

Les politiques de réforme de l'Etat en France et en perspective comparative

IHEDATE

**Cycle 2012 – Séminaire 4
Qui gouverne les territoires en Europe?**

**Philippe Bezes
Chercheur au CNRS, CERSA
Enseignant à Sciences Po
4 mai 2012**

1 - En guise de prolégomènes...

Constat 1 - L'explosion des politiques de réformes administratives depuis les années 1970

- Des Etats administratifs en pleine mutation depuis les années 1970 dans la plupart des pays occidentaux
- **« Succès » des idées de nouvelle gestion publique et très large diffusion de recettes « néo-managériales » dans les administrations publiques :** gouvernement par la performance, incitations de type marché (mise en concurrence, PPP, etc.), contractualisation, Etat-stratège, agencification, rémunération à la performance, etc.
- **Multiplications des vagues de réformes de l'administration** en France comme dans les pays étrangers (Grande-Bretagne, Suède, Etats-Unis, etc.) depuis les années 1970
- Des politiques de réforme de l'appareil d'Etat **de plus en plus « équipées », « spécialisées » et autonomes (le « souci de soi de l'Etat »)** : organisations ad hoc, consultants, etc.
- Le risque d'une coupure du « monde de la réforme » avec les fonctionnements ordinaires et les politiques publiques?

Constat 2 – Des formes multiples de changement dans les Etats, irréductibles aux seules réformes

- Des **transformations** « **par le haut** » sous l'effet de politiques de réformes administratives ou de réforme de l'Etat
 - En France, Actes 1 et 2 de la décentralisation, LOLF, RGPP, RéATE, etc.
- Mais aussi **des transformations** « **par le bas** »
 - Des trajectoires d'entrée, de carrière et de mobilité dans la fonction publique en mutation (selon les corps, les ministères, les individus)
 - Des groupes professionnels, des savoir-faire et des identités professionnelles en recomposition en raison des transformations de l'action publique
 - Des comportements d'acteurs pris dans des contextes locaux souvent fort différents des enjeux des réformes
- Des **mutations macro-sociales** qui affectent également les administrations publiques
 - Evolutions démographiques et sociales (ex: rapport du CGP 2000 sur les départs en retraite dans la FPE - enjeux de représentativité de l'administration, d'égalité des chances aux concours et de luttres contre les discriminations)
 - Evolutions technologiques (gouvernement électronique, NTIC)
 - Evolutions économiques (capitalisme financier, globalisation, déficits, etc.)
 - Evolutions institutionnelles (européanisation – liberté de circulation des ressortissants communautaires)

Constat 3 – Les réformes administratives: jeux répétés, changeants mais porteur d'un sens historique?

- Des engagements politiques répétés des exécutifs politiques dans les réformes (M. Thatcher, T. Blair, R. Reagan, B. Clinton, M. Rocard, A. Juppé, L. Jospin, N. Sarkozy/F. Fillon, etc.)
- Mais des politiques « disputées » qui engagent de nombreux acteurs et posent des problèmes d'action collective
 - De multiples acteurs parties prenantes et interdépendants (ministères transversaux, ministères sectoriels, collectivités locales, experts, groupes d'intérêts, etc.)
 - Des politiques transversales qui portent simultanément sur l'ensemble des ministères et leur imposent de nouvelles règles.
 - Des conflits entre ministères transversaux pour le monopole du contrôle et de la régulation de l'Etat – Le rôle croissant des ministères financiers
- Des contenus et des préconisations changeants...?
- Et/ou une lente évolution historique ? La remise en cause des formes d'organisation des systèmes administratifs et de fonction publique héritées et mises en place depuis le XIX^{ème} siècle?

