

Séminaire

Vie des Affaires

*organisé grâce aux parrains
de l'École de Paris :*

Air Liquide¹
Algoé²
ANRT
Arcelor
Areva²
Cabinet Regimbeau¹
Caisse des Dépôts et Consignations
CEA
Chaire "management de l'innovation"
de l'École polytechnique
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Danone
Deloitte & Touche
École des mines de Paris
EDF
Entreprise & Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Groupe ESSEC
HRA Pharma
IDRH
Institut de l'Entreprise
La Poste
Lafarge
Ministère de l'Industrie,
direction générale des Entreprises
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Royal Canin
Saint-Gobain
Schneider Electric Industrie
SNCF¹
Thales
Total
Unilog
Ylios

¹ pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
² pour le séminaire Vie des Affaires

(liste au 1^{er} septembre 2006)

RADIOSCOPIE D'UNE RÉFORME AVORTÉE DE L'ADMINISTRATION

par

Serge VALLEMONT

Ingénieur général des Ponts et Chaussées
Directeur honoraire du personnel du ministère de l'Équipement

Séance du 7 avril 2006

Compte rendu rédigé par Élisabeth Bourguinat

En bref

En 1990, Brice Lalonde, ministre de l'Environnement, souhaite disposer de ses propres services de l'Environnement, notamment pour la gestion de l'eau. L'Équipement y voit une menace et Michel Delebarre demande à Serge Vallemont d'étudier la possibilité d'une synergie entre DDE et DDAF pour la gestion de l'eau. Serge Vallemont propose, selon la philosophie du gouvernement Rocard, de commencer par tester cette réforme dans quinze départements. Cette expérimentation, pilotée par un dispositif original, rencontre le succès. Une réforme ambitieuse, devant aboutir à la fusion des corps des Ponts et du Génie rural, allait-elle réussir ? Les changements de ministres, puis le départ de Michel Rocard, ont transformé cette conduite patiente du changement en un volontarisme pressé qui a suscité des résistances fatales à la réforme. Patience et longueur de temps... Une radioscopie de cette réforme avortée paraît utile à l'heure où l'on fait à nouveau de grands plans de réforme de l'État.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

EXPOSÉ de Serge VALLEMONT

Ma carrière s'est partagée entre les deux corps d'ingénieurs qui structurent l'Équipement : d'abord ingénieur des Travaux publics de l'État (TPE), je suis devenu ingénieur des Ponts et Chaussées (IPC). Lorsque j'ai été appelé à la direction des personnels, en 1978, j'avais déjà un long parcours dans l'administration de l'Équipement et une bonne connaissance des réseaux d'ingénieurs. Je croyais ne rester que quelques années à la direction des personnels, mais j'y ai finalement passé près de quatorze ans, d'abord comme chargé de mission ; puis comme adjoint au directeur du personnel ; enfin, à partir de 1985, comme directeur du personnel et des services. J'étais en outre chargé de développer la modernisation des DDE (Directions départementales de l'équipement), qui avaient été quelque peu déstabilisées suite aux premières lois de décentralisation de 1982 et 1983.

Un contexte favorable

Le projet de réforme dont je vais vous parler a été lancé en 1990, à une époque marquée par la politique de renouveau des services publics engagée par Michel Rocard. Les maîtres mots de cette politique étaient la déconcentration et la responsabilisation, avec une méthode basée sur la progressivité de la démarche, l'expérimentation, l'évaluation, ainsi que la valorisation des ressources humaines.

Au ministère de l'Équipement, nous avons pris de l'avance sur ce programme. Dès 1985, nous avons fait porter nos efforts sur les services déconcentrés, avec une politique de responsabilisation des directeurs des DDE basée sur une contractualisation des rapports entre eux et l'administration centrale. Dans sa dernière étape, cette contractualisation se traduisait par la mise en œuvre de POM (Plans objectifs moyens) d'une durée de trois ans et assurant la cohérence entre les objectifs fixés et les moyens alloués.

Dans la même période, à partir de 1989, le ministère de l'Intérieur avait engagé les préfets à étudier des projets d'administration déconcentrée ; ce sont ces études qui ont préparé la politique de déconcentration lancée à travers la loi de février 1992. Or de nombreux préfets souhaitaient une meilleure coordination entre les DDE et DDAF (Directions départementales de l'agriculture et de la forêt). Il existait donc une attente, sur le terrain, pour notre projet.

