



HAL
open science

De la révision générale des politiques publiques à la modernisation de l'action publique : entre rupture et continuité

Marie Daphnay Antoine

► To cite this version:

Marie Daphnay Antoine. De la révision générale des politiques publiques à la modernisation de l'action publique : entre rupture et continuité. Droit. 2014. dumas-01073543

HAL Id: dumas-01073543

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01073543>

Submitted on 21 Oct 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

MASTER 2 ADMINISTRATION ET DROIT DE L'ACTION PUBLIQUE

parcours

Droit Public Approfondi

*De la Révision Générale des Politiques Publiques
à la Modernisation de l'Action Publique : entre
rupture et continuité*

Mémoire soutenu par :

Marie Daphnay ANTOINE

Sous la direction de :

Nicolas KADA, professeur de droit public

Septembre 2014

**DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES À LA
MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : ENTRE RUPTURE ET
CONTINUITÉ**

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES	6
INTRODUCTION.....	8

PREMIERE PARTIE-

DE LA RGPP A LA MAP : UNE QUETE EPERDUE DE REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES SUR FOND D'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE.....	17
CHAPITRE I - RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	18
Section 1 - Réorganisation des structures administratives.....	18
Section 2 - Simplification et modernisation de l'action publique.....	36
CHAPITRE II - RECHERCHE D'UN RENDEMENT OPTIMAL DE L'AGENT PUBLIC.....	48
Section 1- Modernisation de la gestion des ressources humaines.....	49
Section 2 - Recherche d'une meilleure productivité	62

SECONDE PARTIE

LA REPONSE DE LA MAP AUX ERREMENTS METHODOLOGIQUES DE LA RGPP.....	72
CHAPITRE I - DE LA RGPP A LA MAP : UN DISPOSITIF DE PILOTAGE PURGE DE SES « VICIES ».....	73
Section 1 - La RGPP : une méthode obéissant à une logique verticale.....	73
Section 2 - LA MAP : une méthode « revisitée ».....	84
CHAPITRE II - DE LA RGPP A LA MAP : DES STRATEGIES ANTAGONIQUES	97
Section 1- L'endossement affirmé de la logique comptable de la RGPP.....	97
Section 2- Une démarcation ambiguë du souci d'économie budgétaire de la RGPP par la MAP	104

CONCLUSION.....	112
BIBLIOGRAPHIE.....	115
TABLE DES MATIERES.....	124

REMERCIEMENTS

Mes plus sincères remerciements sont adressés à :

À mon directeur de mémoire, le professeur Nicolas KADA qui m'a accompagnée dans le cadre de cet exercice académique.

À madame Kiria DESPINOS pour sa patience et son aide

À monsieur Yves LASSARD, Maître de conférences en Histoire du droit à Grenoble II et responsable de la Coopération entre la Faculté de Droit de Port-au-Prince et la Faculté de Droit de Grenoble pour son dévouement envers les étudiants haïtiens

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CAF	: Caisse d'Allocations Familiales
CAP	: Commission Administrative Paritaire
CDI	: Contrat à durée indéterminée
CE	: Conseil d'État
CIA	: Complément indemnitaire annuel
CIGEM	: Corps interministériels à gestion ministérielle
CIMAP	: Comité Interministériel de la modernisation de l'action publique
CMPP	: Conseil de Modernisation des Politiques Publiques
CTP	: Comité technique de la fonction publique
DIMAP	: Direction Interministérielle de la Modernisation de l'État.
DISIC	: Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
DGAFF	: Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique
DGFIP	: Direction Générale des Finances Publiques
DGME	: Direction Générale de la Modernisation de l'État.
ENA	: Ecole Nationale d'Administration
EPCI	: Etablissement Public de coopération intercommunale
ETP	: Equivalent Temps Plein
GVT	: Glissement vieillesse-Technicité
IFSE	: Indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise
IRA	: Institut Régional d'Administration
LOLF	: Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAP	: Modernisation de l'Action Publique
MAPAM	: Modernisation de l'Action Publique et Affirmation des métropoles
ONP	: Opérateur National de Paye
PFR	: Prime de fonction et de résultat
PIB	: Produit Intérieur Brut
REATE	: Réorganisation de l'Administration Territoriale de l'État
RGPP	: Révision Générale des Politiques Publiques
SAE	: Service d'achats de l'État
SIC	: Système d'information et de communication
SGMAP	: Secrétariat Général de la Modernisation de l'Action Publique

SPSI : Schéma Pluriannuel de Stratégie Immobilière
TSCG : Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance
TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

INTRODUCTION

« Un régime ne sait se défendre que s'il sait se réformer »¹ : cette mise en garde de l'ancien président René COTY illustre parfaitement la permanence de la réforme dans l'histoire de l'administration française.

En effet, déjà sous l'Ancien Régime, pour répondre aux critiques sur l'organisation de l'État, la monarchie avait commencé à professionnaliser les agents publics, à opérer un découpage plus précis du territoire et à organiser les services publics de manière plus rationnelle. La Révolution et l'Empire réorganisent ensuite le territoire en mettant en place les préfets. Durant l'entre-deux-guerres, une grande réflexion sur la réforme de l'État en général s'instaure. Un projet de réforme est ainsi présenté par le président du Conseil, Gaston DOUMERGUE qui a donné lieu en ce qui concerne la fonction publique au décret-loi du 4 avril 1934 destiné à réaliser la réforme administrative par la réduction du nombre d'agents de l'État. À la Libération, la France transforme son administration par l'ordonnance du 9 octobre 1945 : d'une part, l'École Nationale d'Administration (ENA) dispense désormais une formation commune aux hauts fonctionnaires, d'autre part, un statut général de la fonction publique est établi en 1946. Par ailleurs, et de manière plus générale, sous la IV^e République, de nombreux groupes de travail relatifs à la réforme administrative sont créés.

Cependant, les années 60 marquent un tournant dans la manière de penser la réforme administrative en France. Jusque-là le modèle français se distinguait par son organisation formelle calquant le modèle wébérien de la bureaucratie publique avec des relations hiérarchisées à l'intérieur de l'État, son système de recrutement méritocratique basé sur concours, sa structure de carrière fondée sur l'ancienneté, une éthique de Service public et la

¹ René Coty fut président de la France de 1954 à 1959. Il défendait la réforme des institutions.

conception d'un État vu comme l'incarnation de l'expression générale². Ce modèle se distinguait également par la vaste étendue de ses missions contrairement aux autres pays voisins ; par son quadrillage territorial caractérisé par l'omniprésence de l'État organisé autour des préfets ; et enfin par une fonction publique structurée autour d'un système de corps « essayant de s'accaparer l'appareil d'État »³. Ainsi, les différentes réformes qui ont été mises en place jusqu'aux années 1950 visaient à entretenir ce modèle en essayant de parfaire les « administrations bureaucratiques ».

En effet, un peu partout dans le monde, et notamment en Europe, commencent à être posés des problèmes d'organisation, de fonctionnement, de contrôle, de coût et de financement des systèmes administratifs⁴ devenus cruciaux avec le choc pétrolier de 1973 ayant occasionné une grande période de crise économique. Dans un premier temps, les solutions envisagées ont consisté en des mesures traditionnelles qui seront intégrées à de nouvelles finalités macro-économiques en matière de réduction des dépenses publiques, de diminution du périmètre des actions de l'État, de la diminution de leur poids budgétaire et d'externalisation des activités publiques⁵. Dans un second temps, ce sont les modes d'organisation des bureaucraties d'État qui sont remises en cause⁶.

C'est ainsi que le début des années 80 a vu la déconstruction de la vieille bureaucratie wébérienne par les nouveaux modèles anglo-saxons se proposant de trouver la solution à la crise financière que connaissaient de nombreux pays. À cet effet, l'administration bureaucratique est pointée du droit comme responsable des déficits publics et de l'endettement, des problèmes d'effectivité et d'efficacité des politiques publiques attribuées aux administrations, des démotivations des agents publics, etc.⁷. Commence alors dans de nombreux pays comme les USA, la Grande-Bretagne, l'Australie ou la Suède un ensemble de réformes de l'organisation de l'Administration pour corriger ses « tares » identifiées. Les différentes solutions trouvées ou plutôt les nouveaux outils de gestion publique imaginés seront intégrés dans une doctrine globale nommée le New Public Management (NPM) s'inspirant de théories économiques et managériales mises en parallèle avec les différentes expériences de réformes mises en place par les pays anglo-saxons et qui seront systématisées

² Alistair Cole, « Où va la réforme de l'Etat en France ? » in Jean-Michel Eymeri-Douzans et Geert Bourckaert (dir.), *La France et ses administrations : Un Etat des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 533-534.

³ *Ibid.*, p. 534.

⁴ Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat : les reformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2008, p. 3.

⁵ *Ibid.*, p.23.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, p 3.

par l'OCDE⁸. Le NPM introduit une nouvelle forme de gestion publique basée sur une culture du résultat et de la performance et sur l'emprunt de pratiques et d'outils issus du secteur privé désormais appliqués au public. En effet, il s'agit de gérer l'État comme une entreprise en modifiant les objectifs de l'action publique et en adoptant les outils de gestion employés dans le secteur privé tels le contrôle interne, l'audit, l'approche par les risques, la gestion axée sur les résultats et l'évaluation ainsi qu'une version moderne de lutte contre la fraude et la corruption⁹. La nouvelle gestion publique est alors consubstantielle à un discours sur la productivité de l'État qui doit être réformée de fond en comble pour être efficace¹⁰.

C'est dans ce contexte de remise en question du modèle d'organisation wébérien de l'administration que la France va effectuer, elle aussi, dans les années 90 son « tournant néo-managérial »¹¹ avec les politiques de modernisation de l'État qui deviendront récurrentes au fil des gouvernements qui se sont succédé depuis.

Cependant, les jalons ont été posés dès la fin des années 60. En effet, dès cette époque s'est succédé toute une série de réformes de l'administration qui, bien que ne constituant pas forcément un ensemble parfaitement cohérent d'évolutions reflètent une refondation des services publics à l'aune d'un « nouveau management public¹². En 1968, le programme de réforme administrative « Rationalisation des choix budgétaires » (RCB) est le premier témoin d'une tentative d'introduction des techniques managériales dans l'administration. Les années 70, quant à elles, voient la création de certains droits des administrés avec l'institution du Médiateur de la République pour combattre la mauvaise administration de l'État, la création de Commission Nationale de L'Informatique et des libertés (CNIL) pour veiller au respect de la vie privée et des libertés individuelles ou publiques en matière d'informatique et de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour faire respecter le droit d'accès des administrés aux documents administratifs.

En 1982, c'est la naissance de l'Acte I de la décentralisation modifiant le fonctionnement de l'État français. L'évolution se poursuit avec le programme du Renouveau du Service Public de 1989 qui va tenter d'allier les principes de l'administration française aux outils inspirés des nouveaux modèles de gestion publique : la circulaire Rocard propose de

⁸ Organisation de coopération et de développements économiques.

⁹ Alain-Gérard Cohen, *La Nouvelle Gestion Publique : concepts, outils structures, bonnes et mauvaises pratiques*, 3^{ème} édition, Lextenso Editions, 2012, p.5.

¹⁰ Alistair Cole, « Où va la réforme de l'Etat en France ? », *op.cit.*, p. 537.

¹¹ Philippe Bezes, *op.cit.* p. 11.

¹² Annie Bartoli et Hervé Chomienne, « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? », *Informations sociales*, 2011/5 n° 167, p. 24-35.

substituer « une logique de responsabilité » à une « logique de procédure », promeut le développement des responsabilités et de l'autonomie des services et pose l'exigence d'une évaluation systématique des politiques publiques¹³.

Mais dans les années 90, on aura une remise en question beaucoup plus affirmée des grands principes qui caractérisaient l'organisation de l'administration française, sa gestion des dépenses et du personnel. C'est ainsi qu'en 1995, des commissions de réforme de l'État vont contribuer à mettre en place une politique de l'administration s'inspirant largement du NPM et instaurant « l'État - stratège » qui, au contraire de l'Etat-Providence, restreint son champ d'action. Un pas plus important de ce tournant managérial sera franchi avec la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), votée en 2001 et mise en œuvre en 2006, qui transpose maintenant de manière formelle les outils du NPM par sa logique de résultat, de performance et de réduction des dépenses publiques.

C'est avec, en toile de fond, cette mutation dans la façon de penser l'action publique ou les politiques publiques en général que se détache une nouvelle politique de réforme de l'État pilotée de 2007 à 2011 par l'ancien Président Nicolas SARKOZY sous le nom de *Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP)* qui va confirmer la logique de performance mise en étroite relation avec la réduction des dépenses publiques comme partie intégrante de la gestion publique. En effet, la RGPP a comme ultime ambition la réalisation d'économies en matière de dépense de fonctionnement et d'intervention : en témoigne sa monopolisation par le ministère du Budget.

La RGPP se propose alors de remédier au déficit public et à l'endettement par la recherche de la performance des politiques publiques, une performance qui se décline en deux axes : d'une part, des politiques publiques adaptées aux besoins ; d'autre part, un coût raisonnable¹⁴. En effet, la RGPP poursuit concomitamment ces deux objectifs apparemment contradictoires que sont la satisfaction des usagers et la réalisation d'économies à travers une triple exigence d'efficacité du fonctionnement de l'administration publique, de l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et de dégagement de marge d'économie dans la gestion des finances publiques. Il s'agit alors « de réaliser un examen stratégique de l'ensemble des dépenses budgétaires et fiscales de l'État et de ses opérateurs, et plus généralement d'éclairer les possibilités d'évolution de l'ensemble des dépenses publiques ; [

¹³ *Les grandes étapes de la réforme de l'Etat*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/grandes-etapes-reforme-etat.html>.

¹⁴ *Guide méthodologique du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique pour l'analyse des politiques publiques*, 2007.

ce qui] est destiné d'une part à augmenter la productivité et l'efficacité dans l'organisation et le fonctionnement des administrations d'État afin qu'elles réalisent des économies, d'autre part à optimiser l'allocation de l'effort financier de l'État sur les programmes d'action et d'intervention prioritaires, qui présentent le meilleur effet de levier entre leur coût et leur efficacité socio-économique »¹⁵. En effet, la RGPP se déployait en 3 étapes successives : elle passait d'abord en revue et analysait l'ensemble des politiques publiques par rapport à leur finalité, les attentes de ses bénéficiaires et la façon de procéder ; ensuite, elle passait à la phase de décision pour savoir s'il fallait les poursuivre, les reformater ou les supprimer ; enfin elle mettait en œuvre les décisions prises.

