

Le tournant néo-managérial de l'administration française.

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

Philippe Bezes (CERSA, CNRS)

IHEDATE, 12 MARS 2009

**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 et la RGPP : évolutions

1962-1972	1972-1981	1981-1984	1984-1991
<p>Idéal du gouvernement rationnel. Rationalisation Des Choix Budgétaires (RCB)</p>	<p>Donner des droits des administrés</p>	<p>Décentralisation et rationalisation extension du statut de la fonction publique</p>	<p>Modernisation et Renouveau du service public Introduction expérimentale de la gestion publique</p>
<p>Direction de la Prévision et Direction du Budget</p>	<p>Juristes, Mvt Conso, élites politiques giscardiennes</p>	<p>Grands élus, Accord PS/PCF, Ministère de la Fonction Publique</p>	<p>Ministère de la Fonction publique</p>

La réforme de l'Etat ne commence pas avec la LOLF et la RGPP : évolutions

1991-1997	1997-2006	2007-...
« Réforme de l'Etat » - Projets de réforme de l'organisation – Loi ATR -	Décentralisation Acte 2 LOLF	Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)
Concurrence Min. Intérieur, Budget et Fonction Publique + Hauts Fonct. Réformateurs	Alliance élus et Premier ministre (décentralisation) Parlementaires et élites des directions Budget et Compta Pub	Appropriation présidentielle de la réforme de l'Etat via la RGPP Equipes d'inspections et de consultants

**Des commissions de réforme
des années 1990 à la LOLF et
la RGPP : quatre étapes**

**Etape 1. Les dynamiques de
changement des années 1990
Des ministères transversaux
face aux transformations de
leur environnement**

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 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

La 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 : 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
- Réagir à une triple contrainte au début 2000 : européanisation, LOLF et évolutions démographiques
- 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 "sélectif" : maintenir la compatibilité entre recettes managériales et règles historiques de la Fonction Publique

**Etape 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

Le modèle de « l'Etat-stratège » dans les rapports de réforme des années 1990 : l'influence du NPM

1. Séparer les fonctions stratégiques de pilotage, de conception et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre
2. Renforcer les capacités de prévision, de coordination et de pilotage des exécutifs et des administrations centrales
3. Rationaliser et contractualiser et les relations entre administrations centrales, services territoriaux de l'Etat, agences, en définissant clairement des responsabilités
4. Gérer les ressources humaines de manière plus déconcentrée, plus individualisée et avec des incitations monétaires liées à la performance
5. Développer des systèmes de “gouvernement à distance” : contrôle de gestion, indicateurs de performance, redevabilité, etc.
6. Rendre explicite, formelle et quantifiable la mesure des résultats et des performances pour rendre des comptes

Synthèse des années 1990 :

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

Etape 3. 1998-2007 : changer les règles constitutives du modèle administratif français ?

3 Chantiers interdépendants mais inégalement avancés

- 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
 - 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

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

La réforme de l'Etat territorial (1998-2007) : 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 affectaient-ils vraiment les régulations locales ?
- Question n°2 : quelles sont les comptabilités entre cette réforme et la LOLF ? 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 "GRH de l'encadrement supérieur" ?
 - Des tentatives de gestion interministérielle (la MIPES, secrétariat général à Matignon)
 - Mise en place de programmes de formation continue pour les directeurs d'administrations centrales (notamment au management)
 - Un projet envisagé : vers une fusion des corps de l'encadrement supérieur ?
- Des formes de contractualisation
 - Les « lettres de mission » (2003) pour les directeurs d'administrations centrales
 - La mise en place d'une rémunération à la performance
 - Des « responsables de programmes » (RPROG) avec la LOLF
- La réforme de l'ENA de 2004 : l'affirmation d'une logique « métiers » mais la persistance du classement de sortie et du poids des corps

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

L'intensification du tournant néo-managérial réorganisateur (2007-2008)

- **Un gouvernement Fillon sans hauts fonctionnaires**
- **Historique : un grand ministère du Budget, des Comptes Publics et... de la Fonction Publique**
- **La présidentialisation de l'exécutif et l'appui sur le corps préfectoral**
- **Une entreprise « industrielle » : la Révision Générale des Politiques Publiques, entre économies budgétaires et réorganisations**

Chantier 1 : les réorganisations en grands ministères et des administrations centrales

- Une évolution antérieure majeure : la création des secrétaires généraux
- La création de grands ministères
- La réduction du nombre d'administrations centrales

Chantier 2 : la réorganisation de l'Etat territorial

- **Circulaire du 7 juillet 2008 liée à la RGPP**
 - 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 + DGFIF, inspection d'académie, pôle sécurité intérieure
 - Renforcement de l'autorité du préfet et hiérarchisation forte entre préfet de région et préfet de département
- **Deux objectifs (calendrier 2009-2011)**
 - Rationaliser/ Réduire le nombre de services territoriaux pour faire des économies et renforcer l'intégration de l'action de l'Etat sur le territoire
 - Renforcer les pouvoirs de coordination et d'arbitrage des préfets

Chantier 3 : une réforme de la fonction publique ?

- La radicalisation des annonces concernant la fonction publique dans son ensemble (Discours du Président Sarkozy à l'Institut régional d'administration de Nantes en septembre 2007 ou lors des vœux aux corps constitués en janvier 2008 + Livre blanc de J.L. Silicani)
- La fin du classement de sortie dans les écoles de fonctionnaires donc à l'Ena au profit de liste d'aptitude...horizon 2011
- Le projet de loi sur la mobilité dans la fonction publique...quel devenir ?

Conclusion : questions et enjeux des changements

Trois enjeux dans 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

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

Des effets incertains...

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

La réorganisation de l'Etat territorial et ses incertitudes

➤ **Découplage des principes d'organisation**

- Réorganisation régionale est calquée sur les ministères : au niveau régional, autorité ministérielle pourrait prévaloir mais en concurrence avec le préfet de région
- Réorganisation départementale orientée « usagers » : renforce l'autorité et le pouvoir d'arbitrage du préfet

➤ **Problèmes de hiérarchie et de coordination**

- Système d'acteurs très complexe : préfet de région, préfet de département, directeur régional et directeur départemental
- Double hiérarchie entre autorité ministérielle (les directions régionales) et autorité préfectorale (renforcée sur les D Départ.)
- Enjeux de coordination horizontale et de pouvoir pour les préfets, notamment en réaction à la LOLF et à la décentralisation

■ **Problèmes de compatibilité LOLF et RGPP**