Le déclic

L'élément déclencheur a été la décision du ministre Brice Lalonde, en juillet 1990, de créer des services de l'Environnement départementaux, essentiellement par démantèlement des DDE et des DDAF. Il justifiait son projet par les difficultés rencontrées lors des années précédentes, à l'occasion de sécheresses, pour coordonner la gestion de l'eau entre les différentes administrations concernées : DDE, DDAF, mais aussi DRIRE (Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement) et DDASS (Directions départementales des affaires sanitaires et sociales).

Le ministre de l'Équipement, Michel Delebarre, ayant eu vent de ce projet, a vu dans cette "offensive" un risque d'accélération de la segmentation des services de l'État au niveau territorial, au moment où les projets d'administration déconcentrée tendaient à renforcer la cohésion des services territoriaux de l'État.

Pour ma part, j'ai vu dans cette menace une opportunité pour accélérer le mouvement de modernisation. Le ministre m'a demandé mon avis et je lui ai expliqué comment les DDAF et les DDE assumaient leurs responsabilités dans le domaine de la gestion de l'eau. À l'expérience, on constatait que les DDE disposaient d'une présence importante sur le terrain et d'une bonne capacité à contrôler les projets grâce à leur structure territoriale très fine, mais que leur expertise en matière de gestion de l'eau était insuffisante. De leur côté, les DDAF possédaient une très bonne expertise grâce au Cemagref (Centre d'étude du machinisme, du

génie rural, des eaux et forêts). Des synergies entre DDE et DDAF étaient donc parfaitement envisageables, dans ce domaine de l'eau comme dans d'autres domaines.

Le ministre de l'Agriculture de l'époque, Henri Nallet, était un ami de Michel Delebarre. Ils se sont très vite mis d'accord sur l'intérêt de lancer une opération de rapprochement entre DDE et DDAF. Michel Rocard a donné son accord pour explorer l'idée et j'ai reçu commande d'une note pour son cabinet.

Concurrence et complémentarité

Le conseiller du Premier ministre était lui aussi ingénieur des Ponts. Il m'a interrogé sur la forme que pourrait prendre concrètement cette idée de rapprochement. Je pensais que le mieux était de commencer par les domaines pour lesquels les DDAF et les DDE pouvaient se trouver en concurrence. Le premier d'entre eux était l'ingénierie pour les communes. Après la deuxième guerre mondiale, la France avait structuré ses services techniques de façon à disposer d'une capacité de construction et d'aménagement. Il semblait possible de resserrer cette organisation de façon à privilégier de nouvelles missions, en particulier dans le domaine du développement économique, et pour cela d'aller progressivement vers une fusion. Les DDAF apporteraient leurs compétences en statistiques, et une culture économique qui faisait défaut aux DDE : bien que centrée sur l'agriculture, cette culture pourrait progressivement s'étendre aux autres champs de l'économie, dans l'esprit de services techniques tournés vers le développement des territoires. De leur côté, les DDE pourraient apporter des moyens d'études et une structure territoriale qui favoriserait les démarches de développement local.

Suite à la note dans laquelle je présentais cette proposition, nous avons reçu en septembre 1990 le feu vert du ministre de l'Équipement, du ministre de l'Agriculture et du Premier ministre pour engager une expérimentation. Celle-ci devait débuter en 1991 et porter sur quinze départements.

Un bon accueil sur le terrain

Pendant toute cette phase préparatoire, j'avais tenu informés à la fois les DDE et les syndicats. Ces derniers avaient accueilli l'idée de façon très positive, aussi bien du côté des ingénieurs TPE très présents dans les structures territoriales des directions départementales, que du côté des IPC qui occupaient les postes de directeurs départementaux et adhéraient à cette politique de renforcement de leurs responsabilités et de leur autonomie.