Il sera reproché à la RGPP, notamment par le parti socialiste, sa logique trop comptable et la méthode utilisée. En effet, la RGPP a suscité la controverse. D'une part à cause de ses coupes budgétaires drastiques et sa quête permanente d'économie à travers notamment son principe phare de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite en vue de réduire les effectifs de l'administration et par ricochet les coûts de fonctionnement . D'autre part à cause du pilotage vertical de sa mise en œuvre privilégiant les consultants privés plutôt que la compétence interne de l'administration, excluant la participation et la concertation avec les collectivités territoriales, le Parlement et les organismes sociaux et surtout marginalisant les agents publics voués, pourtant, à mettre en œuvre les mesures prises.

Aussi, le Parti Socialiste, une fois arrivé au pouvoir en mai 2012 avec l'actuel président François HOLLANDE, a-t-il mis sur pied son propre programme de réforme de l'État, *la Modernisation de l'Action Publique (MAP)*, destiné à remplacer la RGPP honnie par le nouveau régime. La MAP est censée constituer une rupture par rapport à la RGPP taxée de « réduction générale des politiques publiques » par l'ancien Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT¹⁶. La RGPP est alors considérée comme le symbole de l'intégration de plus en plus poussée de l'idéologie libérale dans l'administration publique, véhiculant la conception d'un État restreignant ses interventions dans le champ social et recentré sur ses missions régaliennes tournant ainsi le dos au modèle social français.

Symbolisant la rupture, la MAP laisse cependant perplexe et confus. Certes, comme marque de sa distanciation avec la RGPP, le pilotage de la MAP est confié au ministère de la

¹⁵ Guide méthodologique de la RGPP, *op.cit.*

¹⁶ Déclaration de Jean-Marc Ayrault, Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action publique, Hôtel de Matignon, Mardi 18 décembre 2012.

réforme de l'État, de la fonction publique et de la décentralisation et non au ministère du Budget pouvant faire penser à des objectifs autres que la recherche de réduction des dépenses publiques. En outre, l'accent mis sur la concertation avec les collectivités territoriales, le Parlement et les agents publics devant mettre en oeuvre les mesures semble indiquer qu'on change de méthode et que la MAP, contrairement à la RGPP, n'est pas une réforme pensée par le plus grand échelon de l'exécutif entouré de ses cabinets-conseils privés, mais qu'elle associe les « partenaires de l'État ». Il s'agit pour la nouvelle majorité politique au pouvoir de justifier de cette rupture, en rejetant aussi tout ce qui aurait pu rappeler la quête incessante de réduction des dépenses publiques qui était l'objectif premier, par ailleurs assumé, de la RGPP. Mais il n'en demeure pas moins qu'on a du mal à saisir la différence entre les objectifs de la MAP et ceux de la RGPP. Si l'amélioration de la qualité du service public et une meilleure satisfaction des usagers sont érigées en tant que finalités principales de la MAP à travers une recherche d'efficacité des politiques publiques (ce qui n'est pas nouveau par rapport à la RGPP), une quête de réduction des dépenses publiques ne voulant pas dire son nom est bien présente en filigrane.

Où se situe alors la nouveauté qui symboliserait à elle seule la rupture par rapport à la RGPP et qui infirmerait l'idée que la MAP ne continue pas dans la même lignée qu'elle ? Le cadrage de la MAP, comme l'a fait la RGPP en son temps, dans une problématique et un discours de Service Public vise-t-il à améliorer ses chances d'acceptation¹⁷ ? L'abandon de la RGPP se réduirait-il au « ôte-toi de là que je m'y mette ! » courant en politique ? L'évocation d'une nouvelle réforme a-t-elle servi à faire grimper les cotes de popularité aux dernières campagnes électorales des présidentielles ?

Tout porte à croire que la MAP poursuit avec le même objectif de réduction des dépenses publiques que la RGPP. Il faut dire qu'avec l'adoption du projet de loi portant ratification du Traité sur la Stabilité, la Coordination et la Gouvernance (TSCG) par le parlement français, la France se voit non seulement contrainte de rechercher à plafonner son déficit public à 3 % de son PIB et l'endettement à 60 % de celui-ci, mais aussi de ne pas dépasser un déficit structurel de – de 0,5 % du PIB sous peine de sanction du Conseil européen. Et si on n'irait pas jusqu'à affirmer comme certains que ce traité impose une politique de rigueur ou d'austérité budgétaire aux États européens, il n'en reste pas moins qu'il réduit la marge de manœuvre du gouvernement français qui se trouve bien obligé de mettre en place un plan de redressement budgétaire. Aussi, ne peut-il y avoir une rupture aussi

¹⁷ Alistair Cole, « Où va la réforme de l'Etat en France ? », *op.cit.*, p. 538.

« radicale » avec la RGPP telle que le gouvernement veuille bien le faire croire.

De fait, le rapport d'évaluation commandé par l'ancien Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT devra reconnaître que les mesures préconisées par la RGPP n'étaient pas mauvaises en soi, mais que cette dernière pêchait plutôt par la méthode utilisée. De manière un peu caricaturale, on pourrait déduire que c'était plutôt la forme qui posait problème et non le fond. En effet, cette impression sera perceptible dans le discours de l'ancienne Ministre de la Réforme de l'État, Marilyse LEBRANCHU, qui fustigera de manière véhémence la méthode utilisée par la RGPP mais ne sera pas aussi critique à propos de ses mesures. En effet, il semble que l'objectif poursuivi par la MAP, à savoir le redressement des finances publiques, reste inchangé : en témoigne le discours du premier ministre de Jean-Marc AYRAULT du 18 décembre 2012, suite à la première réunion du Comité Interministériel. En effet, ce dernier affirme que le gouvernement veut « construire les finances publiques », il s'agit pour les acteurs publics de « maîtriser la dépense » et surtout de « dépenser mieux et plus efficacement » rappelant la volonté de « rendre un meilleur service au moindre coût » affichée par la RGPP. On retrouve alors cette idée d'une gestion publique performante à travers le cadre d'une réduction des dépenses publiques inhérentes au New Public Management et à la RGPP. D'ailleurs, Jean-Marc AYRAULT avoue qu'en dépit du profond attachement du gouvernement à la conception à la française du service public, cela ne doit surtout pas « empêcher de porter un regard clairvoyant sur l'usure parfois, la sédimentation souvent et l'inadaptation de certaines de nos politiques publiques » et en ce sens le gouvernement doit consentir un effort « pour réduire la dette, réduire les déficits, améliorer nos comptes publics ».

Alors, la MAP misera tout son apport nouveau par rapport à la RGPP sur la méthode et le dispositif de pilotage de la Réforme. Aussi la MAP revisitera-t-elle « l'héritage méthodologique » que lui a laissé la RGPP en corrigeant ses défauts et en y apportant des solutions nouvelles. Une fois les erreurs qui, peut-être, coutèrent la vie à la RGPP corrigées, la MAP poursuivra le même travail que la RGPP en explorant dans une large mesure ses anciens grands chantiers, les complétant, les améliorant pour arriver à une parfaite maîtrise des dépenses publiques. De ce constat découle notre hypothèse que la MAP est une version « épurée » de la RGPP.

Étant dans un contexte d'alternance politique, il sera intéressant de découvrir comment la Droite et la Gauche avec des idéologies normalement opposées s'entendent sur les préceptes de la nouvelle gestion publique. Il faut dire que le débat idéologique sur la nouvelle

gestion publique, au-delà de sa dimension plutôt technique, a souvent mis le curseur sur l'opposition, du moins officielle, gauche-droite en la matière. En effet, pour certains la nouvelle gestion publique tire sa source du néolibéralisme : ils montrent alors du doigt les expériences de réduction linéaire des dépenses publiques, les privatisations, les dérèglementations, les mises à pied des fonctionnaires avec comme effets négatifs le chômage et les crises sociales¹⁸. Les courants de Gauche se sont alors révoltés contre ces attaques contre l'Etat-Providence. D'où les critiques de la Gauche sur la « réduction des politiques publiques » de l'ère Sarkozy. Cependant, l'expérience actuelle semble nous montrer une entente idéologique entre la Gauche et la Droite sur le contenu de la réforme de l'État.

Pour réaliser ce travail, nous avons dû opérer des choix méthodologiques. Puisqu'il s'agissait d'analyser la dimension de rupture ou de continuité de la MAP avec la RGPP, nous nous sommes, inscrites dans une approche comparative afin de pouvoir établir des parallèles ou des différences entre les deux réformes. Dans le cadre de notre démarche comparative, nous n'avons, évidemment, pas pu faire l'impasse sur une méthode descriptive afin d'identifier et de relever les différentes mesures et procédés utilisés. Cependant, cette démarche descriptive a été associée à une approche beaucoup plus contextualisée et analytique afin de pouvoir rechercher les raisons de certains évolutions et changements constatés de la RGPP à la MAP. Il nous faut préciser aussi que bien qu'ayant utilisé les rapports d'évaluation de la RGPP pour pouvoir trouver le fil conducteur expliquant les mesures de la MAP, notre propos ici n'était pas d'évaluer les deux réformes (ce qui aurait été, par ailleurs, impossible vu que la MAP est en cours).

Toutefois, la démarche choisie a quand même été restreinte par le fait qu'il nous était impossible de traiter dans leur intégralité des centaines de mesures spécifiques à chaque réforme. Nous avons, alors, opté pour l'analyse des grands axes stratégiques de chaque réforme. En outre vu que la MAP est une réforme en cours d'exécution, la comparaison n'a concerné que les éléments connus au moment de la recherche. Ainsi nous ne sommes pas à l'abri d'une éventuelle remise en question de certains points par des mesures ultérieures.

Nous avons divisé notre travail de recherche en deux grandes parties. Dans notre première partie traitant de la quête commune de réduction des dépenses publiques des deux réformes, nous nous sommes attelées dans un premier chapitre, à analyser la rationalisation de l'action publique à travers les transformations des structures administratives avant de nous

¹⁸ Marc Hufty (*dir.*), *La pensée comptable : Etat, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique*, Collection Enjeux, PUF, 1998, p.29.

intéresser dans un second chapitre aux actions incitatives sur les agents publics afin d'améliorer leur productivité.

Dans la seconde partie de notre exercice académique, il s'agissait de nous intéresser de plus près aux améliorations que la MAP a pu apporter à la méthodologie de la RGPP. Aussi avons-nous mis l'emphase dans un premier temps sur les défauts du dispositif de pilotage de la RGPP afin d'analyser les modifications que la MAP y a apportées pour ensuite insister, dans un second temps, sur les différences de stratégies de communication entre la RGPP et la MAP.

PREMIERE PARTIE.-

DE LA RGPP A LA MAP : UNE QUETE EPERDUE DE REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES SUR FOND D'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Il est de ces réalités auxquelles les hommes d'État sont confrontés et qu'ils doivent affronter : l'augmentation de la dette publique, variable déterminante de tout programme politique ! Aussi, les différentes réformes de ces dernières années ont-elles été toutes marquées du sceau de ce variable. La réduction des dépenses publiques, le redressement des comptes de l'État sont devenus une priorité des gouvernements. Ainsi, cette priorité constitue la trame ou le fil conducteur de la RGPP et de la MAP. En effet, de la RGPP qui voulait « diminuer la dépense publique tout en renforçant l'efficacité et la qualité de l'action publique » à la MAP qui veut « rénover profondément le modèle français du service public français alliant cohésion sociale et performance et mettre en œuvre [un] effort inédit de redressement [des] finances publiques », les discours ne changent pas et restent les mêmes. L'enjeu est de part et d'autre d'arriver à faire mieux avec moins, en somme être économe tout en étant performant. Atteindre ce double objectif est devenu aujourd'hui plus que pressant avec, d'un côté, les engagements internationaux de la France dans le cadre du pacte budgétaire européen et de l'autre, avec les exigences de performance faite à l'administration alors de l'entrée en vigueur de la LOLF qui inculque une culture d'efficacité et d'efficacité de la dépense publique.

Aussi n'est-il guère étonnant que les mesures mises en place tant par la RGPP que par la MAP tendent vers ce double but. Dans cette quête commune, les stratégies de fond de la RGPP et de la MAP ne divergent pas : elles se ressemblent, se rencontrent et s'entrelacent au-delà des annonces de rupture de la MAP d'avec la RGPP. Elles se cristallisent dans la poursuite d'une rationalisation de l'action publique (Chapitre I) et d'un rendement optimal de l'agent public (Chapitre II).

CHAPITRE I.- RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Dans la logique économique de base, la nécessité de réduction de ses dépenses se traduit normalement par une rationalisation de ces dernières. C'est cette même logique qui va guider les réformes proposées par la RGPP et la MAP. Il s'agit d'organiser l'action publique de manière efficace et rationnelle : suppression d'organismes inutiles, chasse aux doublons, réorganisation et allègement des structures de l'État, simplification des procédures, modernisation de la gestion publique...le paysage institutionnel français, pas particulièrement connu pour sa lisibilité, est le théâtre de nombreux bouleversements. Comme disait l'ancien Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT, « Il s'agit en effet d'une remise à plat ordonnée, cohérente, intelligente, de l'action publique »¹⁹. C'est en ce sens que la réorganisation des structures administratives (Section 1) et la simplification de l'action publique (Section 2) vont fournir à la MAP et la RGPP des mécanismes pouvant leur permettre, selon les différents rapports, de dégager des économies très substantielles.

Section1- Réorganisation des structures administratives

Il n'est guère anormal qu'une politique de réforme ou de modernisation de l'État porte une attention particulière à l'organisation des structures administratives toujours pointée du doigt, à tort ou à raison, comme l'une des principales responsables des maux dont souffre l'administration publique. La RGPP tout comme la MAP n'ont pas fait exception en la matière. Aussi les structures administratives seront-elles réorganisées en conformité avec la logique budgétaire sous-tendant ces deux réformes : les structures centrales seront réaménagées (§1) tout comme celles de l'administration territoriale (§2) étant donné que, pour reprendre le Premier Ministre François FILLON, « la réforme de l'administration territoriale préfigure l'administration de demain »²⁰.

¹⁹ Déclaration de Jean-Marc Ayrault, *op.cit.*

²⁰ Discours du Premier Ministre François Fillon, *La Réforme de l'administration territoriale : l'Etat en mouvement*, à la Défense, 16 novembre 2009.

§1- Réaménagement des administrations centrales

Les administrations centrales ont connu un profond bouleversement depuis la RGPP. Il y a eu des transferts de compétences entre ministères, au sein des ministères et entre ceux-ci et leurs opérateurs, complétés par des externalisations²¹ ; cependant le mouvement de réaménagement des administrations centrales est dominé par un souci de rationalisation du coût de ces structures à l'État. Aussi l'accent sera-t-il mis sur la manière de diminuer leur nombre et le coût de leur fonctionnement. C'est ainsi que de la MAP à la RGPP le réaménagement des administrations centrales est principalement caractérisé par un effort de réduction du nombre de ces structures (A) et la mutualisation des principales fonctions de support (B).

