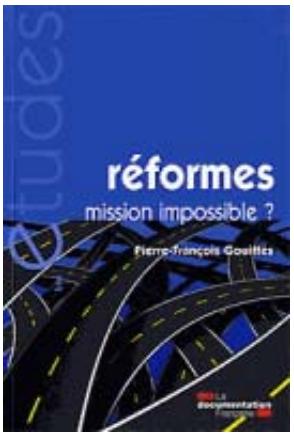
iFRAP Le Think Tank de la Société Civile

www.ifrap.org

mercredi 23 mars 2011
Samuel-Frédéric Servière

Livre | Réformes de l'administration, mission impossible ?

Pour bien réussir une réforme, rien ne vaut l'achat de la paix sociale



L'administration française est-elle réformable, et dans l'affirmative, comment peut-on la réformer ? C'est à cette question fondamentale que tente de répondre le récent ouvrage de Pierre-François Gouiffès : *Réformes, mission impossible ?*. Or l'auteur parle d'expérience puisqu'Inspecteur des finances et actuel DG adjoint aux finances de Transdev [1], il a été directeur adjoint du cabinet de Jean-Louis Borloo entre 2004 et 2007.

L'intérêt de son approche est de revenir exclusivement sur des réformes récentes qui ont échoué, et d'analyser, en politologue, les raisons de ces échecs, pour ensuite formuler un *vade-mecum* de la réforme. A cette fin, il analyse 5 réformes majeures ratées dont trois particulièrement en profondeur : la réforme de l'éducation privée d'Alain Savary (1981-1984), la réforme des retraites d'Alain Juppé (1995) et enfin la réforme du Ministère des Finances par Dominique Strauss-Kahn puis Christian Sautter (1999-2000).

> *« Seule certitude, l'échec est garanti si le temps de réforme est très contraint par rapport à la prochaine échéance électorale nationale. »*

Quel bilan tirer de ces analyses ? Qu'il n'existe pratiquement pas de réforme consensuelle et en conséquence, que toute réforme suscite toujours une opposition, une opposition sociologique ou syndicale plus que politique, car « *l'opposition politique a rarement, voire jamais, une contribution essentielle au retrait du projet de réforme* », même s'il peut y avoir au Parlement des tactiques de « retardement ». Aussi, seule la cohérence entre le projet et le déroulement de l'action politique peut faire la différence. Fort de ce constat, les gouvernants doivent intégrer un certain nombre de paramètres qu'il appartiendra au réformateur de bien doser :

- **Le « timing »** : dans toute réforme le timing ne doit être ni trop long, ni trop court : le fait de « laisser le temps au temps », n'est absolument pas une solution d'évidence car il est possible qu'une réforme traînant trop en longueur, permette à l'opposition de se structurer, de recruter des soutiens et finalement de l'emporter (type réforme Savary sur l'enseignement privé, qui s'est étalée pendant plus de 29 mois !). Au contraire, un projet que l'on cherche à faire passer « en force » peut avoir toutes les chances d'échouer, le cas type étant fourni par le Plan Juppé (4 mois). Par ailleurs, il faut bien distinguer le temps de l'annonce, de celui de la préparation. Et, là encore, une réforme minutieusement préparée, ne semble pas l'emporter de façon décisive sur une réforme rapidement produite. Les deux exemples Savary et Juppé sont là encore éclairants, car, dans le premier cas, la « préparation » a duré 3 ans, tandis que le plan Juppé a lui été lancé en 4 mois. **Seule certitude, l'échec est garanti si le temps de réforme est très contraint par rapport à la prochaine échéance électorale nationale**.

Il semble toutefois qu'un état de grâce soit possible dans l'hypothèse où l'on parvienne à conjuguer, réforme bien préparée et rapidement annoncée tout en entretenant le caractère urgent du dispositif proposé... donc respecter un « timing » cohérent qui repose sur une vraie pédagogie auprès de l'opinion publique. C'est le cas type des réformes de Nicolas Sarkozy lancées en début de mandat dès 2007, à un rythme effréné, mais il faut alors prévoir de substantielles marges de négociations [2].

- Ensuite, **le champ d'application de la réforme** : celui-ci a tout intérêt à se révéler particulièrement ciblé : **tous les exemples de réformes d'ensemble échouent régulièrement**. C'est le cas par exemple du Plan Juppé en 1995 (Gouvernance de la Sécurité sociale, de l'assurance maladie, des régimes spéciaux de retraite, du contrat de plan SNCF) qui a été perçu comme une attaque généralisée contre le Service public. En clair, une réforme, pour réussir, doit « dégonfler » les angoisses qu'elle véhicule.