Du côté de l'Agriculture, en revanche, le directeur général de l'administration se montrait quelque peu frileux. Autant le ministre était favorable au projet, autant l'administration centrale hésitait car elle constatait que l'Équipement avait pris depuis 1985 beaucoup d'avance en termes de modernisation, et disposait d'une sous-direction qui serait très fortement mobilisée pour le pilotage de l'opération. Sur le terrain, les IGREF (ingénieurs du Génie rural, des Eaux et Forêts) et les ingénieurs des Travaux ruraux voyaient les choses de manière plus positive : ils avaient tout intérêt à se rapprocher du corps des Ponts car leurs indices étaient moins élevés, de même que les indices des DDAF par rapport à ceux des DDE. Dès le début de l'opération, j'avais discuté avec la direction du Budget de la possibilité d'aligner les indices des ingénieurs du Génie Rural et des Eaux et Forêts avec ceux des ingénieurs des Ponts et Chaussées, et de faire de même entre les ingénieurs des Travaux ruraux et ceux des Travaux publics. Le Budget m'avait donné son accord et m'avait autorisé à en faire état dans les discussions avec l'Agriculture.

Le choix des quinze départements avait donné lieu à de nombreux débats entre les deux administrations, chacune souhaitant voir retenir les départements dans lesquels ses propres services étaient fortement structurés ; mais un équilibre avait pu être trouvé.

Remaniements ministériels

Les choses avançaient bien lorsque se produisit un remaniement ministériel : Michel Delebarre quittait l'Équipement pour prendre le ministère de la Ville, et Henri Nallet quittait l'Agriculture pour prendre le ministère de la Justice. Ils étaient remplacés par Louis Mermaz à l'Agriculture et Louis Besson à l'Équipement. Naturellement, la circulaire qui devait lancer l'expérimentation dans les quinze départements ne pouvait être signée tant que les deux nouveaux ministres n'avaient pas compris l'intérêt de ce projet. Or tous deux étaient d'un tempérament prudent. L'un craignait des difficultés avec les agriculteurs, l'autre avec les syndicats.

Après quelques mois d'efforts pour les convaincre, la circulaire était à nouveau prête à être signée quand intervint un nouveau remaniement. Le Premier ministre Michel Rocard était remplacé par Édith Cresson ; Louis Mermaz restait à l'Agriculture mais Paul Quilès revenait à l'Équipement, dont il avait déjà été ministre quelques années plus tôt. Cette nouvelle configuration n'était cependant pas défavorable à notre projet, car je connaissais bien Paul Quilès, dont j'avais été conseiller technique. La fameuse circulaire a pu être signée le 15 juillet 1991, soit un an après le lancement de toute l'opération, ce qui constituait un délai somme toute raisonnable.

L'expérimentation

Conformément à l'esprit dans lequel nous avons l'habitude de travailler à l'Équipement, les quinze départements sélectionnés jouissaient de la plus grande liberté dans le choix des domaines de coopération entre DDAF et DDE (aménagement, urbanisme, eaux, traitement des ordures ménagères, assainissement, équipement des collectivités locales...), ainsi que dans les modalités de cette coopération. Les comités de pilotage départementaux, présidés par les préfets, comprenaient les deux directeurs départementaux ainsi que le directeur régional de l'Environnement.

En contrepartie de cette liberté d'initiative locale, le comité de pilotage central était très actif. Coprésidé par les deux directeurs du personnel des ministères de l'Agriculture et de l'Équipement, il comprenait les représentants du Budget et de la Fonction publique, un préfet, les inspecteurs généraux de l'Environnement, de l'Équipement et de l'Agriculture. Le secrétariat était assuré de façon conjointe par les deux directions et bénéficiait de moyens importants. Le comité se rendait fréquemment dans les départements expérimentaux. Un journal paraissait chaque mois, avec un éditorial cosigné par les deux directeurs ; il rendait compte des résultats de l'expérimentation dans les différents départements, donnait la parole à des élus ou encore à des usagers, et permettait de valoriser les personnels qui participaient à cette démarche.

La loi sur la déconcentration

En février 1992 fut promulguée la loi concernant l'organisation territoriale de l'État. Le décret, paru en juillet, définissait la façon dont les préfets devaient désormais diriger les services de l'État. Ils pouvaient créer des pôles de compétences, nommer des chefs de projet, réunir des comités de direction, etc.