Les changements d'enjeux et de contenus des réformes administratives en France

1962-1972	1972-1981	1981-1984	1984-1991
Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)	Lois de 1978-1979: création de la CADA, motivation des décisions	Décentralisation et refonte extension du statut de la fonction publique	Modernisation et Renouveau du service public Introduction expérimentale de la gestion publique
Direction de la Prévision et Direction du Budget	Juristes, Mouvement consommateur, élites politiques giscardiennes	Grands élus, Accord PS/PCF, Ministère de la Fonction Publique	Ministère de la Fonction publique
Idéal d'un pilotage administratif rationnel.	Donner des droits des administrés	Distribuer du pouvoir aux collectivités locales	Mieux gérer les ressources des administrations et s'appuyer sur les fonctionnaires pour moderniser

1991-1997	1997-2006	2007-2012
«Réforme de l'Etat» - Grands rapports publics sur la réforme de l'Etat (Blanc, Picq) – Loi Administration territoriale de la République (1992) + Circulaire « Juppé » sur la réforme de l'Etat (1995)	Acte 2 de la Décentralisation LOLF (2001) Décrets 2004 proposant une première réorganisation de l'Etat territorial	Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) – Vaste réorganisation de l'Etat territorial par fusion
Concurrence Ministères Intérieur, Budget et Fonction Publique + Hauts Fonctionnaires réformateurs	Alliance élus et Premier ministre (décentralisation) Alliance parlementaires et élites des directions du Budget et Compta Pub (LOLF)	Appropriation présidentielle de la réforme de l'Etat via la RGPP DGME - Equipes d'inspections et de consultants
Modèle de l'Etat-Stratège dans les rapports – Expérimentation d'instruments gestionnaires par la direction du Budget (Enveloppe globale, contractualisation, agrégats)	Renforcer les pouvoirs du Parlement pour mieux contrôler et gérer la dépense publique	Fusionner pour faire des économies d'échelle et rendre l'administration plus efficace et plus proche des administrés

2- Quelques cadres de comparaison

Quatre grandes orientations dans les réformes

■ Réduire la taille de l'Etat et de ses interventions

- Instruments : Privatisations, externalisation, réduction des coûts, économies budgétaires, réduction du nombre de fonctionnaires

■ Transformer la structure des administrations publiques

- Instruments : décentralisation, déconcentration, agencification, fusions, 'joined-up'

■ Agir sur la performance des administrations et leur contrôle

- Instruments : gouvernement par la performance (objectifs, indicateurs, etc.) ; introduction de mécanismes de type marché (mise en concurrence, incitations monétaires individualisées, contrats, enveloppes globales, tarification à l'activité, etc.) ; prise en compte des usagers

■ Flexibilisation des marchés du travail publics

- Instruments: recours croissant à des emplois non-titulaires; valorisation de la fonction publique d'emploi sur la fonction publique de carrière ; affaiblissement du statut et des garanties associées (carrière à vie, ancienneté); décentralisation de la GRH et des négociations salariales)

Deux dynamiques robustes à l'œuvre.

Complémentaires, contradictoires ou déconnectées?

■ Dynamique de délégation

- Décentralisation (délégation politique)
- Agences (délégation organisationnelle)
- Déconcentration (délégation gestionnaire)
- Partenariat Public-Privé (délégation marchande)
- **Enjeux variés : éviter le blâme de politiques impopulaires en déléguant les responsabilités ? Distribuer du pouvoir ? Améliorer l'offre des services publics en la mettant à distance du politique ? La fragmenter pour localiser les critiques ?**

■ Dynamique de renforcement du contrôle politique par le centre

- Réactivation de mécanismes de politisation
- Renforcement des capacités administratives des exécutifs politiques
- Instruments de gouvernement par la performance
- **Enjeux variés: renforcer les moyens de pilotage et de contrôle « à distance » dans un Etat étendu ? Renforcer les capacités de direction pour revendiquer du crédit dans un contexte qui le rend plus difficile à produire? Afficher symboliquement le contrôle ?**

- Ces évolutions sont repérables dans la plupart des pays européens et occidentaux – influence d'un puzzle doctrinal transnational (New Public Management) avec diffusion de nombreux « standards » ou « modèles »
- Mais elles prennent des formes et des intensités variables selon les contextes nationaux
 - Poids des institutions historiques existantes
 - Robustesse des problèmes spécifiques aux Etats
- Variété des trajectoires de restructuration des administrations publiques dans les Etats
- Les réformes administratives successives se sédimentent et transforment progressivement certaines des propriétés historiques des systèmes administratifs
- Attention, les systèmes administratifs nationaux ne perdent pas toutes leurs « spécificités » nationales pour autant

Grande-Bretagne vs France

■ Grande-Bretagne

- 1. Développement d'instruments de gestion (Financial Management Initiative, 1982)
- 2. Next Steps (1988-1997) : transformation des ministères en « agences d'exécution »
- 3. Gouvernement par la performance et renforcement tardive des exécutifs
- 4. Décentralisation tardive et fortement différenciée

