

Les politiques de réforme de l'Etat en perspective. Des commissions de réforme des années 1990 à la LOLF et la RGPP et la REATE

Philippe Bezes (CERSA, CNRS)

IHEDATE, 19 mai 2011

En guise de prolégomènes...

Tendances – La transformation des Etats

- Des Etats administratifs en pleine mutation depuis les années 1970 dans la plupart des pays occidentaux
- Transformations « néo-managériales » des administrations avec croissance de nombreux savoirs et instruments: gouvernement par la performance, incitations de type marché (mise en concurrence, PPP, etc.), contractualisation, séparation pilotage/mise en œuvre, agencification, rémunération à la performance, etc.
- Multiplications des vagues de réformes de l'administration en France comme dans les pays étrangers (Grande-Bretagne, Etats-Unis, Suède, etc.) depuis les années 1970
- Une évolution historique ? La remise en cause des formes d'organisation des systèmes administratifs et de fonction publique héritées et mises en place depuis le XIXème siècle?
- Des politiques de réforme de l'appareil d'Etat de plus en plus « équipées », « spécialisées » et autonomes: le risque d'une coupure du « monde de la réforme » avec les fonctionnements ordinaires et les politiques publiques?

Les enjeux au cœur des transformations contemporaines de l'Etat

1. **Un changement dans les relations entre acteurs politiques et administratifs** (contrats d'objectifs, +/- nominations politiques) : de nouvelles formes de politisation?
2. **Des modifications dans le champ de compétences de l'Etat** par rapport aux collectivités locales, à l'Union européenne, au secteur privé, etc. (décentralisation, privatisations, downsizing, etc.)
3. **Des changements de structures et de formes d'organisation** : agencification, fusion de services, etc.
4. **Des transformations des modes d'allocation, de gestion et de contrôle des ressources** allouées à l'administration (LOLF, programme, enveloppe globale, comptabilité analytique, mesure des performances)
5. **Des mutations des formes de pilotage et de coordination de l'action publique** : gouvernement à la performance, objectifs/indicateurs, nouvelles formes de redevabilité, etc.
6. **Des transformations des règles organisant la « fonction publique »** (GRH): logique compétences ou métier, suppression des classements de sortie, nouvelles règles de mobilité, rémunération à la performance, etc.
7. **Nouvelles modalités d'interaction entre les usagers et les administrations**: charte Marianne, e-administration

Questions ouvertes

- Ces évolutions sont repérables dans la plupart des pays occidentaux
- Mais ces évolutions prennent des formes et des intensités variables selon les contextes nationaux
- Peut-on parler d'un sens général ?
- Les réformes administratives successives se sédimentent et transforment progressivement certaines des propriétés historiques du système administratif
- Attention, les systèmes administratifs nationaux ne perdent pas leurs « spécificités » nationales pour autant

Les lunettes sociologiques

- Les systèmes administratifs d'Etat sont en interdépendances multiples: sphère politique, administrations locales et européennes, milieux économiques et financiers, groupes et mouvements sociaux, groupes d'intérêts, usagers, etc.
- Les réformes administratives sont des politiques « disputées »
 - entre de multiples acteurs parties prenantes et interdépendants (ministères sectoriels, collectivités locales, experts, groupes d'intérêts, etc.)
 - ce sont des politiques transversales qui portent simultanément sur l'ensemble des ministères et leur imposent de nouvelles règles: des problèmes d'action collective
- D'où des labels changeants de réforme (renouveau, modernisation, réforme de l'Etat, RGPP, etc.)

Les lunettes sociologiques (2)

- Les formulations du problème administratif et les préconisations sont changeantes d'une période à l'autre - L'administration est régulièrement transformée en « problème de gouvernement » et en « objet de réforme »
- Les **politiques de réforme administrative sont des combinatoires, un assemblage de mesures** qui agissent, en proportion variable, sur une ou plusieurs dimensions du système administratif
- Les politiques de réforme administratives sont travaillées par cinq dynamiques à l'œuvre...

