



Les systèmes publics sont-ils impossibles à réformer comme on l'entend dire si souvent ?

Les systèmes publics sont-ils capables de se réformer ? Il faut que nous prenions cette question au sérieux. J'évoquais, dans une autre conférence, la montée formidable des doctrines libérales dans les années 90. Elles ont été portées par l'idée non pas que la gestion privée était forcément meilleure, mais tout simplement que les systèmes publics étaient non réformables. C'est une question historiquement lourde.

Il faut reconnaître que la France n'est pas brillante là-dessus. Combien de fois entendons-nous dire : « les systèmes français sont irréformables. » ? C'est un débat à Bruxelles aujourd'hui parce que la France est en train de devenir l'homme malade de l'Europe. La capacité des systèmes publics à se réformer est une sacrée question. Elle se pose aussi au niveau territorial, sous des formes certes moins brutales que pour l'Etat, mais avec des dimensions étrangement similaires.

Pourquoi l'Etat est-il réputé non réformable ? On dira : résistance, corporatisme, corporatisme, résistance, les journaux en sont pleins, comme si c'était dans les gènes des Français de seulement défendre chacun son petit pré carré, son petit privilège, son petit statut. Non, je suis désolé, je suis plus patriote que cela. Je trouve que les Français sont des gens intéressants et parfaitement capables de changer. Mais dans des termes assez voisins de ce que nous avons évoqué à propos de la stratégie de changement avec la dialectique entre changement des comportements et changement du système : nous ne sommes prêts à changer que si nous avons le sentiment que les autres vont aussi le faire et que nous allons y aller.

Quels sont les trois obstacles majeurs à la réforme ? Le premier est évident, mais ce n'est peut-être pas le plus important, et deux autres sont cachés. Le plus évident, c'est l'incapacité de la démocratie à se donner le sens de la longue durée. Je crois vous avoir déjà raconté mes histoires de haut fonctionnaire discutant de ce problème avec des ministres de droite ou de gauche qui me disaient chaque fois : « Monsieur Calame, comment voulez-vous en un an, deux ans, cinq ans, que j'aie le temps d'engager des transformations profondes de la culture de mon département ministériel ? Alors je fais des lois. » Les lois, les changements d'organigramme, on sait les faire, c'est à la portée de n'importe quel couillon et cela rentre dans l'échelle de temps de la démocratie. Mais je dis que ce n'est pas le problème le plus important, parce que l'expérience prouve – en particulier concernant la démocratie locale, parce que l'on sait bien que la longévité des dirigeants locaux en France excède très largement un mandat – que nous sommes capables de dépasser la question des alternances politiques quand il y a un vrai changement en cours.

Les deux autres obstacles sont un obstacle conceptuel et une certaine représentation du changement. Un obstacle conceptuel, je l'ai évoqué tout au long de mes conférences : la gouvernance de demain n'est pas la gouvernance d'hier. La gouvernance territoriale est un formidable champ d'innovation pour penser le territoire autrement, pour penser l'articulation des échelles autrement, pour penser les régimes de gouvernance autrement, pour penser autrement le rapport des acteurs dans la production du bien public, etc., pour penser les relations. Mais cet effort de réforme de la pensée, comme dirait Edgar Morin, fait trop souvent défaut. Sénèque, le philosophe latin, avait une belle formule : « Il n'y a pas de bon vent pour le marin qui ne sait où il va. » Effectivement, si l'on n'a pas une vision très claire de l'ensemble des changements à produire, du caractère systémique de ces changements, comment voulez-vous que nous conduisions un changement à long terme ?

Il y a un troisième obstacle à la réforme des systèmes publics : c'est la manière dont on considère la place des agents du service public dans le changement. Pourquoi est-ce très sensible cette question-là en France ? De nouveau, il faut revenir à la Révolution française, l'idée que le monopole du sens appartient au politique et que l'exécutif, comme l'on dit, l'administration, est fait pour mettre en œuvre les orientations de l'exécutif. Tout désir de sens de la part des agents du service public est quasi suspect. Comme si, en essayant d'oser dire au grand jour vers où il faut aller, on usurpait le pouvoir politique ! Du coup, au lieu de dire, comme on le sait, que tout changement implique le désir des agents eux-mêmes de changer, on tente pour des raisons idéologiques dont nous n'avons même plus conscience, de les définir avant tout comme des facteurs possibles de résistance. Nous allons avoir les « impulseurs » du changement et les résistances au changement. Si on me définit comme résistance au changement, vous pouvez me faire confiance pour résister.

Des changements majeurs sont possibles et urgents. Il faut proclamer que les systèmes publics sont réformables, a fortiori les systèmes locaux. Toutes les expériences que nous avons dans l'Europe entière, dans

le monde entier, montrent (c'est peut-être le cas de votre propre ville) un monde en marche, un monde qui est en train de s'inventer. Je me souviens de la magnifique intervention du maire de Vitoria-Gasteiz (ville de Catalogne qui a été capitale verte de l'Europe), à Rio + 20. Il disait : « Je suis là depuis un an, je suis l'héritier d'un processus de changement entrepris depuis dix ans ou quinze ans, qui a impliqué tous les acteurs, tous les agents. » La question de savoir si c'est le politique ou l'administration municipale qui porte ce changement est vide de sens. Maintenant, tout le monde est d'accord. A ce moment-là, les gens prennent conscience et s'engagent eux-mêmes dans le changement.

Oui, le changement public est possible. Non, la durée des mandatures n'est pas le vrai obstacle. Attaquons-nous aux deux autres : la vision du changement et l'implication de tous les acteurs, à commencer par les agents de base, les plus modestes, de l'administration. Quand j'étais dans la fonction publique, il se trouve qu'à un moment donné j'avais dans mes services des éclusiers. Ce n'étaient pas des hauts intellectuels. Mais quelles connaissances fantastiques ils avaient de la réalité du transport fluvial ! L'un d'eux m'a dit un jour : « Ce que m'a appris Monsieur l'ingénieur est que si nous n'étions pas du même avis, c'est peut-être moi qui avais raison. » J'étais très fier. Voilà des gens qui ont dit : « J'ai accès au sens de l'action publique. » Voilà la rupture qu'il faut produire.