Suite à cette loi, il fut décidé, en 1993, après seulement un an et demi d'expérimentation, d'étendre le rapprochement entre DDE et DDAF à l'ensemble des départements.

Entre temps, j'avais quitté mon poste. Le Premier ministre avait décidé, dans le cadre de cette loi, de créer un Comité interministériel pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (CRDA), et j'en avais été nommé président. Ce comité comprenait dix personnalités susceptibles de peser dans les milieux interministériels, telles que Bertrand Landrieux, le préfet qui avait été dans le comité de pilotage de l'expérimentation, devenu aujourd'hui préfet de la région Île-de-France, François Roussely qui était alors secrétaire général du ministère de la Défense, Bernard Cieutat, qui est aujourd'hui président de Chambre

à la Cour des comptes, ou encore Jean-François Carrez, qui était directeur général de l'Aménagement du territoire.

L'évaluation

Le poste où je me trouvais me permettait d'observer l'extension de l'expérimentation aux cent départements français : cette démarche était très innovante et n'avait aucun équivalent au niveau interministériel. Très rapidement, nous avons pu lancer une évaluation, dont nous avons confié le soin à un universitaire, Patrice Duran.

Son rapport, remis en juillet 1993, a confirmé que l'expérimentation correspondait bien à une attente du terrain, car elle posait bien le problème de l'avenir des services techniques, mais qu'elle souffrait d'une certaine démobilité. Les services ressentaient un essoufflement de la dynamique et se plaignaient du faible soutien qu'ils recevaient de la part du niveau central, sur le plan tant politique que méthodologique. Par ailleurs, de nombreux problèmes se faisaient jour au sujet du rapprochement des statuts et des rémunérations, et aucune instance ne paraissait en mesure d'y apporter des réponses.

L'administration aux freins

Suite à cet audit, le CRDA a proposé aux ministres de créer une structure interadministrative entre l'Agriculture et l'Équipement, chargée de piloter et d'arbitrer ce rapprochement. Il devait s'agir d'une instance relativement neutre car des rivalités commençaient à s'exprimer, et pour avoir vécu vingt-cinq ans plus tôt la fusion entre les Travaux publics et la Construction, je pressentais les difficultés au-devant desquelles nous allions.

Cette proposition a été retenue et actée lors du Comité interministériel de l'administration territoriale de septembre 1994. Grâce à cette décision, nous allions pouvoir créer une mission interministérielle qui rendrait irréversible le mouvement de fusion entre les deux administrations. Encore fallait-il obtenir le décret qui permettrait sa mise en œuvre. La suite démontre la remarquable capacité de freinage des administrations centrales, mais aussi le manque de pouvoir du niveau interministériel et des services du Premier ministre.

Le décret devait être préparé par le ministère de la Fonction publique en concertation avec l'Agriculture et l'Équipement. Pour donner un signe d'avancement de cette opération, nous avons souhaité écrire aux préfets en leur annonçant la création de cette mission interministérielle. Alors que la décision avait été prise en septembre 1994, la lettre n'est partie que fin janvier 1995. Les échéances électorales de mai approchaient. En mars, le Premier ministre a organisé une réunion interministérielle sur le suivi de ce décret et les administrations lui ont répondu que ce dernier « *était presque prêt* ».

En mai 1995, changement de gouvernement. Très vite, le nouveau Premier ministre, Alain Juppé, décide de la création d'un commissariat à la réforme de l'État. Le CRDA, prévu pour durer trois ans, est mis en sommeil jusqu'en février 1996, où il prendra fin. Cette décision coïncide avec mon départ en retraite.

Une fusion qui fait long feu

Le Premier ministre publie une circulaire qui lui est dictée par le nouveau commissaire à la réforme de l'État. Ce texte reconnaît que le CRDA a fait du bon travail mais déplore qu'il ne soit pas allé assez vite en besogne. Il annonce que le rapprochement entre les DDE et les DDAF devra être effectif fin 1996.

Fin 1995, se produit un nouveau changement de gouvernement. Le ministère à la réforme de l'État est rattaché à la Fonction publique, dont la première préoccupation est traditionnellement de ne pas provoquer de conflits avec les syndicats, d'où une grande prudence envers toute innovation. Le commissariat à la réforme de l'État cherche malgré tout

à mettre en œuvre le rapprochement entre DDE et DDAF et multiplie les réunions interministérielles, mais la fusion annoncée n'aura jamais lieu.

