

## **LA POLITIQUE ROCARDIENNE DE MODERNISATION ADMINISTRATIVE<sup>1</sup>**

PAR

Florence GALLEMAND  
C.U.R.A.P.P. - C.N.R.S.

La réforme administrative est un thème classique et récurrent du discours politique<sup>2</sup> : ainsi depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, chaque gouvernement a proposé un projet de réforme de l'administration<sup>3</sup> ; la permanence d'un tel discours avait même amené André Tardieu à déclarer avec ironie que "*lorsqu'un Président de Conseil veut se faire applaudir, il lui suffit d'annoncer une réforme administrative*". Deux phénomènes, au moins, peuvent expliquer la fortune politique de ce thème : l'administration étant la cible permanente de critiques d'origines diverses — intellectuels, fonctionnaires, usagers — les hommes politiques y répondraient par la mise sur agenda d'une politique publique ; plus profondément le discours produit apparaît comme un discours performatif et incantatoire, qui permet d'exorciser à la fois le malaise administratif et la croyance en la toute puissance de l'administration française. En

---

1. Cet article est le résumé de certaines parties d'un mémoire de DEA de sciences administratives et politiques soutenu à l'Université de Picardie Jules Verne en mars 1994 : *Le renouveau du service public : un grand chantier pour Michel Rocard*, et a donné lieu à une communication orale lors du séminaire itinérant REDS sur les politiques publiques organisé à Amiens le 3 mai 1995 sur le thème : *les enjeux politiques des politiques publiques*. Je remercie très chaleureusement Jacques Chevallier, Patrick Lehingue, Isabelle Charpentier, Domenico Menna, Eric Darras, David Deharbe, et Stéphane Miannay qui ont participé à la "modernisation" et au "renouveau" de cet article.

2. Cf. Chevallier (J.), "La politique française de modernisation administrative", in *L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Dalloz, 1996.

3. Lanza (A.), *Les projets de réforme administrative en France (de 1919 à nos jours)*, P.U.F., 1968, p. 53.

proposant en 1988 le "renouveau du service public", Michel Rocard s'inscrit dans cette tradition.

Les bases du "grand chantier" sont posées par le Premier Ministre lors d'un discours devant l'Assemblée Nationale : le chef du gouvernement répond à une motion de censure déposée par le R.P.R., lui demandant de s'expliquer sur sa gestion des conflits dans le secteur public<sup>4</sup>. Au-delà du règlement de ces derniers, il propose "*une action plus vaste et plus profonde, moins contingente et plus volontaire qui repose sous le signe du renouveau du service public*"<sup>5</sup>. Michel Rocard souhaite, en effet, que le renouveau du service public provoque le changement de la logique de fonctionnement de l'administration, de son mode de régulation et de ses rapports avec la société civile : il s'agit "*de passer d'un Etat producteur à un Etat régulateur, de l'Etat tutélaire à un Etat vigie, de l'Etat puissant à l'Etat d'acteur*"<sup>6</sup>.

La modernisation, conçue comme une réponse aux dysfonctionnements administratifs, "*implique un réexamen des multiples cloisonnements et pratiques qui ont rigidifié le système : cloisonnement entre services, mauvais usages des compétences, méfiance à l'égard des initiatives des agents, manque de responsabilité, dialogue social insuffisant, mauvaise connaissance des besoins*"<sup>7</sup>. Forte du constat de ces dysfonctionnements, la circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public<sup>8</sup> entend revaloriser ce dernier en réaffirmant sa spécificité ; les fonctionnaires sont responsabilisés, érigés en "moteur" de la réforme<sup>9</sup> et promus au rang d'acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre pour passer "*d'une administration de procédure à une administration de responsabilité, d'un fonctionnaire sujet à un fonctionnaire citoyen*"<sup>10</sup>.

Au-delà de la mise en place d'outils permettant une participation effective des fonctionnaires au renouveau du service public, le Premier Ministre souhaite que son projet modifie non seulement les comportements mais aussi les représentations de chacun : il s'agit de montrer aux fonctionnaires et aux usagers que la modernisation de l'administration est possible, à condition que cette politique soit globale, concertée et mise en place par étapes et par touches successives<sup>11</sup>.

4. Les conflits sociaux impliquaient à l'époque, les infirmières, les gardiens de prison, les agents des P et T et de la RATP.

5. Rocard (M.), *Réponse à la motion de censure devant l'Assemblée Nationale, plan pour le renouveau du service public*, 9 décembre 1988.

6. Rocard (M.), *Le cœur à l'ouvrage*, Seuil, Odile Jacob, 1987, p. 249.

7. Le Floch-Fournier (J.), "La modernisation de la fonction publique", in colloque de Cerisy, *Le service public. La voie moderne*, L'Harmattan, Logiques sociales, 1995, p. 167.

8. Circulaire du 23 février 1989, relative au renouveau du service public, *J.O.* 24 février 1989.

9. Chevallier (J.), "les fonctionnaires et la modernisation administrative", *Revue Administrative*, n° 271, janv./fév. 1993.

10. Rocard (M.), *Discours pour le lancement des rencontres Service Public*, 5 juin 1989.

11. Cette méthode s'inscrit dans une démarche incrémentale : rejetant l'idée de transfor-

Le renouveau du service public se présente donc comme une réforme globale, dont l'originalité réside davantage dans la méthode employée que dans la nouveauté des dispositions retenues. Essentiellement symbolique, cette politique a cependant des effets sur le réel et produit des profits symboliques de distinction pour Michel Rocard, et pour les fonctionnaires qui s'en emparent<sup>12</sup>. La politique rocardienne de modernisation administrative fait l'objet, comme d'autres réformes administratives, d'usages manifestes et/ou latents de différents ordres. Ce type de politique publique est, en effet, souvent présentée comme le succédané d'une autre réforme ou la solution providentielle à une "crise"<sup>13</sup> d'une autre nature (crise d'ordre institutionnel, économique ou financier). Sous les III<sup>ème</sup> et IV<sup>ème</sup> Républiques, les projets de réforme ont souvent pour but d'apporter une solution aux nombreuses crises institutionnelles et se présentent essentiellement comme une réforme de l'Etat ; en période de difficultés économiques, l'administration et les fonctionnaires sont pris comme boucs émissaires et les projets cherchent à faire des économies en réduisant leur nombre pour diminuer ainsi les charges de l'Etat. Les projets de réforme visent, enfin, naturellement, à apaiser une tension sociale au sein de l'administration ou entre administration et usagers.

Ainsi, le renouveau du service public peut s'appréhender comme un moyen au service d'un but moins administratif que politique. L'analyse de cette politique en terme de "coup politique"<sup>14</sup> permet d'expliquer pourquoi Michel Rocard érige cette politique en "grand chantier". Le renouveau du service public constitue, en effet, une ressource politique<sup>15</sup> qui permet au gouvernement et surtout au P.S. de se concilier les fonctionnaires, électeurs et militants traditionnels de la "gauche", et surtout à Michel Rocard de valoriser et renforcer, par une "stratégie identitaire"<sup>16</sup>, son image de "moderniste" et de

(suite note 11) -mations sociales radicales, elle analyse donc le changement social par l'intermédiaire d'une série d'adaptations à la marge et de réformes limitées. Cf. Lindblom (C.-E.), *The intelligence of democracy*, Free Press, New York, 1965.

