

LA RÉFORME DE L'ÉTAT : UN PROCESSUS PERMANENT

« Figer l'État, c'est supprimer l'espérance, c'est supprimer l'action. (...)

Si l'on se risquait à caractériser l'État d'aujourd'hui,
on ne le pourrait qu'en introduisant l'idée de mouvement »

Jean Jaurès, *L'organisation socialiste de la France. L'armée nouvelle*,
Paris, Jules Rouff, 1911, p. 536-537

Réformer l'État et l'action publique n'est pas une idée neuve. Pierre Bauby montre qu'elle est inhérente à l'existence même de l'État et des institutions publiques et lui est consubstantielle.

L'action publique est apparue pour permettre la vie en société. L'homme est à la fois, de manière indissociable, un individu être social. Si chacun ne recherchait que ses propres intérêts individuels, égoïstes en quelque sorte, la vie se réduirait au combat permanent de chacun contre chacun et contre tous, potentiellement destructeur de la collectivité et donc de chacun de ceux qui la composent. La vie en collectivité suppose l'existence de règles et de normes de vie en commun, de processus et d'institutions de régulation, reconnus comme légitimes, opérant à la fois par adhésion, persuasion, mais aussi par contrainte (le « monopole de la violence légitime » que Max Weber reconnaît à l'État). La représentation de l'« État » comme « garant de l'intérêt général » ne relève pas seulement de l'« idéologie ».

Le terme « État » employé ici renvoie en fait à toutes les institutions et autorités publiques dès lors qu'existe un groupe humain constitué, du niveau territorial le plus « micro » et local, à ce qu'est aujourd'hui l'Union européenne, en passant par les communes, départements, régions et chacun des États-nation.

L'action publique s'est ainsi construite dans l'histoire longue dans le but d'assurer l'équilibre et la cohésion économique, sociale, culturelle et politique de chaque collectivité humaine. Mais elle est par nature évolutive dans le temps et l'espace, en fonction des aspirations et des choix collectifs. La réforme de l'État est un processus permanent.

C'est ainsi que le principe de « mutabilité », d'adaptabilité à l'évolution des besoins, des conditions économiques, sociales et culturelles, fait partie des « lois de Roland » et est, en France, un des trois piliers du service public avec l'égalité et la continuité.

L'État de l'ancien régime à la III^e république

L'État moderne a ses racines dans l'Ancien Régime : la monarchie a été amenée progressivement à organiser et structurer les agents publics, soit directement, soit sous forme de sortes de « délégations » (par exemple les Fermiers généraux), à structurer le territoire et à organiser les prémices de services publics. Des débats explicites sur la réforme de l'« État » remontent à l'Ancien Régime et le thème est depuis lors récurrent dans les politiques et débats publics.

La Révolution et l'Empire réorganisent ensuite le territoire, en déterminant pour longtemps les unités territoriales de base que sont les communes et les départements, puis en mettant en place les préfets. La centralisation continue à se développer, même si des idées décentralisatrices apparaissent ; les champs de l'action publique s'étendent et l'administration publique se développe.

À la fin du XIX^e siècle, la réforme de l'État apparaît essentielle : beaucoup expliquent la défaite française face à l'Allemagne en 1870 par les manques de l'État français. C'est dans ce contexte qu'a été proclamée la **III^e République**.

Mais le début des années 1870 est également marqué par la première crise économique et financière contemporaine et, en corrélation, des interventions nouvelles de l'État (en particulier, le 'plan Freycinet' (Charles de) des travaux publics pour faciliter le développement d'initiatives privées dans le secteur des transports et communications).

C'est dans ce contexte aussi qu'est créée en 1872 l'École libre des sciences politiques par le journaliste Émile Boutmy, qui prépare aux concours administratifs.

La III^e République a vu également se développer les missions de l'État et de ses administrations, entre autres par la mise en place de l'instruction primaire publique gratuite et laïque (lois Jules Ferry du 16 juin 1881 et du 28 mars 1882), le développement des politiques de santé et sociales (assistance médicale gratuite en 1893, protection contre les accidents de travail en 1898, hygiène publique en 1902, assistance aux personnes âgées, infirmes et incurables en 1905, premiers systèmes de retraite pour les ouvriers et paysans en 1910).