Les cinq dynamiques au cœur des politiques de réforme de l'administration

- 1. Les dynamiques **adaptatives** posées par les systèmes administratifs : répondre à des problèmes et s'adapter au changement de l'environnement (déficits, efficacité, contrôle, etc.)
- 2. Les dynamiques **intra-étatiques** au cœur des réformes : contrôler l'appareil d'Etat ; les luttes de pouvoir au sein de l'Etat
- 3. Les dynamiques **politiques** : les enjeux électoraux des réformes pour l'exécutif et le législatif ; construction d'un rôle ou d'une fonction politique
- 4. Les dynamiques **culturelles** de l'expertise : fabrication des diagnostics sur l'administration ; circulation des modes et de « recettes »
- 5. Les dynamiques **institutionnelles** : l'influence des institutions historiques existantes souvent défendues, reproduites, etc.

**Des commissions de réforme des
années 1990 à la LOLF et la
RGPP : la réforme de l'Etat en
quatre étapes...**

Etape 1.

L'équilibre de la réforme...(1991-1997)

**Des ministères transversaux face aux
transformations de leur
environnement**

■ Des jeux concurrentiels

- entre ministères transversaux (Budget, Intérieur, Fonction publique)
- Réagissant chacun aux changements de leur environnement
- mais dont les stratégies et les rationalités sont distinctes et contradictoires

■ Le ministère de l'Intérieur

- Perte de pouvoir lié aux conséquences de la décentralisation des années 1980 sur les services déconcentrés de l'Etat
- Les collectivités locales n'entretiennent plus une relation quasi-exclusive avec le ministère ; pouvoirs des préfets concurrencés
- A partir de 1992 : le ministère promeut une nouvelle forme d'organisation à travers la déconcentration et le principe de subsidiarité entre les administrations centrales et les services extérieurs de l'Etat (loi ATR - 6 février 1992)
- Déconcentration horizontale favorisant le renforcement des pouvoirs du préfet

■ **Le ministère des Finances (direction du Budget)**

- La financiarisation de la question administrative : faire face à une forte dégradation des comptes publics dans les années 1990
- L'introduction de nouveaux instruments budgétaires sous une forme incrémentale pour faire évoluer les formes de gestion et de contrôle des crédits en exécution
- La “transaction” : renforcer la flexibilité et l'autonomie de la gestion en échange d'une réduction des dépenses de personnel au niveau local et de la mise en place d'un système de contrôle de gestion, d'outils de mesures des performances et d'une gestion prévisionnelle des effectifs
- Vision verticale et ministérielle

■ **Le ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives**

- La DGAFP : une direction aux pouvoirs restreints (expertise légale en matière de recrutement, de gestion des carrières et de rémunérations) face à la direction du Budget
- Mais un rôle privilégié dans les relations avec les organisations syndicales fonction publique
- Et officiellement en charge de la réforme administrative depuis 1989
- Un modernisateur “sélectif” dans les années 1990 : introduire une sélection d'idées managériales mais en veillant à maintenir leur compatibilité entre règles historiques de la Fonction Publique
- Plutôt allié au ministère de l'Intérieur contre la direction du Budget

Une dynamique paradoxale

- Une dynamique de concurrence entre ministères favorable au développement de la politique de réforme de l'Etat
- D'où l'introduction progressive de nouveaux instruments et de nouveaux principes
- Cependant, le coût des négociations est élevé en raison de la concurrence et aucun projet ne l'emporte sur l'autre

Etape 2. La réforme de l'Etat, une révolution intellectuelle ?

**La technocratisation ou l'étatisation des
expertises et des savoirs gestionnaires
inspirés du *New Public Management*
(1991-1997)**

La multiplication des rapports préconisant la réforme

- La multiplication de grandes commissions de réforme (commissions De Closets, 1992 ; Blanc 1993, Picq 1994 ; CRE 1995)
- Composées de nombreux hauts fonctionnaires (notamment issus des grands corps pour les principales « plumes ») et de personnalités qualifiées
- Qui produisent un consensus progressif sur l'invalidation des recettes passées, sur le « diagnostic de crise » et sur les préconisations

Des propositions recyclées d'une commission à l'autre et marquées par l'influence du NPM : le modèle de l'Etat-stratège

- ✓ Recentrage de l'Etat - Séparer les fonctions stratégiques de pilotage, de conception et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre
- ✓ Alléger l'Etat central par déconcentration, décentralisation, externalisation
- ✓ Renforcer les capacités de prévision, de coordination et de pilotage des exécutifs et des administrations centrales
- ✓ Développer la contractualisation des relations entre administrations centrales, services territoriaux de l'Etat, agences, en définissant clairement des responsabilités (modèle des firmes)
- ✓ Développer des systèmes de “gouvernement par la performance” : contrôle de gestion, indicateurs de performance, redevabilité, etc.
- ✓ Gérer les ressources humaines de manière plus déconcentrée, plus individualisée et avec des incitations monétaires liées à la performance – Favoriser les mobilités et la polyvalence professionnelle

