de manière très nette le débat méthodologique sur l'évaluation des politiques publiques en France⁵¹. Le CSE a d'abord joué un rôle important dans l'édiction de règles déontologiques pour garantir l'autonomie de l'instance chargée de l'évaluation, notamment la *composition équilibrée* de l'instance (représentant administrations, élus, usagers et experts) et la *liberté de travail* des évaluateurs par rapport au commanditaire durant l'évaluation.

Un autre mérite important de l'entrée du CSE dans le débat français sur la méthodologie de l'évaluation des politiques publiques a été de faire reconnaître la pluralité des méthodes possibles (analyse économétrique, enquête ethnométhodologique, enquête statistique, sociologie des organisations, etc.) *selon la nature des politiques publiques étudiées et les objectifs de l'évaluation*.

Cette activité intellectuelle importante du CSE ne lui a toutefois pas permis d'imposer sa légitimité « institutionnelle » auprès des différentes administrations commanditaires d'évaluations.

Cela ne signifie pas que la pratique de l'évaluation n'a pas progressé en France depuis le début des années 1990. Elle a effectivement progressé, mais sur une base *essentiellement ministérielle*, les ministères faisant d'abord appel à leurs ressources internes. Le ministère de l'Economie et des Finances a, par exemple, développé de puissantes capacités d'expertise autonomes en matière d'évaluation (études de la Direction de la prévision, de l'Inspection générale des finances, de l'INSEE, etc.). La plupart des autres ministères ont aussi consolidé leurs ressources d'expertise interne en évaluation :

- « Direction de l'évaluation et de la prospective » au sein du ministère de l'Éducation nationale, dont les effectifs dépassent 200 personnes ;
- « Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques » créée en 1992 au ministère du Travail ;
- « bureaux d'évaluation » créés dans toutes les directions du ministère de la Santé en 1992...

Par ailleurs, quand ils ne comptent pas sur leurs ressources internes, les ministères ont souvent tendance à solliciter des « comités de sages » ou des personnalités extérieures à l'administration⁵². En particulier, les « grandes évaluations » de politiques publiques, portant sur des sujets majeurs de société comme les évaluations de la « politique de la ville » ou de la politique du « revenu minimum d'insertion », ont été confiées à des organismes ad hoc (« Comité d'évaluation de la politique de la ville », « Commission nationale d'évaluation du RMI »).

Au total, le dispositif interministériel d'évaluation solennellement installé en 1990 s'est révélé relativement marginalisé par la pratique gouvernementale. Plus grave pour

⁵¹ Voir les rapports du CSE publiés à La Documentation Française, ainsi que l'article approfondi de S. Trosa, « Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation en France », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 10, septembre 1992, n°3.

⁵² En matière de politique du logement par exemple, bien que la procédure CIME-CSE ait été sollicitée pour deux évaluations, les rapports qui ont orienté de manière la plus décisive l'action gouvernementale depuis 1989 ont été ceux confiés à des personnalités (M.M. Bloch-Lainé, Lebègue, Geindre).

la crédibilité du système, il apparaît que *peu d'évaluations validées par le dispositif interministériel ont été suivies d'effets au niveau politique*. Un rapport de l'ENA reconnaît ainsi que les résultats des évaluations débouchent rarement sur des réformes politiques, n'ont que très rarement d'incidence sur les décisions budgétaires et que, en règle générale, « les décideurs gouvernementaux apparaissent peu intéressés par les résultats de l'évaluation »⁵³. Le rapport conclut de manière critique que « malgré la mise en place d'un dispositif interministériel, l'évaluation est demeurée peu en prise avec le travail gouvernemental » et qu'elle « n'a pas pu s'imposer comme un outil d'aide à la décision. »⁵⁴

Une culture administrative encore étrangère à l'évaluation des politiques publiques ?

Les raisons invoquées pour le relatif échec sont nombreuses mais convergent vers une explication centrale : *la sphère politico-administrative française n'a pas encore acquis de « culture de l'évaluation » au degré de maturité qu'elle a atteint dans d'autres Etats*. De fait, on rencontre encore en France toute une série de symptômes révélateurs d'un *persistant rapport d'extériorité entre décision publique et évaluation*. Comme le souligne Jean-Claude Thoenig, la centralisation politique du processus décisionnel qui autorise en France une évaluation de politique publique induit une dramatisation de la démarche d'évaluation qui agit comme un facteur rédhibitoire à sa banalisation et donc à sa diffusion⁵⁵. La méfiance des décideurs politiques à l'égard d'évaluations indépendantes se traduit alors par la prédominance de pratiques d'évaluation internes aux ministères voire confidentielles, et par l'implication toujours déterminante des corps d'inspection et de contrôle dans la pratique de l'évaluation, au détriment des instances interministérielles créées à cet effet. Il en résulte *des évaluations qui sont beaucoup plus souvent axées sur la rentabilité économique et financière des politiques publiques que sur la pertinence de leur impact social*.