Ces nouvelles dimensions de l'action publique, et les crises auxquelles est confrontée la III^e République (entre autres, l'affaire Dreyfus), ont entraîné l'évolution de la conception de l'État, de son rôle dans la société et de sa nature. Sous l'influence de la pensée d'Émile Durkheim, en particulier de sa conception de la solidarité, action publique et liberté individuelle peuvent se conjuguer. Une nouvelle conception juridique de l'État est définie : ses pouvoirs, son action, sa

volonté, sont limités par le droit. Le développement des services publics apparaît comme expression d'un phénomène social et, en conséquence, l'accent est mis sur la nécessité de repenser l'organisation de l'État dont la fonction est de satisfaire les besoins de la société tout en garantissant les libertés individuelles. Pour Léon Duguit, l'État est « une fédération de services publics dont les gouvernants doivent assurer et régler le fonctionnement » (« De la situation juridique du particulier faisant usage d'un service public », dans *Mélanges Maurice Hauriou*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1929, p. 255).

La période de la Première Guerre mondiale et celle de reconstruction qui a suivi ont conduit à un accroissement du rôle de l'État, dont les missions et structures ont augmenté pour développer les compétences visant à faire face aux nouveaux enjeux et exigences. Toutefois, l'imprévu de la situation a pu marquer aussi l'organisation et la coordination administrative ainsi que les moyens à sa disposition nourrissant de ce fait les réflexions et projets de réforme ultérieurs pour rendre l'action de l'État plus efficace.

Ainsi, l'entre-deux-guerres est apparu comme une période de réflexion sur la réforme de l'État et de son administration. En 1918, Léon Blum publie les « Lettres sur la réforme gouvernementale » dans lesquelles il critique le régime purement représentatif et plaide pour une réforme du fonctionnement de l'État qui, selon lui, devait emprunter et appliquer l'exemple anglais (la réforme Lloyd George) et les procédés de l'industrie (« déterminer peu à peu (...) comme une méthode Taylor du gouvernement et de l'administration »), et propose de mettre en place des mécanismes de coordination et rationalisation de l'action publique.

Une série d'autres projets sont publiés et des décisions prises sur différents axes tenant tout particulièrement de la réforme administrative. En particulier, un décret du 4 mars 1920 a institué un 'comité supérieur d'enquête' présidé par Maurice Bloch, procureur général à la Cour des comptes, qui a été chargé de rechercher et proposer les mesures susceptibles de réduire les dépenses incombant à l'État et notamment de provoquer les modifications et les suppressions de services et d'emplois qui ne sont pas indispensables. Pendant dix-neuf mois d'activité le comité a réalisé 37 rapports. En août 1922, une nouvelle « commission des réformes » a été créée afin d'identifier, dans un but d'économie, les possibles réformes profondes dans le fonctionnement des services publics. À la différence de la commission Bloch, composée seulement des hauts fonctionnaires et agents publics, cette nouvelle commission a réuni aussi des parlementaires, sous la présidence du Louis Marin. Ses travaux, en particulier le premier rapport publié en décembre 1923, ont plaidé pour des économies par compression de crédits et de personnel sur la base d'une réforme des services, de leurs structures, pouvoirs et procédures.

Toutefois, les recommandations de ces commissions n'ont pas eu d'effet immédiat, leur mise en œuvre étant partielle et progressive. C'est particulièrement après l'installation en 1926 du nouveau gouvernement Poincaré que des réformes administratives et des économies progressives assez importantes ont été réalisées (sur la base de la loi du 3 août 1926).

La crise économique des années 1930 a aggravé la situation financière et a mis le pays devant une crise à multiples facettes. Dans ce contexte, la préoccupation pour les économies s'imposera sur l'agenda. La réforme de l'État a occupé une place croissante dans le discours politique et les débats publics. Elle a été orientée notamment vers le renforcement du pouvoir exécutif et le développement d'une politique économique pour construire les capacités des pouvoirs publics à faire face à la crise.

