

Céline WIENER, Conseiller technique au cabinet du secrétaire d'Etat à la fonction publique et aux simplifications administratives.

*J'essaierai, comme nous y invite l'intitulé de ce colloque, de lier les approches de la psychologie et de la science administrative en vous parlant de l'administration vue par les usagers.*

*Cette image se profile nettement au travers des réponses reçues à la suite de la campagne organisée du 3 au 8 décembre 1984 par le Secrétariat d'Etat chargé de la fonction publique et des simplifications administratives, sur le thème « Faites aboutir une idée ». Il nous avait paru que les meilleures suggestions de réforme n'émanent pas nécessairement du sommet, et que les citoyens qui utilisent le service comme les agents qui le font fonctionner sont les mieux placés pour connaître les problèmes mal résolus et pour proposer des solutions. 50 000 boîtes destinées à recueillir les suggestions ont donc été disposées, pendant une semaine, dans les locaux ouverts au public, ainsi que des bulletins spéciaux permettant à la fois de classer par ordre de priorité divers projets de réforme envisagés par le gouvernement et de formuler des propositions complémentaires.*

*Les résultats obtenus permettent, à mon sens, de dégager trois enseignements.*

*Le premier est l'intérêt que manifeste le public pour son administration. Malgré la brièveté de la campagne, le peu de temps dont disposaient les responsables locaux pour la mettre en place et la publicité relativement discrète qui lui a été donnée, plus de 200 000 personnes ont fait connaître leur priorités et leurs suggestions, soit en déposant un bulletin, soit par lettre, soit au cours d'une réunion d'information. Ce chiffre considérable démontre que le service public n'a pas perdu son pouvoir mobilisateur des idées et des énergies, d'autant plus que dans l'immense majorité des réponses, le souci constructif est manifeste. On aurait pu craindre que la campagne n'ouvre les vannes aux revendications personnelles ou catégorielles, aux mises en cause de tous ordres, voire à l'insulte. Il n'en a rien été. A quelques exceptions près, les usagers ont préféré au mode contestataire (« Il est scandaleux que... ») le style de la concertation (« Je pense qu'on pourrait... », ou « Il suffirait de... pour améliorer, simplifier, accélérer... »). Beaucoup ont formulé plusieurs propositions, soigneusement classées par ministère. Certains ont exprimé un sentiment d'ensemble sur l'administration et sur les causes de ses dysfonctionnements, en des termes que renieraient pas les spécialistes. Et quelques fonctionnaires ont saisi l'occasion pour présenter des suggestions qui avaient été jusqu'alors bloquées par leur hiérarchie...*

Le second enseignement de cette campagne est qu'elle révèle une image singulièrement dissociée. Le fonctionnaire, en général, est plutôt bien vu : honnête, suffisamment compétent, relativement ouvert, sachant faire preuve d'humanité en cas de besoin, courtois sauf dans les mauvais jours, il ne se différencie pas par essence de l'usager et correspond assez bien au modèle imposé. Mais curieusement, le tout n'est guère semblable à la somme de ses parties : les fonctionnaires manquent de zèle, font passer l'esprit corporatiste avant le service du public, ont des attitudes bureaucratiques (« Il manque toujours un papier ») — bref, l'individu disparaît derrière le guichet. Quant à l'administration, elle est à la fois celle dont on attend tout — ce qu'on a déjà et si possible un peu plus — et celle qui fait qu'on l'obtient si lentement.

Les défauts qu'on lui reproche, et c'est là le troisième enseignement, n'ont rien à voir avec les cas d'ouverture du recours pour excès de pouvoir, ni même avec l'idée de puissance publique. Elle ne commet guère d'illégalités, ne pèche pas par favoritisme, et ne fait pas trop sentir sa position dominante. Les particuliers, pour reprendre la distinction que faisait tout à l'heure Jacques Chevallier, se sentent moins administrés — et a fortiori assujettis — qu'usagers ou clients. Ils ne demandent pas une meilleure protection de leurs droits, mais un service mieux rendu : par exemple, pour les P.T.T., la réduction du temps d'attente dans les bureaux de poste, et l'installation au dehors de boîtes aux lettres accessibles sans qu'il soit besoin de quitter sa voiture.

Deux souhaits, valant pour tous les services et qu'on peut considérer comme l'envers d'une critique, ont été massivement exprimés. Le premier, classé n° 1 ou 2 dans 90 % des réponses, est celui d'une plus grande ouverture. L'univers administratif est jugé impénétrable, parce que constitué de méandres au tracé inconnu, et protégé par le glacis de l'anonymat contre lequel viennent se briser les demandes ; pour l'une et l'autre raisons, « on ne sait jamais à qui s'adresser ».

L'autre souhait, qui revient presque aussi fréquemment, est de réduire la complexité. Trop de démarches, de formulaires, d'instances compétentes, de réglementations semi-ésotériques, lit-on dans les réponses. Particuliers et entreprises se sentent dépassés par des procédures dont la logique leur échappe et dont le poids leur paraît excessif. Le bien-fondé de l'action administrative est peu souvent contesté, mais les voies qu'elle emprunte font l'objet de critiques assez vives.

Ces préoccupations ont été prises en compte par le gouvernement. La levée de l'anonymat des agents, décidée par le Premier ministre le 30 janvier et entrée en vigueur le 30 avril, va dans le sens d'une plus grande ouverture. Au-delà de son utilité immédiate (donner aux intéressés la possibilité de connaître la personne qui suit leurs dossiers et à laquelle ils pourront s'adresser pour obtenir les renseignements dont ils ont besoin), elle prend une valeur symbolique et peut avoir un effet de levier : en instaurant un mode de relations plus personnel et plus égalitaire, elle

*réduit la distanciation et ouvre la voie à une réappropriation de l'institution par ceux qu'elle est chargée de servir.*

*D'autre part, la complexité est combattue à la fois en amont et en aval. Diverses mesures de simplification des procédures et des démarches suggérées au cours de la campagne ont été mises à l'étude ; certaines ne concernent qu'un ou deux ministères, d'autres en engagent un grand nombre sur des programmes intéressant l'ensemble des relations qu'entretient avec l'administration des catégories sociales ou professionnelles déterminées, comme les artisans ou les personnes handicapées ; la codification des textes sera également accélérée, par le renforcement des moyens dont dispose la Commission supérieure.*

*En parallèle, un programme de développement des services d'information et d'aide aux démarches a été lancé, pour que la complexité, à défaut d'être immédiatement et complètement supprimée, puisse être au moins maîtrisée. L'accroissement du nombre des centres interministériels de renseignements administratifs par téléphone (CIRA), l'installation de centres « Administration à votre service » dans toutes les préfectures et de structures plus légères dans toutes les sous-préfectures constitueront les éléments d'un nouveau service public, celui de l'information du public, dont la campagne a montré qu'il était particulièrement nécessaire à notre temps. Il sera intéressant de rechercher, lorsque ces réformes seront entrées dans les faits, l'incidence qu'elles auront eue sur l'image de l'administration.*