

INTERVENTIONS

Philippe BRACHET

Maître de Conférences à l'Université de Paris X - Nanterre

La notion de « transparence administrative » s'inscrit comme l'une des pièces maîtresses du modèle administratif « moderne », que l'on oppose couramment au modèle « traditionnel » et bureaucratique, et dont a contrario le secret est une des caractéristiques principales.

L'objet de mon intervention est de mettre en garde contre l'« illusion d'optique » que contient cette notion, et qui pourrait faire assimiler la clarté que suggère la notion de transparence à de la simplicité. En effet, si la modernisation de l'Etat est en France un objectif qui devrait être prioritaire pour rendre compatible notre vieille tradition étatiste avec les conditions de la révolution technologique et de la compétition mondiale, il serait redoutable dans cette perspective de laisser croire que l'Administration moderne pourrait se réaliser facilement. De confondre, en somme, les simplifications qui sont une des dimensions de la modernisation de l'Etat avec la simplicité supposée de la tâche. Tout au contraire, c'est la prolongation de l'Administration traditionnelle qui constitue une solution de facilité, et la modernisation de l'Etat, une tâche de longue haleine qui consiste essentiellement, pour l'Administration comme pour la société, à assumer la complexité et la diffusion des responsabilités qui en est le corrélat.

Dans cette optique, la « transparence administrative » n'est pas un état que l'on pourrait atteindre réellement, mais un objectif dont on pourrait s'approcher en réduisant le secret, en limitant l'opacité administrative. Le danger que recèle le simplisme d'une transparence mal comprise, c'est de décevoir des attentes mal placées et après avoir constitué une mode, de passer de mode, contribuant alors à pérenniser la bureaucratie. En effet, ce simplisme ne prend pas en compte la dimension organisationnelle de l'Administration, dont la complexité croissante doit être reconnue par les politiques de modernisation, sous peine de glisser sur elle comme l'eau sur les plumes d'un canard.

Nous emprunterons deux exemples à une récente enquête sur la transformation des relations Administration/usagers, réalisée pour le compte du Commissariat au Plan par l'Institut français des sciences administratives (IFSA). Ces exemples portent sur les conditions d'usage des nouveaux services du téléphone dans l'Administration.

1° La relation téléphonique agent/usager

Elle constitue un bon exemple de ce qu'une innovation technologique (les centraux téléphoniques), pour produire les effets que l'on peut attendre d'elle en termes d'usages, suppose une transformation des structures et surtout, des comportements de l'Administration. De sorte que, pour préciser les conditions de satisfaction de l'utilisateur (en l'occurrence : le correspondant téléphonique d'un fonctionnaire), il est nécessaire de radiographier l'organisation. Ce qui montre bien la complémentarité étroite entre les conditions d'amélioration des usages de l'Administration et l'organisation du travail des fonctionnaires.

La facilité de joindre un fonctionnaire au téléphone est un des critères-clés de la qualité de la relation à l'utilisateur. C'est en même temps une des différences essentielles avec l'Administration traditionnelle, dont les fondements sont le secret et le monopole de la relation écrite. C'est enfin la démarche pré-contentieuse la plus simple et la plus efficace : téléphoner à un agent pour se faire préciser les éléments de son dossier évitera des erreurs, sources de contentieux possibles.

Dans la plupart des administrations, l'investissement de départ (l'achat d'un nouveau standard électronique) a été réalisé. Ses performances nouvelles constituent autant d'innovations, d'améliorations qualitatives des usages, par rapport à celles des anciens centraux électro-mécaniques : mise en attente, renvois automatiques, conversation à trois...

Le plus souvent, les standardistes ont reçu une formation adéquate et elles (ce sont des emplois quasi-uniquement féminins) réalisent des performances satisfaisantes (dans la limite de leurs effectifs). Mais les agents eux, ont très rarement reçu une formation à ces nouvelles performances. Ils rangent le plus souvent dans un tiroir la notice qu'on leur distribue. Certains tentent une ou deux fois d'exécuter ces nouvelles opérations. Mais quand ils échouent parce qu'ils n'ont pas bien compris la notice, combien persévèrent en tâchant de se renseigner (et auprès de qui ?) ?

De plus, au-delà de ces comportements individuels, l'absence d'utilisation par la plupart des fonctionnaires des performances nouvelles du téléphone électronique s'explique par des considérations d'ordre organisationnel. Car être plus facilement joignable — même dans un autre bureau — recevoir des appels adressés à un collègue momentanément absent, traiter plus rapidement un dossier en pensant appeler simultanément deux agents qui détiennent chacun des éléments de réponse, ces comportements supposent un certain état des relations de travail au sein des services et entre eux. Un indice : quand un nouvel annuaire téléphonique d'une administration ou d'un service « sort », son élaboration et sa distribution ont mis le plus souvent un temps tel qu'il est déjà largement caduc. Or le secret ne caractérise pas seulement, dans le modèle administratif traditionnel, les relations avec les usagers : il a son équivalent dans le cloisonnement qui caractérise les rapports entre services et en leur sein. Par ces caractéristiques, l'Administration condense la « personnalité de

