

pour une administration expérimentale

Les institutions, et parmi elles les institutions administratives, à moins d'être condamnées à être l'intendance qui suit souvent avec retard sur son temps, doivent accompagner de près l'évolution et parfois même la précéder.

D'une main nerveuse, le législateur, l'exécutif peuvent d'emblée, à l'échelle d'un pays, imaginer les structures adaptées pour les 10 ou 20 ans à venir, voire pour une génération. Mais la généralisation systématique (sinon universelle que le français affectionne par tempérament) est-elle la seule voie ? Il semble qu'aujourd'hui, dans l'incertitude des chemins et la nécessité de prendre en compte certaines innovations, les pays (et le nôtre) essaient une forme plus pragmatique d'administration de mission, d'administration à l'essai.

C'est autour de cette question, et en se limitant à l'expérience française, que « 2000 » a réuni Paul Camous, Préfet de la Loire, Pierre Chaussade, ancien Préfet de la Région Haute-Normandie et de la Région Lorraine, Directeur Général des Entreprises Cochery, Michel Crozier, Directeur du Centre de Sociologie des Organisations, Maître de Recherche au C.N.R.S., Jean-Louis Quermonne, Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, Centre d'Études et de Recherches sur l'Administration Économique et l'Aménagement du Territoire, Pierre Racine, Président de la Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du littoral Languedoc-Roussillon. Robert Franc a dirigé les débats.

M. CHAUSSADE. On pourrait énoncer, comme premier principe, que la société nouvelle, en raison de l'accélération de son développement, de l'expansion démographique, de la concentration urbaine, de l'élévation du niveau de vie et de l'accroissement du volume des investissements publics, implique des structures administratives nouvelles. Or, de notre temps, les problèmes sont si complexes et mettent en action tellement d'acteurs différents, privés ou publics, qu'il est dangereux de se lancer dans la généralisation d'une réforme sans avoir procédé à une expérimentation limitée dans l'espace et le temps.

M. RACINE. Oui mais il faut quand même avoir le temps ; à cet égard, on peut dire qu'un régime gouvernemental stable permet plus facilement de faire des expériences. Elles ne peuvent se dérouler que si le ou les gouvernements les conduisent assez loin pour en tirer des enseignements.

Une méthode empirique

M. CAMOUS. Nous discutons aujourd'hui de la valeur d'expériences, alors que nous-mêmes, depuis nombre d'an-

nées, avons en France, dans la pratique, réalisé des expériences. Or nous l'avons fait sans doctrine a priori de l'expérimentation ; c'est-à-dire que l'exigence de la société moderne a conduit, dans les faits, avec la stabilité gouvernementale, à l'usage d'une méthode empirique.

M. RACINE. Mais, il faut que, dans toutes ces opérations, il y ait un chef de file responsable. Car la plupart des actions administratives d'une certaine envergure, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire ou de l'équipement, constituent des opérations extraordinairement complexes qui mettent en jeu l'État lui-même — généralement 7 ou 8 administrations différentes, souvent rivales — les collectivités locales et le secteur privé.

M. CAMOUS. Cela, c'est l'éloge de la synthèse plutôt que de l'expérience !

M. RACINE. Au départ il y a bien, en effet, les nécessités qui ont été ressenties, puis l'expérimentation. Les nécessités étaient celles d'une époque où l'administration française, pour échapper à des difficultés de morcellement, avait bourgeonné en un nombre consi-

dérable de sociétés d'économie mixte, d'établissements publics ou d'organismes parallèles. Pour réagir contre cette tendance qualifiée de « démembrement » de l'administration, sans bouleverser d'un seul coup toutes les structures mais en définissant un organe responsable, il a bien fallu recourir à l'expérimentation.

M. CAMOUS. Cela nous a conduit à l'administration de mission, administration de synthèse.

Agir en franc-tireur

2000. Chacun d'entre vous, à un titre ou à un autre, a donc conduit ou suivi en France une expérience nouvelle. Or vous dites qu'il n'y avait pas au départ de doctrine élaborée. Avez-vous alors eu l'impression d'avoir un peu agi en franc-tireur, chacun dans votre secteur ?

