

UNE MISSION D'ENQUÊTE EN SUISSE ET EN SUÈDE RÉALISÉE AVEC L'AIDE DE LA FONDATION ELF AIR FRANCE

M. LIGOT, Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction Publique, a présidé le 30 novembre dans les locaux du Ministère, une réunion-débat consacrée à la présentation des travaux des lauréats de la Fondation ELF-AIR FRANCE.

Placée sous la présidence de M. François BLOCH-LAINE, la Fondation créée à l'initiative de plusieurs entreprises publiques (1), a pour but de contribuer aux progrès de l'Administration. A ce titre, elle organise chaque année un concours d'innovations ouvert aux fonctionnaires et apporte son aide matérielle et intellectuelle pour la réalisation de missions d'enquête et de propositions conduites, notamment à l'étranger, par des fonctionnaires français sur des sujets d'intérêt général, agréés par le Secrétariat d'Etat.

La séance groupait cette année des responsables appartenant à diverses administrations centrales et corps de la fonction publique ainsi que des représentants d'associations d'administrés : elle comportait en effet, la présentation du rapport de la mission effectuée par André BOULAT, sur « la prise en charge de l'action administrative par les administrés » eux-mêmes, en France, en Suisse et en Suède.

Nos camarades trouveront ci-dessous un résumé rédigé à leur intention de l'exposé qu'il a fait à cette occasion et dont les interventions des représentants des associations présentées ont montré que son analyse répond à une situation qu'elles ressentent vivement.

ADMINISTRATION ET ADMINISTRÉS

MIEUX PARTAGER L'ACTION

La Fondation ELF-AIR FRANCE a proposé en 1975 d'accorder son concours à la réalisation d'une mission d'enquête en Suisse et en Suède sur un sujet qui s'inscrirait dans le thème des « progrès de la gestion moderne des administrations ».

J'ai proposé de retenir celui de « la prise en charge de l'action administrative par les administrés et notamment les associations », parce que je considère comme administré que les progrès techniques de la gestion sont aujourd'hui et seront demain beaucoup moins appréciés que leurs inconvénients, s'ils ne sont assumés ; comme citoyen, que la prise en charge de l'action administrative par les administrés est un critère majeur du progrès ; comme administrateur qu'en cette matière notamment le progrès est lié à celui des procédures et mécanismes sur lesquels nous avons prise ; parce qu'enfin, je nourrissais l'idée — et mon enquête me l'a confirmé — que la Suisse et la Suède pouvaient nous donner quelques leçons à cet égard.

Encore fallait-il pour que conclusions et propositions aient un fondement solide que l'investigation se tienne à un niveau directement concret.

Ma méthode a donc consisté à retenir quatre secteurs d'administration, et à les examiner du point de vue de leur prise en charge par les administrés dans chacun des pays ; puis à faire la synthèse des constatations sous le rapport de l'intensité et des ressorts de cette prise en charge. J'en ai alors dégagé des propositions : telle est également l'articulation de l'exposé.

Du fait même du caractère inductif de la démarche qui a duré deux semaines tant en Suisse qu'en Suède et qui a été précédé d'une enquête analogue en France, m'amenant à m'entretenir avec quelque soixante-dix spécialistes, le compte-rendu de mission se prête mal au raccourci. Il me conduira nécessairement à être schématique.

S'il suscitait des questions, je mettrais volontiers à la disposition des lecteurs intéressés, les documents de l'enquête.

(1) Et qui prendra dès cette année le nom de « Fondation des Entreprises Publiques ».

J'ai retenu quatre terrains d'enquête :

- La défense et la promotion de l'esthétique urbaine,
- La prévention des accidents du travail,
- La protection civile en temps de guerre,
- L'assistance aux condamnés en liberté « surveillée ».

Deux raisons m'ont dicté ce choix : l'actualité permanente de ces problèmes ; l'assurance d'observer en Suisse et en Suède des possibilités de progrès par rapport à l'état de ces questions en France. J'en viens à chacun d'eux, en particulier.

1) En matière de défense et promotion de l'esthétique urbaine, je dirai pour faire court, que tout part et revient à cette idée que la ville dans son ensemble est un monument.

Les administrés ne peuvent donc y prêter main forte qu'à certaines conditions ; il faut que :

- l'esthétique urbaine soit d'intérêt public, civique, légal et réglementaire ;
- le processus d'élaboration des plans, du général au particulier, implique l'intervention des administrés spécialistes et associations et simples citoyens ;
- qu'ils disposent à tous les stades de recours efficaces.

Si, de l'avis du Président de la République, la France est menacée d'enlaidissement, c'est que ces conditions ne sont pas encore remplies dans notre pays.