■ France

- 1. Décentralisation précoce et systématique (1981-1984)
- 2. Croissance régulière des mécanismes de politisation depuis les années 1970
- 3. Développement très graduel d'instruments de gestion dans les années 1980-1990 et mise en place récente (2001-2006) d'un dispositif global de gouvernement par la performance (LOLF)
- 4. Réorganisation de l'administration d'Etat, centrale mais surtout, de manière systématique, territoriale, par fusion (RéATE)

Comparaison France, Grande-Bretagne, Etats-Unis

	France	Grande-Bretagne	Etats-Unis
Réduction de la taille de l'Etat	+ (privatisations des années 1980 – RGPP des années 2000)	+++	++
Transformation des structures	++ (décentralisation; EPN - fusions -2007)	+++ (agences – 1988)	Pas de réforme de structure
Action sur la performance des administrations	++ (Lolf-2001)	+++ (FMI-1982 ; PSA, 1997) Financial Management Initiative Public Service Agreement	++ (GPRA-1993) Government Performance and Results Act
Flexibilisation dans la fonction publique	+	++ (notable pour les hauts fonctionnaires dans les agences)	++ (plus marquée dans les Etats qu'au niveau fédéral mais recours croissant à des non-titulaires)

3 – Les transformations récentes de l'administration française: LOLF et RéATE

3.1. La mise en place d'un « gouvernement par la performance » en France - Sous quelles formes? Avec quels effets?

La LOLF – 1er août 2001 – MeO: 2006

- 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)

L'élaboration et la mise à l'agenda de la LOLF, révélateur du contexte hexagonal

- **Un récit réformateur légitime : renforcer les pouvoirs du Parlement (et non réformer la gestion publique) pour maîtriser la dépenses publique avec de nouveaux instruments**
 - Multiples échecs de réforme de l'ordonnance de 1959 – Pourquoi en 2001?
 - L'importance des « acteurs extérieurs » qui entrent dans un jeu fermé – en 1998, l'initiative de parlementaires de l'AN et le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique présidé par Didier Migaud
 - Affaire de la cagnotte (1999)
 - Une double justification consensuelle : maîtriser les déficits publics en corrigeant les déséquilibres institutionnels de la Vème République

■ **La stratégie discrète du ministère des Finances dans la LOLF**

- Un processus dépolitisé : pas de projet de loi ni d'amendement gouvernemental afin d'éviter le blâme et de faire passer la réforme
- Les négociations discrètes entre Direction du Budget Parlement (assemblée nationale, Sénat) et Matignon
- Une stratégie qui permet de mettre en place un grand nombre d'instruments nouveaux de gestion par la performance
- Sans que ces mesures soient imposées (publiquement) par le ministère des Finances
- Forte différence avec les Public Service Agreements (PSA) britanniques (1997) pilotés par le Trésor et le PM

■ **La LOLF et la stratégie des dominos...**

- Réformer l'administration par la réforme de la procédure budgétaire, sans revendiquer une réforme de la gestion publique...
- un contournement des ministères pour mieux leur imposer de nouveaux modes de gestion publique
- Créer les conditions d'un changement de la gestion des ressources humaines sans réformer la fonction publique

Les effets de la LOLF (2006-2010)

- La diffusion massive d'instruments de pilotage par la performance via la LOLF (mission, programmes, BOP, objectifs, indicateurs, mesure des résultats)
- Mais dans un Etat à structures inchangées donc toujours centralisé et intégré verticalement
- Effets massifs
 - Moins un pilotage à distance qu'une bureaucratisation par les indicateurs
 - Plus de contrôle (bureaucratique) mais pas plus d'autonomie pour les gestionnaires : une promesse non tenue ?
 - La responsabilisation des responsables de programmes achoppe sur les mécanismes de politisation à la française (cabinets ministériels)
 - Quels usages par les parlementaires?
- Une réforme de structures lancée en 2007-2008 (la RéATE) qui ne cadre pas avec les formats développés par la LOLF
 - Les incohérences classiques des politiques de réforme administrative