M. CHAUSSADE. Dans l'expérimentation de la réforme départementale, que j'ai suivie en Seine-Maritime, il y a eu un appui, pendant une période, de l'administration centrale, du Gouvernement, en l'espèce du cabinet du

Premier ministre, et une résistance massive de tous les corps administratifs qu'il s'agissait de remettre dans un chemin supposé meilleur.

M. RACINE. Sur ce terrain de la réforme départementale, je dirai que cela a été d'abord une volonté du chef du gouvernement qui a dû faire admettre l'expérience par les principaux ministères responsables qui y étaient hostiles fondamentalement. Pour en sortir, le Premier ministre a désigné un fonctionnaire de l'Intérieur, un esprit tout à fait libre et indépendant, et lui a donné cette mission : « Je voudrais rétablir plus d'unité au sein de l'administration départementale... réfléchissez, allez sur place et faites-moi des propositions. » Une enquête fut ainsi faite par deux ou trois personnes pendant des mois. Et à partir des résultats de leurs études, on décida de faire une expérience dans trois départements. C'est le seul exemple en France d'une méthode expérimentale, générale, parce que portant sur l'ensemble de l'administration, et voulue au sommet.

L'administration de Mission

M. CAMOUS. Non : pour en rester aux expériences territoriales, il y en a eu trois : l'une relative à la réforme départementale, de 1962 à 1964, une plus courte sur la réforme régionale en 1963 et 1964 et la troisième décidée par M. Olivier Guichard en 1967 pour la création d'un service régional au ministère de l'Industrie. Ce sont trois décisions dans lesquelles le choix de la méthode expérimentale a été très clairement exprimé au niveau gouvernemental. Tandis que, pour les autres expériences, je crois qu'une autre formule a été retenue : celle de l'administration de mission, de l'administration de synthèse.

M. QUERMONNE. Il faut s'arrêter ici un peu sur la notion d'expérimentation. N'importe quelle expérimentation n'est pas une expérience. Pour qu'il y ait expérience, il faut d'abord qu'elle soit voulue comme telle, c'est-à-dire qu'elle soit entreprise comme telle, délimitée rigoureusement dans le temps et dans l'espace. Il faut, par ailleurs, qu'elle soit préparée et suivie, contrôlée. Et que des conclusions puissent en être tirées : soit pour une généralisation, (ce qui est la pente normale de l'administration française); soit, — ce qui

serait peut-être plus neuf — pour tenter des expériences concomitantes, mais différentes, afin de mettre sur pied des structures sortant de l'uniformité. Finalement, si l'on fait le bilan des expériences voulues comme telles, il y en a eu très peu en France.

Des essais en vraie grandeur

M. CROZIER. Je crois qu'il ne peut y avoir d'expérience valable que si différentes solutions sont expérimentées. Or, j'ai l'impression que dans la perspective qui est fondamentalement celle de l'administration française, il n'est pas possible de parvenir à une véritable expérimentation. Car toutes les expériences qui se sont succédées ont d'emblée visé une généralisation : si bien que tous les participants agissaient à l'intérieur de l'expérience comme si elle devait obligatoirement être généralisée, soit pour la pousser, soit pour la freiner.

M. CAMOUS. Autrement dit, on a pratiqué l'essai en vraie grandeur sur un territoire donné, partie de l'ensemble du territoire national, ou sur un secteur particulier de l'administration : alors que l'on pourrait se demander si la recherche expérimentale ne consiste pas à accumuler peu à peu des éléments qui conduisent ensuite à des décisions.

M. QUERMONNE. Les « expériences » départementales ou régionales ont été beaucoup plus des débuts d'application que des expériences.

MM. RACINE et CAMOUS. Ah non !
2000. Vous pouvez prendre un exemple ?

M. RACINE. Prenons la réforme départementale.

La réforme de l'administration

M. CHAUSSADE. Le Gouvernement arrête le principe d'une réforme pour un motif précis : la nécessité de trouver une autorité de synthèse au niveau du département. Il livre cette idée à un expérimentateur sous le contrôle d'une commission ; et l'expérimentateur essaie de bâtir un système qui n'est pas forcément le même que celui que son voisin, nanti des mêmes instructions de principe, va mettre sur pied.