Par ailleurs, ces évaluations ne sont pas exemptes de nombreuses *failles méthodologiques* qui sont relevées par le Conseil scientifique de l'évaluation dans ses rapports annuels : champs et objectifs de l'évaluation mal définis, méthode d'enquête ou d'échantillonnage approximative, informations statistiques insuffisantes, jugements de valeur non étayés, recours à des indicateurs mal définis⁵⁶... Le rapport précité de l'ENA impute d'ailleurs une bonne partie de ces carences méthodologiques au fait que les fonctionnaires en charge de ces évaluations « ne sont pas formés pour concevoir un projet d'évaluation, ni pour passer les appels d'offres, ni enfin pour contrôler le travail des évaluateurs. »⁵⁷

⁵³ Ecole Nationale d'Administration, Promotion René Char, *Le travail gouvernemental*, La Documentation Française, Paris, 1996, tome I, pages 335-340.

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ in Conseil Scientifique de l'Évaluation, *L'évaluation en développement 1997, Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*, La Documentation Française, 1998, pages 48-49.

⁵⁶ Sur ce point, voir l'article déjà cité de J. Dejean, V. Bourassin, K. Mortreux, « Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs », revue *Politiques et Management Public*, vol. 16, n°2, juin 1996.

⁵⁷ *Idem*, p. 351.

Lorsque à l'inverse l'évaluation s'appuie sur une méthodologie rigoureuse, elle donne alors prise à des motifs d'insatisfaction de la part des décideurs politico-administratifs : longueur de l'enquête qui peut dépasser le « temps court » de la vie d'un gouvernement (l'évaluation de la politique informatique de l'Etat a par exemple duré près de deux ans⁵⁸), insuffisance de la dimension « opérationnelle » des études en raison de la « surcharge » scientifique des analyses, de la densité des rapports rendus (800 pages pour le rapport d'évaluation du RMI) ou de l'absence de recommandations claires...

D'une manière générale, toutes les sources qui émanent tant de la sphère politico-administrative que de l'université et de la recherche confirment la difficulté méthodologique, pour les acteurs provenant des deux milieux, de concilier leurs approches respectives de l'évaluation des politiques publiques⁵⁹.

La création d'un nouveau dispositif interministériel d'évaluation

Le dispositif interministériel d'évaluation mis en place en 1990 ayant été un relatif échec, le gouvernement Jospin a annoncé, lors du Conseil des ministres du 5 novembre 1997, son intention de le réformer. De fait, un décret du 18 novembre 1998 a entériné la création d'un nouveau *Conseil national de l'évaluation* qui remplace le dispositif de 1990⁶⁰.

Installé le 16 février 1999 par le ministre de la Fonction publique du gouvernement Jospin, Emile Zuccarelli, ce Conseil national de l'évaluation est composé de 14 membres nommés pour trois ans par décret : six « personnalités qualifiées », un membre du Conseil d'Etat désigné par celui-ci, un membre de la Cour des comptes désigné par celle-ci, trois membres du Conseil économique et social désigné par celui-ci, et enfin un maire, un conseiller général et un conseiller régional désignés au vu des propositions faites par les associations de collectivités territoriales des trois niveaux. Le président du Conseil national est nommé parmi ses membres, sur proposition du Conseil lui-même. Le Commissariat général du Plan assure le secrétariat du Conseil. Le Fonds national de développement de l'évaluation mis en place en 1990 sur le budget des services du Premier ministre est maintenu, avec pour vocation de contribuer au financement des évaluations à hauteur de 50%.

Le nouveau système devrait donc se caractériser par une plus grande simplicité puisqu'il regroupe en un seul organe le tandem CIME-CSE. Il faut par ailleurs mentionner l'intégration nouvelle de représentants des collectivités territoriales, qui prend en compte l'implication croissante de celles-ci dans l'évaluation des politiques publiques.

⁵⁸ L'évaluation de la politique informatique de l'Etat a été décidée par le Conseil Interministériel de l'Evaluation du 26 juillet 1990 et le rapport définitif a été transmis en mai 1992.

⁵⁹ Sur ce thème, voir le rapport de l'ENA précité pour le point de vue « administratif » des choses. Pour le point de vue « universitaire », voir par exemple P. Duran et E. Monnier, « Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue Française de Science Politique*, avril 1992.

⁶⁰ Décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 signé par le Président de la République, le Premier ministre, le ministre de la Fonction publique et le ministre de l'Intérieur, paru au Journal Officiel du 20 novembre 1998. Voir également la circulaire Jospin du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques (JO du 12 février 1999) qui explicite le nouveau dispositif. Voir enfin le décret du 26 janvier 1999 qui fixe la liste des 14 membres de ce nouveau Conseil National de l'Evaluation.