12. Voir l'enquête de Rouban (L.), *Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation administrative*, DGAFP, Commissariat général au plan, La Documentation Française, 1995.

13. Il est intéressant de noter que "crise" vient du grec *Krisis* et signifie "décision", "changement".

14. Au sens de Michel Dobry c'est-à-dire : "les actes et les comportements individuels et collectifs qui auront pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des autres acteurs, soit ce que Goffman appelle leur «situation existentielle» (c'est à dire les rapports entre les acteurs et leur environnement), soit encore, bien entendu les deux simultanément, la modification de cette situation existentielle s'accompagnant presque toujours d'une transformation des attentes et des représentations que se font de la situation les différents acteurs". Dobry (M.), *Sociologie des crises politiques*, Presses de la FNSP, 1986, p. 21.

15. Au sens où J.P. Lacam définit ce terme : "un moyen à sa disposition dont l'activation en faisant reculer les frontières de ses contraintes élargit son autonomie initiale et facilite le développement de ses stratégies". Lacam (J.-P.), "Le politicien investisseur", *Revue Française de science politique*, février 1988, p. 27.

16. Collovald (A.), "Identité(s) stratégique(s)", *A.R.S.S.*, n° 73, 1988.

“réformiste”, de se démarquer de ses adversaires politiques y compris au sein du P.S., et enfin de donner consistance à une représentation politique naissante : la “méthode Rocard”.

L’approche du renouveau du service public en terme de “coup politique” (II) ne doit pas faire oublier que cette politique est le fruit d’un long processus dont on n’abordera ici que les premières phases (I).

### I - LE GRAND CHANTIER DU RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

La politique de modernisation administrative prend une nouvelle dimension avec la circulaire du 23 février 1989 ; elle est marquée par “une affirmation au plus haut niveau de la nécessité de rénover le Service Public et [par] une volonté de mobiliser l’ensemble du gouvernement, les administrations et leur personnel autour de l’acte fondateur de cette politique”<sup>17</sup>. Ce “grand chantier” fait partie des “douze travaux d’Hercule”<sup>18</sup> et se caractérise par une “certaine complexité, une nécessité de temps et de continuité et une forte valeur ajoutée collective”<sup>19</sup>.

Le Premier Ministre présente les contours de cette politique dans un climat politique difficile : le Parti Communiste critique violemment le gouvernement sur sa politique de gestion des conflits dans le secteur public ; pour les mêmes raisons, l’opposition dépose une motion de censure. Michel Rocard se dit conscient du “*malaise quantitatif, qualitatif et affectif*”<sup>20</sup> qui règne dans la Fonction Publique, rappelant que s’il y a “*des problèmes concernant les agents publics*”, pour la solution desquels “*le cas par cas est seul pertinent, il y a un problème global, celui du Service Public*”<sup>21</sup> ; il propose donc un projet global de réforme dont les axes principaux concernent les fonctionnaires — qui sont au cœur de cette politique — et la réforme de l’action administrative qui passe par l’évaluation des politiques publiques et l’amélioration des relations avec les usagers. Cependant, le projet rocardien de modernisation administrative est loin de faire l’unanimité : le Premier Ministre doit affronter, sur le plan politique, l’hostilité de la C.G.T., les réticences du Ministre des Finances et la neutralité de l’Elysée et, sur le plan administratif, les pesanteurs du système bureaucratique et parfois les résistances des personnels.

17. Barouch (G.), Chavas (H.), *Où va la modernisation ? Dix ans de modernisation de l’Administration d’Etat en France*, L’Harmattan, Logiques sociales, 1993, p. 45.

18. Huchon (J.-P.), *Discours de clôture de l’Université d’été du P.S.*, 29 août 1989.

19. Définition des caractéristiques des travaux d’Hercule proposée par Guy Carcassonne, responsable des relations avec le Parlement dans le cabinet de M. Rocard, auteur de la plupart des discours de ce dernier, Entretien 14 juin 1993.

20. Rocard (M.), *Réponse à la motion de censure devant l’Assemblée Nationale*, 9 décembre 1988, *op. cit.*

21. Rocard (M.), *Ibid.* (les mots soulignés le sont par l’auteur).

### A) La conception du renouveau du service public

Dans son entreprise de modernisation de l'Etat, Michel Rocard s'entoure de conseillers spécialistes du service public, consulte de nombreux rapports d'experts et travaux scientifiques sur le sujet et fait appel à l'ensemble des Ministres afin de recueillir leurs suggestions.

Avec l'aide initiale d'Yvon Robert — auteur de la circulaire — puis de Sylvie François à partir de 1989, le cabinet Rocard a isolé les points de passage du renouveau. Ces conseillers chargés du renouveau du service public sont choisis en fonction de leurs compétences certifiées (ils sont tous les deux énarques) et surtout de l'intérêt qu'ils portent à cette question : Yvon Robert<sup>22</sup> est un "croisé de la modernisation de la Fonction Publique"<sup>23</sup> ; ses différentes fonctions au sein de l'administration de l'Education Nationale (conseiller au cabinet d'A. Savary au ministère de l'Education Nationale de 1981 à 1983, directeur des personnels, inspecteur général...) lui ont donné une bonne connaissance des problèmes de la Fonction Publique et des syndicats de fonctionnaires. Sylvie François<sup>24</sup> serait, elle aussi, "habituée de cette même passion du Service Public"<sup>25</sup>. Il est à noter que pour la première fois, un conseiller se consacre exclusivement et de façon permanente à ces questions : Yvon Robert, puis Sylvie François suivent le dossier dans tous ses aspects et sont en contact permanent avec la D.G.A.F.P., les directeurs d'administrations centrales et les syndicats.

C'est un autre conseiller, le linguiste Pierre Encrevé<sup>26</sup>, qui propose le label "renouveau du service public", choisi pour traduire au mieux la volonté du Premier Ministre et séduire les destinataires de cette politique, c'est-à-dire les fonctionnaires et les usagers. Cette expression doit gommer l'image péjorative que véhicule le mot "Administration" souvent assimilé à "archaïsme", "bureaucratie". "Service Public", est un terme plus "positif", en ce qu'il est facilement assimilé à Service au public ; contrairement aux items "modernisation" ou "réforme" dont la consonance est plus technique, "renouveau" révèle plutôt un état d'esprit qui suggère à la fois un retour aux sources et une renaissance.

22. Cet énarque, proche de L. Fabius (Y. Robert, après avoir été adjoint au maire de Grand Quevilly et premier vice-président du S.I.V.O.M. de l'agglomération rouennaise, est aujourd'hui maire de Rouen) a une expérience des cabinets ministériels : avant d'être conseiller technique au cabinet de M. Rocard de 1988 à 1989.

23. Huchon (J.-P.), *Jours tranquilles à Matignon*, Grasset, 1993, p. 234.

24. Cette jeune énarque rocardienne appartient elle aussi à l'administration de l'Education Nationale et participe, depuis le début des années 80, aux travaux de l'Association Service Public sur la modernisation administrative.