Dix ans plus tard, le 2 janvier 2006, le Premier ministre annonce dans une nouvelle circulaire qu'il a décidé d'engager une procédure permettant de fusionner les DDE et les DDAF dans huit départements ; ces fusions devront être effectives au 1^{er} janvier 2007, et l'évaluation sera réalisée au second semestre 2008 pour décider d'une éventuelle extension de ce dispositif...

Les raisons de l'échec

Parmi les raisons de l'échec de cette réforme, la première est le turn-over des ministres concernés, mais aussi leur niveau très variable d'investissement dans la modernisation de leur administration. Autant un Michel Delebarre s'impliquait personnellement et donnait une vraie impulsion à cette réforme, autant d'autres ministres avaient pour seul mot d'ordre « *Pas de vague avec les syndicats* ». À noter d'ailleurs que la plupart surestimaient la résistance des personnels au changement.

Le même problème de turn-over se retrouve au niveau de la haute Fonction publique. Lorsque j'étais président du CRDA, j'ai par exemple vivement ressenti le départ du directeur de l'Agriculture. Son successeur s'est montré très réservé, voire défavorable, compte tenu des risques que pouvait présenter cette opération. J'ai été, à plusieurs reprises, confronté à des directeurs plus soucieux de gérer leur carrière que de prendre des risques pour engager des réformes.

Une des raisons du turn-over trop important des directeurs du personnel est qu'on les choisit souvent parmi d'anciens conseillers techniques de ministres, nommés très jeunes et n'ayant aucune expérience du réseau. Quand votre seule légitimité vient de ce que vous avez travaillé dans des cabinets et non d'une pratique du terrain et d'une bonne connaissance de la diversité sociologique des personnels, vous ne tenez pas longtemps.

Une autre raison de l'échec, que je n'ai découverte qu'à mon départ, est l'opposition de l'association des ingénieurs des Ponts à une fusion avec le corps des IGREF : la moitié des IGREF vient de Polytechnique, mais l'autre moitié vient de l'Agro, de sorte que les ingénieurs des Ponts craignaient d'y perdre de leur lustre. Ils favorisaient en revanche une fusion avec les ingénieurs de l'Aviation Civile, de la Météorologie et de l'IGN (Institut géographique national), tous issus de Polytechnique. Mes successeurs se sont mobilisés sur ce deuxième projet de fusion et ont atteint leur objectif. Je ne suis pas opposé aux réformes qui permettent à un corps de voir bonifier ses indices ; encore faudrait-il que cette bonification fût la conséquence d'une amélioration du service public.

Enfin, l'élargissement de l'expérimentation de quinze à cent départements a manifestement été trop rapide. Sur le terrain, les gens avaient l'impression que l'administration centrale jouait au mécano avec les diverses structures, sans prendre en compte la difficulté d'intégrer les différentes cultures et sans tenir compte de l'histoire de chaque administration. Comme le disait Michel Rocard : « *Les réformes qui réussissent sont celles qui avancent progressivement et sans effet d'annonce.* »

DÉBAT

Le rôle de la FNSEA

Un intervenant : *L'échec de cette réforme est vraiment regrettable car, sur le plan symbolique, il aurait été vraiment fantastique d'obtenir que deux corporations aussi opposées historiquement, et qui pèsent si lourd dans le fonctionnement de l'État, aussi bien en termes budgétaires qu'économiques et sociologiques, parviennent à fusionner. L'effet d'entraînement sur les autres corps aurait été considérable. Je crois savoir que la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) a joué un rôle non négligeable dans cet échec : sachant que ce sont les DDAF qui gèrent la prébende des subventions européennes aux agriculteurs, elle voyait d'un très mauvais œil l'arrivée des ingénieurs des Ponts, qui auraient sans doute fait montre d'une plus grande objectivité par rapport aux pratiques habituelles.*