2000. Mais, concrètement, y a-t-il eu des variantes ?

M. CROZIER. J'interviens, peut-être un peu tôt, mais mon impression a été que, théoriquement, on était bien parti sur cette idée qu'il devait y avoir des variantes; mais que, dans la pratique, il y avait une variante privilégiée...

M. RACINE. Oui.

M. CROZIER. ...et qu'un certain nombre d'expériences n'ont pas vraiment été suivies : si la Seine-Maritime, a été suivie, qu'en est-il de la Vienne ou de la Corrèze ?

M. CHAUSSADE. On a en tout cas poussé sur des organisations différentes des préfetures; qui plus est, au moins dans mon cas personnel (*), la structure des préfetures qui est résultée de cette expérience a été très différente de celle que j'avais moi-même élaborée. Quant aux autres expériences départementales, il faut dire que si j'ai pu mener l'affaire à bien, c'est parce que des moyens m'avaient été donnés. Je n'aurais pu déboucher sur rien de concret si on ne m'avait envoyé un inspecteur des finances qui est resté un an et demi à la préfecture. Je ne pense pas que mes collègues chargés d'autres variantes aient bénéficié de tels moyens.

M. RACINE. En réalité, il n'y a pas eu de variante privilégiée. La difficulté est de trouver des laboratoires qui, sur les différents plans (valeur des hommes responsables, contexte psychologique et social), présentent des conditions également favorables.

M. QUERMONNE. S'il n'y a pas, au départ, de construction d'un modèle qui comporte des variantes de place en place, la pente normale de l'administration conduit à avoir une variante privilégiée, unique et identique.

M. CHAUSSADE. Je crois que non. Le Gouvernement arrête un principe — en l'occurrence rétablir l'autorité de synthèse, c'est-à-dire établir un responsable de l'ensemble de l'administration. A partir de là, vous avez des variantes, bien sûr, mais mineures, dans les structures des préfetures.

M. QUERMONNE. C'est en tout cas plus un essai qu'une expérience.

M. CROZIER. Est-ce qu'il n'y avait pas tout de même un problème assez

(*) Comme préfet de la région de Haute-Normandie (Seine-Maritime).

profond, du moins tel qu'il était vu par le corps préfectoral, qui était l'essai de la préfecture-état-major ?

M. CHAUSSADE. Si l'on voulait rétablir la primauté de l'homme qui faisait la synthèse sur ceux qui réglaient les cas particuliers, on aboutissait obligatoirement à la préfecture-état-major. C'est pourquoi j'y ai été amené. Mais d'autres collègues étaient partisans de la préfecture avec un large organisme de gestion. Ils s'imaginaient que, parce que l'on signe des tas de papier, on est un homme de synthèse.

M. CROZIER. J'ai l'impression que si nous avons eu plusieurs variantes au départ, il n'y en avait qu'une seule — la vôtre — qui avait un sens. Et qui s'est heurtée à la résistance d'ensemble du corps préfectoral.

2000. En dehors des expériences départementales — ou des essais — dont vous venez de parler, d'autres cas ne méritent-ils pas d'être analysés ?

D'autres exemples d'expériences françaises

M. CAMOUS. Je pense que pour en rester à notre pays, il ne suffit pas d'évoquer l'expérience du cadre départemental. Dans la conduite depuis dix ans de la réforme régionale, dans le domaine aussi de l'administration de mission — je pense à la mission Languedoc-Roussillon, à l'organisme de structure particulière pour Fos-sur-Mer, ou à l'Aquitaine et à la Corse — et j'ajoute malicieusement dans le domaine de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur, on trouve, je crois, tous les éléments et la démarche typique d'une méthode véritablement empirique.