25. Huchon (J.-P.), *Ibid.*

26. Membre du Cabinet du Premier Ministre chargé de la culture et de la francophonie.

Fruit de la collaboration de conseillers, "l'esprit du renouveau du service public" est également issu de la vision rocardienne de l'Etat, de l'Administration et de la "Société Civile" ; il est, en effet, "au confluent de deux exigences : respect de la société civile et respect de l'Administration"<sup>27</sup>. Pour Michel Rocard, "le pouvoir d'Etat ne peut suffire à la transformation sociale... c'est de réveiller la société civile dont il s'agit"<sup>28</sup>. Cette vision tranche fortement avec celle de François Mitterrand pour qui l'Etat doit jouer le rôle principal dans l'impulsion et l'aboutissement de toute transformation sociale. Michel Rocard préfère, quant à lui, mettre l'accent sur la nécessaire redéfinition du mode d'intervention de l'Etat, qui devrait renoncer à incarner un protecteur omniprésent, pour se borner à être une vigie veillant aux droits et intérêts des citoyens, et se décentralisant au maximum ; il serait appelé à devenir un acteur parmi d'autres, favorisant l'initiative et l'autonomie de ses partenaires.

Les orientations du renouveau du service public sont déjà présentes dans *Le cœur à l'ouvrage*, où Michel Rocard suggère "de mener concurremment cinq types d'actions : poursuivre la décentralisation ; remettre en chantier une véritable déconcentration [ce qui] exige de redonner plus d'autonomie aux administrations extérieures, à condition de les avoir préalablement amenées à définir le projet qui doit être le leur, et la responsabilité qu'elles exercent dans sa mise en œuvre ; jeter les bases d'une politique des personnels publics permettant que soient exploitées les marges de liberté importante qu'ont progressivement érodé les pratiques routinières et des négociations menées sans projet et sans idée d'ensemble ; organiser l'évaluation des politiques publiques qui constituent la contre partie indispensable de l'autonomie accrue ; mieux écouter les usagers afin à la fois de faciliter l'accès de ces derniers au service public de leur accorder une attention plus grande lors des conflits sociaux"<sup>29</sup>.

Michel Rocard s'appuie également sur les conclusions de certains travaux tels ceux de l'association *Service Public*, du *Centre de Sociologie des Organisations* ou encore de Michel Crozier. Arrivé au pouvoir, le Premier Ministre bénéficie de plusieurs rapports pour affiner son premier projet, tel celui de la Commission "Efficacité de l'Etat" (présidée par F. de Closets), ceux du Conseil Economique et Social ou encore le rapport Viveret.

Enfin, Michel Rocard tire profit des enseignements issus de différentes expériences : d'abord, en tant que maire de Conflans Sainte Honorine où il a "testé" le système des projets de service<sup>30</sup>, puis en tant que ministre de

27. Circulaire du 23 février 1989, *op. cit.*

28. Rocard (M.), *Discours au Congrès du P.S. de Valence* 1981.

29. Rocard (M.), *Le cœur à l'ouvrage*, *op. cit.*, p. 250 et 251.

30. Le premier projet de service — ainsi dénommé — est né à la mairie de Conflans. Les secrétaires, ayant remarqué que certains parapheurs étaient régulièrement égarés, ont "décidé" de se réunir pour trouver une solution et ont mis en place un projet de service visant à concevoir une fiche de transmission des parapheurs.

l'Agriculture ; il se sert ensuite des expérimentations à grande échelle, effectuées dans différentes administrations (le ministère de l'Équipement, dès 1985, a mis en place un plan de modernisation et la réforme des P et T constitue le symbole de la modernisation administrative)<sup>31</sup>.

Tant la multitude des acteurs en présence lors de la conception du renouveau du service public que la diversité de ses sources d'inspiration rendent difficile la détermination de la part prise personnellement par Michel Rocard dans la conception de cette politique. Ce qui apparaît cependant clairement, c'est le rôle d'initiateur et d'impulseur du Premier Ministre : la volonté initiale et l'intérêt constant que Michel Rocard lui porte, donnent à ce projet une ampleur certaine.

En effet, le Premier Ministre s'est fortement investi dans ce chantier, situé dans un ensemble plus vaste de réformes qu'il "*sous-tend puisqu'il avait vocation à transformer le fonctionnement de l'Etat*"<sup>32</sup>. Les "grands chantiers" du gouvernement (l'Éducation Nationale, l'emploi, la lutte contre l'exclusion, la politique de la ville, l'audiovisuel, l'environnement) constituent son programme d'action ; loin d'être une liste hétéroclite de "problèmes à résoudre", la politique des grands chantiers poursuit une logique d'ensemble propre et opère une synthèse entre préoccupations mitterrandiennes et rocardiennes. Ces priorités apparaissent comme le reflet du climat politique de l'époque et de la personnalité de Michel Rocard. On retrouve, en effet, dans ces orientations gouvernementales, les thèmes rocardiens classiques : enseignement, lutte contre l'exclusion, politique de la ville... Le Premier Ministre s'attellera avec plus ou moins de succès à ces différentes questions et suscitera plus ou moins de réactions de la part de ses adversaires.

Le gouvernement Rocard doit faire face à de nombreux conflits sociaux ; c'est celui de décembre 1988 touchant le secteur public qui va lui donner l'occasion de présenter son plan de modernisation administrative.

### **B) L'objet du renouveau du service public**

La circulaire du 23 février 1989 marque une étape importante dans le processus de modernisation administrative ; elle fixe des règles générales, postérieurement mises en œuvre par de nombreux textes<sup>33</sup>. L'originalité du projet réside dans le fait qu'il cherche dès le début à mobiliser l'ensemble des acteurs institutionnels : les Ministres sont réunis en séminaires gouvernementaux, les

31. Vallemont (S.), "Le projet de progrès et de modernisation de l'Administration de l'Équipement", *P.M.P.*, n° 3, septembre 1989.

32. Carcassonne (G.), entretien, *op. cit.*

33. L'accord cadre sur la formation continue, le décret sur l'évaluation des politiques publiques, la circulaire sur les centres de responsabilité, la charte de la déconcentration, la charte des Services publics...

fonctionnaires participent à des rencontres et à des forums, les organisations syndicales négocient différents accords avec le gouvernement.

Michel Rocard propose quatre axes de réforme :

- *“une politique de relation de travail renouvelée”, qui consiste en “une gestion plus dynamique des personnels et un développement du dialogue social dans les administrations”* ;

- *“une politique de développement des responsabilités”* caractérisée par la déconcentration (*“pour faire autant... que ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation”*), par la mise en œuvre *“d’une démarche collective, celle des projets de service”*, par la création de centres de responsabilité expérimentaux et par une réflexion d’ensemble sur les règles de comptabilité publique et les modes de gestion administrative ;

- un troisième axe est consacré au *“devoir d’évaluation des politiques publiques”* ;

- un quatrième enfin à la *“politique d’accueil et de service à l’égard des usagers”*.

La circulaire présente également un programme d’action et demande à chaque administration d’élaborer un plan de modernisation, *“regroupant de façon cohérente et avec un échéancier de réalisation les actions engagées pour mettre en œuvre les directives qui précèdent ou les actions déjà engagées dans le même esprit”*. Enfin, un séminaire gouvernemental *“fera le point des travaux engagés et décidera (...) d’actions nouvelles ou correctives”*.

Les agents publics sont donc placés au cœur de la politique de renouveau : ils sont *“les acteurs à part entière des évolutions à mettre en œuvre”* et l’objet d’un certain nombre de réformes ; ce programme propose aussi une réforme du mode d’action administrative.