D'autres innovations attestent que des leçons ont été tirées des défauts de l'ancien système pour tenter d'accroître la fluidité du processus d'évaluation. Le nouveau cycle de l'évaluation se présente désormais comme suit :

- Outre sa faculté d'auto-saisine, le Conseil national de l'évaluation peut être saisi de projets d'évaluation par de nombreuses autorités publiques⁶¹ ;
- Le Conseil transmet chaque année au premier ministre, à la fin du premier trimestre, l'ensemble des projets d'évaluation qu'il a retenus, sous la forme d'un *programme annuel d'évaluations* qui est ensuite arrêté par le Premier ministre et publié au Journal Officiel, l'objectif étant de lancer les travaux d'évaluation dès le mois de juin⁶² ;
- Les instances chargées de chaque évaluation disposent ensuite d'un délai général d'un an (18 mois exceptionnellement lorsque l'ampleur et la complexité du sujet le justifient) pour remettre leur rapport au Conseil de l'évaluation (circulaire Jospin du 12 février 1999) ;
- Le Conseil dispose à son tour de deux mois pour donner son avis sur la qualité de chaque évaluation, celle-ci étant ensuite adressée à toutes les autorités publiques intéressées pour leur permettre de faire part, dans un délai de trois mois, de leurs propres observations et des suites qu'elles envisagent de donner à l'évaluation ;
- Au terme de ce délai, les rapports d'évaluation (avec avis du Conseil et réponses des autorités concernées) sont rendus publics et publiés à la Documentation Française ;
- Le Commissariat général du Plan dispose ensuite d'un délai de deux mois pour soumettre au Premier ministre des propositions faisant suite aux évaluations.

On le voit, la procédure est prévue pour accroître la régularité des évaluations, leurs transparence et leur impact sur l'action publique. De fait, le calendrier serré de la procédure et son *annualisation* sont censées banaliser et régulariser la pratique de l'évaluation et éviter l'enlisement des travaux d'évaluation. L'implication du Premier ministre en amont (approbation du programme annuel d'évaluations) et en aval (prise de décisions sur la base des propositions du Commissariat du Plan relatives aux suites à donner aux évaluations) confirme la *consécration institutionnelle* de l'évaluation des politiques publiques en France et atteste le souci de développer *le caractère opérationnel* des évaluations pour l'amélioration de l'action publique⁶³. Enfin, l'instauration d'un *droit de réponse* par les autorités publiques intéressées et la *publicité* organisée tout au long du processus (publication du programme annuel d'évaluations au Journal Officiel et publication des rapports finaux d'évaluation à La Documentation française) vont dans le sens de la *transparence de l'action publique*.

⁶¹ Premier ministre, ministres, Conseil d'Etat, Cour des comptes, Conseil économique et social, Médiateur de la République, associations d'élus, collectivités territoriales.

⁶² Ces programmes annuels prévoient notamment pour chaque projet d'évaluation : l'objet de l'évaluation, la composition de l'instance d'évaluation chargée de la conduire, la méthodologie, les délais, coûts et modalités de financement.

⁶³ La circulaire Jospin du 28 décembre 1998 précise notamment : « Le développement de l'évaluation n'a de sens que s'il s'intègre dans un processus d'amélioration de la décision publique qui tienne pleinement et rapidement compte des dysfonctionnements mis en évidence dans les rapports des instances d'évaluation. »

Vers l'âge de raison ?

Il reste à ce nouveau dispositif d'évaluation à faire la preuve d'une plus grande efficacité que le système mis en place en 1990. Pour l'heure, on nous permettra donc un constat nuancé sur le développement de l'évaluation des politiques publiques en France depuis le début des années 1980.

Les années 1980 ont correspondu à une période où la France découvrait l'évaluation avec un certain retard sur d'autres Etats industrialisés. Les années 1990 ont été caractérisées par une tentative d'institutionnalisation interministérielle et trans-sectorielle de l'évaluation qui s'est soldée par un échec relatif. Toutefois, en même temps et de manière positive, la pratique de l'évaluation par le gouvernement (et les collectivités locales) s'est développée en dehors du cadre interministériel.

Cette pratique est encore caractérisée par des approximations méthodologiques et par une coopération qui n'est pas évidente entre le monde de l'administration et celui de la recherche. On attend donc toujours que l'évaluation des politiques publiques à la française entre dans une troisième phase, celle de « l'âge de raison », qui pourrait être caractérisée par une *rationalisation* et une *normalisation* de pratiques d'évaluation intégrées au cycle de décision publique, c'est-à-dire « normalement » productrices d'effets de retour sur les politiques publiques.

4. L'administration française face aux nouvelles technologies de l'information : « complexe du retardataire » et « stratégie du rattrapage »

Le dernier chantier de modernisation de l'Etat auquel nous nous intéresserons ici est encore inachevé : il s'agit de donner à l'administration française les moyens de s'adapter à la nouvelle donne des technologies de l'information et de la communication.