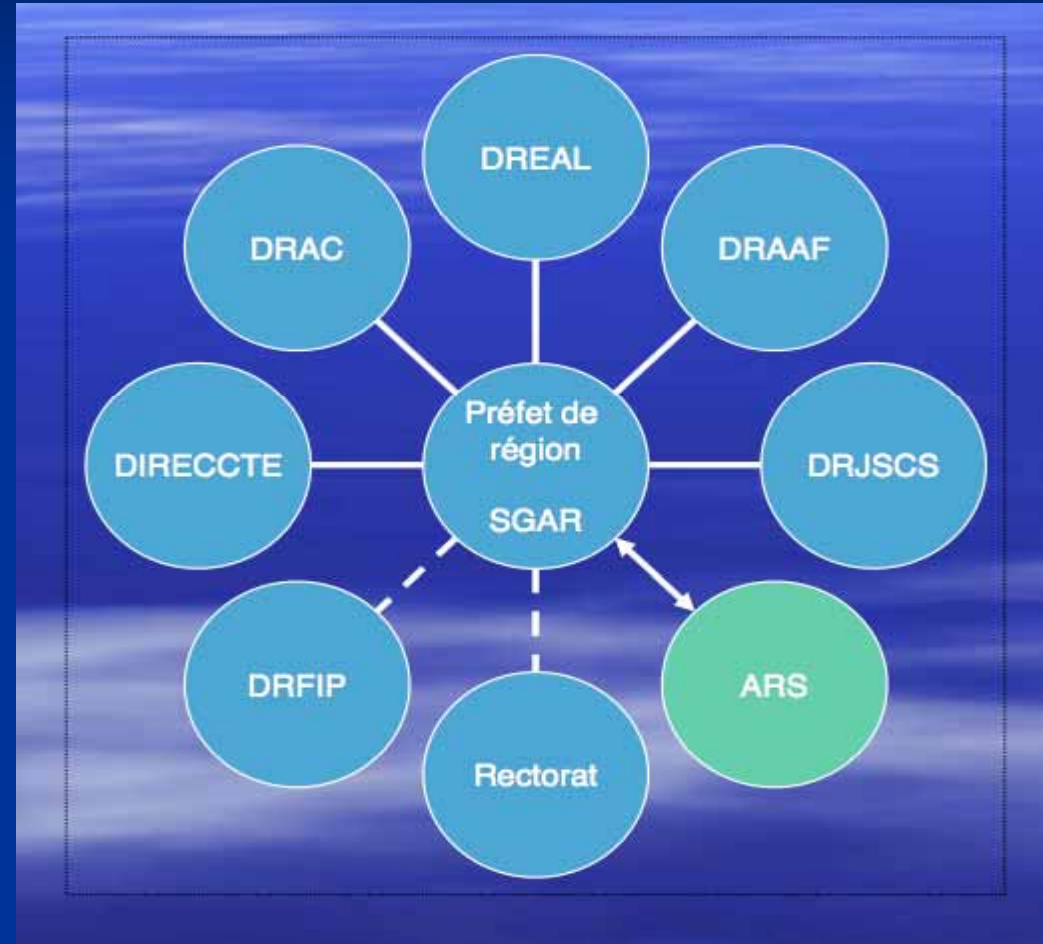
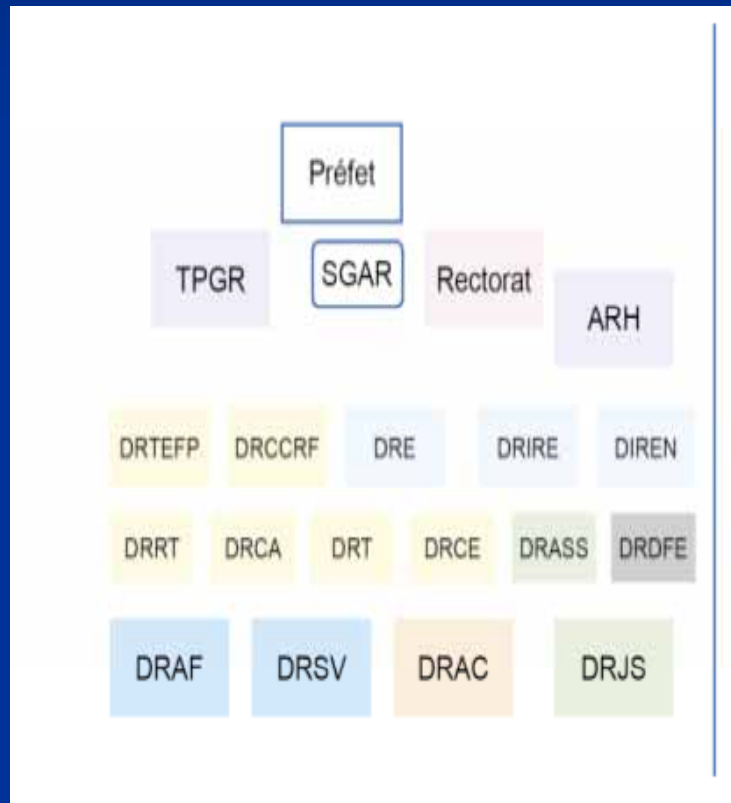
3.2. Les réformes de structures dans le contexte français : fusionner plutôt qu'agencifier