base » française : l'individualisme hiérarchique. Les comportements d'évitement qui caractérisent en général les relations entre fonctionnaires ont leur traduction directe dans leur utilisation du téléphone. Ils sont d'ailleurs très variables d'une administration et d'un service à l'autre, selon le style d'organisation qui y prévaut. Les chances de succès de l'usager extérieur dans sa tentative de joindre un agent au téléphone sont nettement inférieures à celles du collègue. Car ce dernier a de meilleures chances d'avoir au moins une idée des plages probables de présence et d'absence de l'agent dans son bureau. Et en cas de non-réponse, il connaît souvent un agent du même service qui pourra soit lui répondre à sa place soit au moins lui indiquer quand il pourra joindre son collègue.

Malgré ce handicap de départ, si les administrations voulaient réellement faciliter l'obtention de renseignements téléphoniques auprès de leurs agents par les usagers extérieurs, elles devraient réaliser certaines conditions organisationnelles.

1) Un responsable de l'organisation et des méthodes devrait être désigné dans chaque direction des services extérieurs. Il devrait être le correspondant du responsable de la qualité des relations avec les usagers, nommé dans chaque administration départementale. Il serait en relation étroite avec le standard téléphonique, auquel il communiquerait à mesure tout changement de poste ou de fonction d'un agent. Il serait chargé de promouvoir l'utilisation des nouveaux services du téléphone par les agents. Il participerait aux réunions hebdomadaires de la direction, ainsi qu'aux réunions trimestrielles du Comité de liaison Administration/usagers (de même qu'un membre de l'accueil).

2) A partir de l'enregistrement au standard des appels extérieurs et de leurs suites (que permettent les standards électroniques) serait établi un indice de « fluidité téléphonique », par service et par agent. La comparaison et la variation de ces indices seraient examinées au cours des réunions hebdomadaires du service (dont le moment et la durée seraient communiqués au standard et à l'accueil). L'obtention d'un certain niveau d'indice moyen pour le service serait un des paramètres (avec le délai de réponse pour les actes écrits) du projet-qualité du service qui pourrait entrer dans le contrat — intéressement négocié par l'administration et ses agents dans chaque service. Cet indice de « fluidité téléphonique » — ou de « réussite d'appel » — constitue l'équivalent pour les relations téléphoniques Administration/usagers du délai moyen de réponse pour les relations écrites. Ce sont deux critères de productivité du travail administratif. Mais si les administrations font preuve de beaucoup plus de réticence à mettre en œuvre le premier que le second, c'est d'abord parce qu'il est plus directement fonction de leur mode d'organisation. C'est aussi parce qu'il est plus facilement contrôlable, car il fait l'objet d'un enregistrement informatique au standard électronique. Si les administrations voulaient réellement progresser dans la transparence de leurs relations avec les usagers, elles devraient communiquer ces enregistrements et les indices qui en sont issus à leurs comités d'usagers, puisque ce sont de bons critères objectifs de satisfaction. Un indice concret de la réticence de beaucoup de services

à l'égard de la transparence téléphonique est l'absence fréquente d'indication du numéro de téléphone sur leur courrier à en-tête. L'adresse, mais pas le numéro de téléphone : la mentalité administrative a du mal à sortir de l'ère du « tout papier » où elle se protégeait si bien des usagers !

2° L'Administration est aussi, en France, la principale organisatrice de la diffusion du téléphone. Les agences des Télécom se veulent une formule administrative plus moderne, plus efficace à concilier les impératifs du service public avec la logique du marché de ces nouveaux produits.

Pourtant, le comportement des agents au contact avec le public fait souvent preuve de la rigidité traditionnelle des relations de guichet.

Deux exemples vécus :

— La « carte télécom ». Ayant souscrit une première fois à la carte internationale, je m'étais rendu compte que la carte nationale me suffisait. En retirant ma nouvelle carte à l'agence au début de l'année, je demande comment changer de carte. On m'apprend alors qu'il aurait fallu que je le signale en décembre et qu'il faut maintenant que j'attende la fin de l'année. Là encore, conformément à l'interprétation traditionnelle de la maxime « nul n'est censé ignorer la loi », les Télécom trouvent encore normal de ne pas informer leurs abonnés en temps utile des possibilités qu'ils ont de modifier leur contrat, par lettre ou par téléphone (ce qui serait naturel pour les Télécom et permettrait un dialogue personnalisé).