En pratique son envergure est restée relativement limitée. C'est particulièrement dans ce contexte qu'est institué en janvier 1935 le Secrétariat général à la présidence du Conseil (des ministres), « instrument d'expertise et de décision » (décret du 21 janvier). Créé initialement pour fournir au président du Conseil une documentation permanente sur les travaux législatifs et le tenir au courant des débats engagés devant les Assemblées, ses activités et moyens se verront multipliés par la suite.

Quant à la réforme administrative, elle est devenue secondaire dans les débats et a été marquée notamment par les objectifs d'économies et de retour à l'équilibre budgétaire par des réductions des dépenses de l'État, des effectifs et des traitements (par exemple, le 'dispositif Palmade' du gouvernement Herriot visant une réduction uniforme (5 %) des effectifs – loi du 15 juillet 1932 ; le décret du 2 janvier 1933 suspendant le recrutement des fonctionnaires et agents de l'État ; les quatre décrets-lois du 4 avril 1934 pour la réduction du nombre d'agents de l'État ; la mise en retraite anticipée des agents en surnombre ou dont l'emploi aura été supprimé ; la modification des règles de cumul en matière de traitement et la suppression du cumul d'une rémunération d'auxiliaire et d'une pension d'ancienneté (réforme 'Doumergue') ; le décret du 16 juillet 1935 instituant un prélèvement général de 10 % sur les dépenses publiques ; la réforme 'Blum' de 1936 relative aux cumuls et mises à la retraite par ancienneté et les mesures 'Daladier' de 1938 et 1939 pour la limitation du recrutement des fonctionnaires et la résorption du personnel en surnombre). Ces mesures d'économie n'ont toutefois pas amené une redéfinition des missions de l'État.

Pendant **la Seconde Guerre mondiale** le gouvernement de Vichy a mis en place une conception nouvelle de l'État, inspirée du nationalisme intégral. Dans le contexte de la guerre et de l'occupation, l'État français, quoiqu'il se voulait resserré sur ses missions régaliennes, se voit

développé dans son autorité et pouvoirs, dans certains de ses structures et moyens financiers et humains.

Sur le fond des discours critiquant les faiblesses de l'État et le mauvais fonctionnement administratif de nouveaux textes sur les fonctionnaires ont été adoptés et l'idée de création d'une école d'administration est apparue.

L'État orchestrateur

Les années de la Seconde Guerre mondiale sont aussi celles d'intenses réflexions, en particulier dans le cadre du Conseil national de la Résistance, sur les causes de la défaite française et sur les conditions de la reconstruction. Les questions de l'État, de sa réforme et de sa modernisation occupent une place centrale, et une série de réformes importantes en résultera.

La Libération et la reconstruction

À la **Libération**, la réforme de l'État a été premièrement d'ordre constitutionnel. Un premier projet de Constitution, proposant notamment un parlement monocaméral, a été refusé lors du référendum du 5 mai 1946. Le deuxième projet a été adopté le 13 octobre 1946 et donne naissance à la **IV^e République** qui revient au bicaméralisme mais qui maintient des pouvoirs exécutifs réduits pour le président de la République, en faveur des pouvoirs réels du président du Conseil.

De manière plus générale, l'État est l'acteur majeur, l'orchestrateur de la reconstruction du pays après la guerre. De Gaulle l'affirme clairement : « Aujourd'hui comme il en fut toujours, c'est à l'État qu'il incombe de bâtir la puissance nationale laquelle, désormais, dépend de l'économie. Tel est à mes yeux le principal motif des mesures de nationalisation, de contrôle, de modernisation prises par mon gouvernement » (Charles de Gaulle, « Le salut, 1944-1946 », in *Mémoires de guerre*, Plon, 1999).