### *1) Les fonctionnaires : objet et acteurs du renouveau du service public*

Le processus de réforme administrative ne peut, selon Michel Rocard, être mené sans la prise en compte d’une variable essentielle : *“la place que les fonctionnaires sont amenés à occuper dans ce processus”*<sup>34</sup>. Les agents de l’Etat sont présentés comme les acteurs du changement dans les services publics.

L’un des axes du renouveau du service public réside dans la rénovation des relations de travail, dont le premier instrument est *“une gestion plus dynamique du personnel”* ; celle-ci passe par la revalorisation de la fonction de gestion du personnel, la gestion prévisionnelle de l’emploi et des carrières, une réflexion relative à l’impact des nouvelles techniques<sup>35</sup> sur l’organisation et les

34. Chevallier (J.), *Revue Administrative*, n° 271, op. cit.

35. La troisième table ronde de la journée d’étude inter-régionale de Rouen du 7 novembre 1991 consacrée à l’amélioration des conditions de travail et modernisation, s’intéresse à l’inci-

conditions de travail, la formation initiale et la mobilité. Le second outil consiste en un développement du "dialogue social" : la négociation ne doit exclure aucun sujet d'engagement contractuel, mais doit s'ouvrir à de nouveaux thèmes et se déconcentrer à tous les niveaux.

La "circulaire Rocard" recommande également de tirer les conséquences de la décentralisation en accomplissant un effort comparable de déconcentration<sup>36</sup>, tant sur le plan administratif que sur celui de la gestion budgétaire ; cette politique est mise en œuvre à travers une démarche collective (celle des projets de service) et la création de centres de responsabilité expérimentaux.

La mise en œuvre des projets de service<sup>37</sup> ou des centres de responsabilité doit permettre de "*mettre en évidence des valeurs essentielles du service, clarifier ces missions, fédérer les imaginations et les énergies autour de quelques ambitions...[ainsi que] de mettre en oeuvre de façon contractuelle les assouplissements des règles de gestion budgétaire accompagnant une plus grande autonomie administrative*"<sup>38</sup>. Le projet de service est le résultat d'une réflexion collective qui se concrétise par l'élaboration d'une "charte" faisant apparaître les objectifs, les stratégies et leurs modes d'évaluation. L'engagement des dirigeants est un point important pour l'initialisation de la démarche, mais aussi tout au long du processus lors du passage à l'action concrète et à l'évaluation. Dans cette démarche, le processus participatif apparaît aussi important que le produit final. La forme plus achevée du projet de service peut s'observer dans les centres de responsabilité : évoqués pour la première fois dans la circulaire du 23 février 1989, ceux-ci sont définis dans une circulaire du 25 janvier 1990. Les démarches empruntées ne sont pas toutes identiques mais partagent le trait commun de rechercher une participation forte de tous les agents, une meilleure adéquation des moyens aux missions, une connaissance des coûts, une plus grande souplesse dans la gestion des moyens ainsi qu'un service meilleur aux usagers.

## 2) Réforme de l'action administrative

Le renouveau du service public a pour principal objectif la modification des comportements et des représentations ; c'est pourquoi il fait porter son effort essentiellement sur les fonctionnaires. Il vise aussi à modifier leur mode d'action en leur donnant plus d'autonomie et de responsabilités ; or, "*il ne*

---

(suite note 35) dent des nouvelles technologies sur l'organisation du travail et la qualité des services rendus, *Cahier du Renouveau*, Ministère de la fonction publique et de la modernisation administrative et DGAFFP.

36. Rocard (M.), *Lettre du Premier Ministre au Préfet de Région*, 23 novembre 1989, relative au projet d'Administration déconcentrée des services de l'Etat.

37. Cf. l'article de Chaty (L.), "L'évaluation en projet", *supra* et sa thèse : *La responsabilité en valeur : projets de service et centres de responsabilité dans l'administration française*, thèse de science politique, Paris I, décembre 1995.

38. Circulaire 23 février 1989, *op. cit.*

*peut y avoir d'autonomie, ni responsabilisation sans évaluation, ni évaluation sans conséquence*<sup>39</sup>.

Le gouvernement attache une importance particulière à l'évaluation des politiques publiques<sup>40</sup> : *"celles-ci constituent en effet un moyen privilégié pour intégrer la dimension du moyen terme tant dans l'action de l'Etat que dans le débat de l'intervention des acteurs de la société politique et de la société civile"*<sup>41</sup>. Le principe d'évaluation répond à deux exigences : la première est d'ordre pratique — assurer un meilleur suivi matériel et mieux maîtriser les effets des politiques ; la seconde est de nature symbolique — donner au public l'image d'une grande rationalité de l'action administrative et surtout accroître la motivation et la mobilisation des fonctionnaires en leur permettant de mieux apprécier les résultats de leurs travaux<sup>42</sup>. Le décret du 22 janvier 1990<sup>43</sup> officialise donc l'entrée de l'évaluation dans le répertoire de l'action de l'Etat par la création de trois instances<sup>44</sup>. L'évaluation des politiques publiques poursuit un double objectif : *"d'abord une avancée de la démocratie, ensuite une chance de plus grand rendement de l'Etat"*<sup>45</sup> ; elle doit également permettre de mieux répondre aux attentes et besoins des usagers.

Dans ce domaine, *"il ne sera question que d'actualiser les orientations principales d'une politique en faveur des usagers"*<sup>46</sup> menée depuis le début des années 80 en matière d'accessibilité, de simplification des procédures et de personnalisation des relations avec le public. La relance de cette politique doit permettre d'associer l'usager à l'amélioration du Service Public : l'usager doit devenir "un partenaire" capable de suggestions et de propositions. Cette nouvelle présentation de l'usager modifie *"le sens de la relation administrative"*<sup>47</sup> : le partenariat devient le maître mot de cette nouvelle relation. C'est pourquoi la "charte des services publics" prend le relais de la circulaire pour rappeler et définir quatre principes d'action du Service Public : transparence et responsabilité ; simplicité et accessibilité ; participation et adaptation ; confiance et fiabilité. Cette politique s'appuie également sur de nombreuses réformes mises en œuvre depuis les années 1975 telles que l'institution du médiateur (1973), l'accès aux documents administratifs (1978) ou encore la motivation

39. Circulaire 23 février 1989, *op. cit.*

40. Cf. l'article de Loiseau (F.), "Apports et limites de l'évaluation dans les politiques publiques comme outil de gouvernabilité", *infra*.

41. Rocard (M.), *Lettre de mission à P. Viveret*, pour la préparation du rapport sur l'évaluation des politiques et de l'action publique, 22 juillet 1988.

42. Rangeon (F.), "Présentation" in : CURAPP, *L'évaluation dans l'Administration*, P.U.F., 1993.

43. Décret n° 90-82 du 22 janvier 1990, relatif à l'évaluation des politiques publiques.

44. Le Comité interministériel de l'évaluation, le Conseil scientifique de l'évaluation, et le Fond national de développement de l'évaluation.

45. Mitterrand (F.), *Allocution lors de l'installation du Conseil scientifique d'évaluation*, 13 juillet 1990.

46. Circulaire 23 février 1989, *op. cit.*

47. Chevallier (J.), *Service Public*, Que sais-je n° 2359, 3e édition 1994, p. 121.

des décisions administratives (1979 et 1983). Dans ce domaine, la circulaire ne constitue pas une avancée spectaculaire ; elle reprend les grands principes énoncés antérieurement.