— Le « signal d'appel ». « Ce service vous permet, au cours d'une communication avec un premier correspondant, de recevoir l'indication qu'un second abonné essaie de vous joindre. Vous pouvez alors mettre en attente la communication en cours et parler avec votre second interlocuteur ». Le dépliant distribué dans les agences des Télécom indique dans un tableau placé à côté de ce texte les conditions d'utilisation. Or à l'usage, elles se révèlent n'être claires que pour ceux qui y sont déjà initiés. Il faut savoir que ce que le dépliant appelle « trois secondes de tonalité continue » se traduit par l'impression d'être coupé quand on téléphone à quelqu'un, car la tonalité est exactement celle-là. Et si, furieux, vous raccrochez avant les trois secondes, vous pourrez continuer à le croire jusqu'à ce que demandiez à vérifier votre ligne en dérangement. Et encore : seulement si l'agent, qui ne trouvera rien d'anormal à votre ligne, pense à cette interprétation. Il faut savoir aussi que vous ne pouvez entreprendre les manipulations pour prendre le second correspondant qu'après les trois secondes. Si vous le tentez avant, c'est en vain. Mais pendant les trois secondes, la communication semble aussi coupée pour votre premier correspondant. Vous ne pouvez donc lui expliquer ce qui se passe et prendre congé de lui, ou lui demander de patienter jusqu'à ce que vous le repreniez qu'après les trois secondes. Enfin, après ces trois secondes, il faut savoir que votre numéro continue à sonner « libre » pour le second correspondant, qui ne rappellera donc pas ! Le dépliant aurait donc intérêt à être plus

explicite. L'expérience des usagers devrait être précieuse aux Télécom et le contact avec les agents, le lieu de sa prise en compte.

Dans les deux cas, j'ai tenté de faire prendre en considération ma suggestion par l'agent. Et dans les deux cas il a commencé par ne pas comprendre et me répéter son explication de la situation existante ; puis il s'est fâché, comme si je l'accusais d'incompétence ! De toutes façons, il n'a pas enregistré ma suggestion, refusant d'admettre que je puisse en faire une et sortir ainsi d'un rôle purement passif d'exécutant. Et refusant lui aussi d'en sortir.

Ces deux exemples illustrent les difficultés qu'a l'organisation administrative à s'adapter aux exigences de l'usage des technologies nouvelles. Comme les nouveaux services du téléphone, le minitel ou, plus généralement, la bureautique ont un effet de changement double sur l'Administration : d'une part ils démultiplient les performances des agents et en créent de nouvelles (sous condition d'adaptation des qualifications et de l'organisation des services), et d'autre part, ils interconnectent directement ces services entre administrations d'une part, et avec la société civile d'autre part.

*

**

A l'examen, la notion de transparence s'efface derrière celle, plus opérationnelle, d'adaptabilité : la modernisation de l'Administration est une stratégie à long terme, diversifiée et diversifiante, qui vise à adapter cette dernière aux évolutions des besoins sociaux et à celles de l'Etat (de ses fonctions) pour satisfaire ces besoins.

L'un des avantages de la notion d'adaptation, c'est sa relativité : faire de son adaptabilité un critère de modernisation de l'Administration indique bien que l'on ne cherche pas un prétendu résultat final, mais que l'objectif se situe dans le sens du changement, dans son intensité et dans son utilité. A contrario, le risque que comporte la notion de « transparence administrative » c'est de se prendre pour un concept positif, désignant un état atteignable et oubliant l'inévitable complexité croissante. L'origine de ce risque vient de l'oubli du fait que, comme la notion d'égalité, celle de transparence a son origine dans la physique où leurs précisions sont directes parce que mesurables. Employées en sciences sociales, ces notions n'ont de signification qu'analogique. Dès lors, elles ne sont pas directement opérationnelles, mais tirent surtout leur sens a contrario, de la notion inverse. Ainsi, l'égalité sociale est une aspiration d'autant plus générale qu'elle se situe dans l'abstrait. Mais son exigence directe ne peut fonder réellement autre chose que des guerres de religion indéfinies, parce que personne ne peut définir ce en quoi elle consiste concrètement. Par contre à l'inverse, les inégalités, les disparités sociales sont d'autant plus objectivement définissables qu'elles sont plus fortes : les réduire peut constituer la raison d'être de politiques relativement efficaces. Si l'on ne saurait réaliser directement l'égalité sociale, du moins peut-on l'approcher indirectement. Il en est de même pour la transparence : l'opacité admi-

nistrative est bien réelle ; des indicateurs permettent de la mesurer et des politiques, de la réduire.

Dernière raison de mettre en garde contre les mirages de la notion de transparence : elle risque de laisser croire en une symétrie trompeuse entre les rôles de l'Administration dans les modèles traditionnel et moderne. Or dans le second, dont le secret est une des composantes, ce dernier est obtenu surtout par un comportement d'abstention de la part des fonctionnaires, et de soumission et de résignation de la part de l'administré. Par contre, dans le premier, au contraire, une réduction de l'opacité ne peut être obtenue que par une modification active des comportements, de part et d'autre de la relation, afin d'assumer la complexité. C'est pourquoi la consultation fait partie des mécanismes qui concourent au maintien du secret par l'administration traditionnelle, alors que la concertation est nécessaire pour parvenir à une transparence relative dans les relations entre les administrations et leurs partenaires.