- **Attention aux évolutions discrètes...Le développement graduel des agences et des établissements publics depuis trente ans**
- **La rupture de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) comme nouveau format pour la politique de réforme de l'Etat**
- **Dans ce cadre, la réforme de l'Etat territorial (RéATE) conduite de 2007 à 2011**
- **Quatre principes au cœur de la RéATE**
 - **Affirmer que le niveau régional est le niveau de droit commun du pilotage et de la mise en œuvre des politiques publiques**
 - **Réorganiser les structures de l'Etat territorial par fusion**
 - **Rompre les « tuyaux d'orgue » ministériels verticaux de l'administration française : les directions départementales interministérielles et sous l'autorité du préfet de département + Découplage niveau régional / niveau départemental**
 - **Renforcer l'autorité du préfet de région, pilote et garant de la cohésion interministérielle**

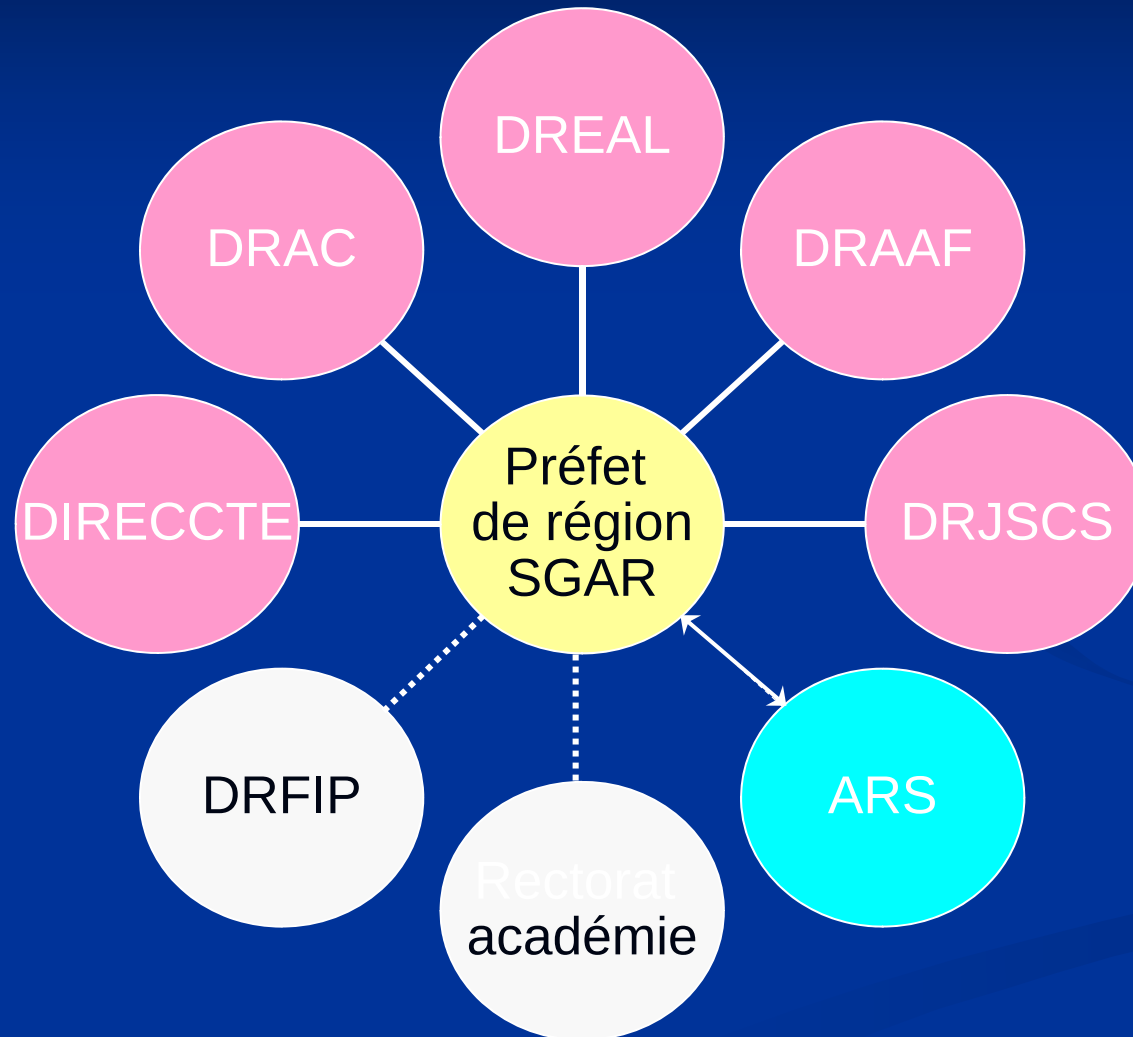
L'organisation régionale

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 + DIRE (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 + DIRE (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

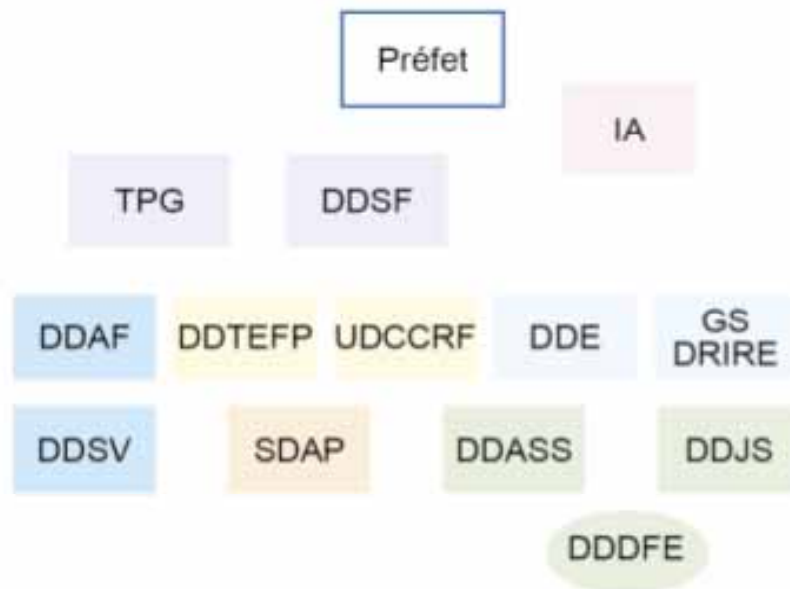
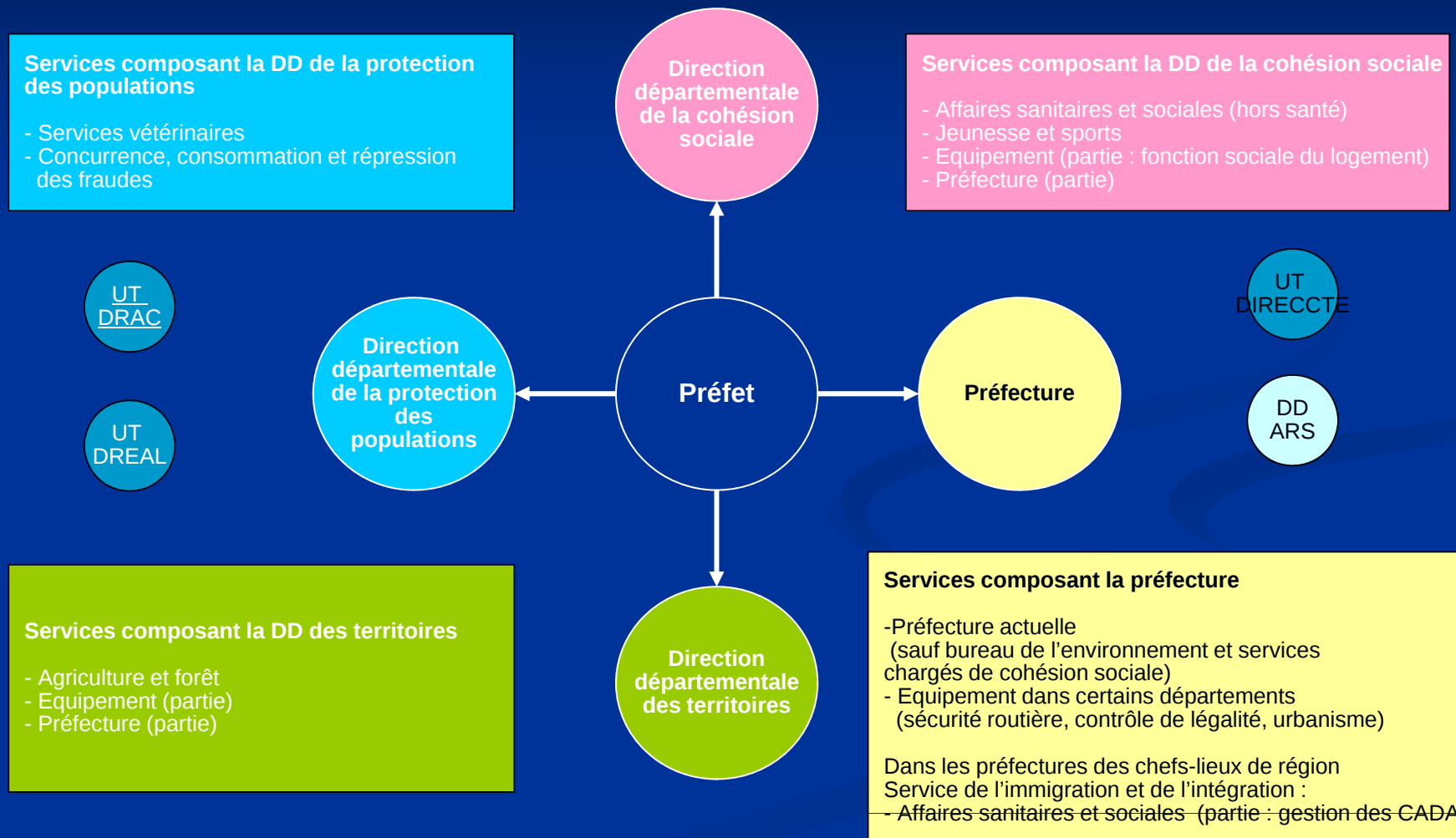


