

# **Le tournant néo-managérial de l'administration française.**

**Les politiques de réforme  
de l'Etat en France des  
années 1990 à la LOLF et la  
RGPP**

**Philippe Bezes (CERSA, CNRS)**

**IHEDATE, 13 MARS 2008**  
Philippe Bezes, IJRS, LISA  
Intervention IHEDATE - mars 2008

# **Introduction : définir les politiques de réforme de l'Etat ou de réforme de l'administration**

# Définir les politiques de réforme de l'administration

- Des politiques publiques qui cherchent à transformer les grandes règles historiques du système administratif et qui critiquent les recettes anciennes (la fin du modèle wébérien)
- Des politiques publiques transversales portées par les ministères et les acteurs « transversaux »
- Des politiques « disputées » entre acteurs concurrents

# Six types de règles exposées aux réformes

## 1. Relations entre politique et administration

Ex : établir des lettres de mission avec les directeurs d'AC (2004 ; génér. 2006)

## 2. Structure des compétences

Ex : décentraliser (acte II – 2003/2004)

## 3. Structure d'organisation de l'administration

Ex : créer des agences (Grande-Bretagne) ; déconcentrer les responsabilités

## 4. Structure d'allocation et de gestion des ressources allouées à l'administration

Ex : la LOLF (1er août 2001)

## 5. Système d'emploi et d'incitation des individus

Ex : introduire la rémunération à la performance pour les directeurs d'AC (2006)

## 6. Structure de légitimation externe

Ex : Charte Marianne

# Définir les politiques de réforme de l'administration (2)

- Les PRA sont des combinatoires, un assemblage de mesures qui agissent, en proportion variable, sur une ou plusieurs dimensions en fonction de la manière dont le « problème administratif » est formulé.
- La perception et la formulation des problèmes posés par l'administration n'est pas identique selon les périodes => les contenus des réformes se transforment au fil du temps
- Les réformes interviennent dans un contexte où certaines règles et institutions restent « solides »
- Une tension entre « fragmentation » de l'Etat et « intégration » de l'Etat

# La réforme de l'Etat ne commence pas avec la LOLF

- **CINQ PERIODES** sous la Ve Rep.
- Les années 1960 : l'idéal du gouvernement rationnel (La RCB)
- Les années 1970 : Le tournant politique et le droit des administrés
- Les années 1980 : l'invention d'un management public à la française (l'introduction expérimentale de la gestion publique)
- Les années 1990 : la « réforme de l'Etat » ou la tentation de l'architecte (Etat-stratège et New Public Management)
- Les années 2000 : le tournant néo-managérial via la LOLF et ses prolongements : RGPP, etc.

# **1. Les dynamiques de changement des années 1990/2000**

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

# *Territorialisation, financiarisation et européanisation de la question administrative*

- **La financiarisation de la question administrative => faire face aux déficits**
- **L'européanisation des enjeux de fonction publique : défendre le modèle français ou l'adapter ?**
- **Les problèmes de l'Etat territorial : faire face aux effets de la décentralisation**

# *Le changement sous contraintes : des ministères transversaux face au changement de leur environnement*

- Trois ministères en concurrence (Intérieur, Budget, Fonction Publique)
- Avec des rationalités différentes
- Des stratégies et visions distinctes
- Porteurs de projets de réforme concurrents et contradictoires
- Réagissant aux changements de leur environnement
- Négociant des compromis

# Le ministère de l'Intérieur

- Perte de pouvoir lié à la décentralisation des années 1980
- 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

# La direction du Budget

- Confronté à une forte dégradation des comptes publics dans les années 1990
- L'introduction de nouveaux instruments budgétaires : des changements incrémentaux dans 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
- Déconcentration verticale prônée par la direction du Budget MAIS des divergences au sein de la DB

# Le ministère de la Fonction Publique

- La DGAFP : une direction aux pouvoirs limités (expertise légale en matière de recrutement, de gestion des carrières et de rémunérations) face à la direction du Budget
- Interlocuteur privilégié des organisations syndicales fonction publique et officiellement en charge de la réforme administrative depuis 1989
- MAIS importateur d'une sélection d'idées tirées du NPM afin de renforcer sa légitimité et ses compétences en matière de réformes administratives
- Un modernisateur "orthodoxe" : maintenir la compatibilité entre recettes managériales et règles historiques de la Fonction Publique
- Réagir à une triple contrainte au début 2000 :  
européanisation, LOLF et évolutions démographiques