La France transforme son administration. Un nombre important des mesures ont concerné les fonctionnaires, notamment leur recrutement et formation (réforme 'Debré'). L'ordonnance du 9 octobre 1945 a créé l'École nationale d'administration (ENA) pour dispenser une formation commune et unifier les concours d'accès à la haute administration, ainsi qu'une direction de la Fonction publique. En 1946, le Statut général de la fonction publique a été institué (loi n° 46-2294 du 19 octobre), fruit d'un consensus d'ordre politique, syndical et administratif. Il a notamment introduit la distinction entre fonctionnaires et contractuels dans les administrations publiques de l'État et prévu un ensemble de droits et obligations pour les fonctionnaires.

En 1946, un Commissariat général au Plan a été créé auprès du chef du gouvernement, chargé de définir la planification économique du pays par des plans pluriannuels (onze plans sur presque cinquante ans d'activité). Sa création a marqué significativement le nouveau rôle de l'État, orienteur, incitateur, polarisateur du développement économique et social. Il s'est agi de rassembler les « forces vives » du pays (hauts fonctionnaires, experts, patrons, syndicalistes) pour élaborer les conditions d'une réelle modernisation économique, basée sur la productivité et la compétitivité. Ainsi, le Commissariat fit naître entre les agents économiques, privés comme publics, un courant d'échanges d'informations et un état d'esprit tourné vers la prévision et la coordination des activités. La planification devint le symbole de l'économie « concertée ».

Plus généralement, sous la IV^e République, de nombreux groupes de travail relatifs à la réforme administrative ont été créés. Ainsi, dès février 1946, un comité de réforme administrative a été mis en place. Progressivement, une conception nouvelle de la réforme administrative a été définie. Elle a été placée sous les exigences de rigueur budgétaire (sur le fond d'augmentation des déficits) et de rationalisation et orientée vers le rendement et la productivité de l'administration, sous l'influence accrue des théories managériales, notamment à partir des années 1960. Dans ce contexte, un Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a été créé auprès la présidence du Gouvernement (décret du 9 août 1946) – depuis 2010, il est placé auprès du premier président de la Cour des comptes).

Il faut ici souligner l'apparent contraste entre le forte instabilité ministérielle de la IV^e République et le rapide développement économique et social de ces premières années des « trente glorieuses » ; en fait, l'administration assure la continuité de l'intervention essentielle de l'État dans la dynamique de reconstruction et de développement.

Après l'institution de **la V^e République** par la **Constitution de 1958**, les réformes se succèdent.

Les années 1960 ont été orientées plutôt vers des réformes administratives et de gestion avec, en particulier, une tentative d'introduction en 1968 de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) par des études d'analyse de système et de coût-efficacité, sur le modèle américain du *Planning Programming Budgeting System*. La réforme administrative a vu aussi la mise en place des préfets de région (décret du 14 mars 1964).

En 1967, le « rapport Nora » sur la gestion des entreprises publiques pose la question de la clarification des rapports entre celles-ci et la tutelle étatique, ainsi que celle de la nécessaire modernisation du service public.

Les **années 1970** ont été marquées par une série d'initiatives qui ont conduit à la réforme de « modernisation budgétaire » (1972-1978) ; la création du Médiateur de la République, dont le rôle est de combattre la « maladministration » (loi du 3 janvier 1973 ; ses attributions ont été reprises en 2011 par le Défenseur des droits) ; la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 souligne que les développements de l'informatique ne doivent porter atteinte ni à l'identité humaine, ni aux droits de l'homme, ni à la vie privée et ni aux libertés individuelles ou publiques ; elle institue également la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour veiller à leur respect ; la reconnaissance du droit d'accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978) et la création de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ; la réforme de « simplification administrative et des droits des usagers » (avec notamment la loi du 11 juillet 1979 qui oblige les administrations à motiver tous les actes défavorables ou dérogatoires).

L'État en tensions

Les années 1970 et 1980 amènent une mise en tensions de l'État orchestrateur des « Trente glorieuses » sous le double effet d'un côté des aspirations à une décentralisation qui permette de développer des dynamiques locales et régionales (Cf. Espace ressources « Décentralisation »), de l'autre des effets croissants du processus d'intégration européenne (Cf. Espace ressources « Action publique européenne »). Les besoins de réformes se développent.