Et l'introduction du « conseil architectural » et du recours de certaines associations devant la juridiction pénale ne peut être considérée comme une réponse globale aux forces qui portent quotidiennement atteinte à l'esthétique.

Il en va autrement en Suisse, en particulier,

- l'esthétique urbaine y est une catégorie de la vie sociale,
- le détail de sa réglementation fixe le cadre conceptuel de sa sauvegarde et de sa promotion,
- l'urbanisme procède dans son ensemble de l'intervention des associations nationales de tous spécialistes concernés,
- tous les stades de la construction font notamment intervenir les architectes,
- l'ensemble des phases de la construction est placé, des multiples plans de quartier à la construction elle-même, sous le contrôle effectif des administrés,
- tous les concours intéressant des constructions publiques sont eux-mêmes publics.

Qu'ajoute la Suède à ce profil ? La démonstration concrète que c'est à l'administration centrale d'inciter directement les municipalités à s'ouvrir aux associations, dès le stade du schéma directeur.

Quelle que soit l'amplitude du subjectif en esthétiques de la Suisse et de la Suède pèse assez équivoques de la Suisse et de la Suède pèse assez évidemment en faveur de ces modes d'administration.

2) En matière de prévention des accidents du

travail, le tableau est moins contrasté mais quelques rubriques essentielles méritent d'être mentionnées.

La prévention des accidents du travail en France, en dépit de ce que quelques affaires donneraient à penser, n'a cessé de progresser : même si les chiffres devraient être relativisés, les accidents du travail ont baissé du 1/4 en 20 ans. L'appareil juridique et fonctionnel de la prévention n'ont cessé de s'étoffer.

De l'avis de l'I.G.S., leurs effets atteignent cependant leurs limites : si l'on doit encadrer davantage les employeurs entre une réglementation technique et la sanction de leur responsabilité, il lui apparaît que le levier principal de la prévention réside dans sa prise en charge par la collaboration des parties intéressées et notamment des travailleurs et de leurs représentants au sein des entreprises.

La loi du 6 décembre 1976 relative au développement de la prévention des accidents du travail vient de jeter les bases d'un développement de la formation de la sécurité, de l'intégration de la sécurité dans le processus de la production et des équipements mis en œuvre, d'accroître les pouvoirs de l'inspection du travail et des caisses régionales de sécurité sociale, d'étendre enfin la responsabilité des employeurs et de leurs préposés.

Il est évident que de tels aménagements feront franchir à la prévention de nouvelles étapes et on note que sur la responsabilité, la loi française rejoint désormais la loi suisse.

D'autres progrès sont encore à faire :

- les inspecteurs du travail ne sont pas spécialisés dans la prévention et leur contrôle n'est pas davantage que celui des agents des caisses, fondé sur une technicité indiscutable que le marché de l'emploi fournirait sans peine. Ils n'exercent qu'exceptionnellement leur droit d'arrêt des machines et les délégués n'en jouissent pas ;
- la formation des représentants des travailleurs n'est pas à l'échelle de leurs responsabilités ;
- les comités d'hygiène et de sécurité manquent dans 40 % des établissements qui sont tenus d'en avoir ;
- l'ensemble de la réglementation demeure empreint d'un caractère de tutelle et de police.

La Suisse offre une différence assez accusée sur la spécialisation : les 2/3 des inspecteurs du travail sont des ingénieurs, ils ne verbalisent pas, ils édictent des dispositions techniques, d'ailleurs exécutoires par provision.

Sur la participation : les associations professionnelles sectorielles réglementent elles-mêmes dans le domaine de la sécurité ; la Caisse Nationale Suisse d'assurance contre les accidents, fabrique et vend directement du matériel de sécurité, et prête à bas taux d'intérêt pour l'équipe-

ment de sécurité. Tous les plans d'installation sont soumis au contrôle préalable de l'inspection.

La spécialisation technique de l'inspection est également une donnée acquise en Suède. En outre la formation s'y déploie à une échelle « industrielle » : la Suède a formé en 1975, 28.000 secouristes du travail (la France 21.000), 100.000 délégués y ont bénéficié chacun d'une formation de 21 heures sur la sécurité et le manuel de base établi conjointement par les organisations centrales du travail a été diffusé à 185.000 exemplaires (cela représenterait en France 600.000 personnes et une édition supérieure au 1.000.000). Les représentants des travailleurs sont présents partout : ils ont le droit d'arrêter un travail dangereux et là où la mauvaise volonté se manifeste, notamment par l'absence de comité, des représentants extérieurs interviendront (délégués régionaux).

Si les résultats globaux de la tutelle administrative suisse ne marquent pas d'avantages indiscutables, les taux de fréquence des accidents du travail démontrent clairement les vertus de la participation suédoise.