A) Un effort de réduction du nombre des structures administratives centrales

La refonte de l'organisation de l'administration centrale témoigne d'une quête incessante de simplification passant par le rapprochement et le décloisonnement des structures dans le double objectif d'efficacité au moindre coût. De fait, cette réorganisation est principalement caractérisée par la réduction du nombre de ces structures : marque de cette rationalisation des dépenses publiques inhérente à la RGPP et la MAP. Dans cette optique, la RGPP s'est particulièrement attaquée aux directions d'administration centrale des ministères qui ont vu leur nombre diminuer par des fusions ou des suppressions. Rien qu'au cours de l'année 2009, le nombre de directeurs a été réduit de 10 % en passant de 190 à 168²².

En effet, deux ministères ont principalement été touchés par ces restructurations : l'ancien Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, devenu désormais le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, a vu son organigramme complètement bouleversé en passant de 35 directions d'administration centrale à 5 grandes directions techniques auxquelles s'ajouteront 2 nouvelles structures dont un Secrétariat général et un Commissariat Général au

²¹ Rapport des Inspections générales de l'Administration, des Finances, des affaires sociales sur le *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, septembre 2012, Annexe 9, p.1.

²² RGPP, 3^{ème} rapport d'étape, février 2010.

développement durable tandis que le Ministère de la Culture et de la Communication, de son côté, est passé de 10 directions à 3 directions de métier et un Secrétariat Général.

D'autres ministères connaissent un sort plus ou moins similaire se traduisant par le regroupement de leurs directions d'administration centrale dans le souci affiché de rendre plus cohérentes leurs actions. C'est ainsi que la Direction Générale des Politiques Agricoles, Agroalimentaire et des Territoires est créée au Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt à partir de la fusion de sa Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et de sa Direction Générale des Politiques Economique, Européenne et Internationale pour pouvoir renforcer la cohésion de certaines actions au niveau de la politique agricole communautaire. Quant à l'ancien Ministère du Travail, on y a constitué une nouvelle Direction Générale de la Cohésion Sociale à partir du regroupement de la Direction Générale de l'Action Sociale et de quatre autres structures²³ intervenant dans le même champ, dans le but de rapprocher les différents services dispersés œuvrant dans le domaine de la cohésion sociale en faveur des populations les plus vulnérables pour de meilleurs résultats.

Le ministère de l'Économie et des Finances, lui, a vu la fusion de la direction générale des entreprises, de la direction du tourisme et de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales pour la création d'une unique Direction générale de la compétitivité, de l'industrie devenant ainsi le seul interlocuteur central des entreprises, mais encore celle de l'Institut national de statistique et des études économiques (INSEE) avec le Service des études et des statistiques industrielles (SESSI) et enfin la fusion de sa Direction Générale des Impôts avec la Direction Générale de la Comptabilité Publique du Ministère du Budget donnant naissance à la direction Générale des finances publiques relevant désormais du ministère du Budget et réunissant leurs deux compétences.

Aux Affaires étrangères sont nées, d'une part, la Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats à partir de la fusion de l'ancienne Direction Générale de la Coopération internationale et du Développement, de la Direction des Affaires Economiques et des services économiques de la Direction des Nations-Unies dans le souci d'une meilleure appréhension par le ministère des enjeux liés à la mondialisation en matière économique, culturelle et sociétale et, d'autre part, la Direction de l'Union Européenne qui est le regroupement de l'ancienne Direction de la Coopération Européenne et le Service de

²³ Le Service aux droits des femmes et à l'égalité, la Délégation interministérielle aux femmes, la Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire et la Délégation interministérielle aux personnes handicapées.

Politique Etrangère et de Sécurité Commune, chargée du suivi des politiques communes, des relations avec les institutions communautaires, des relations extérieures de la Communauté et de l'Union européenne, ainsi que de la politique étrangère et de sécurité commune²⁴.

La direction de la vie associative et la direction de la jeunesse et de l'éducation populaire sont fusionnées au Ministère de la Jeunesse et des Solidarités actives.

Des ministères seront moins touchés par ces mesures de réduction des directions d'administration centrale comme les ministères de l'Éducation Nationale, de la Justice ou de l'Intérieur. Mais ils subissent, toutefois des réorganisations de leurs services centraux se traduisant notamment par d'autres types de transformation de leurs administrations centrales ou par des transferts internes de compétences, notamment entre directions de métier et secrétariat général²⁵²⁶. C'est par exemple le cas du Ministère de l'Intérieur qui se voit confier l'autorité fonctionnelle de la gendarmerie nationale, du ministère du Budget à qui est transférée la direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) ou encore du ministère de la Justice qui, au niveau de son administration centrale, cherche à optimiser ses moyens à travers la rénovation des fonctions transversales dans le cadre d'un secrétariat général afin de renforcer la coordination et le fonctionnement du ministère.

Quant au Ministère de la Défense, son administration centrale est transformée notamment par son regroupement sur un site unique qui est supposé renforcer sa cohésion et permettre d'améliorer sa gouvernance, par la création de divers comités de direction devant conduire à une clarification des responsabilités en son sein et permettre la soutenabilité budgétaire des programmes d'investissement et par une politique d'élimination de structures exerçant des fonctions parallèles, particulièrement en matière de communication, d'achats, de finances et d'immobilier.

Au-delà de la suppression ou de la fusion des directions d'administration centrale dans les ministères, ce mouvement de réduction des structures administratives s'étend aussi dans d'autres secteurs avec la fusion d'inspections ou de services de contrôle : rassemblement en une inspection générale unique de trois inspections spécialisées (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse) au ministère de la Justice,

²⁴ <http://www.allgov.com/fr/departments/ministère-des-affaires-étrangères-et-du-développement-international/direction-de-lunion-européenne?agencyid=5..>

²⁵ Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, *op.cit.*, Annexe 9, p.2.

fusion du corps des Mines et du corps des Télécommunications, de l'Énergie et des Technologies au sein d'un Conseil général de l'industrie au Ministère de l'Économie et des Finances, suppression de l'inspection générale du tourisme en vue de confier ses missions au contrôle général économique et financier, fusion des inspections du travail, regroupement de 7 corps d'inspection au ministère de la Culture.

La MAP, contrairement à la RGPP, ne va pas insister sur ce terrain de la réorganisation des directions d'administration centrale des ministères, déjà largement exploité par la RGPP. Par contre, elle la rejoindra sur celui des commissions administratives à caractère consultatif. En effet, il s'agira pour ces deux programmes de réforme de faire la chasse aux commissions « parasites » et superflues dans une optique de réduction des dépenses publiques mettant ainsi un terme au gaspillage des deniers publics par des organismes coûtant cher à l'État, mais d'aucune utilité. En effet, la RGPP a initié un travail de recensement de plus de 900 commissions administratives et de documentation de leur activité afin de justifier ou non leur existence.

Au demeurant, par une circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation, le premier ministre François FILLON incitait les ministres à limiter le nombre de ces commissions et à supprimer celles qui sont inutiles. C'est ainsi que de 2007 à 2009, près de 225²⁷ de ces commissions ont été supprimées tandis qu'une centaine le sera entre 2009 et 2011²⁸. Cette chasse aux *comités Théodule*²⁹ est présentée par le premier ministre François FILLON comme un moyen de « moderniser l'organisation de la concertation afin de la soustraire aux pesanteurs du formalisme, combattre son émiettement entre de multiples instances qui se doublent et se chevauchent »³⁰. Le gouvernement de Jean-Marc AYRAULT va reprendre la main et continuer sur la même lancée par la décision d'entrée de jeu, lors du lancement de la MAP, de la suppression de 101 commissions consultatives dont l'utilité n'était pas suffisamment prouvée en attendant de nouvelles suppressions, de fusionnements et d'éventuelles réorganisations d'autres organismes par la suite. Le nombre d'organismes ainsi éliminés représente 15 % des commissions rattachées aux différents ministères et était supposé passer à 25 % en juin 2013 en attendant les autres vagues de suppressions

²⁷ RGPP, 3^{ème} rapport d'étape au Président de la République de février 2010, « Un Etat mieux organisé, une administration plus efficace, des politiques publiques plus performantes : la dynamique de la RGPP produit des résultats concrets », p.8/21

²⁸ *Un cinquantaine de comités Théodule supprimées en 2011*, <http://www.acteurspublics.com/2011/11/04/une-cinquantaine-de-comites-theodule-supprimes-en-2011>.

²⁹ Expression inventée par Charles de Gaulle en 1963 pour faire référence à l'inutilité de ces commissions.

³⁰ Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la modernisation de la consultation.

supplémentaires. De fait, lors du troisième CIMAP du 17 juillet 2013, 68 commissions consultatives ont fait l'objet de suppression ou de fusion portant ainsi le taux de commissions supprimées au 25 % promis. Ainsi, la MAP passera, elle aussi, un coup de balai dans le paysage des commissions consultatives pour ne laisser subsister que les organismes répondant à un véritable besoin.

Par ailleurs, pour un débroussaillage plus complet du paysage des structures administratives, la MAP a étendu son effort de réduction du nombre de structures administratives aux agences et opérateurs de l'État. Lors du second CIMAP, une quinzaine d'opérateurs ayant des missions complémentaires ont été fusionnés, réintégrés à l'administration centrale ou supprimés. Par exemple, il était prévu que le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et le ministère de l'égalité des territoires et du logement créeraient au 1er janvier 2014 le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), qui regrouperait 11 structures existantes tandis que le Ministère de l'Artisanat, du Commerce et du Tourisme, de son côté, prévoyait de réintégrer les missions de l'agence nationale des services à la personne (ANSP) au sein de son administration centrale depuis fin 2013. Sur la même lancée, il a été confié au Contrôle Général Economique et Financier la tâche d'évaluer les organismes de petite taille de moins de 50 agents, soit à peu près 200 structures, afin d'identifier en lien avec les ministères concernés des regroupements, des réorganisations ou des suppressions possibles. En outre, pour lutter contre le foisonnement rapide de ces opérateurs, leur création est désormais encadrée.

Cependant, parallèlement à cet effort de réduction des structures centrales des ministères consenti dans une dimension plus ou moins importante selon le secteur pris en compte ou le programme de réforme considéré, il y a également une réflexion qui dépasse le champ strictement ministériel pour s'intéresser à la manière de regrouper des services communs à tous les ministères par la mise en place de nouvelles structures centrales.

B) Mutualisation des fonctions de support des ministères

Au-delà d'une démarche de dépistage de structures inutiles ou de structures pouvant être regroupées obéissant souvent à une logique de spécialisation ministérielle, la réorganisation des structures centrales laisse aussi la place à la logique de coordination interministérielle vue

comme source d'efficacité et de réduction des dépenses. C'est ainsi que dans cette quête perpétuelle d'économies importantes par la réduction des dépenses de fonctionnement, la RGPP a mis le cap sur les fonctions de support des ministères. Il s'agit alors pour la RGPP de mutualiser les fonctions de support communes aux ministères particulièrement en matière d'immobilier, d'achats, de paie des agents et d'informations permettant ainsi de parvenir à des économies chiffrées à plusieurs millions d'euros. En effet, avec les seules mesures portées par le ministère du Budget en matière de politique immobilière de l'État et de ses opérateurs et de politiques d'achats de l'État, étaient attendues en 2013 par le gouvernement d'alors respectivement 415 millions et 1 milliard d'euros d'économie³¹. Par ailleurs, cette mutualisation est à la fois vue comme une source d'économie et une source d'amélioration de la qualité des services offerts à l'utilisateur. C'est pourquoi, chacun des ministères, comme le rapporte le ministre du Budget Éric WOERTH dans le second rapport d'étape du 13 mai 2009, doit alors remettre à plat l'organisation de ses fonctions de support, en cohérence avec ces projets interministériels dans les domaines précités³². La MAP va emprunter les mêmes pas que la RGPP en exploitant ces mêmes chantiers de modernisation interministériels à savoir la fonction financière, la politique immobilière et la politique d'achat de l'État en y associant plus étroitement les opérateurs.

C'est en ce sens que des structures centrales vont être mises en place par la RGPP pour gérer ces questions transversales. Elles seront par la suite renforcées par la MAP.

En matière d'achats de l'État, est mise sur pied par la RGPP une nouvelle structure interministérielle en 2009, le Service des achats de l'État (SAE), qui est désormais l'organisme appelé à s'occuper d'un certain nombre de marchés interministériels pour éviter l'augmentation des prix due à la dispersion des acheteurs et la multiplication des actes d'achats. Cette structure n'est pas, pour autant, vouée à concentrer entre ses mains tous les achats courants de l'État. Pour mener à bien sa mission, cette structure doit réussir le pari de réunir les acheteurs des administrations pour une conception conjointe de marchés au contour plus étendu afin de coordonner les achats tant au niveau central que régional.

En outre, elle a élaboré une méthode et des outils communs devant être utilisés par tous les acheteurs tout en leur proposant des formations véhiculant ainsi une culture de la

³¹ Rapport d'information N° 4019 sur l'évaluation de la Révision Générale des Politiques Publiques enregistré à l'Assemblée Nationale le 1^{er} décembre 2011, p. 144.

³² RGPP, *2^{ème} rapport d'étape au président de la République du 13 mai 2009*, « L'Etat se réforme: la RGPP produit des résultats tangibles » p. 1/12.

performance des achats et une professionnalisation de la fonction. Cependant la Cour des comptes décrètera que les bénéfices de cette mesure ne sont tirés qu'en partie³³. Selon le gouvernement d'Ayrault, cela tient au fait que la fonction achat est insuffisamment valorisée et que le mode de pilotage du SAE laisse persister des organisations et une professionnalisation très disparates d'un ministère à l'autre et dans leurs établissements, lesquels n'ont été que plus tardivement associés à cette démarche³⁴. C'est pourquoi la MAP se propose de corriger ces failles. Pour autant, elle n'apporte pas d'innovations majeures en la matière si ce n'est que l'extension de la SEA aux établissements publics et à tous les achats communs des ministères.

À l'instar de la RGPP qui associait la politique des achats de l'État avec les objectifs politiques tels que l'accès des PME à la commande publique, l'insertion sociale et la préservation de l'environnement, la MAP propose, elle aussi, non seulement la prise en compte, dans la politique d'achat, du soutien à l'innovation, à l'emploi des personnes les plus éloignées du travail et au développement des petites et moyennes entreprises (PME) en facilitant leur accès à la commande publique, mais aussi la prise en compte de l'objectif de développement durable. La MAP insiste, tout comme la RGPP, sur une professionnalisation de la fonction achats dans les ministères, les services déconcentrés et les établissements publics. Ce processus, comme sous l'ère RGPP, tourne autour de définition et de diffusion de méthodes, de processus et d'outils homogènes ; de nouvelles formations proposées aux acheteurs et aux cadres responsables d'entités acheteuses ; du perfectionnement des systèmes d'information des achats et de sécurisation des processus en lien avec Chorus (que nous allons voir ultérieurement). Ce renforcement de la professionnalisation est censé permettre de réaliser une économie de 2 milliards d'euros d'ici à 2015 sur l'ensemble de leurs achats, à l'exception des achats de défense et de sécurité³⁵.