Les quatre axes définis par la circulaire Rocard sont les instruments concrets d'une démarche qui vise une réforme négociée des métiers de fonctionnaires et du mode d'action administratif. La nouveauté et la spécificité de cette politique de modernisation administrative résident essentiellement dans sa démarche ; même si elle met également en œuvre un certain nombre de principes nouveaux tels que l'évaluation des politiques publiques ou la priorité accordée au dialogue social dans la fonction publique.

### 3) Un contenu négocié

Le processus de modernisation engagé en 1988 par Michel Rocard se caractérise par la concertation et la négociation. Ainsi, les orientations du renouveau du service public sont-elles soumises à l'appréciation des organisations syndicales lors des consultations périodiques entre le Ministre de la Fonction Publique, la D.G.A.F.P., et les représentants des fonctionnaires. Ce projet suscite des réactions de deux ordres : sur le plan du discours, elles vont du silence réservé aux attaques les plus virulentes ; sur le plan des comportements, les stratégies divergent d'un syndicat à l'autre. Seule la C.G.T. manifeste une opposition sans faille, la C.F.T.C. exprime des réserves, la C.S.E.-C.G.S. y voit des aspects positifs, la F.E.N. aussi, même si elle demeure circonspecte, la C.F.D.T est favorable. F.O., habituellement réservée sur ce type de sujet, se montre "dubitative et ouverte" : Marc Blondel se réjouit de constater que "la démarche du gouvernement rompt avec la politique de remise en cause de Service Public en vigueur depuis quelques années" ; cependant il prévient "qu'on ne peut vouloir gérer le Service Public comme une entreprise privée". F.O. se montrera en fait peu coopérative avec le gouvernement : elle se repliera sur les avantages acquis pour justifier son refus de collaborer avec le gouvernement et de signer les accords sur la grille des salaires par exemple. Si la C.G.T. déclare partager avec Michel Rocard "le diagnostic sur l'état du Service Public et la nécessité d'une modernisation administrative, les points de vue divergent sur la conception du Service Public, les changements à mettre en œuvre et les objectifs à atteindre"<sup>48</sup>, elle n'en juge pas moins sévèrement le renouveau du service public : elle le considère comme "une politique d'accompagnement et non une politique de transformation, (...) comme l'illustration de la vision Rocardienne ultra libérale du Service Public avec accompagnement social à la marge"<sup>49</sup>. Afin de contrecarrer le projet gouvernemental, la C.G.T. propose une série de mesures "pour changer le travail dans le Service Public"<sup>50</sup> car elle considère que "la politique gouvernementale

48. Judith (P.), Membre de l'exécutif collégial de l'U.G.F.F.-C.G.T. entretien du 23 Novembre 1993.

49. Judith (P.), *Ibid.*

50. U.G.F.F.-C.G.T., 20ème Congrès, *Bulletin d'information et d'éducation*.

dite de modernisation des Services publics vise à les remodeler autour de l'environnement de l'entreprise ; (...) et à passer de la notion de Service Public à celle d'entreprise développant et gérant des processus de production complexe<sup>51</sup>. Bien que la Centrale rejette le renouveau du service public, elle considère que la décentralisation et la déconcentration sont des réformes indispensables. En fait, les propositions qu'elle présente ne sont pas très éloignées du projet gouvernemental : elle suggère de créer des emplois, de "reconsidérer l'organisation des rapports hiérarchiques en substituant au rapport actuel des rapports de coopération entre les catégories", "d'intervenir sur les conditions et l'organisation du travail, en liaison avec l'introduction des nouvelles technologies", de responsabiliser les agents et les services, de créer de nouveaux rapports entre les administrations centrales et les services déconcentrés, et de faire intervenir activement les fonctionnaires sur tous les aspects de la vie professionnelle<sup>52</sup>.

De fait, Michel Rocard attend beaucoup des syndicats : "le renouveau du service public doit se faire avec le soutien des personnels et de leurs organisations syndicales"<sup>53</sup> ; or il ne peut compter que sur le soutien total de la C.F.D.T.<sup>54</sup> Relativement faibles, les organisations syndicales ont peur de cautionner un tel projet ; Michel Crozier avait d'ailleurs attiré l'attention du Premier Ministre sur ce point : "il fallait les rassurer, les tenir au courant, mais ne pas négocier avec eux, ne pas subordonner ce que l'on allait faire à leur accord, tout simplement parce qu'en faisant ainsi appel à eux on les embarrasse et d'une certaine façon on les agresse"<sup>55</sup>.

Le renouveau du service public apparaît comme un "grand chantier" doublement emblématique : comme politique symbolique, il produit des profits politiques de distinction pour Michel Rocard — distinction par rapport au personnel politique de "droite", mais surtout par rapport à ses concurrents directs à "gauche" Laurent Fabius et Lionel Jospin qui peuvent se prévaloir d'autres types de profits (soutien de François Mitterrand pour l'un, soutien de l'appareil pour l'autre) — ; il permet aussi de mettre en évidence la manière dont Michel Rocard appréhende les politiques publiques.

51. Bulletin U.G.F.F.-C.G.T., *Ibid.*

52. Bulletin U.G.F.F.-C.G.T., *Ibid.*

53. Circulaire du 23 février 1989, *op. cit.*

54. L'importance accordée à la C.G.T. dans ce développement n'est pas proportionnelle à son rôle dans la conception du renouveau du service public. Il s'agit plutôt ici d'un problème de source : seule la C.G.T. nous a fourni de nombreux documents qu'il aurait été dommageable de ne pas exploiter, même en l'absence de réponse des autres syndicats à nos sollicitations.

55. Crozier (M.), entretien au *Monde*, Propos recueillis par J.-M. Colombani, 10 septembre 1992.

## II - LE RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC : "UN COUP POLITIQUE" ?

L'analyse du renouveau du service public en terme de "coup politique" permet d'expliquer pourquoi Michel Rocard a érigé cette politique en "grand chantier" : elle contribue à conforter son image de réformateur et à illustrer sur un terrain particulièrement difficile son "art de gouverner". Cette forte implication du Premier Ministre peut également s'expliquer par la trajectoire de Michel Rocard qui le prédispose à s'intéresser de près aux problèmes administratifs.

L'analyse de l'identité de Michel Rocard, c'est-à-dire de sa trajectoire et de son image, peut permettre d'éclairer sa stratégie politique.

### A) La construction identitaire de Michel Rocard

"L'identité est conçue comme l'ensemble des opérations par lesquelles un individu élabore un savoir sur lui-même opposable à autrui, aux risques des aléas et aux effets des interprétations fournies de son comportement par des "juges"<sup>56</sup> ; pour Michel Foucault, "L'identité est une trajectoire". À suivre celle de Michel Rocard, on comprend mieux ce qui le prédispose à s'intéresser de très près à la modernisation administrative : le milieu social dont il est issu, sa formation, sa profession "primaire", ses engagements politiques contribuent à cet investissement.