Une conversion d'une partie de la haute fonction publique aux recettes NPM

- La construction d'un consensus
- La conversion au New Public Management de certains groupes de hauts fonctionnaires dans le cadre d'instances autonomes
- L'importance du mimétisme et le rôle d'acteurs trans-nationaux dans la diffusion des idées et des expériences de réforme: le comité PUMA de l'OCDE, les réseaux européens de fonctionnaires des ministères de la fonction publique, les cabinets de conseil
- Un processus d'institutionnalisation de l'expertise de réforme dans l'Etat

Commissariat à la réforme de l'Etat (95-98), Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (98-02), agences de modernisation (2002-2005) ; direction de la réforme budgétaire (2003) ; direction générale de la modernisation de l'Etat au sein du ministère du Budget depuis 2005

**Etape 3 : Le tournant néo-
managérial (1997-2006) - Le
développement des instruments
de gouvernement par la
performance et de la
contractualisation via la LOLF
(1er août 2001)**

Rappel : La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

- 1. Transformation de l'architecture et de la présentation du Budget de l'Etat (mission, programme, action)
- 2. Dispositif de mesure de la performance (PAP, RAP, indicateurs)
- 3. Transformation de l'organisation du débat budgétaire avec recréation d'un droit d'amendement pour les parlementaires
- 4. Nouvelles capacités de contrôle parlementaire sur l'administration
- 5. Nouveau pilotage de l'administration fondé en théorie sur une plus grande autonomie des gestionnaires (« enveloppe globale », BOP, contrôle financier réformé)

Le processus de réforme LOLF

■ Répondre à des problèmes (adaptation)

- Les déficits
- Les déséquilibres institutionnels de la Vème République
- Affaire de la cagnotte (1999)

■ Dynamique des luttes de pouvoir

- Le rôle majeur d'un acteur « extérieur » : les parlementaires et le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique
- Engagement du secrétaire d'Etat au Budget (Cabinet Florence Parly), des élites de la Direction du Budget et de la Direction de la Comptabilité Publique dans la négociation de la loi organique
- Un mode de changement discret

Le processus de réforme LOLF

■ Dynamique politique :

- Le souci de « dépolitiser » l'enjeu : l'engagement caché du gouvernement
- La non utilisation de la LOLF par L. Jospin dans la campagne 2002

■ Dynamique culturelle

- La diffusion massive des instruments de pilotage par la performance dans la LOLF (mission, programmes, BOP)
- L'importance des trajectoires des réformateurs et leur passage dans des organisations internationales
- Objectifs, indicateurs, mesure des résultats

■ Conclusion

- Réformer l'administration par la réforme de la procédure budgétaire, sans revendiquer une réforme de la gestion publique...
- Dépolitisation pour éviter le blâme et faire passer la réforme

La LOLF et ses effets

- La LOLF introduit avec systématique les principes et outils néo-managériaux – La France en perspective comparative...
- La LOLF rompt l'équilibre antérieur et place le ministère des Finances en situation dominante (cf. 2005 puis 2007)
- Elle induit de nombreux effets d'entraînement
 - Elle conduit les autres ministères transversaux à revoir leurs stratégies et à essayer d'utiliser le nouveau cadre en leur faveur : la nouvelle stratégie de la DGAFP à partir de 2002
 - Matrice globale de référence, la LOLF entraîne de nombreuses adaptations des autres politiques de réforme administrative, justifiées par la mise en cohérence : exemple avec la fonction publique
 - Elle renforce fortement les logiques ministérielles verticales
 - Et affaiblit le ministère de l'Intérieur en quête d'outils horizontaux

**Etape 4 : le tournant
organisationnel de
l'administration française
(2007-2010...): la réforme de
l'Etat territorial dans la RGPP**

Le tournant organisationnel de l'Etat territorial (2007-2010)

