

Patrick Devedjian: «Pourquoi il est si difficile de réformer l'Etat»

Philippe Bezes, chercheur au CNRS, nous montre que la réforme de l'Etat est un leitmotiv des élites administratives et du personnel politique



© CD92-Olivier Ravoire

C'est un véritable livre d'histoire, même si la période est encore la nôtre. Le titre en est prophétique (*Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française-1962-2008*), ne serait-ce qu'au plan sémantique au regard de cette année 2017 où tout un chacun croit pouvoir réinventer quelque chose : Paris, la Seine, la Métropole... Les publicitaires sont passés derrière le chercheur, sans aller beaucoup plus loin que son titre. C'est pourtant un livre majeur dont tout responsable public devrait faire son livre de chevet.

Philippe Bezes, chercheur au CNRS, est membre du Centre d'études et de recherches de sciences administratives et politiques de l'Université de Paris 2. Il enseigne la sociologie de l'administration. Loin des polémiques et pourtant d'une actualité brûlante, ce livre retrace par le détail les mécanismes, les théories et l'histoire récente des nombreuses réformes qui ont encombré le débat politique. Il nous montre que la réforme de l'Etat est un leitmotiv des élites administratives et du personnel politique. « L'administration [...] est devenue un problème de gouvernement », dit l'auteur. Le phénomène est international avec les théories du *New Public Management* qui diffuse, notamment à travers l'OCDE, une véritable idéologie de la réforme. Il s'agit d'améliorer la qualité, l'efficacité et le coût de la machinerie administrative.

On ne compte plus les réformes sectorielles : quoi qu'on en dise, les Français sont d'une grande patience devant les réformes, qu'elles soient heureuses ou malheureuses

Il est faux de dire que notre administration n'est pas réformable et l'on oublie trop facilement des réformes importantes et qui ont compté : la rationalisation des choix budgétaires (RCB) des années 1960, la création des droits des administrés à la fin des années 1970, [la politique de décentralisation du début des années 1980](#), le Renouveau du service public en 1989, la Réforme de l'Etat en 1995, [la loi organique relative aux lois de finances \(LOLF\)](#) en 2001 et mise en œuvre en 2006, la [Révision générale des politiques publiques \(RGPP\)](#) lancée en 2007, la réforme territoriale sous le quinquennat de François Hollande. On ne compte plus les réformes sectorielles : quoi qu'on en dise, les Français sont d'une grande patience devant les réformes, qu'elles soient heureuses ou malheureuses.

Interdépendances solides. Il est néanmoins vrai que l'Etat administratif français est difficile à réformer, moins à cause des Français que de l'Etat lui-même car : « Les structurations historiques qui font l'administration française sont d'autant plus robustes qu'elles sont constituées d'interdépendances solides. Le vaste réseau des services déconcentrés de l'Etat et leurs relations aux collectivités locales, l'organisation des fonctionnaires en multiples corps, la participation des syndicats à la gestion des personnels et les formes singulières de politisation de la haute fonction publique sont autant de propriétés de l'appareil d'Etat qui confèrent à certains groupes d'acteurs des pouvoirs de veto dans les processus de décision. »

L'Etat cherche à connaître, réguler, voire contrôler, la société dans ses différents secteurs et ses populations pour maintenir et accroître son pouvoir

Cela ne va pas sans poser un problème démocratique car « les enjeux de la relation entre pouvoir politique et pouvoir bureaucratique prennent une nouvelle dimension ». En effet « il a été très largement analysé et documenté que l'Etat cherche à connaître, réguler, voire contrôler, la société dans ses différents secteurs et ses populations pour maintenir et accroître son pouvoir ». Le moins que l'on puisse dire est que la situation s'est aggravée depuis que Philippe Bezes écrivait ses lignes.

Dans les années 1980, la France est confrontée à trois dynamiques qui se télescopent et viennent perturber son modèle administratif : la dégradation forte des finances publiques, le processus d'intégration européenne et [l'autonomie des collectivités territoriales](#). Le ministère de l'Intérieur réagit par la déconcentration de l'Etat, la Direction générale de l'administration et de la Fonction publique importe de l'OCDE le principe d'autonomie des gestionnaires recommandé par le *New Public Management*, la direction du budget instaure un contrôle déconcentré de la dépense publique. Philippe Bezes pense que ces trois administrations puissantes sont éternellement concurrentes et rivales.

Les différentes réformes engagées depuis ont toutes manqué leurs buts parce qu'elles étaient trop ambitieuses, tentant des réformes globales : « Les projets sont plus des cartographies raisonnées idéales que des stratégies mues par des objectifs politiques ». Les mécanismes qui tiennent ensemble notre système administratif sont trop nombreux pour permettre de le réformer. Et de citer : « Le droit administratif, le statut général des fonctionnaires, la prégnance de l'Etat territorial [...], les idéologies du service public et de l'intérêt général, la dimension quasi constitutionnelle du droit budgétaire sont autant d'institutions pousseuses... »

« Dans le système politico-administratif français, l'exécutif gouvernemental peut difficilement s'opposer à l'administration : au contraire il s'y articule »

Premier ministre collaborateur. Philippe Bezes ajoute que [le Premier ministre ne dispose guère des ressources lui permettant de réformer son administration](#), ce qui en outre présente un grand risque politique, comme plusieurs exemples l'ont démontré. Les Premiers ministres sont loin d'avoir augmenté leur poids politique depuis que la majorité législative est directement issue de l'élection présidentielle à laquelle elle succède (le mot de Sarkozy qualifiant son Premier ministre de « collaborateur » restera comme une vérité, en dépit de la Constitution) : « Dans le système politico-administratif français, l'exécutif gouvernemental peut difficilement s'opposer à l'administration : au contraire il s'y articule ».

On ne peut que souscrire à la conclusion du chercheur : « L'extension des idéaux démocratiques de transparence, d'accessibilité et de mesurabilité au champ bureaucratique se matérialise par la montée du point de vue gestionnaire en politique [...] Comment pourrait-on prétendre gouverner les autres si l'on ne se gouverne pas soi-même ? » A méditer.

Note de lecture, Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Lien social, 2009, 519 p.

<http://www.lopinion.fr/edition/politique/patrick-devedjian-pourquoi-il-est-si-difficile-reformer-l-etat-137848>