3) De la prise en charge par les administrés de la protection civile en temps de guerre, je crois pouvoir dire qu'en France elle est au mieux « colloidale ». Autrement dit que des éléments aujourd'hui épars pourraient être rassemblés à cette fin, le moment venu. Le danger de la formule, c'est que l'événement n'en laisserait point le temps.

Pour l'essentiel, elle fait fond sur la polyvalence de la protection civile de paix : les secouristes, les pompiers, les services médicaux d'urgence, l'appareil des hôpitaux et un petit nombre de spécialistes répartis en cellules départementales.

Mais l'opinion n'y est pas préparée, la population est à tous égards éloignée de se prendre en charge, les secouristes ne s'y forment pas, les spécialistes ne s'y exercent qu'en chambre ; à supposer que les installations et les matériels existent, on ne les a pas vu en œuvre.

Il en va tout en contre-point en Suisse et en Suède :

Il y est, en effet, admis que l'assurance d'une protection des civils en temps de guerre fonde la crédibilité de la défense armée. Le problème est donc à l'ordre du jour en permanence, quoique sans fièvre : outre que les abris spéciaux y courent plus de 50 % de la population, elle est préparée à sa propre protection (stocks de 3 mois en Suisse, formation dans les deux pays et en Suède, pour l'équivalent annuel en France d'un million de personnes).

Par ailleurs, le service obligatoire de la protection civile réunit dans ces deux pays un ensemble formé et entraîné de professionnels civils et militaires équivalent à un effectif qui serait compris entre 1,5 et 2 millions de personnes en France, et totalement distinct des armées et des pompiers.

Aufant, dans ces conditions, l'administré suisse ou suédois paraît investi de la mission de sa sauvegarde, autant l'administré français paraît être

témérement remis à la protection de ses tuteurs.

4) On ne le sollicite pas beaucoup plus clairement en ce qui touche à la réinsertion sociale des délinquants.

L'évidence est, semble-t-il, que la délinquance progresse avec l'émiettement social mais aussi que la prison ne peut éviter d'empirer ceux qu'elle garde, et spécialement ceux qui la connaissent pour de petits délits, quelques aménagements qu'on tente d'y apporter, et que de toutes façons — et c'est bien ce qui se dégage du dernier débat budgétaire de la justice — les prisons ne peuvent accueillir le flot de ces délinquants.

Depuis 1958, notamment, le législateur s'est donc engagé dans une politique qui fait de l'exécution des peines l'instrument d'une réinsertion sociale en appliquant en particulier le sursis probatoire et la libération conditionnelle.

Si l'on en juge par les taux de récidive, le système correspond aux espoirs, mais il va buter et il bute déjà sur la modicité des relais : il y avait plus de 40.000 assistés en 1974, mais les comités de probation manquent dans la moitié des tribunaux et, si 400 personnes à temps plus ou moins complet s'en occupent, l'appareil ne dispose que de 12 à 1.500 bénévoles.

La Suisse et la Suède sont engagées dans le système depuis plus d'un demi-siècle : or, en Suisse, chacun de ces condamnés se voit confié à un « patron » et ils sont plus de 12.000 en Suède. Ils sont recrutés parmi les personnes responsables et engagés dans la vie professionnelle et, en Suède notamment, dans la fonction publique sociale.

La réduction du nombre et de la durée des emprisonnements, la prise en charge par la société — c'est-à-dire par les administrés eux-mêmes — des déviants, est-ce la voie ? — Lorsque des pays voisins ont ce capital d'expérience, il est difficile d'en douter. Il est clair qu'elle appelle, en France, une prise en charge plus généralisée.

Avec ce dernier secteur, je suis parvenu au terme de ce survol beaucoup trop rapide des constatations factuelles que j'ai pu faire et je ne puis qu'espérer que leur détail au rapport retiendra l'attention. Mais le lecteur sait qu'en fait et au travers de l'observation sectorielle l'enquête avait pour objet de déceler des leviers de cette prise en charge de l'action administrative par les administrés et il attend les recettes qui lui donnent apparemment plus de vigueur en Suisse et en Suède qu'en France.

La brièveté relative de l'article par lequel je tente de résumer un rapport de 180 pages ne me permet pas d'exposer par le menu le résultat d'investigations qui ont tenté d'éclairer les multiples facettes de cette prise en charge, et dont j'énoncerai simplement les rubriques : formes et conditions des manifestations, de la réunion à la réclamation ; soutien des mass-média ; appui du cadre réglementaire ; statut des associations ; législation

fiscale ; statut social des responsables ; publicité des actions associatives ; contrôle exercé sur elles ; accueil des fonctionnaires...