Le « programme d'action gouvernemental pour la société de l'information »

Face aux nouvelles technologies de l'information et de la communication et en particulier Internet, le gouvernement français n'a pas pris immédiatement la mesure de l'ampleur et de la rapidité des changements induits. Jusqu'en 1995, cette relative méconnaissance de l'impact réel de ces nouvelles technologies, couplée à une certaine méfiance quant à son usage dans l'administration (crainte notamment de divulgation non contrôlée de données publiques) et à une certaine réticence à l'idée de devoir concurrencer le Minitel dans lequel l'Etat français avait beaucoup investi, a contribué à expliquer le « retard » français dans l'usage public d'Internet. Un changement a toutefois été perceptible en 1996 et s'est traduit par la « conversion » du gouvernement à la nécessité d'adapter l'administration à la technologie Internet. Dès lors, un certain nombre d'initiatives gouvernementales ont été prises, notamment une circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'Etat sur les nouveaux réseaux de télécommunications et une circulaire du 29 janvier 1997 définissant les conditions de fonctionnement des sites Internet des ministères.

Mais l'initiative la plus importante a été la convocation par Lionel Jospin le 16 janvier 1998 d'un « *Comité interministériel pour la société de l'information* » qui a réuni l'ensemble des membres du gouvernement. A l'issue de la première réunion de ce comité, le Premier ministre a rendu public un « *programme d'action pour la société de l'information* » visant au développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans les domaines de l'éducation, de la culture, des entreprises, de l'innovation industrielle et de la *modernisation des services publics*. Ce programme d'action gouvernemental a engagé tous les ministères dans l'élaboration d'un calendrier précis pour sa mise en œuvre dès l'année 1998. Le suivi de la réalisation de ce programme sera assuré par les réunions deux fois par an du Comité interministériel pour la société de l'information.

Sous cette impulsion politique, pas moins de huit missions thématiques ont été confiées en 1998 par le gouvernement à des personnalités diverses sur les multiples conséquences et utilisations possibles des nouvelles technologies de l'information : présence internationale de la France et francophonie (Patrick Bloche), protection des données personnelles (Guy Braibant), information économique des entreprises (Patrick Lefas), effets sur les PME (Jean-Michel Yolin), innovation technologique, recherche et développement (Henri Guillaume), commerce électronique (Francis Lorentz), aspects techniques d'Internet (Jean-François Abramatic) et enfin *modernisation du fonctionnement de l'Etat*, rapport confié par le ministre de la

Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation à Jean-Paul Baquiast, contrôleur d'Etat.

On le voit, le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information couvre de multiples enjeux. Nous nous intéresserons ici essentiellement à l'impact des nouvelles technologies de l'information - et particulièrement d'Internet - sur la modernisation de l'Etat.

De fait, l'importance de ces nouvelles technologies dans « l'amélioration des relations de l'Etat avec les citoyens et dans l'accroissement de son efficacité interne » a été réaffirmée par la circulaire Jospin du 3 juin 1998 *relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations*.

Dans cette perspective, l'adaptation de l'administration française aux nouvelles technologies de l'information et de la communication a été présentée à la fois comme un vecteur nouveau de la modernisation de l'Etat et comme une contribution essentielle à « l'entrée de la France dans la société mondiale de l'information ».

Nous analyserons donc ici les enjeux, l'état des lieux et les projets de la modernisation de l'administration française via les nouvelles technologies de l'information, en nous fondant sur la consultation des sites Internet publics français et sur trois documents programmatiques :

- le rapport d'activité 1997 de l'ex-Commissariat à la réforme de l'Etat qui a consacré un chapitre au « *service public, acteur de la société de l'information* »⁶⁴,
- le programme d'action gouvernemental « *Préparer l'entrée de la France dans la société de l'information* »,
- et enfin le rapport Baquiast « *Propositions sur les apports d'Internet à la modernisation du fonctionnement de l'Etat* »⁶⁵.

L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la modernisation de l'Etat

Selon le rapport Baquiast, « *la société de l'information est en train de changer l'Etat* ». Pourtant, le rapport souligne d'emblée qu'en France, ni les représentants politiques, ni les fonctionnaires ni l'opinion n'ont réellement saisi l'impact potentiel de la technologie Internet sur le fonctionnement concret des administrations et des relations entre les citoyens et celles-ci.

A cet égard, le rapport évoque le double *retard* de l'administration française dans sa maîtrise de la technologie Internet : retard par rapport à la diffusion rapide de la technologie dans le secteur privé en France, retard par rapport aux administrations d'autres Etats industrialisés (Etats-Unis notamment) qui sont déjà largement connectées.

⁶⁴ Cf. Commissariat à la réforme de l'Etat, *Rapport d'activité 1997*, La Documentation Française, mars 1998, pages 36-42. Rappelons que le Commissariat à la Réforme de l'Etat, créé par Alain Juppé en septembre 1995 avec le statut de service du Premier ministre mis à la disposition du ministère de la Fonction publique a été remplacé à l'été 1998 par une Délégation Interministérielle à la Réforme de l'Etat, rattachée à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique (Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation).