Dans la même veine que la création de la SAE, la RGPP, en matière de gestion et de comptabilité de l'État, a mis en place le programme Chorus qui réunit dans une même application informatique tous les acteurs de la chaîne de la dépense de l'État dans l'objectif de centraliser les dépenses publiques afin d'en favoriser un meilleur suivi et un meilleur contrôle. Ce programme sera étendu à la fin de l'année 2011 à tous les ministères et les services déconcentrés. Cette mesure, à part le fait de sécuriser et de favoriser la transparence des

³³ CIMAP du 2 avril 2013, *Une stratégie d'achat public plus cohérente et plus efficace*.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

comptes publics, permet de faire des économies car permettant de réduire les effectifs de 3500 ETP³⁶. Le gouvernement de Jean-Marc AYRAULT a décelé des difficultés dans le pilotage de l'organisation des structures du chorus, aussi a-t-il jugé nécessaire de renforcer ce programme. Pour ce faire, ce renforcement s'appuiera sur une mission confiée à l'inspection générale des finances (IGF) qui doit évaluer l'efficacité et l'efficience de la chaîne budgétaire et comptable au regard des nouvelles organisations financières mises en place au niveau central et territorial³⁷.

En matière immobilière, le Service France Domaine de la DGFIP va gagner en ampleur avec la RGPP en endossant à toute seule la fonction de propriétaire de l'État autrefois dispersée entre plusieurs instances. La centralisation de cette fonction a pour objectif d'améliorer la performance de l'immobilier de l'État par la réduction des coûts des locaux de l'État tout en permettant leur adéquation aux missions des administrations. De ce fait, ce service a d'abord ciblé son action sur le recensement du patrimoine mobilier de l'État pour ensuite, à partir de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI), en tirer profit et optimiser sa gestion à travers notamment la diminution des espaces occupés par les administrations, les regroupements de certaines administrations sur des sites tant au niveau central (exemple du Site de la Défense qui abrite les administrations des Ministères de la Défense et de l'Écologie) qu'au niveau déconcentré et la vente du patrimoine non absolument nécessaire pour aider à payer les dettes de l'État. La MAP va renforcer cette politique immobilière en consolidant ses principes et ses acquis, en dépassant les insuffisances constatées et en solidifiant les instruments initiaux³⁸. En effet, France Domaine sera dotée des outils informatiques nécessaires à une meilleure connaissance du parc immobilier de l'État et à la professionnalisation de son action. En outre, les regroupements des administrations vont continuer à l'instar du regroupement de la plupart des services du Premier ministre et de sept autorités administratives indépendantes dans un même ensemble immobilier sur le site Ségur-Fontenoy. La gestion du parc immobilier, quant à elle, devra désormais tenir compte de l'accessibilité des bâtiments et de leur performance énergétique.

L'un des autres champs importants de mutualisation inauguré par la RGPP touche les systèmes d'information et de communication (SIC). En effet, va être mise sur pied une

³⁶ RGPP, 3^{ème} rapport d'étape au Président de la République de février 2010, « Un Etat mieux organisé, une administration plus efficace, des politiques publiques plus performantes : la dynamique de la RGPP produit des résultats concrets », p.18/21.

³⁷ CIMAP du 02 avril 2013, *La transformation de la fonction financière de l'Etat*.

³⁸ Relevé des décisions du CIMAP du 18 décembre 2013, p. 9.

direction interministérielle des systèmes d'information de communication (DISIC) en février 2011 par la RGPP dans l'objectif d'élaborer un cadre commun de gestion et d'évolution des SIC et de piloter les transformations nécessaires. Son action se structure autour de 4 axes importants : la création d'un cadre stratégique commun pour le développement des systèmes d'information et de communication, la promotion des logiques de mutualisation d'opérations à caractère transversal, la mise en place d'un cadre commun de gestion de la performance de la fonction SIC, l'optimisation de la conception et la gouvernance des projets importants³⁹. L'activité de la DISIC à travers ces différents champs d'action par la combinaison des opérations de mutualisation et de transformation des pratiques permettrait d'économiser, selon le gouvernement, environ 50 millions d'euros par an dès 2013, pour atteindre à terme une économie de 300 millions d'euros⁴⁰. Aujourd'hui, la DISIC joue un rôle primordial dans le dispositif de la MAP et a rejoint le Secrétariat Général de la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Elle a élaboré au début de l'année 2013, de concert avec les responsables informatiques des ministères, le cadre stratégique commun du système d'information de l'État pour pouvoir fixer un cadre commun de transformation des systèmes d'information à l'échelle interministérielle. Ses axes d'action ont quelque peu changé de nom avec la MAP mais restent dans le fond les mêmes : l'orientation de tous les acteurs SIC de l'État, par la définition de normes et référentiels et par l'impulsion de pratiques innovantes, le pilotage de la performance et de la maîtrise des risques en améliorant la visibilité sur les coûts et la valeur des projets des systèmes d'information, la conduite des opérations de mutualisation entre les administrations de l'État, l'accompagnement et le conseil des ministères, des opérateurs et des acteurs SIC⁴¹.

En ce qui a trait à la fonction transversale de la paie des agents de l'État, est mis en place l'Opérateur National de Paye (ONP), déjà créé antérieurement au lancement de la RGPP par un décret du 15 mai 2007, qui est un service à compétence nationale rattaché à la DGFIP et à la DGAFP ayant pour mission de traiter la paie de l'ensemble des agents de l'État à travers la mise en place d'un logiciel réunissant tous les systèmes de paie de tous les ministères. Cette structure était supposée conduire à l'horizon 2016 à des gains de 3800 ETP⁴². Cet organisme sera dans un premier temps gardé par la MAP pour ensuite être abandonné

³⁹ RGPP, 5^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011, « note de synthèse », p.14/20.

⁴⁰ RGPP, 6^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques de décembre 2011, « Améliorer l'efficacité des fonctions support », page 2/8.

⁴¹ Présentation du DISIC sur le portail de la Modernisation de l'Action Publique.

⁴² RGPP, 3^{ème} rapport d'étape de février 2010, « Un Etat mieux organisé, une administration plus efficace, des politiques publiques plus performantes : la dynamique de la RGPP produit des résultats concrets », p.18/21.

en janvier 2014 à cause du coût du projet et des difficultés de sa mise en place.

Mais une réforme de l'État ne peut se réduire à une réforme de ses administrations centrales sans repenser l'organisation de l'exercice de l'action publique au niveau territorial: c'est pour cette raison qu'à la réorganisation des administrations centrales est couplée une réorganisation de l'administration territoriale.

§2- Mutations de l'administration territoriale

Les mutations de l'administration territoriale se déclinent en une double réforme de la déconcentration et de la décentralisation. Quoique ces deux faces d'une même médaille semblent ne jamais être élaborées de manière synchronisée, elles ne restent pas, cependant, sans d'étroites relations. Sous l'ère de la RGPP et de la MAP, l'administration territoriale offre le spectacle d'une administration cherchant, parfois de manière laborieuse, les moyens de mettre fin à l'émiettement de son action pour plus d'efficacité à un moindre coût pour les caisses de l'État. C'est ainsi que la réforme territoriale de ces deux programmes tend vers une unité d'action de l'administration déconcentrée de l'État (A) et une cohésion de l'action des collectivités territoriales (B).

A) Vers une unité d'action de l'administration déconcentrée de l'État

La réforme de l'administration déconcentrée se caractérise par une volonté de renforcer l'unité d'action de l'État, ce qui impose une organisation des services déconcentrés plus « lisible », moins cloisonnée, une distribution des compétences et une clarification des rôles.

Dans le cadre de la RGPP, cette réécriture de l'administration déconcentrée de l'État est impulsée par la REATE. Cette réécriture est gouvernée par des principes qui se déclinent en terme d'amélioration du service rendu au public par le regroupement des services et le rassemblement des compétences, d'une meilleure prise en compte de la décentralisation et du renforcement des services de l'État sur les missions prioritaires, d'une meilleure association des différentes cultures et compétences ministérielles, de la suppression des doublons et du

renforcement de la mutualisation des fonctions support ⁴³. Cette réforme touche particulièrement à l'aspect organisationnel des administrations déconcentrées tant au niveau régional que départemental qui se voient fortement restructurées et aux relations entre préfet de région et préfet de département.

Le nouveau schéma organisationnel proposé, au niveau de la structuration des services déconcentrés, suit le même mouvement que celui observé au niveau des administrations centrales. En effet, il se traduit également par un décloisonnement des services passant par une forte réduction des structures. Ce phénomène aboutit à un resserrement des services déconcentrés qui encourage ainsi une forte mutualisation des fonctions de support telle qu'elle était déjà expérimentée au niveau central. Et cette forte mutualisation s'observe notamment en matière immobilière où les préfets de département doivent proposer des réorganisations des services déconcentrés qui suivent les SPSI départementaux validés par le préfet de région en conseil d'administration régionale pour mettre en place la mutualisation immobilière⁴⁴.

À l'échelon régional, on observe particulièrement une réduction des services régionaux obéissant à une logique de mutualisation des services de ces structures. C'est ainsi que par une circulaire du 7 juillet 2008⁴⁵, le nombre de structures régionales passe de 22 à 8 hormis dans les régions spécifiques comme l'Île-de-France, la Corse et les régions d'outre-mer où ce nombre peut être adapté. Cette restructuration a pour origine la fusion et le regroupement d'anciennes directions obéissant à une logique où les compétences des directions épousent les nouveaux contours ministériels. Parmi ces 8 structures, on retrouve une qui constitue la figure véritablement nouvelle du paysage institutionnel régional : l'agence régionale de santé (ARS), établissement public de l'État à caractère administratif, qui regroupe les missions en matière de santé.

Ce nouveau schéma organisationnel permettrait aux structures régionales de mieux exercer leurs tâches de pilotage des politiques publiques. En effet, le pilotage des politiques publiques est désormais régional, et sa mise en œuvre se fait à l'échelon départemental, au plus près du terrain, au contact des administrés⁴⁶. Outre ces modifications, les compétences du Secrétariat Général pour les affaires régionales sont étendues notamment en matière

⁴³ Discours du Premier Ministre François Fillon, *op.cit.*

⁴⁴ Nicolas Kada et Isabelle Muller-Quoy, « Réforme de l'administration territoriale de l'Etat : les ratés de la REATE », *AJDA*, 2011, p.765 et ss.

⁴⁵ Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements.

⁴⁶ *Ibid.*

d'organisation des mutualisations de fonctions support traduisant ainsi la volonté de cette réforme de développer la mutualisation au niveau régional.

Quant à l'échelon départemental, contrairement au schéma organisationnel régional reposant sur les nouveaux découpages ministériels, sa réorganisation repose plutôt sur une logique interministérielle afin de pouvoir répondre aux besoins des citoyens sur les territoires⁴⁷. C'est en ce sens que les regroupements de plusieurs anciennes directions départementales donneront jour 2 ou 3 directions interministérielles selon la taille du département. Ces nouvelles directions interministérielles seront placées sous l'autorité directe des préfets de département et auront pour tâche, selon le décret du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, de « mettre en œuvre sous l'autorité du préfet de département des politiques définies par le gouvernement dont le pilotage et la coordination sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales ».

Par ailleurs, l'organisation départementale se trouve aussi modifiée par l'apparition d'unités territoriales (UT) de directions régionales qui remplacent des structures départementales actuelles qui ne sont pas intégrées aux directions départementales : c'est le cas par exemple pour la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (principalement ex-direction départementale du travail et de l'emploi) et pour la direction régionale des affaires culturelles (ex-service de l'architecture et du patrimoine)⁴⁸.

En ce qui a trait aux relations entre préfet de région et préfet de département, ces dernières sont profondément modifiées dans le cadre de la RGPP. En effet, le décret du 16 février 2010⁴⁹, modifiant celui du 29 avril 2004, consacre l'autorité des préfets de région sur les préfets de département dans leur mission de pilotage des politiques publiques sauf en matière de sécurité, d'ordre public et de droit des étrangers où ils conservent leurs entières prérogatives. Cette autorité du préfet de région sur le préfet de département est censée « contribuer fortement à une meilleure lisibilité de la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration »⁵⁰. Le visage du préfet de région se profile alors comme

⁴⁷ Circulaire du 7 juillet 2008, *op.cit.*

⁴⁸ Christophe Guettier, « L'administration départementale de l'Etat », *AJDA*, 2010, p.832.

⁴⁹ Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

⁵⁰ J.M Sauvé, Introduction au colloque « Quel modèle d'administration territoriale pour demain ? » cité par Francois Rangeron et Nathalie Devèze Sanson, « Les Préfets dans la réforme », in Nicolas Kada (*dir.*), *De la Réforme Territoriale à la Réforme de l'Etat*, Presses universitaires de Grenoble, 2011 p.118.

l'unique coordonnateur affirmé de l'action publique territoriale de l'État tendant ainsi à une unité d'action de l'administration déconcentrée. Parallèlement à cet encadrement de l'exercice des fonctions des préfets de département, la préfecture de département se voit confier le contrôle de la légalité des actes des collectivités autrefois dévolu aux sous-préfectures.

Cette refonte de l'organisation de l'administration déconcentrée par la RGPP a fait l'objet de critiques virulentes notamment dans deux rapports officiels, l'un de la Cour des comptes sur l'organisation territoriale de l'État de juillet 2013 et l'autre commandé par l'ancien Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT. Les deux concordent sur le fait que cette refonte a créé des doublons dans l'exercice des compétences et a encore plus complexifié l'action de l'État qui manque de lisibilité⁵¹. Pourtant, la MAP a préféré jouer la carte de la stabilité plutôt que de lancer une nouvelle réorganisation alors que l'ancienne n'était pas encore totalement appropriée par les services déconcentrés. Le gouvernement de Jean-Marc AYRAULT déclare préférer « concentrer les énergies sur la rénovation des modalités de l'administration déconcentrée » et prioriser le « renforcement de l'inter-ministériarité au niveau territorial et à l'amélioration de la qualité du service »⁵². Et face au constat préoccupant d'une rupture de la chaîne de transmission entre les échelons central et régional puis régional et départemental⁵³ faite par la Cour des Comptes, le gouvernement dit vouloir améliorer l'articulation entre le niveau national et le niveau déconcentré et assurer une plus grande fluidité des échanges entre le niveau régional et départemental.