Décentralisation et nationalisations

L'élection de François Mitterrand à la présidence de la République ouvre une période d'intenses réformes et d'extension importante de l'action publique de l'État, marquées en particulier, sous le gouvernement de Pierre Mauroy, par la décentralisation, qui conduit, également, à un renforcement de la déconcentration de l'État, et par d'importantes nationalisations (du crédit, des assurances, de grands groupes économiques).

La Loi de nationalisation de 1982 met en place un Haut Conseil du secteur public, organisme au rôle consultatif en matière économique et financière, composé de hauts fonctionnaires, de parlementaires, de représentants des syndicats et de personnalités qualifiées (il a été supprimé en 2008 par la la RGPP, deux ans après la suppression du Commissariat général au Plan).

Entre 1983 et 1986, la réforme 'Le Pors' de la « Modernisation négociée et statutaire » a conduit à la modification du cadre législatif concernant les fonctionnaires par la construction d'une fonction publique 'à trois versants', avec l'adoption d'un statut général chapeautant le régime applicable aux trois grandes fonctions publiques – fonction publique d'État, fonction publique territoriale et

fonction publique hospitalière – mais dont l'application est limitée aux agents publics titulaires.

En 1983, une Charte des relations entre l'administration et les usagers a été présentée. Si elle a pu provoquer une certaine prise de conscience de cette problématique, elle a conduit dans la pratique à des mesures limitées.

Au milieu des années 1980, le 'plan Le Garrec' (Jean) ouvre pour l'administration la réforme de la 'Modernisation informatique'. Un comité interministériel de l'informatique et de la bureaucratie dans l'administration a été créé en 1984.

Dans la deuxième partie des années 1980, le concept de réforme administrative évolue en valorisant notamment les méthodes venues du secteur privé. Ainsi, entre 1986 et 1988, la réforme de la « Modernisation à l'enseigne de l'innovation et de la qualité » monte sur l'agenda politique.

La « circulaire Rocard » de 1989

La « circulaire Rocard » relative au renouveau du service public du 23 février 1989 introduit une nouvelle approche politique et le retour aux valeurs de la fonction publique par une rénovation des relations de travail, le développement des responsabilités (pour remplacer la 'logique de procédure', entre autres par la mise en œuvre de projets de service), l'évaluation des politiques publiques et une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers.

Cependant, dans les années 1990, le concept de 'réforme de l'État' est venu relayer celui de réformes administratives avec une redéfinition restrictive des missions de l'État.

Le Commissariat général du plan a été chargé d'élaborer plusieurs rapports dont le « rapport Viveret » de 1989 sur l'évaluation des politiques et des actions publiques, le « rapport De Closets » (X^e Plan 1989-1992 – Rapport n° 7 de la commission sur l'efficacité de l'État « Le pari de la responsabilité ») de 1989, le 'rapport Blanc' (Christian) « Pour un État-stratège, garant de l'intérêt général » de la commission « État, administration et services publics de l'an 2000. Préparation au XI^e plan, publié en janvier 1993 ; le rapport Sérieyx « L'État dans tous ses projets », un bilan des projets de service dans l'administration qui a marqué le passage aux contrats de service).

C'est ainsi que le rapport *Efficacité de l'État* de 1989 propose d'« en finir avec le schéma pyramidal qui commande le fonctionnement actuel de l'administration » pour le remplacer par « un schéma itératif dans lequel les [administrations] centrales encadrent et impulsent l'action menée par les services opérationnels ». Il met l'accent sur la nécessité de la déconcentration qui doit être placée « au cœur de la modernisation » (« déconcentrer résolument »); « la structure centrale ne doit

garder que les compétences qui relèvent impérativement de ses missions. Toutes les autres doivent être transférées aux services extérieurs » ; « l'État ne doit (...) pas avoir de complexe à ne pas tout faire lui-même. En fait, il devrait même faire évoluer en permanence la frontière entre le 'faire' et le 'faire faire', modifier le périmètre de son action selon l'évolution des besoins et des conditions économiques, politiques, sociales et administratives de la période ». Toutefois, il admet que « la déconcentration [n'épuise] pas la totalité de l'effort de rénovation que l'administration doit consentir pour être efficace ».