Schéma départemental à trois directions



La RéATE, révélatrice d'une réorganisation à la française ?

■ Le choix de la fusion sur l'agencification

- Fusionner pour faire des économies
- Fusionner pour lutter contre la fragmentation historique de l'Etat territorial
- Fusionner repyramider et réintégrer l'organisation
- Fusionner pour changer les orientations de politiques publiques et internaliser les arbitrages
- Recentraliser plutôt que mettre à distance?

■ La RéATE, révélatrice des conflits français entre ministères transversaux

- 2007 - Intérieur / Budget : la lutte continue...
- 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 face à l'intérieur
 - L'exemple des UT (unités territoriales)
 - De nombreux flottements dans les rattachements ministériels

La RéATE, révélatrice d'une réorganisation à la française ?

- **La RéATE, révélatrice d'un poids nouveau des consultants dans l'Etat**
 - Le rôle croissant des consultants dans les équipes d'audit RGPP, au sein de la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat (DGME) et dans la mise en œuvre des réorganisations
 - La circulation de nouvelles recettes : « fusion », centres de services partagés (mutualisation)

Les effets de changement de la REATE

- La réorganisation de l'Etat territorial RGPP ne fait pas disparaître toutes les composantes de l'administration territoriale – On ne change jamais une institution dans toutes ses composantes
- Historiquement, l'Etat en France s'est constitué autour de deux schémas d'organisation et de spécialisation
 - D'abord (Napoléon), une logique valorisant l'organisation territoriale à travers la figure du préfet (adaptation locale, chaîne politique verticale)
 - Ensuite, une organisation valorisant l'organisation ministérielle par grand secteur (fabrication des silos, fragmentation, répondre aux clientèles des PP)