Au demeurant, cette approche systématique s'est ordonnée, au résultat, en une perspective plus dynamique et hiérarchisée et ce sont ces conclusions que j'énoncerais d'abord pour les développer en propositions transposées dans notre cadre.

Au terme de mon investigation, j'estime qu'il est permis de dire que la Suisse et la Suède fournissent sur un plan général les éléments techniques d'une meilleure prise en charge de l'action administrative par les administrés ; qu'ils sont transposables en France. En un mot qu'il existe une « déontologie ».

Il me semble en effet établi par les exemples suisses et suédois que, dans l'ordre, ce sont l'information et la consultation adaptées qui dessinent les contours de la prise en charge par les administrés et structurent les interlocuteurs de l'administration.

La collaboration ainsi engagée clarifie la répartition des responsabilités entre l'administration et les administrés et commande les moyens.

Les mesures d'assistance aux administrés constituent alors moins des préalables de leur prise en charge que l'accompagnement de leur action.

Envisagée dans sa totalité, l'efficacité de cette prise en charge repose, en définitive, sur une approche fonctionnelle où l'administration et les administrés apparaissent comme des partenaires dans la gestion quotidienne de l'intérêt général.

En d'autres termes, la meilleure prise en charge de l'action administrative par les administrés suisses et suédois ne relève pas de la génétique, comme le fatalisme se résigne à le penser, mais de la technique administrative. Nous pourrions acquérir davantage l'usage de ces leviers :

- 1) La prise en charge de l'action administrative par les administrés (individus ou groupements) est favorisée par une information adaptée.

L'administration française déploie une activité d'information technique certaine : il suffit de songer à l'ensemble des renseignements qu'elle met annuellement à la disposition du Parlement notamment pour l'examen du budget ; aux rapports, par exemple ceux de la Cour des Comptes, qu'elle livre au public, aux informations qu'elle destine aux professionnels ; aux renseignements qu'elle met en permanence ou circonstanciellement (dans le domaine fiscal par exemple), à la disposition des usagers ; aux publications de certaines administrations.

En résulte-t-il que l'administration, comme instrument à la disposition des administrés, soit connue et que son action soit assumée par les administrés ou qu'on perçoive les créneaux qu'elle ménage à la prise en charge des administrés ? Cela est moins certain.

Seules certaines applications de la responsabilité d'information sont traitées. Il ne semble pas,

par contre, que le « management » administratif s'en soit emparée en tant que problème technique, pour en recenser les objectifs, les destinataires et les genres correspondants.

Tout se passe, en réalité, comme si l'information ne pouvait être destinée, pour l'essentiel, qu'aux spécialistes ou vulgarisée par eux. La majeure partie des administrés en est tenue à l'écart ; elle n'en perçoit que les échos politiques ou les versions journalistiques, donc événementielles ou, en tout cas, « accomodées » comme produit de consommation.

Cette approche apparaît assez spécifiquement nationale.

Les administrations doivent se faire connaître pour qu'on ait prise sur elles : en fait, on pourrait recenser et la démonstration serait éloquente, celles qui sont en mesure de mettre actuellement à la disposition du public, une brochure à jour de leurs compétences et de leur organisation, sous une forme accessible aux profanes : tel est le cas en Suède de l'ensemble des organismes qui ont été visités, et ces brochures sont souvent disponibles en langues étrangères.

Les organismes suédois disposent plus généralement qu'en France de responsables de l'information, qui ont à charge de s'informer eux-mêmes en permanence et dans ses grandes lignes, sur l'action de leur département, et qui sont susceptibles de délivrer au public une information d'ensemble, immédiatement appuyée d'une documentation.

Il y a certainement là des progrès à accomplir et, du reste, l'école peut y contribuer dans son domaine avec l'aide de l'administration : à en juger d'après les programmes et l'expérience, l'école française paraît actuellement moins sensible au besoin d'information technique des jeunes « administrés » sur les rouages sociaux que l'école suisse et, à coup sûr, que la suédoise. Elle n'est cependant sans doute pas moins convaincue que l'administration est un outil du bagage de ces jeunes à l'entrée dans la vie.

Un livret de l'administré ne leur serait sans doute pas superflu ni l'exercice hors de portée.

S'agissant du compte-rendu d'activité des administrations françaises, il n'en est qu'exceptionnellement établi à l'usage du public et, dans ce cas, les documents se présentent généralement sous la forme d'épais volumes tardivement édités et d'un tirage limité. S'ils sont hétérogènes dans leur présentation, épisodiques dans leurs émissions, ils ont en commun une haute technicité.

La Suède pratique également ces rapports, qui ont leur intérêt, mais nombre de ses services éditent également une version résumée et vulgarisée, accessible tant par son langage que son tirage, au plus grand nombre, la formule gagnerait à se répandre davantage.