Le rapport Blanc de 1993 fait apparaître un retour de l'État dans la vie collective, d'un État renouvelé : « Après la crise de l'État, le retour de l'État ? Bien des indices le laissent penser et chacun s'accorde à considérer que, pour faire face au double défi de la compétition économique internationale et du maintien de la cohésion sociale, la France aura besoin dans les prochaines années d'un État fort et efficace ». L'État doit faire « la preuve qu'il est effectivement capable d'atteindre les objectifs d'intérêt général qu'on l'a jugé le plus, voire le seul à même de poursuivre ». Il doit être « capable d'élaborer de véritables décisions stratégiques », des « décisions politiques ». La réforme de l'État impose la délégation de son action : « l'État stratège doit être un État déconcentré ». Un partage de « l'effort de connaissance doit précéder une décision publique dans un système et un milieu non inertes où des stratégies diverses sont à l'œuvre » avec tous les acteurs économiques, sociaux, politiques concernés.

En 1992, une nouvelle répartition des compétences entre services centraux et déconcentrés est instituée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

Le rapport Picq de 1994

En 1994, le « rapport Picq », *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, marque une étape importante pour la réforme de l'État. L'auteur met l'accent sur la redéfinition des responsabilités de l'État et la nécessité de déterminer ses missions essentielles. Il réaffirme qu'il « n'appartient pas à l'État d'être un opérateur », il « ne doit pas faire ce que d'autres peuvent faire mieux que lui ». Il demeure un « producteur d'unité entre ceux qui l'ont institué ».

Un Commissariat de la Réforme de l'État est alors mis en place.

La réforme de l'État a constitué un des thèmes de la campagne présidentielle de Jacques Chirac en 1995 et débouchera sur la circulaire du 16 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics.

L'année 1995 voit la création du Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE). Ses travaux sont préparés par le Commissariat à la Réforme de l'État, compétent pour présenter toutes propositions dans les domaines de compétences du CIRE. Ce Commissariat a été remplacé en 1998 par la Délégation interministérielle à la Réforme de l'État (DIRE).

Parallèlement, le décret du 2 décembre 1998 a créé la Commission pour les simplifications administratives (Cosa), qui a succédé à la Cosiform (Commission pour la simplification des formalités) créée en 1983. Ce décret impose dans le même temps à tous les ministres d'établir un programme annuel de simplification des procédures administratives. Depuis janvier 1998, le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information a prévu la généralisation des sites Internet des institutions publiques et la mise en ligne des formulaires administratifs.

La Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations oblige notamment les administrations à informer l'administré du nom de l'agent chargé de suivre l'affaire qui le concerne, à délivrer un accusé de réception pour toute demande et à transmettre à l'autorité administrative compétente une demande qui lui serait adressée par erreur.

La LOLF de 2001

La réforme des lois des finances annoncée par Lionel Jospin a été relancée par Laurent Fabius en tant que ministre de l'Économie et des Finances (il avait été rapporteur, en janvier 1999, d'un **rapport** sur l'efficacité de la dépense publique – « Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins ») et a conduit à l'adoption à la quasi unanimité du Parlement de la **loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n° 2001-692 du 1^{er} août 2001**, entrée progressivement en vigueur et complètement applicable en 2006. La loi a bouleversé la procédure budgétaire de l'État constituant ainsi un moment clé de la réforme de l'État. Selon Lionel Jospin, c'est la « réforme de l'État et sa modernisation la plus importante depuis quarante ans » (déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, en réponse à une question sur la décentralisation, à l'Assemblée nationale le 21 novembre 2000). Désormais, la dépense budgétaire est structurée en missions des politiques publiques, à leur tour structurées en programmes et actions pour permettre le passage d'une logique de moyens de fonctionnement à une logique d'objectifs et résultats, conception proche des théories de la Nouvelle gestion publique. Un Conseil pour la nouvelle constitution financière a été créé et regroupe le ministre du Budget, des parlementaires et des chefs d'entreprises.