M. QUERMONNE. Il faudrait effectivement parler de l'application de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur ; il y aura expérimentation des structures si le découpage des diverses universités est différent d'une université à l'autre, si, à un endroit, le découpage aboutit à des critères géographiques, si, ailleurs, il aboutit à des critères disciplinaires ou répond à une finalité ou à un aspect socio-professionnel de formation générale. Alors, si nous obtenons trois groupes d'universités qui, pendant deux ou trois ans, s'orienteront dans des voies différentes, on pourra faire un bilan valable. Mais si les universités étaient toutes découpées

de la même manière, la mise en œuvre constituerait un essai, mais pas véritablement une expérience.

M. CAMOUS. Il doit y avoir, dans le cadre d'une orientation générale, la possibilité de construire de différentes façons. Cela pose le problème des exigences de liberté pour les acteurs.

Redistribution des pouvoirs

M. CHAUSSADE. En matière régionale, il n'y a eu en France aucune espèce d'expérimentation. S'il y en avait eu, on aurait constaté qu'il ne pouvait y avoir de vraie réforme régionale, accrochant les élites nouvelles, sans une redistribution des pouvoirs. On n'accroche pas les gens sur des avis, des propositions et de nébuleuses études ; on les accroche sur des cas concrets.

Au fond, on ne pouvait réussir la réforme régionale qu'en transposant — à titre d'expérience, car on ne peut tout bouleverser en même temps — ce réseau complexe de « complicités » qui existe au niveau départemental et qui est l'essence même d'une vie provinciale. On ne créera la région que si l'on crée une collectivité, si l'on a des élus, une administration, qui rayonnent sur toute la région. Une pareille expérience méritait d'être tentée dans une ou deux régions.

M. CAMOUS. Cette déclaration est la parfaite justification de la méthode qui a été la nôtre..., à cela près que nous différons sur le nombre des étapes nécessaires.

M. CHAUSSADE. Pas dans mon esprit !

M. CAMOUS. C'est-à-dire qu'il y a eu une première étape d'expérience limitée géographiquement et à un certain niveau. Mais il faut rappeler que la réforme régionale a commencé par la coordination des services au niveau de chacune des régions de programme ; ce fut le premier essai. Le second a été une expérience sur deux régions. Les textes de 1964 sont la deuxième étape, consistant à passer à ce niveau à l'ensemble du territoire avec des organismes d'avis, les CODER. La troisième étape, c'était d'aller au-delà, en créant des collectivités à compétence d'attribution. C'était le texte soumis au référendum. La quatrième étape aurait été la transformation de ces collectivités dans le sens que souhaite M. Chaussade. Ou bien autre chose. C'est cela, la

méthode expérimentale ! Mais les éléments de résistance au changement étaient tels que l'on ne pouvait faire le saut gigantesque du cadre départemental à la collectivité territoriale au niveau de la région, sans passer par des transitions, des essais localisés géographiquement, des expériences partielles aussi, une démarche pas à pas avec chaque fois un temps pour faire l'épreuve de ce qui avait été mis en place.

Comment réussir une réforme régionale

M. CHAUSSADE. Vous ne pouvez réussir une réforme régionale que si vous suscitez l'apparition d'élites nouvelles, mais ces élites ne se dégageront vraiment qu'autant qu'il est procédé à une redistribution des pouvoirs. Les hommes s'engagent dans la mesure où on leur donne de véritables responsabilités. A l'heure actuelle, l'essentiel de ces responsabilités sont au niveau national, et pour une faible part au niveau départemental.

La Région ne naîtra que dans la mesure où elle prélèvera ses compétences pour l'essentiel sur l'État, pour une partie sur les départements.

L'exemple des CODER montre qu'il est difficile d'intéresser pendant longtemps des hommes qui cherchent à s'engager, sur la simple formulation d'avis ou de propositions.

M. QUERMONNE. Je voudrais vous poser une question. Supposons que, pour rouvrir le dossier de la régionalisation dans notre pays on tente des expériences : l'une, par exemple, d'association des forces socio-professionnelles au niveau régional, non plus à la concertation, mais à la décision ; l'autre qui serait la création, dans une région, d'un véritable pouvoir d'experts, susceptibles de substituer aux revendications ou à l'amateurisme des études, une sorte de modèle des propositions établies sur la base des données locales.