Serge Vallemont : Parmi les membres du CRDA figurait le préfet Bertrand Landrieux qui, je le rappelle, était dans le comité de pilotage de l'expérimentation. Après l'élection de Jacques Chirac, Bertrand Landrieux est devenu directeur de cabinet du président. Six mois plus tard, il me demandait : « Où en êtes-vous de cette fusion ? Je suis assailli de demandes d'entretiens de représentants d'agriculteurs et je passe mon temps à leur expliquer que cette réforme n'ira pas à l'encontre de leurs intérêts. Je suis convaincu que cette fusion doit se faire dans l'intérêt général du service public et aussi dans celui des deux administrations concernées. » Le soutien qu'il aurait pu apporter n'a pas été suffisamment exploité : le commissariat à la réforme de l'État n'a manifestement pas bien évalué où se trouvaient les résistances ni comment les surmonter.

Entre expérimentation et généralisation, la communication

Int. : *La raison majeure de l'échec me semble résider dans la façon assez brutale dont votre expérimentation a été généralisée. Que sont devenus le pilotage très fin que vous aviez mis en œuvre et le journal que vous aviez créé ?*

S. V. : Lorsque je suis parti, j'ai demandé que l'on continue à m'envoyer ce journal, mais il a cessé de paraître. On a manifestement préféré revenir à une approche de type réglementaire, où Paris décrète ce qui va se passer sur le terrain.

Si l'on veut réussir les réformes, je suis convaincu qu'il faudrait "muscler" intellectuellement les administrations centrales pour qu'elles deviennent capables de jouer un rôle de pilotage et d'animation. Cela passe par une diversification des profils. Dans mon équipe de direction, j'avais bien sûr des IPC polytechniciens, mais aussi des ingénieurs des Ponts non polytechniciens, des universitaires, et divers profils tout à fait atypiques. Cela constituait une équipe d'une richesse formidable, avec des personnalités pas toujours faciles à manager, mais à qui l'expérience de pilotage acquise au fil des ans donnait une très grande légitimité par rapport au terrain.

Avant de lancer ce projet, j'avais étudié de près comment s'était déroulée la réforme de l'organisation territoriale de l'État lancée en 1964 par le général de Gaulle. Ce dernier avait créé une mission présidée par un jeune membre de la Cour des comptes. Il avait commencé par une expérimentation dans quatre départements, à la tête desquels avaient été nommés au préalable des préfets aux profils de réformateurs. Manifestement, on avait pris de très nombreuses précautions pour assurer la réussite de l'opération, la rendre exemplaire et lui donner un effet d'entraînement.

Dans le cas qui nous occupe, il aurait fallu prendre le temps, après l'évaluation de l'expérimentation, d'organiser une longue phase de communication, avec des témoignages des départements qui avaient mené l'expérimentation, de façon à convaincre l'ensemble des acteurs de l'intérêt de la réforme avant de passer à sa généralisation.

Lors de la première modernisation de l'Équipement, nous avons recruté dans les DDE des chargés de communication professionnels qui faisaient porter tous leurs efforts sur les journaux régionaux : voir valoriser dans le journal local l'administration dans laquelle

travaille son père ou son beau-frère a un gros impact. Au niveau central, nous avons créé une commission de modernisation, la COMOD, dont la fonction était de valider notre programme de modernisation et d'évaluer les résultats. Elle était composée en majorité de personnalités extérieures au ministère, issues par exemple de la Cour des comptes, du Conseil d'État, de la direction du Budget, de la Fonction publique, de l'Inspection générale du ministère de l'Intérieur, etc., ce qui avait le double avantage de l'ouvrir sur l'extérieur et d'en faire un excellent vecteur de communication vers les autres ministères et institutions. Cette commission a également été supprimée lorsque j'ai quitté le ministère...

Autre méthode de communication à laquelle j'avais recouru : au lieu de réunir mes cent directeurs pour leur délivrer un message descendant, j'organisais quatre réunions de vingt-cinq directeurs, en leur donnant la possibilité d'intervenir sur l'ordre du jour. Ces réunions restreintes nous permettaient d'avoir de vrais débats et de faire remonter l'information. J'utilisais aussi l'effet de levier des corps : à chaque nouvelle promotion, qu'il s'agisse du corps des Ponts, des TPE, ou encore des administrateurs civils, mes collègues et moi passions une journée avec les nouveaux ingénieurs pour leur expliquer notre politique de modernisation.