#### 1) La trajectoire de Michel Rocard

De son père, physicien renommé, Michel Rocard dit avoir gardé "une fascination pour la science et un respect pour la rigueur que suppose sa démarche. Seul le sérieux et la méthode permettent quelques conclusions, et autorisent quelques certitudes particulièrement nécessaires dans le domaine incertain du politique"<sup>57</sup>. A sa mère, enseignante et directrice d'un foyer d'étudiantes, Michel Rocard doit son éducation protestante<sup>58</sup>. Cette socialisation protestante qui constitue sa référence culturelle est très importante si l'on veut comprendre son programme et sa démarche : il dit, en effet, avoir "reçu avec le protestantisme, une empreinte très forte et prolongée"<sup>59</sup> ; encore aujourd'hui, et bien qu'agnostique, Michel Rocard garde des relations amicales avec le milieu protestant et la "Haute Société Protestante" constitue l'un de ses nombreux réseaux relationnels.

56. Sawicki (F.), "Laurent Fabius : du «giscard de gauche» au «socialisme moderne». Analyse de la formation d'une identité politique", *Pôle Sud*, n° 1, Automne 1994, p. 38.

57. Rocard (M.), *Le cœur à l'ouvrage*, op. cit., p. 17.

58. Il appartient longtemps aux scouts, qui lui avaient donné le surnom "d'hamster érudit".

59. Rocard (M.), "Entretien avec François Furet", *Le Débat*, n° 38, janvier 1986.

Michel Rocard s'est également constitué des réseaux tout au long de sa scolarité : après l'école alsacienne, le lycée Louis Le Grand dont il sort avec un bac scientifique et quelques jours "d'hypotaupé" (mathématiques supérieures), il s'inscrit à l'IEP de Paris, attiré dit-il "*avant tout par le mot politique*"<sup>60</sup>. Son père, déçu alors de le voir s'éloigner des sciences "exactes", lui écrit : "*Sciences Po, ce n'est rien. J'ai appris que l'on vient de créer une école d'administration. Je ne sais pas ce que cela vaut, mais regarde au moins de ce côté là*"<sup>61</sup>. Michel Rocard suit le conseil paternel et choisit la section sociale à l'ENA. Grâce à la formation théorique et aux stages, il acquiert une bonne connaissance des problèmes administratifs et se crée un nouveau réseau de relations parmi les hauts fonctionnaires ; réseau sur lequel il va pouvoir s'appuyer pour faire accepter le renouveau du service public dans les administrations centrales.

Pendant sa scolarité à l'IEP, Michel Rocard est secrétaire d'administration au ministère de la santé publique et de la population affecté à la sous direction des naturalisations. À la sortie de l'ENA, en 1958, il hésite entre le Conseil d'Etat et l'Inspection des Finances : sur les conseils de S. Nora et d'A. Savary, il choisit ce dernier corps, parce que la "gauche" a besoin de bons économistes, qu'il est souhaitable de "*noyauter l'Administration des Finances qui a saboté la gauche en 1936*" et, enfin, parce que l'Inspection offre des perspectives d'acquisition de connaissances étendues sur le terrain puisqu'elle seule "sort" de Paris.

Après six mois en Algérie et trois ans de tournée, il suit pendant un an les travaux du Centre d'Etudes des Programmes Economiques : cette expérience lui donnera une véritable qualification d'économiste ; il y apprend les éléments les plus novateurs de la science économique. Puis il devient responsable de la division du budget économique et secrétaire général de la Commission des Comptes et des Budgets Economiques de la Nation.

Au sommet de la hiérarchie des grands corps administratifs de l'Etat, l'Inspection Générale des Finances n'a cessé d'étendre son influence. L'intégration à ce grand corps crée "*des liens de solidarité et de complicité très puissants*"<sup>62</sup> à l'intérieur de l'Inspection comme à l'extérieur puisqu'elle fait partie des corps où le pantouflage est le plus important. Le passage par l'Inspection Générale des Finances est donc une ressource très importante pour Michel Rocard, en ce qu'elle lui donne une bonne connaissance de l'Administration et de la Fonction Publique, mais surtout parce qu'elle lui permet de se constituer un réseau dans la haute fonction publique. Son statut de haut fonctionnaire représente un atout auprès des fonctionnaires.

60. Rocard (M.), *op. cit.*, 1987, p. 16.

61. Schneider (R.), *Michel Rocard*, Stock, 1987, p. 8.

62. Chevallier (J.), *Science administrative*, P.U.F., Thémis 2e ed, 1994, p. 366.

Michel Rocard fait ses premières armes politiques aux E.S. (Etudiants Socialistes), dont il devient le dirigeant dès 1953. Devenu haut fonctionnaire et donc tenu au devoir de réserve, Michel Rocard continue de militer dans les années 60, sous le pseudonyme de Georges Servet<sup>63</sup> : il s'occupe alors de la formation au sein du PSU<sup>64</sup>, où il forme de nombreux militants et cadres du parti à la lecture des bilans et au fonctionnement de l'entreprise ; "300 à 400 cadres du PSU me sont passés dans les mains, c'est grâce à ce réseau que je suis devenu le patron du parti"<sup>65</sup>. Bien que le PSU soit en voie de dislocation et de marginalisation, 1969 marque un tournant pour Michel Rocard, puisque cette année le fait connaître des Français : il est le candidat du PSU à l'élection présidentielle<sup>66</sup> et fait son entrée au Palais Bourbon en battant M. Couve de Murville dans les Yvelines<sup>67</sup>. Michel Rocard adhère officiellement au Parti Socialiste en janvier 1975 ; tenu à l'écart de la direction, il est nommé secrétaire national du secteur public. Ce poste, bien qu'étant considéré comme un "placard" (il ne permet pas de communiquer avec les fédérations) est un "indice" supplémentaire pour comprendre l'intérêt que Michel Rocard porte à ces questions et la compétence qu'on lui reconnaît en ce domaine. Ses activités d'élus local et ses expériences ministérielles sont autant d'occasions d'expérimenter ses projets politiques à petite échelle : on a déjà rappelé par exemple qu'il a testé le renouveau du service public au Ministère de l'Agriculture et à Conflans-Sainte-Honorine ; en évaluant les résultats et en enregistrant les réactions de ces "groupes tests", il a pu en déduire quelques conclusions pour son "grand chantier".

Outre son engagement politique dans les partis, Michel Rocard participe également à l'expérience des clubs : en 1959, un an après sa création, il avait fait son entrée au club Jean Moulin<sup>68</sup>, composé de fonctionnaires, de journalistes et d'universitaires qui se proposent de "*repenser les structures de la démocratie à l'heure de la plus haute civilisation industrielle*". Ces personnalités se retrouvent pour réfléchir notamment sur le fonctionnement de l'État sans les contraintes et les limites imposées par les étiquettes politiques. C'est dans cette enceinte que Michel Rocard rencontre Michel Crozier<sup>69</sup>, dont les travaux influencent largement la conception du renouveau du service public ; certaines personnalités du club pensent même que "*Michel Rocard paraît dix fois plus marqué par Michel Crozier que par Marx, Jules Guesde, ou même*

63. Georges : le prénom d'un oncle et Servet : le nom d'un médecin théologien protestant brûlé vif sur l'ordre de Calvin à Genève où il s'était réfugié pour échapper à l'Inquisition.

64. Le poste de chargé de la formation est un tremplin pour la conquête du pouvoir. Ce parcours a été emprunté par différents dirigeants du P.S.

65. Schneider (R.), *op. cit.*, p. 97.

66. Il obtient 3,61 % des suffrages exprimés.

67. Sa victoire connaît un grand retentissement médiatique et fait la une des journaux.

68. Il quittera le Club Jean Moulin en 1966 parce que le club souhaitait adhérer à la F.G.D.S. et qu'il était contre un tel engagement politique.