Eh bien ! serait-il possible d'intéresser les gens en leur disant : « c'est une expérience, et elle ne sera peut-être pas poursuivie ». ? Y attacheront-ils autant de valeur, autant de portée ?

M. CHAUSSADE. Je vous répondrai qu'ils seront heureux d'avoir été choisis comme instrument d'expérience ; non

seulement les administrations, mais les élus.

M. CAMOUS. Les forces socio-professionnelles aussi.

M. RACINE. Les Coder.

M. CHAUSSADE. Et même s'il existe une inquiétude de ne pas voir l'expérience déboucher sur une réalisation, ils seront séduits par l'idée qu'ils sont à l'avant-garde de quelque chose.

La « mission » des plages du Languedoc

M. RACINE. Si l'on veut faire participer la population à une réforme, il faut effectivement lui donner des pouvoirs qui l'engagent et lui permettent de bousculer, si besoin est, les notables traditionnels.

Je vais maintenant prendre un exemple que j'ai vécu dans le cadre de « la mission d'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon », où des méthodes expérimentales ont été appliquées à une opération bien déterminée et ne visant pas à transformer le visage de l'ensemble de l'administration : opération que l'on dit « parachutée » de Paris, pas du tout régionale, mais nationale, avec tous les crédits venant de l'État et ne s'appuyant que très peu sur les autorités régionales. Les conseils généraux ne pouvaient pas suffire, en tant que tels, à exprimer l'adhésion de la région. Nous avons alors demandé la création, dans chaque département, d'une société d'économie mixte présidée par un élu local important, qui s'engage au nom de tous les élus locaux ; l'intérêt des gens du cru, a été obtenu parce que, finalement, nous partageons notre pouvoir. Par conséquent, pour dépasser les résistances, il faut que la réforme soit faite, soit avec les élites nouvelles, soit avec les élus traditionnels, mais dans un cadre dynamique et nouveau.

Relance de la réforme régionale par l'expérimentation

M. CAMOUS. Ce qui est important, c'est d'avoir appelé à la table de jeu des joueurs nouveaux.

M. CHAUSSADE. Mais quand on appelle des partenaires nouveaux à des jeux vains et incertains, ils finis-

sent par s'en désintéresser. C'est ce qui commençait à se produire pour la réforme régionale, quand le référendum a relancé l'affaire...

M. QUERMONNE. L'expérimentation pourrait permettre une approche nouvelle de la régionalisation. Par exemple, sur deux terrains :

— J'ai été très frappé par cette expérience de Haute-Normandie, qui a mis en relation les organismes régionaux, préfecture, mission, Coder, et l'organisme de Basse-Seine. Est-ce qu'il ne serait pas possible de voir dans quelle mesure, dans d'autres régions, les observatoires économiques régionaux et, surtout, les Oream (*), au lieu d'être un petit peu en marge des institutions régionales, pourraient leur être rattachés ?

Au lieu d'imaginer une formule uniforme, ne serait-il pas possible de tenter, dans une ou deux régions, une opération que je baptiserais volontiers « à la recherche des forces vives » ?

Les experts au pouvoir

M. CHAUSSADE. Pourquoi pas, mais il faut le vouloir. Vous avez cité l'exemple de la Haute-Normandie. Je vais vous citer celui de la ville de Rouen, qui pose le problème d'un véritable « pouvoir d'experts ». Nous avons mis en place une société d'études urbaine pour bâtir le schéma directeur de l'agglomération, qui n'existait pas encore juridiquement. Avec le concours d'un certain nombre de bureaux d'études, nous avons créé une association type-loi de 1901 que le préfet présidait et où venaient les conseillers et les maires des 30 communes concernées.

Dans mon esprit, cette association devait devenir le groupe d'experts de l'agglomération, dès la création de cette dernière pour qu'elle le finance et le contrôle directement. Or, lorsque le ministère de l'Équipement, quatre ans plus tard, a vu poindre l'urgence de ces problèmes, il a décidé de placer les bureaux d'études auprès des directeurs de l'Équipement. C'est la négation de toute vie démocratique !