Volontariat et responsabilisation

Int. : *Plutôt que de passer de quinze à cent directement, n'aurait-il pas été possible de procéder de façon progressive, en élargissant par exemple à vingt-cinq dans un premier temps ?*

S. V. : Vous avez raison, Lors de ma première expérience de réforme, j'avais été confronté à la même difficulté, à savoir comment mobiliser mes cent directeurs. J'ai décidé de commencer par m'adresser aux nouveaux directeurs, ceux qui devaient leur promotion au fait que j'avais proposé leurs noms au ministre, et qui étaient susceptibles d'accepter que je sois relativement directif à leur égard. J'ai conclu une sorte de contrat avec eux : ils étaient chargés d'analyser les forces et faiblesses de leur DDE, puis de proposer des actions de progrès qu'ils s'engageaient à mettre en œuvre dans les six mois suivants. Pendant ce temps, j'étais à leur écoute : ils pouvaient me joindre tous les matins entre 7 heures 30 et 9 heures sans filtrage. Au bout de six mois, une nouvelle réunion leur permettait d'analyser les actions réussies et les difficultés rencontrées et d'étudier comment ils allaient les surmonter. Je passais souvent une journée entière dans les DDE les plus innovantes pour alimenter mes réflexions sur la modernisation. Peu à peu, le bouche à oreille a fonctionné et d'autres directeurs, trouvant la démarche intéressante, se sont portés volontaires pour y participer également. Ce mode d'élargissement fondé sur l'émulation est plus efficace que celui qui a été retenu dans le cas dont nous parlons.

Un destin fatal ?

Int. : *Pour moi, votre projet était de toute façon voué à l'échec, comme l'a été la tentative de fusion entre la direction de la Comptabilité publique et la direction générale des Impôts. Ce genre d'opération ne peut réussir qu'à deux conditions : qu'elle soit provoquée par un séisme majeur, tel que la suppression des frontières au sein de l'Europe, qui a obligé l'administration des Douanes à se réformer complètement ; que les deux organismes présentent une importante dissymétrie, de sorte que l'un absorbe l'autre, comme dans le cas du corps des Mines et du corps des Instruments de mesure. Enfin, il est indispensable de prendre en considération les menus rituels qui caractérisent la vie quotidienne de chacun des deux organismes et risquent d'être gravement perturbés par la fusion : la façon de travailler, de se réunir, de communiquer... Vous en aviez tenu compte, lors de l'expérimentation, en créant le journal et en mettant en place un comité de pilotage très fin mais tout cela a été abandonné lors de la phase de généralisation.*

Int. : *Les membres de la FNSEA, par exemple, étaient habitués à rencontrer les fonctionnaires de la DDAF pour discuter d'affaires les concernant ; ils ont dû s'inquiéter de ce que ce "rituel" deviendrait dans la future configuration : comment discuter avec un ingénieur des transports de problèmes touchant à l'agriculture ?*

S. V. : J'ai suivi très attentivement la tentative de fusion entre la direction de la Comptabilité publique et la direction générale des Impôts. Les promoteurs de cette fusion estimaient qu'une fois trouvé un accord au sommet, il serait très facile d'entraîner toute la hiérarchie, de sorte que personne ne s'est préoccupé d'associer et de responsabiliser les directeurs départementaux des Impôts et les trésoriers-payeurs généraux à qui on allait demander de mettre en œuvre la réforme. La mission centrale a fait quelques voyages pour aller leur exposer sa démarche, sans se mettre à leur écoute pour comprendre les problèmes qui allaient apparaître sur le terrain. Par ailleurs, on n'a pas pris la mesure du rôle que jouait le syndicat national des Impôts au niveau de la direction générale de son réseau, ni de celui que jouait le syndicat Force ouvrière à la Comptabilité publique.