➤ La longue marche de l'idée de réorganisation

- 1992 à 2004 : une série de négociations autour des schémas de réorganisation (mutualisation, fusion, etc.) et des décisions incrémentales
- Loi ATR février 1992 (Administration territoriale de la République)
- Projets territoriaux de l'Etat (1999) et autres SMR

➤ Avril et Octobre 2004 : création de 8 pôles régionaux avec choix du niveau régional, renforcement des compétences du préfet de région, instruments pour favoriser la mutualisation (sans fusion de services)

➤ La rupture de la Révision générale des politiques publiques

- Circulaire du 7 juillet 2008 puis du 31 décembre 2008 puis décret du 16 février 2010 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements
- Restructuration en 8 directions au niveau régional
- Restructuration en 2 ou 3 grandes directions départementales selon la taille des départements et les effectifs de l'Etat

Les principaux points de la réorganisation

➤ De nouveaux principes

- Niveau régional comme niveau de droit commun du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques
- Renforcement de l'autorité du préfet de région, pilote et garant de la cohésion interministérielle
- Renforcement de l'autorité du préfet de région sur le préfet de département (pouvoir d'évocation)

➤ De nouvelles modalités d'organisation aux niveaux régional et départemental

- Réorganisation des services régionaux de l'Etat (+/-) calquée sur les ministères : la fusion des services et la mise en place de huit organisations (dont six nouvelles)
- Réorganisation des services départementaux orientés « usagers » : la création de DD interministérielles (DDI)
- Découplage entre l'organisation régionale (ministérielle) et l'organisation départementale (inter-ministérielle)

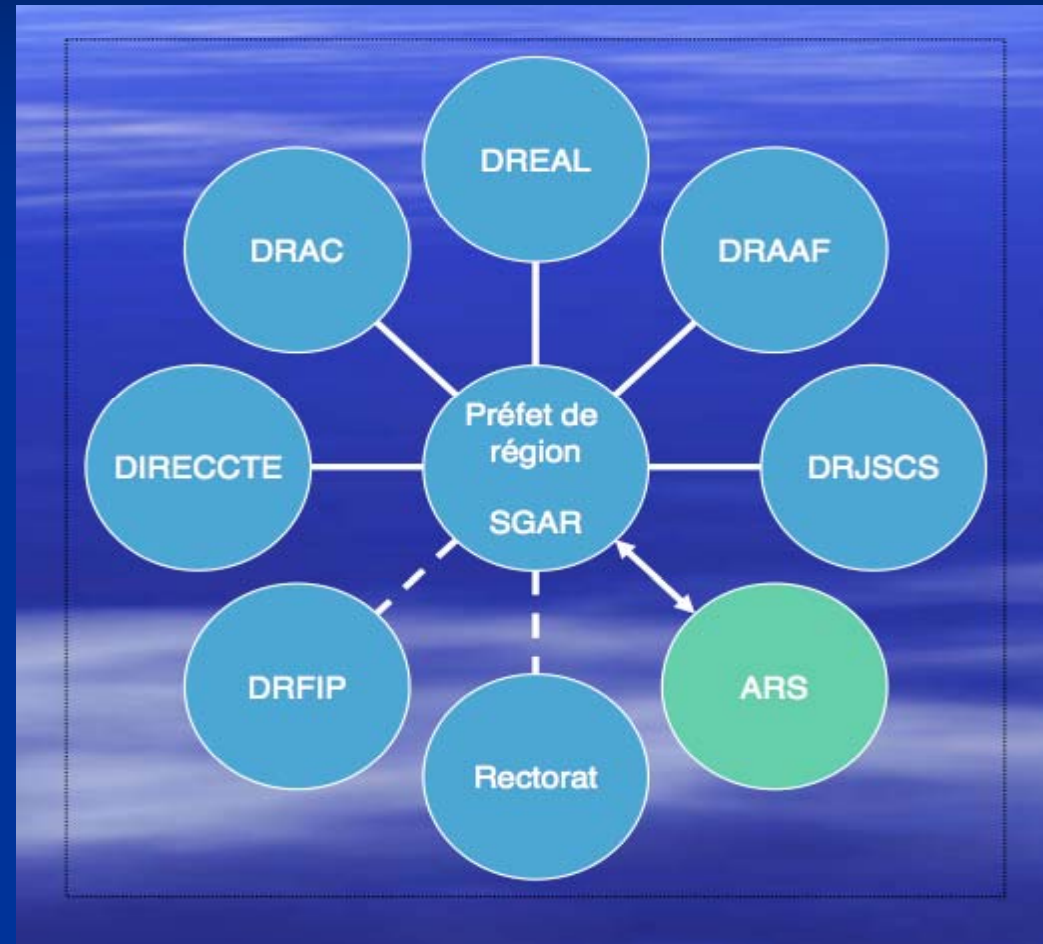
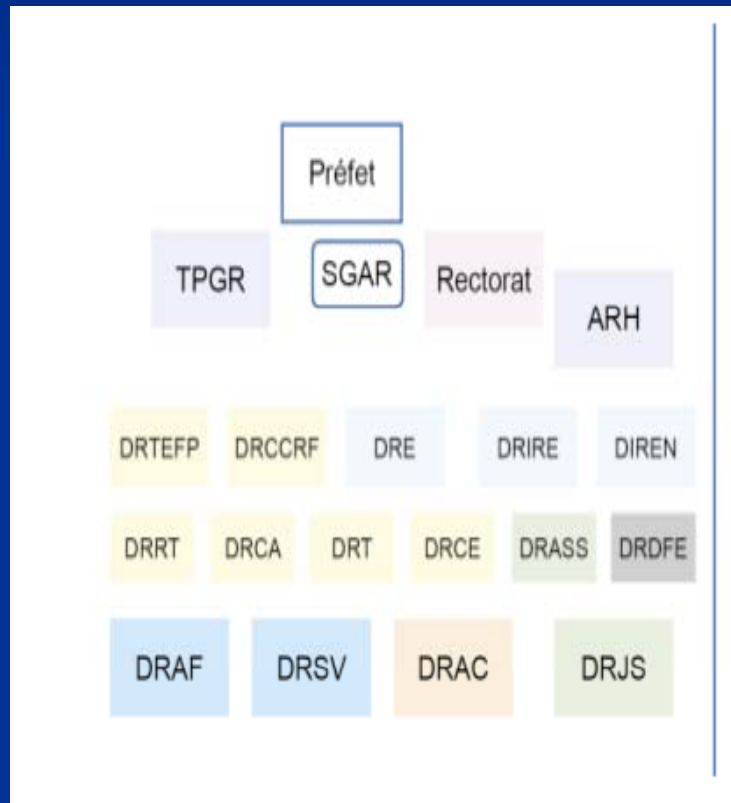
➤ De nouvelles modalités de coordination