2000. Comment définissez-vous ces experts et leur rôle ?

M. CROZIER. Ce rôle des experts est absolument essentiel dans la société

(*) Organisme d'étude d'urbanisme et de développement urbain dans les métropoles.

complexe moderne. Parmi eux, vous avez des économistes, géographes, ingénieurs, urbanistes... Je pense, que, dans notre société française, une situation dramatique est en train de se créer, qui va tout à fait à l'encontre de l'évolution rencontrée dans les sociétés les plus développées. Du fait d'une poussée générale de la machine administrative, l'état d'esprit de monopole, qui n'existait que pour les tâches administratives, s'étend aux fonctions d'expertise.

M. RACINE. La connaissance est réservée à l'administration !

M. CROZIER. Le point de vue de l'administration, c'est que les administrés sont bêtes, et elle réussit parfois à les en persuader à tel point qu'ils le deviennent !

Nous avons fait une comparaison avec ce qui pouvait être effectué comme type de projet avant la 1^{re} guerre mondiale pour l'aménagement de la région parisienne sous le contrôle des élus ; et nous avons constaté que ces projets étaient d'une qualité remarquable. La Ville de Paris était considérée comme une des institutions en flèche dans le monde et ses experts étaient bien supérieurs à ceux du Gouvernement central.

2000. Cela pose le problème des moyens.

M. CROZIER. Effectivement. Tant que l'on n'aura pas réussi à donner des pouvoirs réels à des collectivités autonomes, on ne pourra pas concevoir les expérimentations dont tout le monde reconnaît pourtant qu'elles sont indispensables.

La formule de l'Établissement public

M. CHAUSSADE. Il est parti beaucoup d'initiatives de cette maison où nous nous trouvons, la Datar. Mais une fois l'affaire lancée, nous retombions dans la dépendance de tel ou tel ministère. La formule de l'établissement public régional me paraît constituer un support indispensable, parce qu'il permet de matérialiser la réalisation d'un schéma régional que les communes, ou les départements sont incapables de promouvoir seuls. Donc, à défaut de réforme régionale, je suggère qu'on essaye au moins, de généraliser dans quelques régions la formule de l'établissement public.

M. CAMOUS. Généraliser ? Je ne dirais pas cela ; je pense qu'il faut faire des essais très différents et que l'on peut envisager des structures différentes pour le conseil d'administration de l'établissement public avec ou sans représentants socio-professionnels et socio-économiques : élus au suffrage universel direct ou représentant les collectivités de premier rang, départements et communes.

M. RACINE. Je crois, par exemple, que la formule que l'on m'a demandé d'appliquer pour le Languedoc n'est pas généralisable. Au départ, c'était une procédure centralisée qui se projetait en province et s'est articulée sur un organisme départemental appelé à devenir le pivot de la collaboration État-Collectivités locales.

M. CAMOUS. Il s'agissait d'une opération de caractère national.

M. CHAUSSADE. On ne pourra absolument pas avancer si les représentants des populations ne sont pas étroitement associés. Si un jour, on assiste à la création de régions, ces différentes formules — celle de l'établissement public ou celle de M. Racine — doivent s'intégrer.

M. RACINE. Absolument.

2000. A ce stade de notre discussion où nous devons conclure, quels sont les enseignements les plus importants à en retirer ?

Une auberge espagnole

M. CAMOUS. Depuis une quinzaine d'années, on assiste malgré tout à une démarche nouvelle. Des gens qui s'intéressaient aux questions majeures de notre temps, notamment dans le domaine de l'aménagement du territoire, ont pu se rassembler pour donner un avis, pour tenter d'élaborer des méthodes originales afin de surmonter les obstacles.

De la même façon, à l'échelon de l'administration et face aux difficultés de la synthèse, on a parfaitement admis de créer des organismes ad hoc ; et ainsi, que ce soit par des expériences typiques sur des secteurs géographiques, que ce soit dans des domaines bien précis, on a réalisé des choses nouvelles avec des méthodes nouvelles. La plupart des Français sont maintenant arrivés à dégager un certain nombre d'idées informulées en eux-mêmes, et qui, en tout état de cause, se réaliseront.