Des bastions inexpugnables

Int. : *Une des grandes différences que je constate entre le secteur privé et le secteur public est que la Fonction publique semble conçue comme un système de boîtes fermées avec des patrons qui s'arrogent un droit de propriété sur leur territoire, alors même que leur turn-over est élevé : leur critère d'évaluation semble être leur capacité à défendre le périmètre de leur boîte et son contenu. On a le sentiment d'une paix armée qu'il faut négocier en permanence, et on est à mille lieues de toute démarche de coopération. Lorsque s'y ajoute la terrifiante logique des corps, ces bastions deviennent inexpugnables. Les citoyens usagers et contribuables que nous sommes n'y trouvent vraiment pas leur compte !*

Les sept ministres

Int. : *La mise en œuvre d'une telle réforme nécessite un ministre patient ; or les ministres sont en général pressés de lancer et de faire aboutir leurs réformes, car ils sont jugés sur cette rapidité d'action.*

S. V. : Oui, le temps du politique est du temps court alors que celui de la réforme s'inscrit dans le temps long. Pour ma part j'ai vu passer sept ministres différents. Maurice Faure n'est resté que sept mois, Louis Besson à peine six mois. Les deux faisaient totalement confiance à leur directeur du personnel pour conduire la réforme.

Michel Delebarre, lui, souhaitait suivre très précisément l'avancement de la modernisation et s'impliquait personnellement pour valoriser cette démarche. Lors d'un récent colloque, il m'a pris à témoin pour évoquer comment cette réforme DDE/DDAF s'était enlisée après son départ. Il a ajouté que les grandes réformes ne peuvent aboutir que si elles sont faites en début de mandature, comme ce fut le cas pour la décentralisation ou la réforme de La Poste et celle des Armées.

J'ai également beaucoup apprécié Pierre Méhaignerie, qui est resté deux ans. Son cabinet était très resserré, de sorte que je travaillais souvent avec lui ou avec son directeur de cabinet, sans devoir passer par les conseillers.

Le rôle de Pierre Méhaignerie a été très important pour la réussite de notre démarche de modernisation, car il a bien délimité ce qui relevait du cabinet et ce qui relevait du manager administratif. Les ministres suivants ont respecté cette répartition à l'exception du dernier, Jean-Louis Bianco, avec lequel je n'ai pratiquement pas eu de contacts, le ministre s'en tenant, pour ce qui concernait mon domaine de responsabilité, à travailler avec les membres de son cabinet.

Int. : *D'après votre tableau des différents ministres auxquels vous avez eu affaire, ne pourrait-on faire l'hypothèse qu'un ministre est d'autant plus attentif à la "viscosité" du quotidien qu'il a été élu et qu'il a eu l'occasion de haranguer les foules dans les préaux d'école ?*

S. V. : Certainement : Pierre Méhaignerie, Paul Quilès, Michel Delebarre, tous anciens députés, ont été d'excellents ministres.

Et maintenant ?

Int. : *Quel pronostic faites-vous sur la nouvelle réforme en cours ?*

S. V. : Ce que j'ai retenu de la fusion réussie entre les Travaux publics et la Construction en 1966, c'est qu'il ne suffit pas de réunir dans un même service les deux directions concernées : il faut créer un service nouveau qui facilitera la synergie entre les deux anciennes directions. En l'occurrence, il s'agissait du GEP (Groupe d'étude et de programmation) que nous avons constitué avec de jeunes polytechniciens. Pour la fusion des DDAF et des DDE, j'avais le même projet : nous aurions pu créer un nouveau service orienté vers le développement économique territorial, et mettre de jeunes IGREF et ingénieurs des Ponts à la tête de ce service. C'est pourquoi je suis un peu inquiet de constater que l'actuel projet semble se limiter à un simple regroupement des deux directions. Par ailleurs, j'observe que les écoles d'ingénieurs n'ont pas été mobilisées sur le projet jusqu'à présent, alors qu'il me semble indispensable d'accompagner de telles réformes par une politique ambitieuse de formation adaptée aux objectifs poursuivis.

Présentation de l'orateur :

Serge Vallemont : ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, ancien président du Comité interministériel pour la réorganisation et la déconcentration des administrations ; il a été de 1985 à 1993 directeur du personnel du ministère de l'Équipement ; membre depuis 2001 de l'Observatoire de la dépense publique de l'Institut de l'entreprise ; directeur à l'École nationale de la magistrature de la session de formation Administration et management : la justice dans l'État ; président de la Commission du renouveau du dialogue social dans les juridictions.

Diffusion septembre 2006