S'agissant des collectivités locales et s'inspirant de l'exemple suisse, il devrait être possible, sans mettre en cause les prérogatives des élus, de transposer également pour le public et d'enrichir,

le contenu du budget dans chaque municipalité, notamment son équivalent physique, accompagné d'un compte-rendu sommaire de l'activité de l'année.

L'information du public est une technique, la Suède est plus sensible à cette nécessité : un organe central prête son concours de consultant à l'information de l'ensemble des départements ministériels. Quant au langage de communication, dont le problème a d'ailleurs été évoqué en France par les directives présidentielles, il est actuellement traité comme tel en Suède par le filtre d'agents « convertisseurs ». L'exemple mériterait d'être systématiquement suivi.

Comme pourrait l'être du reste, la participation des fonctionnaires à l'information par voie de presse et de télévision, notamment régionale. Par son caractère exceptionnel, elle revêt en France les apparences du scandale et devient en effet l'expression de la contestation des clercs. Plus permanente et partant détendue, en Suisse et en Suède, cette participation des fonctionnaires contribue purement et simplement par l'information et par la réflexion à la formation d'une opinion mieux éclairée. L'adaptation des esprits à l'acceptation du changement s'en trouve facilitée.

Sans doute, ces mesures ne sont-elles pas susceptibles d'être toutes appliquées à la fois et dans la totalité de leurs implications.

Il est tout à fait clair que les habitudes de discrétion de l'administration française sont très éloignées de la publicité (offentlighet) suédoise, qui ne touche d'ailleurs ni aux personnes, ni au secret de la préparation des mesures d'application immédiate.

Mais il n'est pas question de tout cela dans les propositions qui sont faites, il s'agit seulement d'engager les rapports de connaissance entre l'administration et les administrés « ordinaires » sur la voie d'une ouverture coordonnée, méthodique, progressive, permanente, et adaptée.

La mission est par nature transversale : elle ne peut être remise à la seule initiative de chaque administration concernée. La démonstration est désormais faite. Une impulsion centrale lui est nécessaire, armée de curiosité, de persévérance et tournée vers l'administré

2) La prise en charge de l'action administrative par les administrés individus et surtout groupements est favorisée par l'organisation d'une consultation méthodique.

L'action administrative dispose en France de diverses formes de la consultation organisée : sans parler de leur représentation par les assemblées politiques ou économique-sociales élues, au plan national ou local, les administrés s'expriment par la voix des conseils, des ordres et groupements, les commissions permanentes ou ad hoc, etc.

Il n'est ni question de les recenser, ni de se permettre une appréciation à leur égard, mais

seulement de constater que l'administré éprouve également le besoin d'autres structures.

Le problème n'est pas propre à la France et un pays comme la Suède en donne un éclatant exemple. Il est d'autant plus significatif qu'on prête précisément à la Suède le mérite d'avoir organisé une connexion permanente de l'administré avec les organes de sa représentation.

Or, voilà justement que ces organisations constatent qu'elles perdent contact avec l'administré et que se multiplient d'autres structures (du type écologiste par exemple) dont la prolifération inorganisée met en danger les processus du dialogue traditionnel efficace. Elles ont donc décidé de réexaminer leur adéquation.

Il s'agit toutefois pour elles d'un problème d'adaptation ; le problème des administrés français se situe à un stade manifestement antérieur : c'est plutôt l'inorganisation qui est de règle, et l'inverse l'exception. Devant une telle situation la tentation serait grande d'invoquer les constantes de l'histoire, si le renouvellement des conditions économique-sociales ne prévenait cette inclination fataliste.

Ce que la Suède observe, comme la France, n'est en fait que le décalage entre la vitesse de réaction des administrés et le rythme de renouvellement des organisations et il est d'autant plus net que le pays dispose d'une armature structurée, ce qui est bien le cas de la Suède.

De ce point de vue, l'articulation et la multiplicité constituent actuellement des atouts pour une prise en charge adaptée de l'action administrative par les administrés en France. Encore faut-il les utiliser.

Les procédures de consultations suisses et, malgré les difficultés signalées, suédoises, pourraient inspirer la conduite de l'administration.

On ne saurait trop souligner le fait que les consultations suisses et suédoises sont des procédures ouvertes : les projets législatifs notamment au stade de leur ébauche font systématiquement l'objet d'avis publics, qui précisent en Suisse, le délai de consultation. Les fonctionnaires suisses ont dans leur responsabilité déontologique l'obligation de rechercher les organisations intéressées, de se tenir prêts à alimenter également toutes celles qui se manifesteront et à fournir à l'ensemble le dossier de la question examinée.

Sans doute les partis politiques et les collectivités locales sont-ils destinataires attirés, mais toute organisation établie ou constituée ad hoc peut participer à l'information des organes de décision.