- La création du comité administratif régional (CAR), « état-major » de l'Etat en région
- En région, double hiérarchie entre autorité ministérielle (les directions régionales) et autorité préfectorale (renforcée sur les Départ.)
- Le renforcement des pouvoirs des préfets de département sur les DDI

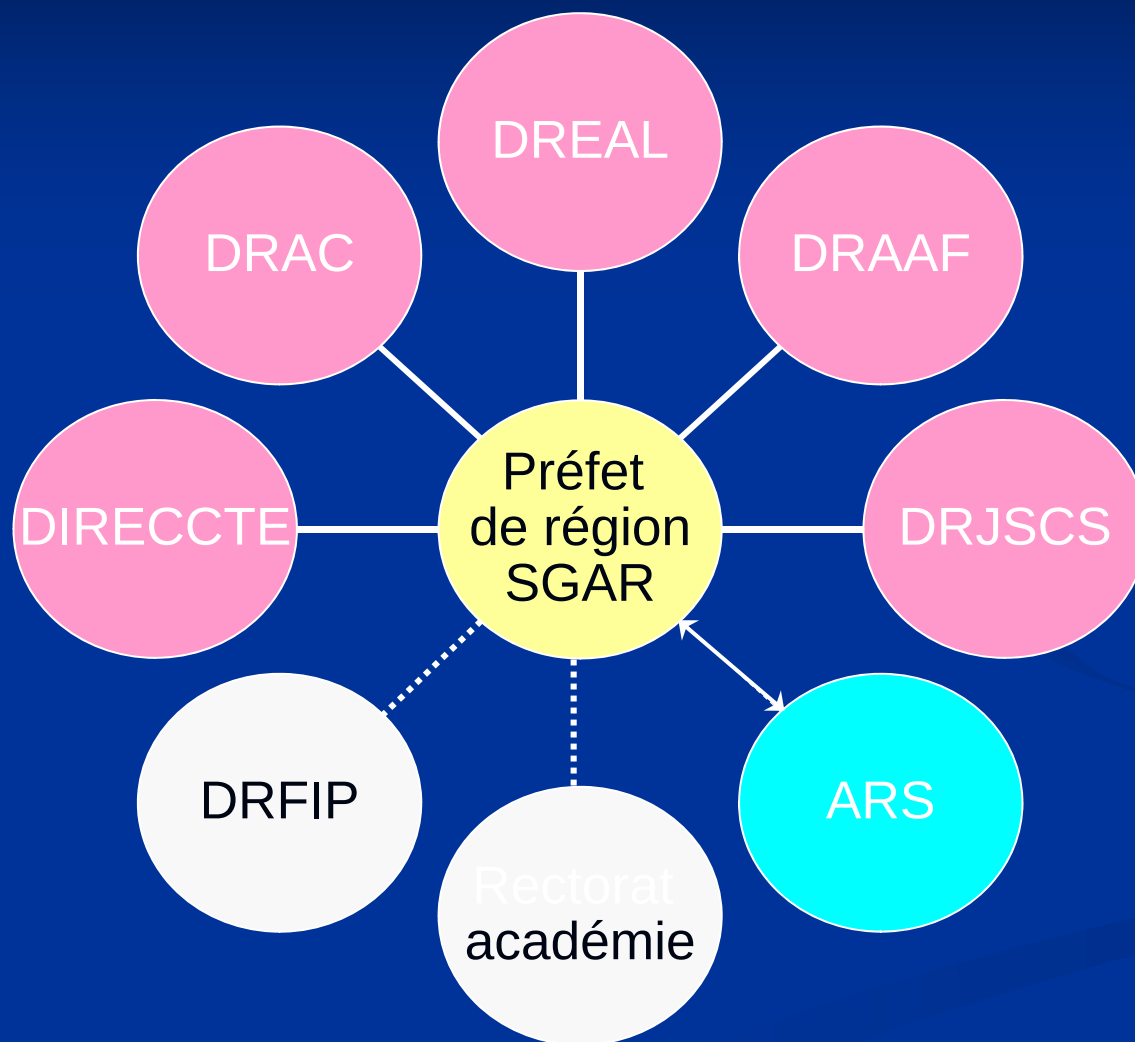
L'organisation régionale

Après 2008

Avant 2007



Organisation de l'administration régionale de l'Etat



DRAC = direction régionale de la culture

DREAL = direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement = DRE + DRIRE (hors DI et métrologie) + DIREN

DRAAF = direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt = DRAF + SV

DRJSCS = direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale = DRJS + DRASS hors santé

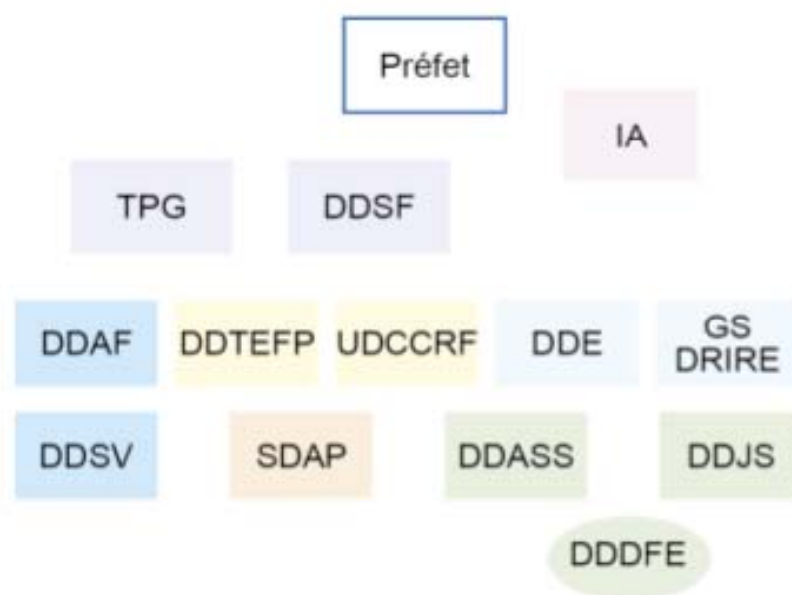
DIRECCTE = direction régionale des entreprises, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi = DRTEFP + DDTEFP + DRCCRF + DRT + DRCA + DRCE + DRIRE (DI et métrologie)