**2. La réforme de l'Etat, une  
révolution intellectuelle ? La  
conversion idéologique des  
hauts fonctionnaires français  
au *New Public Management*  
(1990-2000)**

# L'émergence de nouvelles idées de réforme

- Un consensus progressif sur l'invalidation des recettes passées et sur le « diagnostic de crise » : le rôle des grandes commissions de réforme des années 1990 (commissions Blanc 93, Picq 94 ; CRE 1995)
- L'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*

# La socialisation des hauts fonctionnaires français au NPM

- **L'importance du mimétisme : le rôle d'acteurs trans-nationaux dans la diffusion des idées et des expériences de réforme :**
  - les organisations trans-nationales : le comité PUMA de l'OCDE
  - les réseaux européens de fonctionnaires des ministères de la fonction publique
  - les cabinets de conseil
  - L'apparition de relais idéologiques: l'IGPDE

# Synthèse des années 1990/2000 pré- LOLF : concurrence, conversion et blocage institutionnel

- Une doctrine globale de réforme élaborée par des hauts fonctionnaires
- Une dynamique de concurrence entre ministères favorable au développement de la politique de réforme de l'Etat : 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

# 3. Les années 2000 : changer les règles constitutives du modèle administratif français ?

## 3 Chantiers interdépendants

- La LOLF
- La réforme de l'Etat territorial
- La haute fonction publique

# a. La rupture de la LOLF et ses effets

# Le changement par l'entrée en jeu d'acteurs externes : la rupture de la LOLF (1er août 2001)

- Une initiative prise par des parlementaires pour renforcer les pouvoirs de contrôle du Parlement : petite chronologie
- Trois ressorts au cœur de cette revalorisation
  - *Transformation de l'organisation du débat budgétaire*
  - *Transformation de l'architecture et de la présentation du Budget de l'Etat*
  - *Recréation d'un droit d'amendement pour les parlementaires*
  - *Nouvelles capacités de contrôle parlementaire sur l'administration*
- Une réforme de portée constitutionnelle destinée à modifier les équilibres de la 5ème République en redonnant des pouvoirs au législatif

# La « seconde loi » : les usages de la LOLF pour changer le système administratif

➤ Cependant, une négociation avec le ministère des Finances qui rend possible le développement (non inscrit dans la LOLF) d'une « seconde loi », discrète, dite de gestion publique

- *Une opportunité pour le ministère des Finances via le secrétariat au Budget*
- *Un mode de changement discret : la mise en place d'une démarche de performance interne à l'administration à travers des textes à « densité juridique faible »*
- *Le gouvernement financier à distance via les directeurs de programmes et les Budgets Opérationnels de Programme (BOP)*

# La LOLF et la théorie des dominos: une politique publique peut en cacher d'autres...

- La LOLF introduit avec systématiquement les principes et outils néo-managériaux
- La LOLF rompt l'équilibre antérieur et place le ministère des Finances en situation dominante
- Elle induit de nombreux effets d'entraînement

**b. Une autre entreprise de réforme,  
sous la contrainte de la LOLF : la  
réforme de l'administration  
territoriale de l'Etat**

# La réforme de l'Etat territorial : une réforme de papier ?

- Une réforme multi-niveaux qui implique de nombreux acteurs : administrations centrales, administrations déconcentrées, corps préfectoral, grands corps, organisations syndicales, collectivités locales
- D'où des coûts élevés de réforme et de nombreux échanges de compensation
- De 1992 à 2004 : une série de négociations autour des schémas de réorganisation (mutualisation, fusion, etc.)
- Octobre 2004 : création de 8 pôles régionaux avec renforcement des compétences du préfet de région pour favoriser la mutualisation (sans fusion de services)
- Question n°1 : les instruments mis en place par les décrets de 2004 affectent-ils vraiment les régulations locales ?
- Question n°2 : les BOP sont-ils des leviers futurs de réorganisation des services ?