La charge est incontestablement lourde pour l'administration et le processus initialement ralenti mais les résultats la justifient et bien au-delà du profil direct de l'information recueillie en retour.

La procédure qui, pour des interlocuteurs professionnels de l'administration ne relève que de la « routine » possède lorsqu'elle s'adresse à des

administrés « ordinaires », un ressort exceptionnel. Les exemples suisses et suédois le prouvent : par la considération dont elle témoigne, elle provoque une intense mobilisation intellectuelle ; profondément pédagogique, elle fournit par les délais qu'elle ouvre, le répit nécessaire à une clarification méthodique du problème et à l'assistance de compétences multiples dont le corps des administrés est si riche.

Si l'on ajoute que la synthèse des enquêtes est elle-même publiée, ne serait-ce qu'à l'occasion de la discussion parlementaire, on mesurera le prix que les administrés peuvent attacher à la procédure et l'efficace exutoire qu'y trouve leur intelligence.

Enfin, appliquée en Suisse aux enquêtes publiques, sur les plans et projets d'équipement collectif et d'urbanisme, la procédure est d'autant plus efficace que les observations et suggestions des administrés, et notamment des associations, sont consignées, rapportées et discutées en tant que telles et avec leur participation, au lieu d'être confondues dans un rapport administratif de synthèse.

Le processus législatif et les autres compétences décisionnelles ne demeurent pas moins entières : il ne s'agit que d'une phase administrative de maturation et l'administration loin de se voir bridée ou cantonnée aux cercles censés être plus spécialement concernés est au contraire encouragée à recueillir la plus ample information.

Une conclusion générale et à vrai dire majeure se dégage des observations consignées sous les propositions 1 et 2 ci-dessus : il apparaît que, renversant la proposition couramment reçue en France et suivant laquelle l'administration « désespère » de trouver des « interlocuteurs valables », les pratiques suisses et suédoises démontrent implicitement que c'est à l'administration elle-même qu'incombe la tâche de donner par ses procédures corps à ses interlocuteurs.

L'attitude qualifiée de technocratique n'en est rien d'autre que le contre-pied inconscient.

La prise en charge de l'action administrative par les administrés suppose l'édification méthodique de structures associatives sectorielles.

L'administration ne peut rejeter sur le mouvement associatif le préalable de sa décantation : il dépend du dialogue qu'elle est seule armée pour initier et conduire.

Sans ces préalables, les administrés et leurs groupements n'atteignent pas le seuil à partir duquel ils pourraient bénéficier dans leur prise en charge de l'action administrative des autres soutiens qui sont censés la valoriser, ni même de la possibilité de clarifier la répartition des compétences entre eux et l'administration.

3) L'efficacité de la prise en charge de l'action administrative est favorisée par la cohérence des responsabilités respectivement dévolues par les procédures à l'administration et aux administrés dans la gestion quotidienne de l'intérêt général.

Le problème de l'esthétique urbaine ne peut être considéré comme réglé de manière entièrement satisfaisante en France, ne serait-ce que par l'étendue spatiale de la laideur. Il semble l'être mieux en Suisse et en Suède. Les procédures administratives y sont-elles quelque part ? Telle est bien la conclusion qui se dégage de la comparaison effectuée.

Mais il faut aller au-delà des mécanismes individuellement efficaces pour se demander s'ils trouvent dans une répartition et un concours plus cohérent des responsabilités le ressort de cette efficacité.

L'expérience suisse dans son cadre socio-économique libéral et l'expérience suédoise dans sa perspective socialiste, convergent semble-t-il, pour fournir une réponse affirmative.

Le système de défense et de promotion de l'esthétique urbaine suisse notamment repose, non sur une juxtaposition mais sur une interpénétration pondérée des concours de l'administration et des administrés.

Sa réglementation fédérale s'est assignée explicitement l'esthétique en objectif et, devant les rapports inégaux des forces en présence, et les dangers de la lenteur des procédures de sauvegarde, elle a pris le parti de placer de la façon la plus expéditive et sur l'étendue totale de la confédération la beauté sous la protection de la loi, dans le cadre d'un inventaire dressé avec le concours du secteur professionnel privé. La loi cantonale a articulé le cadre intellectuel de cette protection et remis les spécifications au niveau local (règlement communal). Le projet de construction sera ensuite confronté à ce cadre de référence avec le plus minutieux pragmatisme et la plus grande publicité, en s'ouvrant à l'intervention de toutes les parties intéressées pour prévenir plutôt que réparer. Enfin et qu'il s'agisse de l'administration, des comités consultatifs ou juridictionnels, l'acte de construire est confié à ses experts, les architectes, au stade du projet ou de l'appréciation de ses mérites sur le recours des administrés concernés.