DRFIP = TPGR + services fiscaux

ARS = agence régionale de santé = ARH + GRSP + URCAM + DRASS et DDASS hors cohésion sociale + CRAM

La Réorganisation départementale

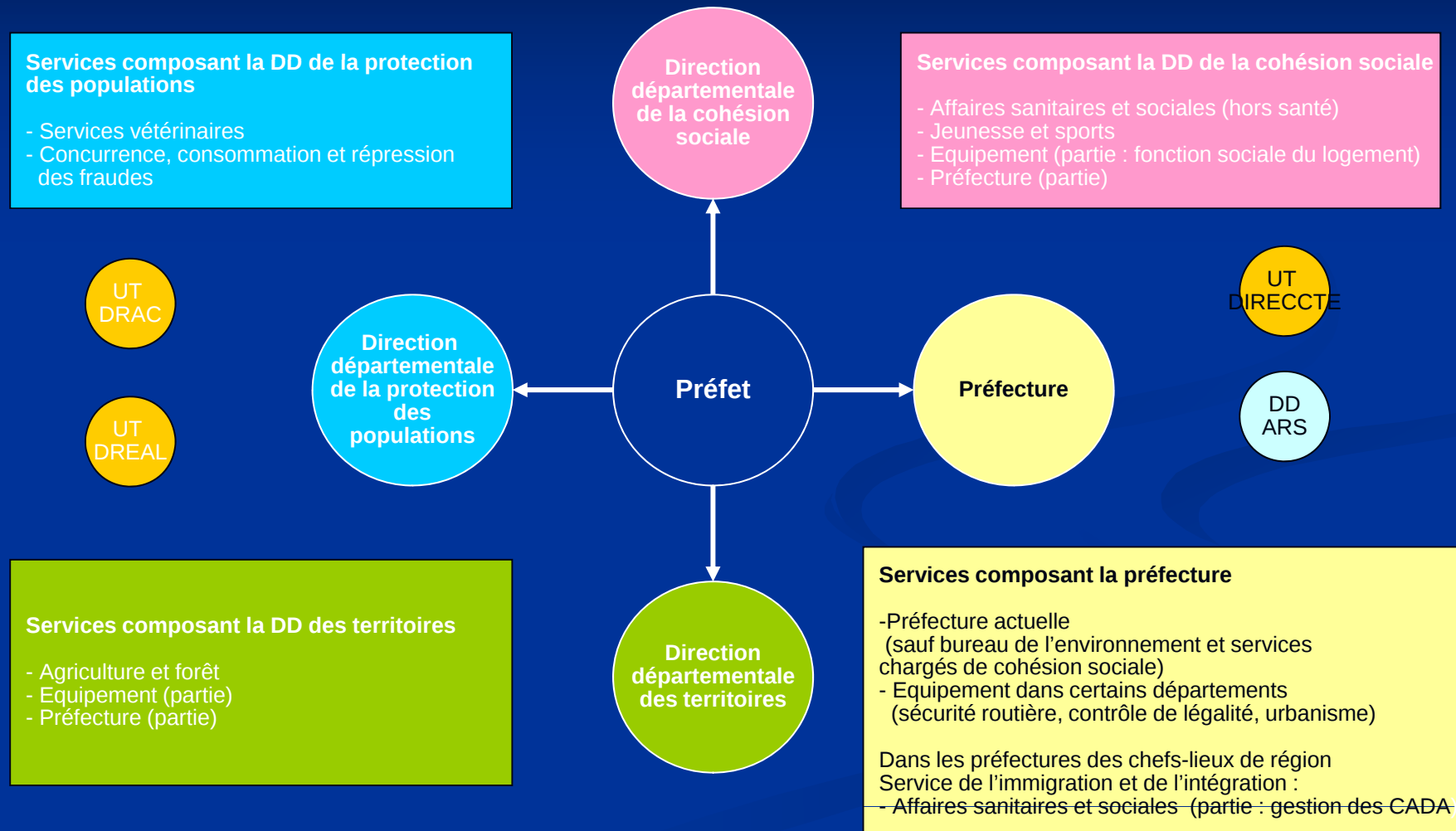
Avant 2007



Après 2008



Schéma départemental à trois directions



La réorganisation RGPP de l'Etat territorial

■ Adaptation : à quels problèmes répond la réorganisation ?