**c. Une troisième dimension de la  
réforme de l'Etat : une politique pour  
la haute fonction publique ?**

# Un phénomène inédit : l'émergence d'une politique de la haute fonction publique

- Une nouvelle stratégie au ministère de la Fonction publique
- Une "politique de l'encadrement supérieur" très marquée par des recettes inspirées du New Public Management
  - Une volonté de gestion interministérielle (la MIPES, etc.) ?
  - Mise en place de programmes de formation continue pour les directeurs d'administrations centrales (notamment au management)
  - Une forme de contractualisation : les « lettres de mission » pour les directeurs d'administrations centrales et la mise en place d'une rémunération à la performance
- Une évolution en débat
  - La réforme de l'E.N.A. de 2004 : l'affirmation d'une logique « métiers » mais la persistance du classement de sortie et du poids des corps
  - Un projet envisagé : vers un affaiblissement voire une fusion des corps de l'encadrement supérieur ?
- Question : les stratégies des grands corps s(er)ont-elles convergentes avec cette politique transversale de gestion de l'encadrement supérieur ?

# 4. 2007-...: Le tournant de la Présidence Sarkozy

Ph Bezes (CNRS, CERSA) -  
Intervention IHEDATE - mars 2008

# L'intensification du tournant néo-managérial et budgétaire

- Un grand ministère du Budget, des Comptes Publics et... de la Fonction Publique
- La Révision Générale des Politiques Publiques

# L'appropriation politique du tournant néo-managérial

- Une transformation de la relation entre hommes politiques et hauts fonctionnaires ?
- Une réforme d'envergure de la fonction publique ?

# **5. Questions sur la rationalisation gestionnaire.**

Ph Bezes (CNRS, CERSA) -  
Intervention IHEDATE - mars 2008

# Mettre à l'épreuve trois objectifs fondamentaux de la LOLF

## AMELIORER LA TRANSPARENCE ET LE PILOTAGE DES DEPENSES

- Présentation en programme  
ie en « politiques publiques »
- Transparence  
des informations sur les  
politiques publiques
- Rôle plus actif  
des parlementaires  
dans l'autorisation  
et le contrôle des dépenses

## MESURER LA PERFORMANCE DES POLITIQUES PUBLIQUES

- Evaluer les  
programmes grâce  
aux indicateurs
- Orientation des  
budgets  
vers les résultats

Ph Bezes (CNRS, CERSA) -  
Intervention IHEDATE - mars 2008

## ACCROITRE L'EFFICACITE DE LA GESTION PUBLIQUE

- Favoriser des découpages  
ministériels par politiques  
publiques
- Plus grande autonomie  
de gestion pour les  
acteurs de l'administration
- Nouvelle chaîne  
de responsabilités

# Mais des questions...

Comment sont  
fabriqués  
les programmes ?

- Comment sont fabriqués les programmes ?
- Les programmes correspondent-ils à des politiques publiques
- La logique de la cohérence de pilotage est-elle privilégiée ?

Que mesurent  
les indicateurs  
de  
performance ?

La réalité de  
l'autonomie offerte  
aux gestionnaires

- Comment fonctionne la fongibilité asymétrique ?
- Les gestionnaires des BOP disposent-ils de l'usage d'enveloppes globales ?
- Les responsabilités sont-elles clarifiées ?

Nature des instruments	Nature des enjeux	Types de problèmes ou de “tricheries”
Programmes	Redistribution des pouvoirs via le pouvoir de gestion des ressources (“l’enveloppe globale”) et la responsabilité du programme	Conflits de pouvoir importants dans la délimitation des programmes au sein de chaque ministère (conserver les découpages de direction antérieurs)
Objectifs et indicateurs de mesure des performances et des coûts	Construction d’une « mesurabilité » des activités administratives (effets, coûts, etc.) par le biais d’outils « rationnels »	Problèmes de fiabilité de l’information fournie par les objectifs et les indicateurs
Budget opérationnel de programme (BOP)	Délégation de la responsabilité aux échelons inférieurs de l’administration	Maintien de pratiques centralisatrices par les directions fonctionnelles (finances, personnel) AC – Limitation de la fongibilité asymétrique
Instruments de redevabilité à l’égard du Parlement	Réalité du renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement	Insuffisantes capacités des parlementaires à traiter l’information Mélange d’évaluation des programmes et d’enjeux politiques propres aux parlementaires

Ph Bezes (CNRS, CERISA) -  
Intervention IHEDATE - mars 2008