En 2003, les services interministériels chargés de la réforme de l'État sont réorganisés. Un décret du 21 février 2003 crée auprès du Premier ministre une Délégation à la modernisation de la gestion

publique et des structures de l'État (DMGPSE), une Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) à la place de la COSA, ainsi qu'une Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE). Ces trois structures et la Direction de la Réforme budgétaire (DRB) ont formé, à partir du décret du 30 décembre 2005, la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME), structure organisée au sein du ministère de l'Économie et mise « au service des ministères pour coordonner leurs actions de réformes, les aider et les inciter dans leur modernisation », pour assurer la réforme de la « Modernisation de l'État ». La réforme s'inspire des idées néo-libérales et poursuit l'introduction des méthodes du secteur des entreprises privées en mettant en place des « audits de la modernisation » en ce qui concerne le fonctionnement de l'État pour identifier les économies potentielles et les gains de productivité.

En 2002, le « rapport Fournier » sur « Le dialogue social dans la fonction publique : livre blanc » présente un certain nombre de propositions autour de trois axes : revivifier la concertation, notamment au niveau des CTP ; développer la négociation, notamment en donnant une portée juridique aux accords signés entre l'employeur public et les organisations syndicales ; réarticuler le dialogue social, en faisant mieux coïncider ses thèmes et ses niveaux avec l'exercice des compétences d'organisation des services et de gestion des ressources humaines.

Le 3 novembre 2003, le Secrétaire d'État à la réforme de l'État, Henri Plagnol, a lancé une charte de qualité de l'accueil, « Charte Marianne », commune à tous les services administratifs de l'État. Après une expérimentation dans six départements, depuis janvier 2005, chaque service administratif de l'État français accueillant du public doit l'afficher et mettre à disposition des usagers les dépliants présentant ses engagements.

La RGPP de 2007 – « faire mieux avec moins »

Le 20 juin 2007, la **Révision générale des politiques publiques (RGPP)** a été lancée par le **gouvernement et pilotée par le président de la République. Ce projet politique, amplement inspiré par des savoir-faire importés des entreprises ou consultants privés, a visé une modernisation de l'État** par une remise à plat de « l'ensemble des missions de l'État pour l'adapter aux besoins des citoyens », à partir d'audits de l'administration de l'État et des politiques publiques dans tous les ministères. Les propositions de réformes qui en sont issues ont montré que l'impératif financier de réduction des dépenses de l'État a pris le pas sur les autres exigences.

La RGPP a essentiellement consisté en une réforme visant la rationalisation organisationnelle et fonctionnelle des administrations de l'État au niveau central et territorial par la recherche d'économies, la réduction des instances, du personnel et des dépenses budgétaires (y compris par

des mesures de rationalisation de la gestion dans les administrations) – « faire mieux avec moins ».

Des mesures de simplification administrative et de dématérialisation ont été également réalisées (par exemple, la création du « guichet unique » dans le domaine fiscal).

La réorganisation des administrations centrales et des services déconcentrés a conduit aux fusions de services centraux, à la refonte de la carte militaire et de la carte judiciaire, à la création des agences régionales de santé, à la réorganisation des directions régionales et des services départementaux de l'État, à la mise sous autorité commune des forces de police et de gendarmerie, à la réorganisation du réseau des ambassades et des consulats, etc.

Dans le cadre des réductions des emplois publics, la RGPP s'est concentrée sur la fonction publique d'État par des mesures de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, une contrainte quantitative imposée à chaque ministère, ce qui a été critiqué dès le départ comme risquant d'aboutir à des inégalités du fait d'une situation inégale des moyens entre les secteurs. En même temps, la loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique a visé à permettre une fluidité accrue et la mise en reconversion professionnelle des fonctionnaires dont l'emploi a été supprimé.