A tous les stades, à la technicité de l'acte répond l'appel aux compétences techniques publiques et privées et une alternance dialoguée de l'administration et des administrés.

La prévention des accidents du travail en Suède traduit une cohérence analogue qui investit l'administré lui-même de la compétence technique nécessaire à la gestion quotidienne de cette prévention.

Le sens méthodique de la démarche est clair : si les moyens techniques de la prévention et le cadre intellectuel de leur détection relèvent de l'expert, la contrainte légale de l'appareil administratif, les nécessités de la prévention ne peuvent être appréhendées qu'au contact immédiat du danger. L'administré est donc le premier moteur de cette prévention, mais il ne saurait faire face à cette responsabilité sans une formation adéquate

qui pour être efficace doit être massive (cercles d'études) standardisée et conçue en forme d'outil (manuel). Enfin, l'institution ne peut être laissée à la discrétion de l'employeur, d'où la création de délégués syndicaux régionaux à la sécurité.

Il en va de même de l'assistance aux condamnés en Suisse et en Suède : au-delà des résultats à attendre de la diversification des peines et des établissements, ces deux pays remettent la réinsertion des condamnés à l'appareil social général et aux relations individuelles de l'ancien délinquant et du correspondant auquel il est confié, qui assume le rôle « d'aiguilleur » et de conseiller.

Il est clair que la Suisse et la Suède notamment en ont tiré des conséquences quant au nombre de ces administrés-conseillers, quant à leur statut social, quant à leur formation.

La protection civile en temps de guerre obéit en Suisse et en Suède à la même logique : la dimension et la nature des dangers montrent d'une part que, sa mise en œuvre ne peut reposer que sur une couverture finement réticulée, et constamment disponible, d'autre part que si des spécialistes sont indispensables, il n'est pas permis d'espérer que, même nombreux, ils puissent totalement prendre en charge la population.

Suisses et Suédois ont conclu : la protection civile est remise aux administrés ; elle a la même disponibilité qu'un corps de bataille de métier. Son recrutement est massif, parallèle, et distinct de tous autres ; axée sur la compétence professionnelle civile, dédommée en tant que telle et valorisée par une formation et des exercices permanents.

La population des administrés ordinaires est formée à se conduire en temps de crise et à affronter les dangers à la portée de ses moyens.

Pour conclure, il est permis d'avancer que la prise en charge de l'action administrative par les administrés serait favorisée par un renouveau du « management » administratif lui-même.

Au-delà de la comparaison d'efficience sectorielle, les éléments de synthèse qui ont été regroupés sous les propositions 1 à 3 débouchent sur une proposition plus large qu'appellent manifestement les réactions actuelles de l'administré français.

Un comportement qui passe alternativement de la résignation à l'exaspération démontre à l'évidence que son sujet est sans prise sur la réalité. Lorsqu'il débouche fréquemment sur des solutions globales et radicales, c'est le signe que cette réalité lui paraît inextricable. Tel paraît bien souvent celui de l'administré français : celui d'un individu déconnecté de l'action administrative.

Devant une telle situation et dans une société libérale qui ne prétend pas adapter l'administré à l'appareil mais en procéder, il appartient manifestement aux professionnels de réexaminer le « management » de l'action administrative : la conclusion finale de l'enquête est en effet que sa prise

en charge en France demeure marquée par des insuffisances d'ordre « méthodologique ».

En reconnaissant que la formule peut paraître excessivement résumée, bien abstraite et peut être prétentieuse, il faut cependant avancer que ces insuffisances procèdent d'une méconnaissance du contenu actif et passif de la compétence administrative.

La compétence générale que la loi a attribué à l'administration dans la gestion quotidienne de l'intérêt général n'est pas une investiture sacramentelle : l'instrument n'a été créé et ne se maintient qu'en raison de l'intérêt, voire de la nécessité où le corps social se trouve de se décharger sur une partie de ses membres des sujétions professionnelles attachées à certaines activités et qui sont, en fait, toutes incluses dans la compétence des administrés eux-mêmes.

Le raisonnement paraît remonter bien loin. En fait, il ne va qu'à la source des différenciations de la prise en charge de l'action administrative de pays à pays, et l'opération est bien nécessaire tant l'impérialisme dont s'entoure l'exercice de l'action administrative en France masque sa réalité fonctionnelle que met au contraire à bien des égards en relief la comparaison avec la Suisse et la Suède.

Il suffit d'ailleurs de se référer à l'exemple extrême de l'usage de la force armée, qui paraît attaché à la puissance publique pour constater que, dès la mobilisation, la « réserve » en recouvre la « compétence », et que pour des pays qui pratiquent l'armée de milice (comme la Suisse), cette « compétence » est largement exercée par l'administré dès le temps de paix, puisqu'il détient les armes de la défense, qu'il s'entraîne constamment à leur usage et que les cadres de cette milice sont directement et quasi-exclusivement pris dans le corps des administrés.