69. La proximité intellectuelle entre Michel Rocard et Michel Crozier date du Club Jean Moulin. Elle sera renforcée par le fait que Michèle — la seconde épouse de Michel Rocard — sociologue travaille au CSO dans l'équipe de Crozier.

*Jaurès*<sup>70</sup>. En 1985, Michel Rocard crée ses propres clubs : les clubs Convaincre qui dès 1988 définissent un véritable programme politique. S'interrogeant sur les problèmes de la modernisation administrative, ils suggèrent différentes orientations de réforme : "prendre en considération les usagers, (en créant un véritable médiateur dans chaque département, en accélérant le cours de la justice administrative, en favorisant l'expression des usagers, en améliorant l'accueil dans les services publics) ; améliorer l'efficacité de l'action publique (en évaluant les services publics) ; responsabiliser l'Administration (en donnant plus d'autonomie en matière de gestion des ressources financières et humaines, en élaborant les projets de services) ; revoir le mode d'établissement du budget ; transformer les modes de gestion du personnel (mode de rémunération, formation, participation, mobilité)"<sup>71</sup>. Le Premier Ministre trouve dans ces *Réponses pour demain* les orientations de la politique de rénovation du Service Public.

Les dispositions de Michel Rocard lui permettent de mener un "stratégie d'inventeur", jouant avec ses propres ressources (diplôme, compétence, ENA, grand corps) et valorisant de nouvelles armes politiques comme l'économie, par exemple. Le Premier Ministre utilise ses compétences administratives de "spécialiste du général" comme instrument de "coups politiques". Tous ces éléments biographiques ont contribué et contribuent à construire l'image politique de Michel Rocard ; la politique des "grands chantiers" — en particulier le renouveau du service public — tend à conforter son image d'homme moderne et réformateur.

## 2) L'image politique

L'image politique est "un capital de notoriété et de popularité fondé (...) sur la possession d'un certain nombre de qualifications spécifiques qui sont la condition de l'acquisition et de la conservation d'une "bonne réputation"<sup>72</sup>. Celle de Michel Rocard révèle une double facette selon ses biographes<sup>73</sup>, qui tracent de lui un portrait contrasté : il aurait un côté face "sincère, travailleur, direct (...) épris de rigueur, de morale (...) indifférent au jugement de l'opinion" et un côté pile "égocentrique, dévoré d'ambition (...) calculateur (...) obsédé par son image, qui n'aborde les problèmes qu'en fonction de leur impact sur l'opinion"<sup>74</sup>. Michel Rocard et ses hagiographes semblent donc

70. O. Chevillon, — l'un des fondateurs du Club, ancien polytechnicien et patron du Point à l'époque — entretien avec les auteurs de *L'effet Rocard*, *op. cit.*, p. 75.

71. Les Club Convaincre, *Réponses pour demain*, Syros, coll alternative, 1988, pp. 190 à 193.

72. Bourdieu (P.), "La représentation politique. Eléments pour une théorie du champ politique", *ARSS* 36/37, fév. mars 1981, p. 18.

73. Andreani (J.-L.), *Le mystère Rocard*, Robert Laffont, 1993 ; Hamon (H.), Rotman (P.), *L'effet Rocard*, Stock, 1981 ; Schneider (R.), *Michel Rocard*, Stock, 1987.

74. Andreani (J.-L.), *op. cit.*, p. 13 ; on retrouve la même idée chez H. Hamon et P. Rotman.

contraints de se livrer à un *“travail de rapiécage pour intégrer ces différentes faces en un ensemble présentable, suffisamment crédible aux yeux des autres comme à ses propres yeux”*<sup>75</sup>. On perçoit à travers le renouveau du service public cette double identité : une *“face noble”* — transformer réellement l’administration — et une *“face plus intéressée”* — préserver et conforter son image —, face dont le *“parler vrai”* est le mythe fondateur.

Comme le souligne F. Sawicki, *“l’identité d’un homme public, parce qu’elle résume les espèces de capital politique dont il est porteur constitue bien pour lui sa ressource essentielle tout en étant également une contrainte incorporée qui peut, par exemple, aboutir à une disqualification à la faveur d’un changement politique”*<sup>76</sup>. Pour Michel Rocard, cette *“identité”* va s’incarner dans le renouveau du service public. Le haut fonctionnaire *“compétent”* et *“réformiste”* s’attaque au grand chantier de la modernisation administrative. Cette politique est également un moyen pour conforter son image, celle d’un Premier Ministre *“moderniste”* et *“réformiste”* qui propose de changer le modèle administratif. Cependant, l’image peut aussi s’analyser comme une *contrainte* : en effet, *“toute personne (publique) se trouve progressivement enfermée dans des objectivations, façade et face, dont elle est à la fois le producteur et le produit”*<sup>77</sup>. Ces objectivations constituent des *“contraintes d’image”* : l’homme politique est sommé d’être à la hauteur de la définition sociale qu’il s’est construite et à la hauteur des qualités qu’il se voit communément attribuées ; il ne peut impunément s’écarter du personnage qui constitue sa personne, il est en quelque sorte prisonnier de ce que A. Collovald reprenant E. Goffman appelle : *“la présentation de soi, malgré soi, mais devant soi”*.

L’image influence les hommes politiques dans leur manière de faire de la politique et de gouverner : réputé *“honnête”*, *“sincère”*, *“droit”*, *“compétent”* et *“homme de dialogue”*, Michel Rocard se doit de privilégier l’explication, le débat, le compromis et la pédagogie dans sa façon de gouverner ; dans un processus dialectique, ces éléments influencent, à leur tour son image.

### B) La *“méthode Rocard”* : mythe ou réalité ?

Michel Rocard définit ainsi sa manière de gouverner : *“le dialogue comme outil pour fonder solidement les réformes, l’autonomie comme principe pour diffuser les responsabilités, la durée comme exigence pour permettre d’assurer le changement social”*<sup>78</sup>. Le rocardisme se veut avant tout une méthode qui trouve son fondement dans le mendèsisme. En effet, Michel Rocard retrouve chez Pierre Mendès-France les critères de jugement censés fonder la culture

75. Damamme (D.), *“Grandes illusions et récits de vie”*, *Politix*, n° 27, 1994, p. 186.

76. Sawicki (F.), *op. cit.*, p. 38.

77. Damamme (D.), *Ibid.*

78. Rocard (M.), *Un pays comme le nôtre*, Textes politiques, 1986-1989, Seuil, Points politique, 1989, p. 19.

protestante : rigueur, pédagogie, sincérité... Le rocardisme, réfractaire à toute notion de changement rapide, de volonté de rupture, s'inscrit également dans la démarche incrémentale.

Malgré ses références prestigieuses et sa grande ambition, on peut se demander si la méthode Rocard n'est pas un mythe, un artefact produit par les médias et l'image que Michel Rocard s'est construite et donne de lui-même. Le Premier Ministre cherche à prouver la spécificité et l'efficacité de sa méthode en l'appliquant à des dossiers difficiles tels que la Nouvelle Calédonie et le renouveau du service public, ces derniers servant de "vitrine" à la "méthode Rocard".