⁶⁵ Les deux derniers documents sont accessibles sur Internet, notamment via le site du Premier ministre : <http://www.premier-ministre.gouv.fr>

Que faut-il penser de ce diagnostic de retard français porté par le rapport ? Sans revenir sur les apports de la technologie Internet en général, il faut rappeler la capacité de celle-ci à *accroître de manière exponentielle le volume de l'information disponible, la rapidité et la fluidité de l'accès à l'information pour les personnes connectées, ainsi que les possibilités de communication, d'échange d'informations et de travail en réseau, en temps (quasi) réel, à une échelle locale, nationale et internationale.*

Il faut alors reconnaître que les enjeux en termes de « modernisation » sont évidemment considérables pour les administrations publiques qui sont critiquées à peu près partout - mais particulièrement en France - pour le cloisonnement des services, la non-circulation de l'information, la lenteur et la lourdeur des procédures aussi bien au sein de l'administration que dans ses relations avec les usagers, etc. Le développement d'Internet n'est bien entendu pas susceptible de résoudre à lui seul tous les dysfonctionnements de l'administration française, mais il est certain que les apports précédemment soulignés d'Internet peuvent contribuer - sur le « versant technologique » des choses - à lutter contre ces dysfonctionnements.

Concrètement, le développement des nouvelles technologies de l'information dans l'administration française doit permettre à la fois d'améliorer le fonctionnement interne de l'administration et les services rendus aux usagers.

La mise en réseau électronique des administrations

Un premier objectif retenu dans le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information concerne la *mise en réseau électronique des administrations* pour améliorer la circulation de l'information. Quatre objectifs ont été lancés en 1998 et sont en cours de réalisation :

- constitution de réseaux « *intranet* » au sein des administrations, incluant messagerie électronique interne et bases de données accessibles sur une base collective, pour faciliter la communication interne et le travail collectif au sein des administrations ;
- constitution de réseaux à caractère thématique reliant plusieurs administrations grâce à un logiciel et un mot de passe (réseaux dits « *extranet* ») ;
- mise en réseau des administrations déconcentrées, des collectivités locales et des services publics locaux dans des « *systèmes d'information territoriaux* » ;
- création d'une *messagerie interministérielle générale* visant, à terme, à relier l'ensemble des administrations centrales, des services déconcentrés et des postes diplomatiques à l'étranger ;
- au niveau européen enfin, le gouvernement français soutient également le programme visant à l'établissement de *réseaux de communication électronique entre les administrations des Etats membres de l'Union européenne et avec l'administration communautaire.*

Un second objectif est le *développement des systèmes d'information en réseau dans la gestion administrative interne* (en particulier la gestion budgétaire et comptable et la gestion informatisée des personnels...).

La connexion administrations/usagers

Le développement des nouvelles technologies dans l'administration vise également à améliorer les services rendus aux usagers. Un premier stade consiste à généraliser la création par les administrations françaises *de sites publics d'Internet affichant en ligne des données publiques d'information*. Toutes les administrations françaises sont concernées par cet impératif : ministères, administrations déconcentrées, établissements publics, collectivités locales, services publics locaux, autorités administratives indépendantes, certaines associations, etc. Cette politique de diffusion s'accompagnera d'une clarification doctrinale en matière de tarification des données publiques, mais le principe d'une *gratuité de l'accès par Internet aux données publiques d'intérêt général a été retenu*.

Concrètement, la création de ces sites publics oblige l'administration à faire migrer les informations accessibles sur Minitel à Internet et à en enrichir le contenu. Internet étant toutefois pour l'heure un instrument moins « démocratique » que le Minitel, l'administration française doit également créer des *lieux publics d'accès à Internet* pour offrir, aux personnes qui ne disposent pas d'un terminal connecté à leur domicile, une égalité de traitement face à l'information publique. Ces lieux publics d'accès à Internet devront être situés dans des administrations de proximité (sous-préfectures, maisons de services publics, bureaux de poste, bibliothèques...). La Poste s'est elle-même engagée à équiper de terminaux connectés à Internet 1.000 bureaux de poste d'ici la fin de l'année 1998.

Un deuxième volet du programme de développement d'Internet dans les relations entre administrations et usagers vise à *rendre l'administration accessible par voie électronique*. Il est prévu pour cela que chaque service de l'administration en relation avec le public soit doté d'une adresse électronique avant l'an 2 000, lui permettant de répondre à des demandes de renseignements ou à l'aide à la constitution de dossiers. Mieux, il est prévu de développer la « *dématérialisation* » des procédures, notamment l'accès en ligne à la plupart des quelque 2 000 formulaires administratifs et leur transmission par ordinateur à l'administration. Chaque ministère a été chargé à cet égard d'identifier avant la fin de l'année 1998 les procédures à « dématérialiser » en priorité.

Toutefois, pour être pleinement exploitables, ces « téléprocédures » supposent que des garanties juridiques et techniques soient apportées en matière de confidentialité des transactions et d'authentification des signatures électroniques. Plusieurs décrets et arrêtés ont d'ores et déjà été édictés en février-mars 1998 pour réglementer la « cryptologie », c'est-à-dire l'ensemble des techniques qui permettent de protéger des informations grâce à un code secret. Par ailleurs, le thème de la protection des données personnelles a fait l'objet d'un rapport remis par le juriste Guy Braibant au Premier ministre en mars 1998. Enfin, sur le thème de la validation de la signature électronique par l'administration, le ministère de l'Economie et le Secrétariat général à la défense nationale animent actuellement un groupe de travail interministériel qui rendra ses recommandations avant la fin de l'année 1998.