En fin de compte la MAP va continuer avec la réforme de l'administration concentrée entamée par la RGPP. C'est en ce sens que lors du troisième CIMAP du 17 juillet 2013 l'autorité des préfets de région va être renforcée en devenant l'autorité de gestion des crédits déconcentrés : les préfets de région acquièrent la responsabilité des budgets opérationnels de programmes (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité afin de rénover le dialogue de gestion et d'affirmer le choix de la déconcentration et de l'inter-ministériarité⁵⁴. L'échelon régional, comme au temps de la RGPP, continue sous la MAP à être consacré en tant qu'« échelon pertinent de déconcentration et d'organisation territoriale de l'État »⁵⁵ et niveau pouvant se révéler le plus efficace dans son rôle de programmation et d'impulsion des

⁵¹ Pierre Villeneuve, « Réformes de l'administration territoriale : l'esprit et la lettre », *AJDA*, 2013, p. 2190.

⁵² CIMAP du 16 décembre 2013, *Administration territoriale de l'Etat : point d'étape sur la mise en œuvre des décisions prises lors des CIMAP*.

⁵³ Cour des Comptes, *L'organisation territoriale de l'Etat*, juillet 2013, p.130-137.

⁵⁴ Relevé des décisions du CIMAP du 17 juillet 2013, p.16.

⁵⁵ Pierre Villeneuve, *op.cit.*, p. 2191.

stratégies de l'État⁵⁶.

Toutefois cette réforme de l'administration déconcentrée n'est pas sans étroite relation avec une réforme des collectivités territoriales reflétant en filigrane les mêmes principes directeurs ayant guidé la réforme de l'administration déconcentrée.

B) Vers une cohésion et une lisibilité de l'action locale

La réforme de l'administration locale est traversée de part et d'autre par cette quête perpétuelle de cohésion, de simplification de l'action locale et de performance des territoires. Il s'agit de lutter contre ce qui est devenu un constat désormais banal : l'enchevêtrement des compétences, les excès des financements croisés considérés comme sources de dépenses inutiles ajoutées à la complexité du paysage institutionnel de la décentralisation française. Dans la poursuite de cet objectif commun, les moyens utilisés par la MAP et la RGPP divergeront d'un côté pour mieux se rejoindre de l'autre.

La réforme des collectivités territoriales dans le cadre de la RGPP est mise en place par la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales qui, bien qu'elle ne rentre pas officiellement dans le cadre de la RGPP, est considérée par certains comme découlant de la RGPP⁵⁷. Pour mettre fin à l'enchevêtrement des compétences et aux financements croisés, d'abord la loi du 16 décembre 2010 va miser sur la clarification des compétences. En effet, la clause générale des compétences pour les départements et les régions sera supprimée au profit de la spécialisation des compétences : la spécialisation de ces collectivités territoriales dans certains domaines pourrait éviter les doublons et la concurrence instituant ainsi une cohérence qui n'existait pas jusque-là et qui peut être source d'économies substantielles⁵⁸.

Cependant, cette clarification des compétences faite par cette loi sera beaucoup critiquée car elle sera remise en question dans le même texte à cause des atténuations portées au

⁵⁶ Francois Rangeron et Nathalie Devèze Sanson, « Les Préfets dans la réforme », in Nicolas Kada(dir.), *op.cit.*, p.118.

⁵⁷ Voir Jean-Claude Nemery, « RGPP et Réforme des collectivités territoriales, un couple sous-tension » et Jean-Marie Pontier, « L'incidence de la RGPP sur les collectivités territoriales » in Jean-Claude Nemery (dir.), *RGPP et Réforme Des Collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris, 2012.

⁵⁸ Jean-Marie Pontier, « L'incidence de la RGPP sur les collectivités territoriales » in Jean-Claude Nemery (dir.), *op.cit.*, p. 77.

principe, notamment avec la prévision d'une autorisation législative pour le partage d'une compétence entre plusieurs catégories de collectivités ou encore le maintien de l'aptitude du conseil général ou du conseil régional à se saisir, fût-ce par délibération spécialement motivée, de toute affaire d'intérêt départemental ou régional non allouée à une autre personne publique⁵⁹. Par ailleurs, une loi ultérieure aurait dû intervenir pour préciser les compétences des deux collectivités mentionnées plus tôt, mais elle n'a jamais été prise limitant ainsi la portée de la loi du 16 décembre en la matière.

Face à ce choix de la RGPP de parier sur une clarification des compétences entre les collectivités territoriales et l'État, qui au final n'a pas apporté de véritable clarification, la MAP va plutôt miser sur une coordination des acteurs avec la loi MAPAM du 27 janvier 2014. La MAP va alors rétablir la clause générale des compétences à l'égard des régions et des départements pour de préférence instaurer des mécanismes pouvant assurer une libre coordination des compétences. Le pivot de cette coordination des compétences entre les collectivités est la fonction de collectivité territoriale chef de file. La Loi MAPAM liste les domaines dans lesquels chaque catégorie de collectivité est compétente pour organiser l'action commune des collectivités. Pour inciter l'action commune, la loi fait obligation aux régions et aux départements-chef de file d'élaborer une convention territoriale d'exercice concerté de la compétence pour chacun de leur domaine de compétence qui reste facultative pour la commune (ou l'EPCI auquel elle a transféré ces compétences). Cette convention sera discutée au sein de la Conférence territoriale de l'Action Publique. En effet, le lieu d'exercice de cette coordination est la Conférence territoriale de l'action publique instituée par la loi MAPAM à l'échelon régional qui a comme mission de favoriser un exercice concerté des compétences par les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics. La loi lui confère la possibilité de débattre et de rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences. Aussi, comme l'eût à dire Jean-François BRISSON, la loi MAPAM, au contraire de la loi du 16 décembre, a préféré organiser la complexité inhérente au système décentralisé plutôt que chercher à la supprimer au risque de créer de nouvelles formes de complexification⁶⁰. En définitive, la MAP semble avoir pris ses distances avec la RGPP pour mieux la rencontrer plus tard car dans le projet de réforme

⁵⁹ Jean-François Brisson, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014 p. 605 et ss.

⁶⁰ Jean-François Brisson, *op.cit.*, p.609.

territoriale qui est actuellement en débat, il est prévu de supprimer la clause générale de compétence en faveur des régions et des départements.

Mais la réforme des collectivités par la RGPP et la MAP ne se réduit pas à une quête de meilleure gestion de la répartition des compétences des collectivités, elle veut aussi introduire une réorganisation administrative des collectivités territoriales dans l'objectif d'une cohésion de l'action locale. Cette réforme a donc vu l'émergence de la métropole et sa consolidation en tant que pôle principal de la décentralisation. En effet, la loi du 16 décembre 2010 effectue une réorganisation des collectivités territoriales avec la création des conseillers territoriaux qui est la résultante de la fusion de l'élu du Conseil Général et du Conseil Régional dans un souci d'économies et de renforcement de l'intercommunalité par la mutualisation des services dans le bloc communal, les schémas départementaux de coopération intercommunale, par la rationalisation des catégories d'EPCI...et la naissance de la métropole. L'instauration de la métropole par la loi du 16 décembre 2010 fait suite au rapport de la commission Edouard BALLADUR en 2009 intitulé « il est temps de décider ! ». Ce rapport préconisait l'institution des métropoles qui seraient de véritables collectivités territoriales pour lutter contre le morcellement des territoires et un trop grand nombre de communes et donner une impulsion et un rayonnement aux grandes communautés urbaines de la France. Ce serait alors à la métropole de mettre en place des politiques globales dans ces grandes agglomérations. Cependant, la loi du 16 décembre 2010 n'a pas repris ces propositions à la lettre et a préféré instituer des métropoles en tant que simples EPCI à fiscalité propre, pouvant être librement mises en place par les ensembles urbains formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. La métropole récupère certaines compétences des communes, des départements et des régions. De ce fait, la création de la métropole n'était pas obligatoire et devrait être librement consentie. Ce choix un peu timoré de la RGPP, en préférant de renforcer l'intercommunalité, n'a pas donné les résultats escomptés puisque seule la métropole de Nice Côte d'Azur avait été créée trois ans après l'entrée en vigueur de la loi. La méthode de la loi du 16 décembre 2010 n'était pas assez incitative et cette nouvelle EPCI manquait d'attrait. C'est pourquoi la MAP avec la loi MAPAM se voudra beaucoup plus audacieuse en créant d'une part, d'entrée de jeu, 11 métropoles et d'autre part, en assouplissant les modalités de création par des critères d'éligibilité plus extensifs que ceux de la loi du 16 décembre 2010. Cependant, le pas franchi par une MAP qui voulait l'affirmation des métropoles par rapport à la RGPP n'est pas si grand : c'est qu'un pas supplémentaire, mais dans la continuité de la RGPP. En effet, pour dépasser le stade de la « super intercommunalité » qui n'a pas su prouver son efficacité

instaurée par la loi de 2010, il était nécessaire de doter la nouvelle métropole d'un statut innovant lui permettant de devenir une entité à part entière de l'organisation territoriale⁶¹. Or, en premier lieu, les métropoles, en dehors de la métropole de Lyon, ne constituent pas des collectivités territoriales. En second lieu, il n'y a pas un régime unique, mais six régimes différents pour les métropoles contribuant ainsi encore plus à l'émiettement institutionnel caractéristique de la décentralisation française. En effet, on distingue : une collectivité territoriale (la métropole de Lyon, art. 26), un EPCI à statut particulier (la métropole du Grand Paris, art. 12), des EPCI à fiscalité propre, « les métropoles de droit commun » (art. 43), un EPCI relevant du régime de droit commun des métropoles, mais avec des dérogations (la métropole d'Aix- Marseille-Provence, art. 40), deux EPCI soumis au régime de droit commun des métropoles, mais avec des spécificités qui tiennent à leur dimension européenne (l'eurométropole de Strasbourg et la métropole européenne de Lille, art. 43) et un EPCI relevant du régime de droit commun des métropoles, mais avec des dispositions spécifiques tenant compte de son actuel statut de métropole (la métropole de Nice Côte d'Azur, art. 49)⁶².

En outre, les métropoles n'ont pu absorber que certaines compétences des communes. D'autres compétences doivent leur être transférées de manière conventionnelle par les communes : ce qui ne contribue pas à leur homogénéité. Au final, en dehors de la métropole de Lyon, la métropole ne s'éloigne pas tellement du régime de l'EPCI qui était pourtant critiqué par la Cour des comptes dans son rapport, *L'intercommunalité en France* de novembre 2005, à cause du manque de rationalité de leur organisation impuissante à réduire les dépenses communales⁶³ et en l'absence d'un véritable régime financier spécifique, elle risque de ne pas disposer des moyens suffisants pour exercer ses compétences.

Cependant la « valse à mille temps des collectivités territoriales » n'est pas encore terminée : en témoigne la nouvelle carte des régions proposée par le gouvernement pouvant permettre d'économiser 10 milliards d'euros à moyen terme⁶⁴ et l'éventuelle disparition progressive des départements.

⁶¹ Emilie Marcovici, « De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014 : La difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines », *AJDA*, 2014, p.435 et ss.

⁶² Emilie Marcovici, *op.cit.*, p. 435 et ss.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Actualités de la réforme des collectivités, de la réorganisation territoriale et de la décentralisation*, http://www.paysdalencon.fr/actualites-developpement-local-actualites-reforme-collectivites-reorganisation-territoriale-decentralisation_293_fr.html.

Outre cette réorganisation des structures administratives, est lancé un chantier de simplification et de modernisation de l'action publique qui participe également à la rationalité de l'action publique.

Section 2 - Simplification et modernisation de l'action publique

« Il ne faut pas que vos ardeurs se consomment dans un enchevêtrement inextricable de règles et de procédures [...] il ne faut pas que votre énergie s'épuise à essayer de lutter en vain contre le rouleau compresseur bureaucratique » : telle a été la promesse faite par l'ancien président SARKOZY aux élèves de l'IRA de Nantes exprimant la nécessité de rénover la gestion publique dans les administrations. L'enjeu de la simplification et de la modernisation de l'action publique est économique car il permet de gagner du temps et de l'argent comme le soulignait Jean-Marc AYRAULT dans sa déclaration du 18 décembre 2012. Dans cette rénovation de la gestion publique, les nouvelles technologies joueront un rôle d'avant-garde (§1) à côté d'une place de choix faite aux usagers qui se voient, du moins en apparence, reconnaître un droit à un service public de qualité et facile d'accès (§2).

§1- La e-administration au service d'une modernisation de la gestion publique

L'administration électronique est considérée comme un véritable levier de la Réforme de l'administration tant par la RGPP que par la MAP. Vecteur de décroisement de l'administration et de prise en compte personnalisée de l'utilisateur, elle sera à ce titre exploitée par la RGPP et la MAP. En effet tout comme en 2008, dans son Plan numérique 2012, le gouvernement d'alors jugeait que le numérique pourrait donner une vision unifiée et accessible du service public et l'adapter aux besoins des usagers tout au long de leur vie personnelle et professionnelle⁶⁵ ; le gouvernement actuel, lui aussi, avec sa feuille de route de l'administration numérique, estime que le numérique loin d'être un frein à l'action publique peut être un accélérateur pouvant être utilisé pour améliorer l'accessibilité aux services

⁶⁵ *Plan numérique 2012: Plan de développement de l'économie numérique*, E. Besson, oct.2008, p.62.

publics⁶⁶. C'est en ce sens que l'administration numérique sera mise au service d'une modernisation de la gestion de l'administration publique (A) et de l'usager (B).

A) La modernisation de l'administration publique

L'administration électronique fait référence au recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication pour accroître l'efficacité de l'administration. Étant donc susceptibles de favoriser une meilleure gestion de l'administration publique, les nouvelles technologies ne peuvent que constituer un enjeu primordial pour tout programme de réforme de l'État. En effet, l'utilisation de ces dernières dans l'administration permet de faciliter le travail des agents publics avec notamment la possibilité de télétravail, l'automatisation de certaines tâches dans certains secteurs et les télé-procédures. C'est dans ce cadre que sous l'ère de la RGPP le gouvernement, dans son Plan numérique 2012, avait prévu de développer le télétravail au sein du secteur public à partir des années 2009. En outre, la RGPP a renforcé le développement de la dématérialisation et de l'automatisation de certaines tâches administratives en engageant le plan « administration zéro papier ». Cela s'est traduit par l'augmentation du nombre des démarches fiscales en ligne (impôts, TVA), par la dématérialisation accrue des relations entre l'administration fiscale et les notaires, les mutuelles et les collectivités locales ; ou encore par la dématérialisation des procédures d'instruction des demandes liées à l'urbanisme et le plan de développement de la télé-déclaration pour les demandes d'aides agricoles afin d'augmenter le nombre des télé-déclarants⁶⁷. De plus, le développement du procès-verbal électronique et la modernisation de la procédure d'extrait de casier judiciaire sont censés libérer les agents dédiés à ces tâches⁶⁸. Cette facilitation du travail des agents, due principalement à l'allègement des tâches à accomplir, favorise un meilleur rendement de leur travail. Enfin, la dématérialisation de certaines procédures permet de réduire le délai de traitement par l'administration.