Celle-ci repose sur quelques "concepts-clés"<sup>79</sup> : "le parler vrai", "les grands chantiers", "le dialogue", "le consensus". Cet "art de gouverner" résulte d'une double influence revendiquée : le protestantisme et le mendésisme ; se situant tous deux sur des plans totalement différents : l'un religieux et moral et l'autre politique, ces référents ont fortement marqué Michel Rocard dans sa façon de faire de la politique et de gouverner.

Les sources d'inspiration du rocardisme sont très hétéroclites. Michel Rocard paraît façonné par le protestantisme qui s'apparente à la fois à "une religion, une culture et une éducation [qui] modèle si fort les êtres que, même en quittant les rails (...), c'est encore avec l'esprit du protestantisme qu'il procède (...) car subsiste toujours (...) quelque chose de la morale et des principes, de la religion-matrice"<sup>80</sup>. Il présente son action politique comme une inlassable pédagogie, une tentative permanente de parvenir par le dialogue et le compromis à des rapports sociaux justes et équilibrés. Le portrait que M. Weber<sup>81</sup> trace du puritain correspond à certains traits de Michel Rocard : "Weber fait du puritain un homme perpétuellement angoissé, tout entier orienté vers une action qui lui donnera la certitude qu'il fait partie des élus ; recherchant la performance plus que le luxe, cultivant l'ascèse plus que le goût de l'argent, son action sur la terre devra s'organiser de la façon la plus rationnelle possible pour que, par la réussite de son travail, il puisse acquérir l'assurance de sa vocation et de son salut"<sup>82</sup>. Si "l'esprit du protestantisme" est bien la source première du rocardisme, cette méthode s'inspire également de la démarche de Pierre Mendès France.

Mendès, dont Michel Rocard se sent très proche a été érigé en figure symbolique du "langage de la vérité" après sa brève expérience gouvernementale demeurée mythique et largement idéalisée par les socialistes. Le Premier Ministre souhaite gouverner selon les préceptes de Mendès : aborder de front les problèmes en commençant par les plus urgents, trancher clairement entre

79. Au sens où les communicateurs emploient cette expression.

80. Garrisson (J.), *L'homme protestant*, Ed. complexe, 1996, p. 221.

81. Weber (M.), *L'Éthique protestante et l'esprit du capitalisme*, Plon, 1964.

82. Badie (B.), *Culture et politique*, Economica, 1986, p. 24.

les différentes solutions possibles en prenant en compte l'Intérêt Général, se tenir le plus possible à l'écoute de l'opinion, et l'informer de la situation réelle, en d'autres termes : "*parler vrai [pour] respecter la réalité*"<sup>83</sup>. Les points communs entre les deux hommes sont nombreux, et Michel Rocard tente de s'approcher le plus possible de ce modèle mendésiste idéalisé : la vérité, la rigueur, la pédagogie comme principes, l'énonciation de mesures concrètes et d'un calendrier de réalisation comme pratique ; l'économie et le Tiers Monde comme préoccupations et les médias comme support.

Le réformisme rocardien se montre réticent à toute transformation trop rapide et trop radicale ; une bonne gestion de l'économie est affirmée comme un préalable qui permettrait de dégager les moyens de réforme : "*gérer juste, c'est déjà transformer*"<sup>84</sup>. De ce point de vue, l'analyse incrémentale semble une grille de lecture intéressante pour la "méthode Rocard", affirmant la supériorité du modèle de négociation sur le modèle de rupture ; C. Lindblom s'attache à démontrer la supériorité logique du modèle d'ajustement *a posteriori*, ce qu'il appelle "*l'ajustement mutuel partisan*"<sup>85</sup>. Ce réformisme est fondé sur l'expérimentation qui permet à la fois de mieux voir le problème et de découvrir les ressources pour les résoudre. La démarche de rénovation du Service Public reprend les grands principes de ce modèle : Michel Rocard a proposé en effet une série de mesures visant à moderniser l'Administration ; ces changements sont négociés avec les fonctionnaires et les mesures sont réajustées après évaluation.

La "méthode Rocard" apparaît comme le résultat d'un important travail de communication ; elle relève aussi du mythe produit concurremment par les médias et par l'autocélébration bien comprise de Michel Rocard.

Le renouveau du service public, emblème de la méthode Rocard, rassemble deux mots-clés symboliquement surchargés : "grand chantier" et "recherche de consensus" qui sont la marque tangible du passage de Michel Rocard à Matignon.

\*\*\*

Comme d'autres produits politiques, le renouveau du service public, de manière assez classique, comporte une double dimension : une dimension administrative et une dimension politique et symbolique. Cette double dimension pose le problème de l'articulation et de l'adéquation mutuelle et réciproque entre ces deux types d'enjeux : l'objectif affiché consiste à moderniser

83. Rocard (M.), *A l'épreuve des faits*, op. cit., p. 64.

84. Rocard (M.), *Un pays comme le nôtre*, op. cit., Préface.

85. Lindblom (C.-E.), *The intelligence of democracy*, Free Press, New York, 1965. La thèse développée par Lindblom dans cet ouvrage est reprise par Crozier (M.) et Friedberg (E.), *L'acteur et le système*, Seuil 1977, pp. 309 à 316.

l'administration, à procéder à un changement du modèle administratif présenté comme étant "en crise". Cependant, la mise en avant de cette "crise" permet simultanément de justifier une politique de réforme : le renouveau du service public et de construire la figure de ce que M. Edelman<sup>86</sup> appelle un "homme providentiel" : Michel Rocard.

Comprenant différents enjeux politiques et symboliques, le renouveau du service public permet de satisfaire plusieurs intérêts à la fois "selon la position occupée par les acteurs dans le jeu et selon la trajectoire qui conduit chaque participant à cette position"<sup>87</sup> : les fonctionnaires qui s'en emparent peuvent conforter leur position ; les syndicats trouvent dans cette politique un nouveau thème mobilisateur, soit en la rejetant (C.G.T., F.O.), soit en l'approuvant et la défendant (C.F.D.T.) ; Michel Rocard réalise ainsi un "coup politique". Ce "coup" qui conduit également à la réactivation des enjeux parmi les agents diversement intéressés au champ administratif, qu'il s'agisse par exemple des professionnels de la politique ou des "intellectuels" comme B. Barret-Kriegel, S. Nora, F. de Closets, A. Minc...

Ce grand chantier a permis au Premier Ministre de conforter son image et d'illustrer sa méthode de gouvernement ; toutefois, il serait illusoire de croire que tous les fonctionnaires adhèrent de façon unanime et univoque à cette politique, soit parce qu'elle est en deçà de leurs espérances, soit parce qu'elle bouleverse leurs habitudes. De même, les usagers n'ont pas toujours perçu les changements que le renouveau du service public devaient impliquer ; l'action en direction des usagers est d'ailleurs le point faible, souvent souligné, de cette politique rocardienne et le principal axe des politiques gouvernementales suivantes.

La fortune tant politique que médiatique comme le relatif succès administratif du renouveau du service public apparaît bien en définitive comme une ressource pour Michel Rocard, mais qu'il ne peut activer que dans certains espaces sociaux et dont il ne peut se prévaloir qu'auprès de certains agents : professionnels de la politique, hauts fonctionnaires, intellectuels, universitaires et journalistes.

86. Edelman (M.), *Pièces et règles du jeu politique*, Seuil, La couleur des idées, édition française 1991.

87. Bourdieu (P.), *Réponses*, Seuil, Libre examen, 1992, p. 93.