Et l'on pourrait en dire de même de la justice, avec ses assesseurs, voire de ses tribunaux d'administrés (prud'hommes)...

La dévolution de cette compétence n'a donc de sens que dans la mesure où elle correspond effectivement à une optimisation de la gestion de l'intérêt général :

Il apparaît que si l'on veut progresser dans la clarification des rapports entre l'administration et les administrés et dans la recherche d'une pondération de leur intervention respective dans la prise en charge de l'action administrative, il est fondamental de partir de ce point de vue fonctionnel et d'y revenir sans cesse pour contrôler comme dit la recherche opérationnelle, que les « conditions aux limites » d'exercice de la « compétence » sont satisfaites.

En d'autres termes, la réglementation ne devrait plus seulement, et même principalement, être conçue en termes de droits et d'obligations, fixant l'administré dans la condition de créancier ou de débiteur de prestations vis-à-vis notamment d'une administration établie dans ses prérogatives tradi-

tionnelles réparties en mouvances administratives. L'objectif assigné, il s'agirait de rechercher, concrètement, dans les faits, et parce ce qu'on sait de l'efficacité respective des procédures, quelles parties intéressées et quelles actions conjointes ou contradictoires garantiront que le résultat sera atteint. En somme, prendre en compte la « faisabilité ».

Adopter cette perspective, c'est évidemment considérer les administrés comme des partenaires.

Prompte à s'impatienter devant les « empiètements » de l'administré, l'administration pourrait plus fréquemment se reporter aux sources de ses prérogatives : elle y trouverait, tout à la fois, l'obligation où elle est pour justifier de son exclusivité, d'être plus compétente que les administrés pour tout ou partie (partage) de la gestion qui lui est confiée, et, également de mettre (information) son capital de professionnalisme (sa compétence intellectuelle et la somme de ses connaissances mémorisées) à la disposition des administrés, notamment pour leur permettre de mettre en œuvre ce qui échappe à ses possibilités !

L'administration admettrait plus fréquemment que les administrés, n'étant pas et ne souhaitant pas être des professionnels de la gestion quotidienne de l'intérêt général, détiennent de ce fait une certaine supériorité en raison même de la diversité des intérêts auxquels ils peuvent s'attacher (initiative) et de la multiplicité, à eux tous, des points de vue qu'ils peuvent faire valoir (consultation et contentieux).

En retour, ils reconnaîtraient que la qualification seule permet d'exercer une compétence spécifique et qu'elle suppose donc une information et une formation, soit inhérente à leur qualité professionnelle, soit acquise.

L'administration retrouverait d'ailleurs dans cette nécessité fonctionnelle, une dernière obligation qui incombe à son professionnalisme : la formation des administrés.

L'analyse est, dira-t-on, simplette et ne fait que mettre en équations candides ce dont la réalité française offre quotidiennement les exemples, le

recul que procure une mission à l'étranger montre que l'écart de cette réalité aux principes qui la régissent est en fait souvent plus grand en France qu'il ne l'est en Suisse ou en Suède, et le rapport tente de contribuer à réduire cet écart par ses observations et ses propositions.

Il apparaît clairement que cet écart justifie un renouveau du management administratif et de sa recherche-développement.

A la résumer à grands traits, elle paraît s'être traduite essentiellement par l'adoption de techniques du secteur privé (organisation et méthodes informatique...) et par l'élaboration de techniques spécifiques à usage principalement administratif (comptabilité nationale, rationalisation des choix budgétaires...). Ces secteurs de recherche administrative ne cessent de recueillir les dividendes de leurs progrès.

Il n'en va pas de même de la recherche « organisationnelle » dont l'approche par les sciences sociales paraît être concentrée sur l'examen de problèmes internes de l'appareil administratif et sur l'aménagement des rapports de l'Etat et des collectivités locales : ceux de l'administration et des administrés en restent ainsi pour l'essentiel au stade de la sociologie. Ils mériteraient, secteur par secteur, d'être élevés au plan du management et ce pourrait d'ailleurs être une des activités d'un Centre de Hautes Etudes Administratives dont l'administration ne dispose plus et un investissement collectif de l'expérience de ses fonctionnaires. Quel symbole, au surplus, si la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique prenait en charge la condition des administrés !

En tout cas, ce management est une des voies principales de la « décrispation » des relations sociales : la technicité de l'action administrative est une pédagogie civique ; encore faut-il qu'on la partage avec les administrés.

André BOULAT
(Promotion MONTESQUIEU 1966).