L'administration électronique a aussi le mérite de mettre fin au décloisonnement des administrations en favorisant le dialogue entre administrations, en les mettant en réseau pour favoriser la rapidité des décisions et une meilleure efficacité. En effet, le recours croissant à la

⁶⁶ Déclaration du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault, *op.cit.*

⁶⁷ RGPP, 4^{ème} rapport d'étape, juin 2010, « Note de synthèse », p. 7/15.

⁶⁸ *Ibid.*

visioconférence contribue à diminuer le nombre de déplacements d'une administration à une autre. C'est en ce sens que la RGPP a généralisé le recours à la visioconférence en équipant l'ensemble des tribunaux de grande instance ainsi que les établissements pénitentiaires les plus importants regroupant plus de 90 % de la population carcérale en vue de diminuer le nombre d'extractions judiciaires des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires. Ce recours à la visioconférence a permis, selon les chiffres fournis par le 5^{ème} rapport d'étape, d'éviter plus de 14 000 transferts entre 2009 et 2010 portant ainsi le pourcentage de réduction de ces transferts à 10 % depuis 2009⁶⁹. Cette mesure non seulement crée une passerelle entre le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de la Justice, mais aussi permet de réduire le coût des déplacements en terme humains car « chaque année, environ cent cinquante mille mouvements de détenus sont effectués pour procéder à des auditions ou à des actes judiciaires, ce qui mobilise deux cents gendarmes et policiers »⁷⁰. C'est dans la même visée que pour faciliter l'exercice de la consultation administrative, la MAP encourage l'utilisation des possibilités de délibération à distance à travers les espaces collaboratifs, visioconférences et échanges sur internet⁷¹.

Le développement des nouvelles technologies de l'information et la communication au sein de l'administration impose l'interopérabilité des transmissions d'informations par voie d'échange électronique entre administrations⁷² supposant ainsi des mutualisations des systèmes d'information. Ce mouvement de mutualisation avait déjà commencé dans le cadre de la RGPP avec l'application de la première version du référentiel général d'interopérabilité (RGI) et la création de la DISIC. La MAP en programmant dans sa feuille de route l'administration numérique semble vouloir insister dans la même direction. Il s'agissait pour la RGPP de renforcer la cohérence des systèmes d'information, de moderniser et de mutualiser les infrastructures techniques, de rationaliser le patrimoine d'applications informatiques en créant un "magasin" d'applications partagées du service public facilitant la réutilisation entre les ministères⁷³.

L'administration numérique favorise bien sûr une réduction des dépenses publiques : d'une part, la dématérialisation des procédures rend le coût de traitement cent fois plus faible

⁶⁹ RGPP, 5^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques de mars 2011, « Note de synthèse » p.13/20

⁷⁰ RGPP, 3^{ème} rapport d'étape, févr. 2010, « Un Etat mieux organisé, une administration plus efficace, des politiques publiques plus performantes : la dynamique de la RGPP produit des résultats concrets », p.3 /21.

⁷¹ Relevé des décisions du CIMAP du 18 déc.2012, décision n°23, p.11.

⁷² Henri Oberdorf et Nicolas Kada, *Institutions administratives*, 7^{ème} édition, Dalloz, 2013, p. 276.

⁷³ Relevé des décisions du CIMAP du 18 déc.2012, p.15.

qu'une procédure de papier⁷⁴, d'autre part, les mutualisations opérées en la matière permettent de dégager des marges budgétaires (la MAP prévoit une diminution de la dépense annuelle hors de la masse salariale de 500 à 800 millions d'euros en 3 à 5 ans avec la mutualisation et une meilleure maîtrise des projets dans le domaine des systèmes d'information pour l'ensemble des ministères)⁷⁵.

Il va sans dire que l'administration numérique facilite la vie des administrés dans les démarches qu'ils doivent mener auprès de l'administration.

B) L'administration numérique au service de l'utilisateur

Avec le développement de l'administration numérique, de nombreuses démarches ou formalités administratives se font de manière électronique depuis plusieurs années. En 2008, près de 900 télé-procédures étaient déjà en ligne⁷⁶. Les services en ligne ont ainsi fini par intégrer l'univers des Français. Déjà en 2006, 5,7 millions de Français faisaient leur déclaration de revenus en ligne ; 20 % des foyers ayant déménagé utilisaient le service de changement d'adresse en ligne ; 17 % des demandes d'actes de naissance s'effectuaient en ligne ; 92 % des extraits de casier judiciaire étaient demandés en ligne, de même que plus des deux tiers des certificats de non-gage...⁷⁷.

La RGPP, à travers la DGME, va mettre en place un plan d'action pour continuer à développer les télé-procédures et la dématérialisation des échanges de bout en bout entre l'administration et les usagers. De fait, elle va travailler à faciliter non seulement l'accès des télé-sites aux usagers mais aussi l'accessibilité des sites de l'Administration. C'est ainsi que dans le souci d'une simplification et de lisibilité du paysage numérique de l'administration, sera regroupée la plupart des sites internet publics de l'État tandis que pour améliorer la qualité de service des sites internet public et permettre leur reconnaissance seront créées et simplifiées respectivement une charte internet de l'État et la charte ergonomique des sites étatiques.

⁷⁴ Manuel Delamarre et Eric Gristi, *Comprendre l'administration : organisation, fonctionnement et modernisation*, la documentation française, 2010, p.157.

⁷⁵ Relevé des décisions du CIMAP du 18 décembre 2013, p.17.

⁷⁶ *Plan numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*, p.63.

⁷⁷ Delaunay Bénédicte *et al.*, « Chronique de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2007/1 n° 121-122, p. 228.

Cependant, l'enjeu principal du développement de l'administration numérique en faveur des usagers réside dans le défi de personnalisation des services en ligne offerts afin de prendre en compte les besoins de ces derniers. Et c'est à cette tâche que vont s'atteler la RGPP et la MAP. En effet, comme le préconisait le Plan numérique 2012, « il convient dorénavant de passer à une deuxième phase du développement de l'administration électronique, en renforçant une vision centrée sur l'utilisateur et de proposer des services personnalisés : l'heure est venue de passer des administrations en ligne au «Service Public en ligne »⁷⁸. Il s'agit de proposer aux usagers des services qui correspondent aux événements de leur vie, c'est-à-dire les services prioritaires, et qui prennent en compte leur situation personnelle. Dans ce domaine la MAP et la RGPP vont rivaliser d'ingéniosité dans leur quête incessante de la simplification de la vie des usagers à travers la dématérialisation : aux multiples dématérialisations de procédures administratives effectuées par la RGPP, se succéderont celles rentrant dans le cadre du « choc de simplification » annoncée par la MAP.

En effet, la RGPP a retenu tout un ensemble de mesures de facilitations de certaines démarches pour répondre aux besoins prioritaires des usagers : inscription en ligne sur les listes électorales à partir de mon.service-public.fr, déclaration gratuite de changement de coordonnées simultanée auprès de 12 services publics principaux à partir de ce même compte, dépôt en ligne des demandes de droits des personnes handicapées, accomplissement de formalités de recensement via Internet, délivrance d'attestation fiscale en ligne pour les entreprises retenues dans le cadre d'un marché public, télépaiement de frais hospitaliers, mise en place d'un service en ligne pour signaler en une seule fois la perte de papiers administratifs (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire et certificat d'immatriculation) et d'en demander le renouvellement.... Parallèlement, la logique sera poussée jusqu'à la mise en place de services proactifs : alerte personnalisée de rappel des démarches suite à déménagement, alerte personnalisée de rappel des dates d'expiration des papiers d'identité, alerte personnalisée de rappel vaccination, alerte personnalisée à destination des entreprises les informant des actualités en matière d'aides existantes et apportant aux entrepreneurs les coordonnées locales du réseau des accompagnateurs, alerte personnalisée informant les entreprises des changements réglementaires en matière sociale et fiscale, alerte personnalisée informant les entreprises des échéances de déclarations sociales / fiscales et des échéances de paiement⁷⁹. Par ailleurs, le site mon.service-public.fr, lancé en 2009, offre aux usagers la

⁷⁸ *Plan numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*, p.62.

⁷⁹ RGPP, 4^{ème} rapport d'étape, juin 2010, « Innover au service du citoyen », p. 4/7.

possibilité d'y ouvrir un compte leur permettant de se connecter via un point d'entrée unique aux principaux services publics en ligne, de suivre l'état d'avancement de leurs démarches et de disposer d'informations sur mesure et d'un espace de données personnelles. Ce sera l'un des premiers sites publics entièrement accessibles aux mal voyants et disponibles depuis les tablettes. Il sera ultérieurement étendu aux entreprises et aux associations.

Avec le choc de simplification annoncé par le président François HOLLANDE, la MAP ne pouvait de toute évidence rester en arrière en matière de dématérialisation pour satisfaire les besoins des usagers : demande en ligne d'aide au logement à la CAF ; création et modification d'association via internet, généralisation de la préparation en ligne du dépôt de plainte ; déclaration de grossesse en ligne ; règlement en ligne de la carte grise des véhicules ; accès en ligne au relevé de points du permis de conduire ; dématérialisation des conventions de stage ; portail donnant accès à l'ensemble des aides aux entreprises...les usagers continueront à profiter des vagues de dématérialisations. À l'occasion la MAP exploitera même les ébauches de mesures esquissées par la RGPP à travers le développement du service de recensement citoyen des jeunes par internet, la télé-déclaration unique du décès d'un proche auprès des organismes sociaux et le paiement en ligne des frais hospitaliers.

Il faut dire que l'administration électronique rend les services plus disponibles aux usagers en plus de réduire leur coût. Mais plus encore, elle révolutionne l'information publique en permettant de mettre à la disposition de l'utilisateur les données publiques. Avant la RGPP, les rapports publics, les dossiers parlementaires et les discours politiques étaient déjà en ligne, mais le gouvernement d'alors allait pousser plus en avant la politique de diffusion des données publiques en mettant sur pied en 2011 la mission « Etalab » pour la création d'un portail unique de réutilisation des informations publiques. Cette mission avait pour tâche la coordination de l'ensemble des administrations afin de mettre les données de l'État à la disposition du plus grand nombre. De fait, la plateforme d'open data « data.gouv.fr » sera créée en décembre 2011. Cette mesure est supposée renforcer la transparence administrative en mettant à la disposition du public les dépenses et les recettes de l'État notamment⁸⁰. Aujourd'hui la mission « Etalab » a été intégrée au SGMAP et la question de l'ouverture des données publiques est devenue un point important dans la feuille de route du gouvernement actuel. Dans sa feuille de route de l'administration numérique, il est prévu d'étendre l'open data aux collectivités, aux délégataires de service public, aux organismes sociaux et aux

⁸⁰ RGPP, 6^{ème} Conseil des Modernisation des Politiques publiques, déc. 2011, « Note de synthèse », p.18/19.

autorités administratives indépendantes. La MAP se donne comme défi important de développer la transparence de l'action publique en ouvrant le débat sur la mise à disposition des données en matière d'éducation, de risques environnementaux, de système de santé, d'offre de transport et de logement et enfin de prestations sociales⁸¹. Par ailleurs, tout comme la RGPP l'avait conçue, cette ouverture sera utilisée comme une opportunité pour encourager l'implication des citoyens et des usagers dans l'élaboration des politiques publiques et des services publics.

Toutefois, le développement de l'administration numérique doit être mis en parallèle avec une transformation du rapport administration-usager à laquelle il va, d'ailleurs, apporter sa pierre.

§2- Amélioration du rapport administration- usager

La satisfaction de l'utilisateur est érigée comme finalité ultime du processus de réforme qu'ont entamé la RGPP et la MAP. À son époque le conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2010 mettait l'amélioration de la qualité du service rendu au rang des enjeux de la politique de réforme du gouvernement. Aujourd'hui le décret portant création du Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique fixe comme l'une des orientations principales de la politique gouvernementale l'amélioration du service rendu par les administrations publiques à travers une meilleure prise en compte des attentes des usagers et partenaires de l'administration et le développement de la simplification des normes et des procédures.

Ce souci de légitimation des politiques de réforme par la satisfaction de l'utilisateur rentre dans le cadre d'une métamorphose de la relation de l'administration avec les usagers qui a débuté dans les années 70 avec les lois sur l'accès aux documents administratifs et sur la protection personnelle et la création du médiateur de la République⁸². Les usagers sont progressivement passés de l'état de subordonné ou assujéti à l'administration au statut de citoyen. La RGPP et la MAP vont continuer dans cette optique de transformation des relations

⁸¹ Relevé des décisions du CIMAP du 18 décembre 2012, p.15.

⁸² *L'administration au service de ses usagers*, juillet 2013, <http://www.vie-publique.fr/chronologie/chronos-thematiques/administration-au-service-ses-usagers.html>.

de l'usager avec l'administration à travers les politiques de simplification du droit et des démarches administratives (A) et en affichant un souci de garantir aux usagers un service de qualité (B).

A) Simplification du droit et des démarches administratives

Les mesures de simplification des démarches administratives et des normes se sont succédé au fil des années depuis 1982. Aussi n'est-il pas étonnant que cette démarche ait été poursuivie par la MAP et la RGPP. Ces mesures de simplification sont censées faciliter et améliorer les rapports entre l'administration et les usagers. Depuis la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, il est fait exigence aux autorités administratives d'« organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent ». Or pour que le message de l'administration puisse passer, il faut que la compréhension des règles soit à la portée de tout. Cela suppose de sa part un travail continu de simplification.

Avec la loi du 2 juillet 2003 autorisant le gouvernement à simplifier les règles des démarches administratives pour les usagers, les collectivités et les établissements publics et la loi du 9 décembre 2004 lui conférant le pouvoir de prendre des mesures de simplifications par voie d'ordonnances en faveur des usagers et des entreprises, les gouvernements antérieurs avaient commencé le travail. Cependant dans le cadre de la RGPP, le gouvernement va juger que l'amélioration de la qualité de la réglementation n'a pas eu les résultats escomptés⁸³.