Un bilan réalisé en septembre 2012 à la demande de nouveau gouvernement a montré que la RGPP n'a pas redéfini les missions de l'État mais qu'elle a opéré des réorganisations administratives de grande ampleur tant au niveau central que, surtout, au niveau déconcentré. La réforme a permis la réalisation de 12 milliards d'euros d'économies sur cinq ans (contre 15 milliards prévus initialement), ce qui n'a pas empêché la dépense publique de continuer à augmenter.

La RGPP a officiellement pris fin avec le changement de majorité politique en 2012.

La Modernisation de l'administration publique (MAP) de 2012

Après l'élection de François Hollande, le gouvernement de Jean Marc Ayrault a lancé le projet de la « **Modernisation de l'administration publique** » (MAP), qui propose une démarche différente de réforme :

- son objet est plus large, n'étant plus limité à l'administration de l'État;
- ses méthodes s'affirment comme étant plus concertées et consensuelles. La MAP est pilotée par le Secrétariat général pour la MAP (SGMAP) placé sous l'autorité du Premier ministre et non plus du ministre des Finances et dont les décisions sont prises par un comité interministériel. Les évaluations des politiques publiques pourront associer les associations

d'usagers et lessyndicats ;

- ses objectifs visent à concilier l'objectif de réduction des dépenses publiques (50 milliards d'euros en trois ans) avec la redéfinition des priorités et des nouveaux arbitrages des besoins à satisfaire.

En juillet 2012, la ministre de la réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique a réuni une grande conférence sociale qui a permis de déterminer les chantiers prioritaires concernant la fonction publique. Trois axes majeurs ont été définis : le **dialogue social** ; l'**exemplarité des employeurs publics**, notamment sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, l'amélioration de l'accueil et de l'insertion des travailleurs handicapés, la gestion des âges et l'accès des jeunes à la fonction publique ; les **parcours professionnels** : mobilité et carrières, rémunérations.

Un secrétariat d'État à la réforme de l'État et à la Simplification

En juillet 2014, à l'occasion du lancement de la réforme de l'État par le gouvernement, Thierry Mandon a été nommé secrétaire d'État à « la réforme de l'État et à la simplification ». Cette réforme, menée de manière complémentaire à la réforme territoriale, est basée sur une démarche de « revue des missions » de l'État « pour identifier celles qui relèvent des missions fondamentales de l'État et celles qui doivent être abandonnées ou exercées différemment ». La réforme vise aussi la consolidation de l'État dans les territoires (départements et régions).

Sur la simplification, une mission a été lancée en 2014 pour identifier de nouvelles mesures. Un troisième axe de la réforme annoncé vise la refonte des services informatiques de l'État.

Thierry Mandon a demandé à France Stratégie d'organiser entre décembre 2014 et avril 2015 une série d'ateliers collaboratifs associant différentes parties prenantes débouchant sur le rapport « Quelle action publique pour demain ? 5 objectifs, 5 leviers ».

Pour aller plus loin :

Jean-Benoît Albertini, *Réforme administrative et réforme de l'État en France : thèmes et variations de l'esprit de réforme de 1815 à nos jours*, Economica, Paris, 2000.

Pierre Bauby, *Reconstruire l'action publique. Services publics, au service de qui ?*, Syros, Paris, 1998.

Ph. Bezes, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF., 2009.

F. Burdeau, *Histoire de l'administration française du XVIII^e au XX^e siècle*, Coll. Domat droit public, Montchrestien, 2^e éd., 1994.

Jacqueline Doneddu, *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires*, rapport du Conseil économique, social et environnemental, novembre 2011.

Eric Gristi, *La réforme de l'État*, Vuibert, 2007.

Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, *L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions*, avril 2015.

Jean-Marc Rebière, Jean-Pierre Weiss, *La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État*, rapport à Monsieur le Premier ministre, 2013.

Réformes de l'État et agents publics, dossier réalisé par Nathalie Robatel, Problèmes politiques et sociaux n° 990, novembre 2011, La Documentation française, Paris, 2011.

Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Seuil, 1993.