Etat des lieux de la connexion de l'administration à Internet en 1998

Bien que lancé avec quelque retard par rapport à d'autres Etats industrialisés, le programme de développement d'Internet dans l'administration française se situe à un niveau d'avancement substantiel à la fin de l'année 1998.

En ce qui concerne d'abord la *création de réseaux internes à l'administration*, tous les ministères sont actuellement engagés dans la création de réseaux *intranets*. Par ailleurs, la création de *réseaux thématiques transadministratifs* (« extranets ») est expérimentée comme l'illustre l'extranet « Alizée euro » qui relie actuellement le ministère de l'Economie et des Finances aux chefs de mission « euro » des ministères. Enfin, la création d'une *messagerie interministérielle* a fait l'objet d'un groupe de travail interministériel.

En ce qui concerne le *développement d'Internet à usage externe*, la création de sites Internet publics est en phase d'accélération et leur accès est facilité via un serveur général d'entrée dans l'administration française, régulièrement mis à jour par la Documentation Française (www.admifrance.gouv.fr). Ce serveur contient en effet un annuaire qui donne accès aux dizaines d'institutions publiques françaises disposant d'un site Internet.

Tous les ministères ont aujourd'hui « leur » site et certains en ont plusieurs, tel le ministère de l'Economie qui en affiche 7 à lui seul (incluant les sites des divers secrétariats d'Etat qui lui sont rattachés, les missions spécifiques, etc.). Mais certaines administrations déconcentrées (incitées par un décret du 9 avril 1998 à créer leur site), les établissements publics de toute nature et les autorités administratives indépendantes ont également ouvert un site. En conséquence, on trouve désormais sur Internet les sites d'institutions aussi diverses que la Banque de France, l'Ecole Nationale d'Administration, les musées nationaux (Louvre, Orsay...), la Bibliothèque nationale de France, le Commissariat à l'Energie Atomique, le Centre National de la Recherche Scientifique, l'Agence Nationale pour l'Emploi, Météo France, le Médiateur de la République, le Conseil supérieur de l'Audiovisuel, la Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse, le Sénat, la Société Nationale des Chemins de Fer, les universités et les académies, pour ne citer que quelques institutions connectées... Ces sites affichent en ligne des stocks d'informations d'ores et déjà considérables (certains en plusieurs langues) et beaucoup ont ouvert des forums interactifs, permettant aux citoyens de s'exprimer.

Au total, la connexion des administrations françaises sur Internet est en bonne voie pour les institutions nationales. En revanche, les progrès restent à faire en matière de création de sites publics Internet au niveau local (services déconcentrés, collectivités territoriales et locales, services publics locaux).

Par ailleurs, si l'information aux usagers se développe, *les téléservices et téléprocédures démarrent lentement*. Le site « admifrance » précédemment mentionné affiche un *guide des droits et démarches administratives*. De même, les *textes fondamentaux du droit français* (Constitution, grandes lois, jurisprudence du Conseil constitutionnel, du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation) ainsi que les textes essentiels du *droit communautaire* sont accessibles à partir du site « www.legifrance.gouv.fr ». L'affichage de l'information progresse donc, mais l'interactivité des procédures reste faible : quelques *formulaires administratifs* (demandes de visas ou de bourses scolaires par exemple) peuvent être directement téléchargés sur écran et imprimés d'un terminal personnel mais, fin octobre 1998,

cette procédure n'existe que pour une quinzaine de formulaires (sur quelque 2 000 formulaires administratifs). Par ailleurs, il n'existe pas encore de téléprocédure de remplissage et de renvoi des formulaires par ordinateur.

Les moyens de la connexion de l'administration à Internet : équipement, formation, budget

Le développement d'Internet dans l'administration suppose des coûts non négligeables en termes d'équipement et de formation.

Concernant *l'équipement*, le rapport Baquiast insiste sur la nécessité de doter le plus rapidement possible les agents de la fonction publique de micro-ordinateurs pouvant être connectés à Internet. Selon le rapport (qui ne cite pas de chiffres globaux), le parc d'ordinateurs dans l'administration française est notoirement insuffisant et se caractérise dans les services administratifs dits « pauvres » par un taux de dotation en micro-ordinateurs modernes qui ne dépasse guère 1 pour 10 à 15 agents.

Sur cette question du programme d'équipement des administrations en terminaux connectés à Internet, le rapport Baquiast recommande donc que les objectifs du programme soient considérés comme « non négociables » même s'il suggère de laisser une certaine flexibilité aux ministères sur les modalités de l'équipement. Le problème est ici évidemment celui du *coût de ces investissements en équipement* (extension et remise à neuf du parc informatique de l'administration et coûts du câblage). Le rapport Baquiast évalue le coût global d'équipement des administrations - hors établissements d'enseignement - dans une fourchette allant *de 2 à 3 milliards de FF par an, dans les trois prochaines années*⁶⁶. Le rapport a toutefois été critiqué pour avoir sous-estimé le parc existant d'ordinateurs dans l'administration française qui, hors défense, tourne autour de 300 000/350 000 postes⁶⁷. En conséquence, le coût de l'équipement proposé par le rapport Baquiast a été jugé exagéré. De son côté, la Direction du Budget annonce pour l'exercice budgétaire 1999 un chiffre de 1,3 milliard de FF pour la réalisation du Programme d'action gouvernemental pour la société de l'information.