En effet, le premier Ministre François FILLON va en ce sens commander au député Jean-Luc WARSMANN, alors président de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, un rapport sur la qualité et la simplification du droit pour lutter contre l'inflation normative ayant entre autres comme conséquences fâcheuses des coûts élevés pour la collectivité et le discrédit de l'action publique⁸⁴. Ce rapport remis alors au premier ministre le 29 janvier 2009 fera alors 103 propositions relatives à la simplification du processus de production du droit, de ses modes d'évaluation et d'accès en faveur des entreprises et des usagers. Plusieurs des recommandations de ce rapport seront reprises par le gouvernement notamment en matière de

⁸³ Lettre de mission du Premier Ministre François Fillon au Député Jean-Luc Warsmann, 17 juin 2008.

⁸⁴ Lettre de mission du Premier Ministre François Fillon au Député Jean-Luc Warsmann, *op.cit.*

marchés publics et de commande publique. En effet, l'enjeu pour la RGPP est économique, l'inflation normative et la complexité du droit ayant un coût élevé de par son impact négatif sur la vie économique : la simplification des normes est alors mise au service de la croissance et de l'emploi⁸⁵. C'est pour cela que le même député sera chargé en janvier 2011, cette fois-ci par le Président de la République, de réaliser un rapport sur la simplification des normes à destination des acteurs de la vie économique qui sera remis en juillet 2011. Entretemps, le 17 mai 2011 sera adoptée une loi relative à la simplification et à l'amélioration du droit contenant des mesures de simplification relatives aux particuliers et aux entreprises mais aussi aux collectivités territoriales.

Par ailleurs, dès le troisième Conseil de modernisation la RGPP annoncera des dizaines de mesures de simplification en matière de procédures administratives : développement de la mise en place de guichet unique physique et électronique rassemblant plusieurs services en un seul lieu en vue de simplifier certaines démarches, mise en place de plate-forme de renseignement téléphonique, 15 mesures de dématérialisation de démarches administratives. Le Conseil suivant de juin 2010 annoncera un programme de cent autres mesures de simplification étalées sur une période de trois ans en faveur des entreprises et des particuliers. Ces mesures de simplification, comme on l'a vu précédemment, seront grandement facilitées par le renforcement de l'administration numérique car elles consisteront pour la plupart en des mesures de dématérialisation. En effet, au menu seront privilégiés la création de guichets physiques de proximité sur tout le territoire, la mise en place de dispositifs de traitements à distance des demandes des usagers par téléphone et internet, la dématérialisation des services, la réduction de la complexité des procédures pour les entreprises en matière d'import-export, de construction de locaux et de séparation d'avec les salariés pour les entreprises. Dans la continuité de ce programme, une autre loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives sera adoptée.

Avec la MAP, sera poursuivie cette politique de simplification du droit et d'allègement des démarches administratives qui est, tout comme dans la RGPP présentée comme un enjeu économique. En effet, le choc de simplification annoncé par le président Hollande au début de l'année 2013 rentre dans la suite logique du Pacte national pour la croissance et la compétitivité et est mis en branle par le CIMAP du 17 juillet 2013 qui a concocté un programme transversal et pluriannuel de simplification des démarches administratives et des

⁸⁵ Lettre de mission du Président de la République au Député Jean-Luc Warsmann, 17 janvier 2011.

normes législatives et réglementaires. Au total ce sont près de 200 mesures de simplification, étalées de 2014 à 2016, qui sont décidées pour faciliter la vie des particuliers, mieux protéger les territoires, alléger le travail des administrations et accélérer le développement des entreprises⁸⁶.

En résumé, il s'agit de « s'attaquer aux principaux nœuds de complexité administrative qui bloquent les projets publics et privés et freinent le développement de l'économie »⁸⁷ en simplifiant la législation et en organisant les services autour des besoins des usagers et des entreprises. Lors du dernier CIMAP certaines mesures avaient déjà été exécutées : prolongation à 15 ans de la durée de validité des cartes nationales d'identité, développement de télé-services notamment en matière de passeport et de timbres fiscaux, simplification des procédures d'inscription dans l'enseignement supérieur, publication le 12 novembre 2013 d'une loi habilitant le gouvernement à recourir aux ordonnances pour simplifier les relations entre l'administration et les citoyens qui, entre autres, généralise le principe du silence de l'administration vaut accord, principe du « 1 pour 1 » suivant lequel toute initiative ministérielle conduisant à la création de normes nouvelles devra s'accompagner de l'abrogation d'un volume de normes équivalent ; en faveur des entreprises 17 démarches ont été simplifiées en ce qui a trait aux échanges de données entre administrations et est mis en place le programme « dites le nous une fois » qui doit, à terme, leur permettre de ne fournir qu'un identifiant en cas de demande de données d'identité et de transmettre qu'une seule fois la même information à l'administration. Par ailleurs, pour œuvrer dans ce dernier domaine est mis en place au début de l'année 2014 un Conseil de simplification pour les entreprises composé d'élus, de représentants des administrations et des entreprises auquel s'ajoute une loi du 2 janvier 2014 habilitant le gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises (habilitation s'étant concrétisée par plusieurs ordonnances).

Cette volonté d'alléger les démarches administratives et les normes en faveur des usagers se situe aussi dans le cadre d'un mouvement plus ample d'une émergence d'une citoyenneté administrative⁸⁸ se manifestant dans le cadre de la RGPP et delà MAP par la volonté de rendre compte.

⁸⁶ CIMAP du 17 juillet 2013, *Programme de simplification*, p.3.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Voir Henri Oberdoff et Nicolas Kada, *op.cit.*, p.267.

B) Reconnaissance d'un droit à un service public de qualité

La transformation des relations entre administration et usagers semble être aussi marquée par une volonté de garantir la qualité du service public, trace d'un droit au service public qui s'est développé ces dernières années caractérisé par des exigences de qualité du service public, d'accessibilité, de simplicité, de rapidité et de transparence et de participation⁸⁹. Dans le cadre de la RGPP et la MAP, ce droit au service public se caractérise non seulement par la simplification du droit et des procédures et l'ouverture des données publiques aux citoyens dans un but de transparence comme on l'a vu précédemment mais aussi par une détermination, pour le moins affichée, de leur part d'évaluer le service public rendu par les administrations afin de les améliorer.

Le 30 juin 2010, la RGPP a mis en place un baromètre mesurant la qualité du service public axé sur la qualité de l'accueil du public, les délais de traitement des principales demandes des usagers et la gestion de leurs réclamations afin de rendre compte aux usagers des progrès accomplis dans l'amélioration de la qualité du service rendu. En effet, vers la fin de l'année 2009, la RGPP avait pris des dispositions pour améliorer la qualité du service dans ces trois domaines : d'une part, il a été décidé en novembre 2009 de généraliser le référentiel Marianne (ensemble d'engagements concernant la qualité d'accueil des usagers) dans l'ensemble des 6500 sites accueillant les usagers d'ici 2011 ; d'autre part, la DGME de concert avec les ministères concernés a lancé le programme dit des « accélérateurs » notamment dans les services hospitaliers, financiers et les préfectures consistant à analyser avec les agents les processus des services délivrés pour définir les causes de lenteur ou de retard les plus fréquemment observés afin d'améliorer l'efficacité de l'État et la satisfaction des usagers⁹⁰.

La création du baromètre du Service Public portant sur une quinzaine d'indicateurs représentatifs des attentes prioritaires des usagers quelques mois plus tard va permettre d'évaluer le travail qui a été fait pour en améliorer la qualité : il s'agit pour la RGPP d'arriver à un taux de satisfaction de huit usagers sur 10. Parallèlement, la RGPP va étendre le programme « d'accélérateurs » aux tribunaux, aux consulats et aux caisses d'allocations familiales afin de réduire le délai d'attente de 30 % alors qu'en matière de réclamations, le

⁸⁹ Henri Oberdoff et Nicolas Kada, *op.cit.* p.268.

⁹⁰ RGPP, 3^{ème} rapport d'étape, « Un Etat mieux organisé, une administration plus efficace, des politiques publiques plus performantes : la dynamique de la RGPP produit des résultats concrets », p.12/21.

même CMPP du 30 juin 2010 a décidé de la création d'un point unique de dépôt des réclamations pour l'ensemble de l'administration, en commençant par les services de l'État.

La MAP va reprendre cet outil d'évaluation du service public qu'est le baromètre du Service Public. Pour le gouvernement, avec la création de ce dispositif, l'État s'était doté pour la première fois d'un outil ambitieux construit autour des attentes prioritaires des Français avec le double objectif d'être à la fois un levier de modernisation de l'administration pour améliorer la relation avec l'utilisateur et un outil permettant de rendre compte, en toute transparence, aux Français des progrès réalisés et de l'effort des agents pour renforcer la qualité du service rendu⁹¹. Cependant, elle va prétendre faire évoluer ce baromètre, en en faisant pour les citoyens-usagers, un gage d'écoute, et un gage de transparence de l'information en le publiant à échéances régulières et sous la forme d'informations simples, lisibles et immédiatement compréhensibles. Pour autant les axes principaux n'ont pas évolué car le baromètre reste toujours structuré autour des trois mêmes thèmes : l'accueil, le traitement des démarches de la vie quotidienne ou d'événements de vie jugés prioritaires par les Français et le traitement de réclamations.

À côté de ce baromètre de la qualité du service public, héritage de la RGPP, la MAP va en créer d'autres : un baromètre de la qualité de l'accueil rendant compte chaque année de la manière dont les administrations améliorent la qualité de leur accueil en respectant les 19 engagements du référentiel Marianne ; un baromètre mesurant l'action de simplification et de l'amélioration de la qualité de service pour les entreprises ; la publication d'autres baromètres gérés par des personnalités extérieures mesurant également les évolutions de la qualité du service public tel que celui de Paul DELOUVRIER par exemple.

En somme la MAP et la RGPP veulent dégager une impression de transparence et un souci de satisfaire l'utilisateur ! À tort ou à raison, telle n'est pas la question ici.

Cependant, l'effectivité d'une réforme de l'État étant subordonnée à son application, celle-ci ne pourrait être obtenue qu'avec des ressources humaines réformées.

⁹¹ Relevé des décisions du CIMAP du 18 décembre 2012, p.33.

CHAPITRE II.- RECHERCHE D'UN RENDEMENT OPTIMAL DE L'AGENT PUBLIC

« Politique du chiffre » ou « réforme arithmétique consistant à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partants à la retraite », les qualificatifs désobligeants pour nommer les politiques mises sur pied en matière de gestion des ressources humaines ne manquent pas ! La MAP devait bien sûr marquer ses distances de manière radicale avec des mesures que la gauche, quand elle se trouvait dans l'opposition, condamnait virulemment et proposer des alternatives. Mais dos au mur, devant l'impérieuse nécessité de réduire les dépenses publiques tout en donnant des résultats, le chemin était de toute façon balisé et le gouvernement a dû revoir ses prétentions à l'exemple du maintien du gel du point d'indice et la poursuite de la diminution des effectifs au sein des ministères. Aussi la MAP a-t-elle emprunté les pas de la RGPP sur le chemin d'une meilleure utilisation du potentiel humain de l'administration publique pour poursuivre cette quête de performance de l'action publique, une logique empruntée à la sphère économique et devenue le mot d'ordre : la recherche d'un rendement optimal de l'agent public devient une condition nécessaire à l'efficacité de l'action publique. En effet, déjà en 2003, dans son rapport sur les perspectives de la fonction publique, le Conseil d'État annonçait les couleurs en qualifiant la fonction publique « d'entreprise de personnel » car « sa richesse essentielle réside dans les hommes et les femmes qui la composent, leurs compétences, leur motivation, leur efficacité ... la gestion des agents publics devrait alors être toute entière tournée vers le renforcement de ces atouts »⁹².

Un nouvel air va ainsi souffler sur la fonction publique française dans le cadre de la RGPP et de la MAP avec de nouveaux outils de gestion, empruntés au secteur privé ayant fait leur apparition dans la fonction publique à travers la modernisation de la gestion des ressources humaines (Section 1) et la quête de la productivité des agents publics (Section 2).

⁹² *Rapport Public 2003 du Conseil d'Etat*, « Perspectives pour la Fonction Publique », p.253.

Section 1 - La modernisation de la gestion des ressources humaines

La réforme de la gestion des ressources humaines dans le secteur public depuis quelques années constitue un axe stratégique important des programmes de réforme, l'objectif étant d'arriver à une fonction publique performante. Pour ce faire, l'enjeu principal est d'arriver à instaurer une gestion modernisée du personnel de la fonction publique jugée trop administrative, bureaucratique et obsolète. Il s'agit alors de se défaire de cette approche de la fonction publique réduite à sa dimension statutaire⁹³ pour penser une véritable gestion des ressources humaines à l'intérieur de ce cadre statutaire : le temps d'une fonction publique statique est désormais révolu, une fonction publique dynamique et adaptée aux besoins du moment devient un « *must* ». En effet, le Conseiller d'État Marcel POCHARD estimait que « le système français de fonction publique [...] ne constitue [...] pas le vêtement souple et ample permettant à la fonction publique de se mouvoir utilement et efficacement au service des causes dont elle a la charge, mais une armature lourde passablement paralysante »⁹⁴. Pour assurer la constante adaptation du service public et sa performance, il importe alors d'arriver à une dynamisation et une diversification des parcours professionnels permettant la circulation, l'ajustement et l'enrichissement des compétences (§1) affiliées à une meilleure maîtrise des recrutements qui doivent être ouverts aux multiples champs de compétences disponibles (§2).

§1- Dynamisation et diversification des parcours professionnels

Une gestion des ressources humaines dynamique passe par un renforcement d'une approche fonctionnelle et une gestion qualitative des emplois et des compétences. Pour ce faire, délaissant l'approche par corps vouée à perdre le gestionnaire dans le dédale des multiples corps et leurs règles, l'accent sera mis sur les métiers et les compétences que ces derniers appellent afin de savoir d'une part, disposer de ces compétences au gré des besoins et des évolutions au sein de la fonction publique tout en les développant et d'autre part, les attirer par une proposition de carrière séduisante. C'est dans ce but qu'un effort d'harmonisation de l'organisation de la fonction publique a été consenti (A) pour favoriser la mobilité des agents (B) destinée non seulement à enrichir le parcours professionnel des agents

⁹³ Henri Oberdoff et Nicolas Kada, *op.cit.*, p.262.

⁹⁴ Marcel Pochard, « Quel avenir pour la fonction publique ? », *AJDA*, 2000, p.3 et ss.

mais à résoudre les problématiques de pourvoiement des postes dans des régions peu attractives.

A) *Vers une organisation moins fragmentée de la fonction publique*

La fragmentation de la fonction publique française depuis quelques années était indexée comme l'une des principales causes du mauvais fonctionnement de l'administration publique : écart entre les trois fonctions publiques, foisonnement des corps et des statuts d'emplois, dissonance des régimes des employés contractuels et des fonctionnaires...un travail d'harmonisation et d'unification s'imposait selon certains. C'est en ce sens que des efforts, jugés insuffisants par *Le Livre Blanc sur l'avenir de la Fonction publique* de 2008, avaient été consentis en la matière par les gouvernements antérieurs à la RGPP.