- Effets de l'acte 2 de la décentralisation
- Fragmentation des services de l'Etat sur le territoire
- Aggravation des déficits publics et recherche d'économies budgétaires

■ La solidité des institutions existantes

- La robustesse de l'Etat territorial et de ses logiques institutionnelles : la force de ses soutiens (élus locaux, syndicats FP, organisations administratives) ont rendu les réformes coûteuses et débouché sur des mesures incrémentales

La réorganisation RGPP de l'Etat territorial

■ Les dynamiques politiques : Le tournant Sarkozy

- Présidentialisation de l'exécutif et appui sur le corps préfectoral
- Un gouvernement Fillon avec peu de ministres hauts fonctionnaires
- Des signes d'une « politisation » plus forte
- LA RGPP et le leadership présidentiel

■ Les dynamiques intra-administratives et conflictuelles

- Les réorganisations en grands ministères et des administrations centrales
- L'intensification du tournant managérial avec la création du grand ministère du Budget, des Comptes publics et...de la Fonction publique
- Intérieur / Budget : la lutte continue... La REATE comme continuation des luttes administratives antérieures

La réorganisation RGPP de l'Etat territorial

■ Les dynamiques intra-administratives (suite)

- La revanche des préfets après la LOLF. Un nouveau « design » de l'organisation territoriale de l'Etat sous influence préfectorale ?
- La stabilisation de la forme ou la grande négociation
 - la « résistance » des ministères sectoriels et du ministère du Budget
 - L'exemple des UT (unités territoriales)
 - De nombreux flottements dans les rattachements ministériels

■ Les dynamiques culturelles

- Le rôle renforcé des consultants dans le dispositif RGPP (équipes d'audit, suivi des réformes) et au sein de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME)
- La circulation de nouvelles recettes : « fusion », centres de services partagés (mutualisation)

La réorganisation RGPP de l'Etat territorial

■ Conclusion: action collective

- Coalition de soutien ambigu : Elysée + Matignon + Intérieur + Finances (avec des conflits entre les deux derniers)
- La forme « fusion » l'emporte mais pour des raisons différentes (être plus efficace, faire des économies, renforcer la place des préfets, etc.)
- L'invention d'un modèle inédit ? De grandes organisations ministérielles intersectorielles + le renforcement de la régulation territoriale

Conclusion

**Adapter les règles de la fonction
publique aux réformes et/ou
prendre en compte les lourds
enjeux de mise en oeuvre des
réorganisations RGPP et de la
LOLF**

Et si on s'intéressait à la mise en œuvre... et aux effets des réformes sur le terrain

- **Les réformes de l'administration valorisent des conceptions hyper rationnelles de l'organisation**
- **Et on observe très souvent un fort écart entre**
 - **le moment d'élaboration de la réforme (monde des idées ; monde la réforme)**
 - **et la mise en œuvre (l'univers des pratiques ; signification que les acteurs donnent aux règles)**

Les réformes récentes ouvrent de nombreuses incertitudes

- Le pilotage des organisations fusionnées (enjeu de coopération)
- La gouvernance territoriale d'un ensemble complexe (découplage des principes d'organisation, anticipation de conflits entre autorités ministérielles et préfectorales)
- L'articulation entre les nouvelles structures et les instruments mis en place par la LOLF
- Le sens et les effets de ces réformes sur les identités professionnelles, les carrières et les pratiques des fonctionnaires

Les réformes de la fonction publique : quelles orientations?

- **La radicalisation des annonces politiques initiales**
- **Un nouveau référentiel** : Rapport du Conseil d'Etat (2003) + Livre blanc de J.L. Silicani (2008)
- **Plusieurs modèles à l'œuvre pour la fonction publique (G. Jeannot)**
 - L'individualisation et le NPM
 - La logique métier et la fonction publique d'emploi (et non plus de carrière et de corps)
 - Le modèle de la fonction publique territoriale
 - Contrats de droit privé et modèles européens
- **De lourds enjeux** : carrière, mobilité, métiers, etc.
- **Quelles orientations ?** Accompagnement des réformes antérieures, radicalisation des remises en cause ou prise en compte des nombreuses déstabilisations liées à la RGPP

Merci de votre
attention !