Un autre problème est celui de la *formation* non seulement à l'utilisation d'Internet mais d'une manière générale à l'utilisation du micro-ordinateur. Le rapport met en cause la résistance culturelle à la révolution informatique de la part d'un certain nombre d'agents (y compris de cadres qui devraient pourtant œuvrer en faveur de l'exemplarité), une lenteur d'adaptation aux innovations informatiques et, d'une manière générale, une maîtrise insuffisante des possibilités techniques offertes par l'informatique de la part d'un certain nombre d'agents de la fonction publique.

La formation doit donc jouer ici un rôle essentiel. A cet égard, le Programme d'action gouvernemental prévoit que « les concours de recrutement de la fonction publique seront adaptés pour s'ouvrir plus fortement aux épreuves liées à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information. (...) Les programmes pédagogiques des

⁶⁶ Le rapport prend pour base de départ un coût moyen de 2 millions de FF pour assurer l'équipement à neuf – hors formation – de 100 personnes, soit 20 000 FF par personne (120 000 francs belges).

⁶⁷ Ce chiffre nous a été fourni par le responsable de la Mission « Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication par l'administration » à la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

différentes écoles de formation des fonctionnaires seront revus pour doter les futurs agents de l'Etat d'une culture et d'une pratique des technologies de l'information et de la communication (...) Il importe notamment que chaque futur fonctionnaire maîtrise l'utilisation d'un micro-ordinateur et d'Internet.» Le Programme prévoit également de développer la maîtrise de l'outil Internet dans le cadre des actions de *formation continue* des fonctionnaires, notamment à destination des cadres de l'administration.

Faut-il simplifier la procédure de création de sites publics ?

Reste un dernier problème : celui des *procédures juridico-administratives* à respecter pour la connexion de l'administration à Internet. La création de sites Internet publics est actuellement réglementée en France par un certain nombre de dispositions adoptées en 1996-97 dans une période de méfiance à l'égard des utilisations déviantes d'Internet et donc caractérisées par un degré élevé de contrôle administratif visant à garantir un niveau maximal de sécurité publique et de protection des données personnelles⁶⁸. Dans le cadre du dispositif juridique actuel, si l'on en croit le rapport Baquiast, l'ouverture d'un site public passe ainsi par le respect de dix formalités préalables : demande d'autorisation de publier au *parquet*, déclaration au *Conseil supérieur de l'audiovisuel*, attribution d'un nom de *domaine*, saisie de la *Commission informatique et libertés*, saisie du *Service d'information du gouvernement*, saisie de la *Commission de coordination de la documentation administrative*, saisie de la *Documentation française*, saisie de la *Délégation générale à la langue française* (en cas d'utilisation de langues étrangères), saisie du *Service central de la sécurité des systèmes d'information*, et enfin saisie de *l'Institut national de la propriété industrielle*.

Selon le rapport Baquiast, « ouvrir un site Web s'apparente à un parcours d'obstacles, aux délais pouvant atteindre plusieurs semaines. Un certain nombre d'organismes dont l'intervention est requise n'y apportent qu'une faible valeur ajoutée ». A cet égard, le rapport propose de « faire beaucoup plus systématiquement confiance aux hiérarchies administratives, *en limitant la formalité de création à la saisie d'un seul organisme, avec délai de réponse dans les trois jours* », quitte à laisser ouverte la possibilité de saisie *a posteriori* des organismes compétents pour régulariser les situations non conformes. Le rapport propose d'ailleurs au Premier ministre une nouvelle circulaire plus souple pour inciter les administrations à se connecter à Internet.

Cette recommandation arrive toutefois un peu tard pour les ministères qui ont déjà tous créé leur site (et qui n'ont visiblement pas souffert excessivement de la réglementation existante). Il est néanmoins possible qu'une simplification des procédures soit envisagée pour la création d'autres sites publics dans l'avenir, notamment pour les administrations déconcentrées.

⁶⁸ Citons notamment la circulaire du 15 mai 1996 relative à la communication, à l'information et à la documentation des services de l'Etat sur les nouveaux réseaux de télécommunications ; la circulaire du 29 janvier 1997 définissant les conditions de fonctionnement des sites Internet des ministères ; la circulaire du 9 avril 1998 relative à la création de sites Internet par les services déconcentrés de l'Etat et les établissements ou organismes placés sous tutelle de l'Etat.