■ **La REATE introduit clairement des ruptures...**

- Lutter contre la fragmentation historique de l'administration française
- Privilégier le niveau régional, niveau de droit commun pour le pilotage et la mise en œuvre des politiques publiques
- Au détriment du niveau départemental historiquement structurant pour les ministères qui tend à être « préfectoralisé »
- Une possible « hiérarchie » entre préfets de région et préfets de département?
- Une reformulation inédite du conflit français classique entre organisation ministérielle verticale et organisation horizontale autour du préfet

■ **Mais elle maintient des composantes historiques de l'administration française**

- La réaffirmation du rôle des préfets
- Le maintien du niveau départemental et des sous-préfectures (mais à terme ?)
- La réaffirmation de logiques très centralisatrices via les nouvelles hiérarchies et les logiques de performance liées à la LOLF
- Le poids des nominations politiques à la tête des directions régionales et départementales ?

La réforme actuelle fabrique un « hybride » dont les fonctionnements sont encore problématiques et indécis

■ La transformation des silos ministériels

- De grandes directions régionales, relais plus puissants des administrations centrales
- Quelle réalité inter-sectorielle dans les directions régionales?
 - Analyser à terme l'internalisation des conflits et l'articulation des logiques sectorielles
 - Fusion ou superposition?
 - Les problèmes centraux de GRH dans les services déconcentrés
- Quelle gouvernance de l'Etat territorial ?
 - Avec un pilotage interne renforcé par l'administration centrale et plus bureaucratisé (organisation plus pyramidale) au sein des directions régionales
 - Et un niveau départemental fonctionnant désormais (en grande partie) en dehors des logiques ministérielles et sous l'autorité du préfet de département
 - Intégration ou tensions entre logiques régionales et départementales ?
 - Quel pouvoir du Comité administratif régional (CAR) ?

■ **La réactivation / réaffirmation de l'organisation territoriale et préfectorale – Jusqu'à quel point ?**

- La réaffirmation du rôle du préfet, notamment au niveau régional mais aussi au niveau départemental avec des Directions interministérielles
- Au niveau régional
 - Un gros enjeu qui est la réalité du pouvoir transversal exercé par le préfet de région qui est aussi préfet du département chef lieu
 - Quel leadership préfectoral sur de grosses directions régionales ?
 - Quelle évolution de la fonction préfectorale? Moins de maintien de l'ordre et plus de politiques publiques et de managérial pour le préfet de région? Pour l'instant, ce n'est pas ce qui est observé. Risque de bureaucratisation de l'action du préfet de région
- Au niveau départemental
 - Préfet de département exerce un pouvoir renforcé sur les services déconcentrés interministériels
 - Mais l'homogénéité des DDI reste à construire
 - Les ministères jouent la carte du niveau régional: risque de dévitalisation des DDI
 - Les ministères conservent des unités territoriales au niveau départemental

De gros enjeux non résolus dans les organisations en fusion

- Enjeu n ° 1 : créer un collectif à partir de services constitués de cultures professionnelles différentes et incarnant à l'origine des politiques publiques distinctes
 - Problème de coopération entre services (risques de conflits d'intérêt et de conflits de rationalité entre politiques publiques)
 - Problème de coopération entre agents issus de corps, de formation et de culture professionnelle différentes
 - Problème de disparités matérielles importantes entre agents (primes, avantages sociaux, etc.)

De gros enjeux non résolus dans les organisations en fusion

- **Enjeu n ° 2 : Sens et identités professionnelles pour les agents**
 - La perception d'un renforcement de la bureaucratisation dans de grandes entité
 - Allongement de la ligne hiérarchique
 - Accentuation du contrôle via les instruments de performance
 - Certains acteurs se considèrent comme perdants ou gagnants dans la fusion en fonction de l'interprétation positive ou négative qu'ils ont du changement
 - Le constat d'un malaise dans les réorganisations
 - Les identités professionnelles en question dans les fusions
 - Identification forte et maintenue à l'organisation antérieure
 - Identification plus incertaine à l'organisation fusionnée selon la reconnaissance ou, au contraire, la faible valorisation de l'activité des agents

Merci de votre attention !