M. CHAUSSADE. Les 47 % ! (*)

M. CAMOUS. La conscience d'une collectivité de type différent de la collectivité communale ou départementale est maintenant à plus de 47 % ...

M. CROZIER. Beaucoup plus dans les sondages.

M. CAMOUS. ...dans l'opinion du peuple français, étant entendu que, sur ce sujet, la région est encore pour beaucoup une « auberge espagnole où chacun apporte ce qu'il veut ». Mais ce qu'il est important de constater c'est que l'on n'est pas parti de constructions idéales a priori, que l'on a fait les essais en vraie grandeur, et que l'on a beaucoup avancé.

2000. Partagez-vous tous cet optimisme ?

M. QUERMONNE. Je suis d'accord avec M. Camous sur la nécessité de recourir à la méthode expérimentale, disons à une méthode inductive, et non déductive. Cela dit, pour qu'il y ait vraiment expérimentation, il faut qu'il y ait différenciation, afin de comparer des expériences variées. Il faut aussi qu'il y ait un enjeu et qu'il soit crédible. Ce qui pose le problème des moyens, afin que l'enjeu puisse être atteint avec les éléments provenant de la connaissance et avec la participation de ceux qui sont concernés. Car, si l'expérimentation est purement interne à l'administration, elle ne peut faire appel à des forces sociales nouvelles.

Des nœuds de souveraineté

M. CROZIER. Tout à fait d'accord. Le mythe de l'administration tutélaire qui protège les faibles et empêche les catastrophes ne peut plus durer. On en arrive à ce que les seules opérations possibles, qui permettent d'avancer dans l'expérimentation, sont lancées du sommet de la capitale. Nous avons à réaliser une mutation institutionnelle considérable, afin de constituer des nœuds de pouvoir autonomes suffisants pour agglomérer autour d'eux des gens capables d'avoir des idées en dehors de la pyramide centrale.

M. QUERMONNE. S'il n'y a pas de nœuds de souveraineté, comme vous dites, le seul terme de l'alternative, c'est qu'il y ait des nœuds de pression...

(*) De Oui à la régionalisation.

M. RACINE. Et tous au sommet.

M. QUERMONNE. ...qui attendent l'ordonnance sur requête.

M. CHAUSSADE. J'essaierai de résumer notre débat en disant que notre société moderne implique des modifications de structure ; ces structures nouvelles, nous ne pouvons pas les mettre en place par une méthode globale, donc il faut expérimenter. Mais quand on lance une expérience nouvelle, quand on la généralise, il faut se préoccuper des structures anciennes. Ainsi on a lancé la réforme régionale sans se soucier de prévoir son impact sur les structures départementales...

M. CAMOUS. Non, non, je conteste cela.

Un besoin de souplesse

M. CHAUSSADE. On n'a rien réglé ; de sorte que nous arriverions, dans un certain nombre de cas, à un chevauchement de compétences, ou, au contraire, à des distorsions. Je crois aussi que, dans le cadre de ces expériences, il y a intérêt à avoir une unité de responsabilité. Que l'expérimentation soit unique et qu'au niveau central, parce que c'est tout de même une affaire d'ordre gouvernemental, le Gouvernement choisisse également une unité de responsabilité, pour que le dialogue entre les deux autorités se noue au niveau territorial.

M. RACINE. Je crois que la logique fondamentale, c'est qu'il y ait un responsable qui ait l'expérience et, au sein du gouvernement, quelqu'un ayant assez de crédit pour l'appuyer auprès de tous les administrateurs.

Donc, souci de responsabilité, souci d'exécution, mais aussi moyens financiers : il faut que celui qui mène l'expérience concentre l'ensemble des moyens financiers, même si l'expérience interfère avec d'autres ministères. Enfin, vous avez parlé de la nécessité de disposer d'institutions souples. Mais il n'y a pas que les institutions qui aient besoin de souplesse. Il faut que toutes les procédures soient assouplies en permanence pour que les expériences puissent se dérouler. Cela n'a l'air de rien. Mais c'est sur cet obstacle que l'on bute tous les jours, quels que soient les crédits — ou le crédit — dont on dispose par ailleurs.