- Encore faut-il qu'existe un **périmètre clair de négociation** : Ceci implique nécessairement que les pouvoirs publics réfléchissent à différents scénarios alternatifs, avec une déclinaison du projet de réforme en variante « forte » et variantes « faibles », afin de ne pas coaliser d'opposition « frontale » à la réforme mais au contraire structurer face au projet une opposition « constructive », c'est-à-dire manifestant une acceptation de principe, mais recherchant une maximisation des avantages compensatoires.

> *« Une réforme pour réussir doit « dégonfler » les angoisses qu'elle véhicule. »*

En clair, il faut « acheter la réforme », une attitude cynique qui a bien réussi à Bercy en 2008 lors de la fusion DGI-DGCP, celle-là même que Pierre-François Gouiffès a analysée comme un échec critique dans sa version Sautter entre 1999 et 2000… La raison ? Des perspectives claires ont cette fois-ci été lancées en direction des « perdants » de la réforme. En résumé, la DGCP (direction générale de la comptabilité publique) qui sous Christian Sautter, n'avait pas de visibilité sur son avenir [3] s'est retrouvée finalement alignée sur sa rivale la DGI (direction générale des impôts) lors de la constitution de la DGFiP (Direction générale des finances publiques), avec la fameuse prime de fusion qui, de provisoire, est devenue pérenne pour l'ensemble des fonctionnaires du ministère (avec un coût annuel supplémentaire de 45 millions d'€). A la clé, un octroi quasi-systématique d'un alignement des grilles indiciaires et une fusion de primes qui aboutissent à ce que les rémunérations nettes actuelles des personnels de Bercy soient 30% supérieures à celles de l'ensemble des autres fonctionnaires d'Etat.

Conclusion :

Doit-on pourtant se résigner à « cette loi d'airain de la réforme » [4] ? Nous ne le pensons pas, car il faut bien évoquer l'exception traditionnelle des 100 jours suivant l'élection présidentielle. Par ailleurs rien ne permet de dire que l'achat de la réforme auprès des syndicats est une condition nécessaire pour s'assurer du succès de celle-ci et qu'il en sera toujours ainsi. L'enjeu majeur de la transparence des données versées au débat public, le renfort, comme dans les pays anglo-saxons, de l'Open Data, ont permis de faire accepter des réformes administratives, politiques ou sociales difficiles sans rentrer dans la dialectique des syndicats de la fonction publique : rémunérations contre réformes. Ainsi la loi de « maximisation des avantages compensatoires » n'est pas, comme l'auteur tente de le démontrer une fatalité de toute entreprise de réforme. Mais il faut à la décharge de l'auteur reconnaître que son ouvrage ne s'intéresse qu'au cas français. Serions-nous alors si différents des autres ? De nombreux pays comme la Suède (agenciarisation), le Danemark, le Canada (contraction du secteur public) ou le Royaume-Uni (réduction des dépenses publiques) et l'Australie y sont parvenus ou sont en train à nouveau d'y parvenir. Un accent mis sur la pédagogie et le constat d'un diagnostic partagé grâce aux données publiques devraient pouvoir faire gagner en maturité le débat entre réformateurs et syndicats sous les yeux de la Société civile. Si d'autres le font… pourquoi pas nous ?

Pierre-François Gouiffès, *Réformes, Mission impossible ?*, La documentation française, 2010.

Notes

[1] et bientôt DG d'EFIDIS filiale de la SNI à la Caisse des dépôts

[2] Voir en substance : Pierre Cahuc, André Zylberberg, *Les réformes ratées du Président Sarkozy*, Flammarion, mars 2009.

[3] Tandis que le directeur de la DGI de l'époque lançait le COM (contrat d'objectif et de moyens) qui prévoit des suppressions d'emplois alors même que la DGI semble la plus favorisée par la réforme. Il s'ensuit la constitution d'un front syndical uni entre FO Trésor et le SNUI qui va peser sur les négociations. La rationalisation du réseau des trésoreries et des centres des impôts finissant par irriter les élus locaux qui y voient un enjeu de développement territorial... tandis que les syndicats déclarent vouloir bloquer les recettes de l'Etat.

[4] Nous faisons référence par analogie à la « loi d'airain de l'oligarchie », développée par Robert Michels dans son ouvrage, devenu classique de la Science politique écrit en Allemagne en 1910, « *Les partis politiques, essai sur les tendances oligarchiques des démocraties* ».

Samuel-Frédéric Servière

Adresse permanente de cet article :
http://www.ifrap.org/Livre-Reformes-de-l-administration-mission-impossible,12016.html

Copyright iFRAP 2011