Conclusion générale

Quelles leçons tirer des quatre chantiers de « modernisation » administrative que nous avons étudiés ici ? Il y a quelques années, Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig écrivaient à propos d'un quart de siècle de gestion publique en France, que celle-ci se situait entre « *l'apprentissage et l'amnésie* » : ouverture d'un côté à de nouveaux modes de pensée et outils de gestion publique parfois très éloignés des pratiques administratives françaises traditionnelles, mais aussi, d'un autre côté, absence de mémoire des réformes facilitée par les alternances politiques et les effets de modes managériaux qui conduisent à périodiquement « réinventer l'eau chaude » sous des dénominations différentes⁶⁹. Notre diagnostic porté ici à partir de quatre études de cas, s'inscrit dans le droit fil de ces observations.

L'un des premiers traits saillants du processus de réforme administrative en France, tel qu'il apparaît notamment dans nos deux premières études de cas, nous paraît en effet tenir dans une *dialectique continuité/discontinuité*. Sur le plan de la continuité, il est à certains égards remarquable que les expériences de « responsabilisation » de l'administration, de rapprochement de l'administration et des citoyens, et d'évaluation des politiques publiques soient parvenues à s'inscrire dans la durée, malgré les changements de gouvernement.

Certes les projets de service se sont quelque peu essoufflés mais le principe de l'autonomisation budgétaire des services déconcentrés a fait du chemin et, d'une manière générale, la dynamique de responsabilité lancée par Michel Rocard en 1989 se retrouve aujourd'hui sous la forme des « contrats de service » et d'une contractualisation multiforme entre administrations centrales et services déconcentrés.

En ce qui concerne la politique de rapprochement des administrations et des citoyens, elle intègre peut-être pour la première fois de manière aussi systématique des catégories de référence (démarches qualité, engagements de service, « guichet unique », simplification des procédures, médiation sociale) qui vont au devant des attentes des usagers/citoyens. Par ailleurs, il faut souligner que cette politique plutôt conçue par le gouvernement Juppé a été dans ses grandes lignes reprise par le gouvernement Jospin, comme l'atteste notamment la continuité entre le projet de loi Perben et l'actuel projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Élément essentiel de continuité administrative au-delà de l'alternance politique, le Commissariat à la réforme de l'Etat installé par le gouvernement Juppé n'a d'ailleurs pas été supprimé mais transformé en Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, sans changement de personnel.

Quant à l'évaluation des politiques publiques, il faut reconnaître que, depuis le milieu des années 1980, la pratique de l'évaluation des actions publiques s'est constamment développée, fût-ce sous la forme d'un certain « bricolage méthodologique » où se mêlent encore souvent évaluation et contrôle. On peut donc se féliciter que l'administration française ait compris que l'évaluation des politiques publiques, pratique courante et « rodée » dans de nombreux Etats occidentaux, méritait un autre sort en France que celui d'un éphémère effet de mode managérial.

⁶⁹ P. Gibert et J.C. Thoenig, « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 11, n°1, mars 1993.

Au chapitre de la discontinuité en revanche, on relèvera la difficulté d'institutionnaliser durablement les réformes ou d'en exploiter les acquis : cas des projets de service, mais aussi de l'évaluation des politiques publiques. Derrière le développement « spontané » de pratiques d'évaluations, combien de rapports importants (Deleau, Viveret, rapports du Conseil scientifique de l'évaluation) n'ont été ni pris en compte ni parfois diffusés ni même lus par les acteurs de l'administration commanditaires d'évaluations ? Et comment ne pas ressentir un certain sentiment de gâchis lorsque l'on repense à l'installation solennelle en 1990 (par le Président de la République lui-même, assisté de plusieurs ministres du gouvernement !) du dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques, dispositif finalement condamné à une rapide marginalisation, à sa mise en sommeil dès 1993 et finalement à son remplacement actuel ?

Un second trait saillant de la modernisation administrative en France nous semble être la notion de « retard ». Tant en ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques que l'adoption d'Internet, l'un des facteurs de déclenchement de la réforme a été la prise de conscience d'un « retard » par rapport à d'autres Etats occidentaux. Ce retard étant bien réel dans les deux cas étudiés (surtout si on compare la situation à celle des Etats-Unis), il faut bien en déduire que l'administration française n'est peut-être pas parmi les administrations les plus anticipatrices du changement. En revanche, une fois que le diagnostic du retard a été porté et validé, il s'ensuit généralement une dynamique de réforme et de « rattrapage » impulsée politiquement au plus haut niveau de l'Etat. D'où cette impression toujours étonnante (même pour un Français !) de voir les moindres réformes toujours entourées de la plus grande solennité politique...

Une dernière leçon de l'expérience de réforme administrative que nous avons étudiée ici nous paraît être (ce n'est guère original mais il faut tout de même le souligner) le *poids du particularisme administratif français dans le destin des réformes* : présence incontournable des grands corps dans l'évaluation des politiques publiques, difficulté à mobiliser les agents d'une fonction publique statutaire et hiérarchisée dans une dynamique « participative » de projets de service, connexion très rapide des administrations centrales à Internet quand les services déconcentrés demeurent à la traîne... Les réformes peuvent bien prétendre réformer l'administration française, l'administration française ne se privera pas de réformer les réformes !