La RGPP va elle aussi mettre la main à la pâte en s'attaquant principalement à la multiplication jugée trop démesurée, trop paralysante des corps et cadres d'emplois. En effet, cette prolifération de corps et des statuts d'emplois, selon le Livre Blanc de la Fonction publique, a conduit à la confusion du grade et de l'emploi, à la rigidification des carrières, à freiner la réduction de la mobilité, et à l'accroissement des coûts de gestion aboutissant au final à un corporatisme bloquant les réformes de l'administration et concentrant les énergies des fonctionnaires sur la défense de leurs privilèges plutôt que sur la construction de l'avenir⁹⁵. Le Conseil d'État abonde dans le même sens en énumérant au nombre des conséquences fâcheuses l'organisation en de multiples corps de la fonction publique : la rigidité et l'éparpillement de la gestion des fonctionnaires soumises à d'innombrables procédures spécifiques à chaque corps, l'impossibilité d'une approche fonctionnelle de la gestion des personnels, l'empêchement de la mobilité, la concentration de la gestion confinée dans un cadre étroit lui enlevant toute souplesse⁹⁶. La Cour des Comptes, quant à elle, estime également que le nombre élevé des fonctionnaires est l'un des obstacles à l'ajustement des moyens disponibles aux besoins des missions⁹⁷.

⁹⁵ Jean-Ludovic Silicani, *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique*, 2008, p.97.

⁹⁶ La Cour des Comptes, Perspectives pour la fonction publique, 2003, p.274-276 cité par Fabrice Melleray in « Un édifice statutaire plus souple ? » *AJDA*, 2011, p. 2388 et ss.

⁹⁷ Cour des comptes, Les effectifs de l'Etat. 1980-2008. Un état des lieux, Doc. fr., 2009, p. 90 cité par Fabrice Melleray, *op.cit.*

Dans ce domaine, les changements apportés par la RGPP ne seront pas négligeables. En effet, de 2007 à 2011 le gouvernement prévoyait dans le cadre de la RGPP de supprimer 292 corps sur les 685 qui existaient en 2005⁹⁸. La suppression d'une quarantaine de corps supplémentaires devait se réaliser en 2012 à travers des fusions dans le cadre de la création des corps interministériels à gestion ministérielle (CIGEM). De fait, un décret du 17 octobre 2011⁹⁹ a créé le CIGEM des attachés de l'administration de l'État devant réunir des corps relevant de même famille professionnelle et bénéficiant de structures de carrière comparables¹⁰⁰ illustrant une nouvelle logique interministérielle contrairement à celle ministérielle ayant guidé les précédentes fusions. Cette politique de la RGPP, comme le gouvernement le dit, vise à « étendre des passerelles au sein de la fonction publique ». Bien que cette diminution des corps soit vue d'un bon œil par certains, elle comporte pour d'autres des retombées négatives n'ayant pas été prises en compte dans la conception de cette politique. C'est ainsi que M. POCHARD considère que les fusions ont reproduit les pesanteurs habituellement reprochées aux corps¹⁰¹ tandis qu'un autre rapport de l'Assemblée nationale¹⁰² dénonce le coût important des fusions. Toutefois, cette politique rentre dans un mouvement entamé depuis plusieurs années tendant à instaurer une démarche « métiers » dans la fonction publique française. En effet, dans cette optique la RGPP a aussi mis en place le répertoire interministériel des métiers de l'État (RIME) créé depuis 2006 complété par un dictionnaire interministériel des compétences qui se proposent d'identifier les différents métiers de la fonction publique et les compétences y afférentes, permettant ainsi à l'agent de construire son projet professionnel et à l'État de mettre en place une gestion prévisionnelle de ses ressources humaines à travers la prise en compte des compétences dans la gestion des parcours professionnels. Il s'agit d'allier la fonction publique des statuts et une approche de métiers.

La MAP semble vouloir poursuivre sur la voie de l'harmonisation de la fonction publique. En effet, l'ancienne ministre de la Réforme de l'État, Marylise LEBRANCHU, dans les perspectives de réforme de la fonction publique déclarait vouloir porter les négociations sur l'harmonisation de l'organisation statutaire entre les trois fonctions publiques, et

⁹⁸ RGPP, 5^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques, « Note de synthèse », p. 18/20.

⁹⁹ Décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 portant statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'Etat.

¹⁰⁰ RGPP, 6^{ème} Conseil de modernisation des politiques publiques, « Note de synthèse », p. 6/19.

¹⁰¹ M. Pochard, Les 100 mots de la fonction publique, PUF, 2011, p. 118 cité par Fabrice Melleray, *op.cit.*

¹⁰² Commission des Finances de l'assemblée nationale, Rapport d'information N° 3797 en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, 12 octobre 2011, p. 58.

l'organisation des corps et cadres d'emplois en attendant le rapport faisant des propositions en la matière. En effet, en septembre 2013 dans son rapport sur l'avenir de la fonction publique, Bernard PECHEUR conseillait de poursuivre avec la politique de fusion des corps et plus encore d'innover avec la création de corps communs aux trois fonctions publiques. Suite à la remise de ce rapport, Marylise LEBRANCHU se proposait d'entamer des négociations avec les syndicats autour de ces propositions qui devraient durer deux ans. Entretemps, le gouvernement poursuit avec la politique de réduction des corps initiée par la RGPP notamment avec l'interministérialisation des corps de la fonction publique de l'État par la finalisation de la création du CIGEM des attachés du décret du 17 octobre 2011 avec un nouveau décret du 20 septembre 2013 et par la mise en place de nouveaux CIGEM dans la filière sociale et d'un probable CIGEM des corps d'adjoints administratifs. En outre, le rapport de la DGAFP de 2012 préconise la poursuite de la fusion et prévoit qu'au 1er janvier 2013, il ne devrait rester que 333 corps¹⁰³.

Cependant, ce décloisonnement de l'organisation de la fonction publique avec la réduction des corps n'aurait aucun sens, s'il n'était au service d'une politique de mobilité contribuant en retour à les rendre beaucoup plus poreux.

B) Une fonction publique « mobile »

Le cloisonnement de la fonction publique et son organisation des carrières ont longtemps été perçus comme un obstacle à la mobilité. De fait, l'ancien chef d'État Sarkozy dans son discours à l'IRA de Nantes préconisait qu'« il faut faire circuler les hommes, les idées, les compétences. C'est une idée totalement étrangère à notre tradition administrative, à son organisation verticale, à sa gestion par corps, à ses cloisonnements statutaires ». C'est une idée qui avait commencé à germer depuis les accords-cadres de 1989, 1992, 1996 signés avec les syndicats de fonctionnaires insistant sur la formation continue pour les fonctionnaires. La loi du 2 février 2007 va franchir un pas important en modifiant les règles de mise à disposition au sein ou entre les trois fonctions publiques et en étendant la mise à disposition auprès des organisations internationales ainsi qu'aux États étrangers (mise à disposition « sortante »), mais encore en introduisant la mise à disposition à l'administration de l'État des

¹⁰³ Carole Moniolle, « Les mutations des corps de la fonction publique d'Etat », *AJDA*, 2013, p. 328 et ss.

salariés du secteur privé (mise à disposition « entrante »)¹⁰⁴. Par ailleurs, elle confirme un droit individuel à la formation et adoucit les règles relatives au cumul d'activités. L'enjeu réside alors dans la recherche d'une meilleure efficacité des agents et d'une augmentation de leur satisfaction via le développement de la mobilité verticale à travers l'extension des possibilités des promotions internes mais aussi horizontale par l'élargissement des possibilités d'emploi¹⁰⁵.

C'est dans cette optique que la RGPP en continuant sur la même lancée va sonner, dans un certain sens, le glas de la fonction publique telle qu'elle était conçue dans la tradition française. En effet, par la loi du 3 Aout 2009 relative à la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique, elle entend simplifier les mises à disposition des fonctionnaires dans le privé et des salariés du privé dans l'administration et de créer un droit effectif à la mobilité pour chaque fonctionnaire¹⁰⁶ dans l'objectif de rendre plus dynamiques et plus diversifiés les parcours professionnels : pour être performante l'administration doit être en mesure d'attirer les compétences du privé comme du public. Cependant, cette loi distingue deux types de mobilité : une mobilité choisie et une mobilité contrainte en vue d'« offrir à chaque agent des perspectives de carrière plus riches et plus diversifiées de même que pour assurer la continuité et l'adaptabilité du service public »¹⁰⁷.

En effet, en premier lieu la loi de 2009 crée un droit à la mobilité en faveur du fonctionnaire (mobilité choisie) qui ne peut se voir refuser par son administration sa demande à être placé dans l'une des positions statutaires ou à être intégré directement dans une autre administration dès lors que l'organisme public ou privé d'accueil est d'accord une fois le délai de préavis de 3 à 6 mois respecté, sous la réserve quand même que la mobilité ne soit organisée à périodicité régulière par cette administration ou que « la nécessité du service » ne l'empêche. En outre, la loi consacre d'une part, l'ouverture de tous les corps et cadres d'emplois aux fonctionnaires civils par la voie du détachement ou par la voie de l'intégration directe une fois qu'ils ont la formation requise et que ces corps soient de catégorie comparable à leur corps d'origine, balayant ainsi d'un revers de main les dispositions statutaires contraires spécifiques à chaque corps ; d'autre part, l'intégration automatique dans

¹⁰⁴ Jacques Chevallier, « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 909-910.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ RGPP, *Premier rapport d'étape* du, 12 décembre 2007, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique – page 6/7.

¹⁰⁷ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/modernisation-fonction-publique-11>.

ce corps pour le fonctionnaire qui y est resté durant une période de cinq ans. Par ailleurs, la loi a établi la reconnaissance dans le corps de détachement des promotions obtenues dans le corps de détachement et vice-versa.

En second lieu, la loi prévoit aussi une mobilité qui peut être imposée par une administration se trouvant en situation de restructuration au fonctionnaire qui se retrouve alors placé dans un position statutaire de réorientation professionnelle. Cette dernière disposition de la loi, en fait, était censée faciliter au niveau de la gestion du personnel les multiples restructurations qu'a occasionnées la RGPP dans les administrations centrales et territoriales. De fait, la loi définit la réorientation professionnelle comme la situation dans laquelle un fonctionnaire se retrouve « en cas de restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics [...], dès lors que son emploi est susceptible d'être supprimé ». Les fonctionnaires placés en situation d'orientation professionnelle se voient accorder une formation et un suivi ayant trait à leur projet d'évolution professionnelle mais si d'aventure ils déclinent trois offres d'emplois, ils pourront être placés en disponibilité d'office ou mis à la retraite.

Il existe des mécanismes de compensations financières pour encourager la mobilité choisie et pour faciliter la mobilité imposée. La loi prévoit le remboursement partiel pour les fonctionnaires momentanément sans poste et la conservation des avantages indemnitaires de l'emploi d'origine pour le fonctionnaire contraint à la mobilité si ceux de son emploi d'accueil sont plus faibles. Trois décrets antérieurs à la loi instituent, une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint en faveur du fonctionnaire muté ou déplacé¹⁰⁸, un complément indemnitaire pour le fonctionnaire contraint de réintégrer son poste après avoir occupé un poste plus important¹⁰⁹ et une indemnité de départ volontaire pour les fonctionnaires souhaitant démissionner de la fonction publique pour créer ou reprendre une entreprise, en cas de restructuration ou bien pour mener un projet personnel dès lors que sa demande de démission a été acceptée par l'administration¹¹⁰.

Cette apparition d'un droit à la mobilité est considérée par certains comme un facteur de dénaturalisation des principes fondateurs du droit de la fonction publique¹¹¹. Par ailleurs,

¹⁰⁸ Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint.

¹⁰⁹ Décret n° 2008-367 du 17 avril 2008 instituant un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires de l'Etat à l'occasion d'opérations de restructuration.

¹¹⁰ Décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire.

¹¹¹ Emmanuel Aubin, « De nouveaux droits pour les fonctionnaires ? », *AJDA*, 2011, p. 2046 et ss.

selon eux, la mise en place de ce nouveau statut de reconversion professionnelle pour l'agent dont l'emploi est supprimé ne sert qu'à légitimer le licenciement pour cause économique qu'a provoqué d'ailleurs la RGPP avec la refonte des structures administratives. Quoiqu'il en soit malgré les réserves que cette loi ait pu recevoir, la MAP n'y a pas apporté de grands changements sinon que des petites modifications des régimes indemnitaires prévus par deux des décrets précités. En effet, questionnée sur l'avenir de cette loi, Marylise LEBRANCHU jugeait de manière positive les retombées de cette loi en matière de droits et de garanties individuelles des fonctionnaires dans la construction de leur parcours. En effet, pour elle une bonne gestion des ressources humaines suppose la prise en compte des aspirations et des mérites des fonctionnaires car une amélioration des parcours de carrière passe par cet enrichissement des expériences professionnelles que permet la mobilité au sein de la fonction publique. Sa seule réserve concernait les dispositifs de mobilité et d'attractivité territoriale dans la fonction publique qui dans le cadre de la MAP devraient être évalués¹¹². Pour le moment, a seulement été pris un décret du 19 mai 2014¹¹³ abrogeant le décret n°2008-367 du 17 avril 2008 en mettant en place un nouveau régime indemnitaire au bénéfice des fonctionnaires de l'État qui, à la suite de la suppression de leur emploi, font l'objet soit d'une mutation, soit d'un détachement ou d'une intégration directe dans un autre corps ou cadre d'emplois des fonctions publiques de l'État, territoriale ou hospitalière ; et modifiant le décret n° 2008-368 du 17 avril 2008 en restreignant l'indemnité de départ volontaire seulement aux dont le poste est supprimé ou fait l'objet d'une restructuration et ceux qui veulent créer ou reprendre une entreprise.

Parallèlement à la loi du 3 août 2009 consacrant la mobilité, il est aussi mis en place des entretiens et des bilans de carrière par une circulaire n°158 du 9 juin 2008 émanant du DGAFP dans l'objectif d'accompagner l'évolution personnelle des agents et faciliter leur mobilité. Ces entretiens permettent aussi à l'administration de prévoir les mouvements de personnel, d'organiser les parcours professionnels et de mieux connaître ses ressources internes en compétences¹¹⁴. L'entretien de carrière est réalisé 5 ans après l'entrée en fonction de l'agent par son chef de service pour l'aider à élaborer son projet professionnel et à envisager ses perspectives et ses aspirations en termes de mobilité, de formation, d'emploi,

¹¹² Caroline Fleuriot, « Fonction publique : la loi sur la mobilité pourrait être modifiée », *Dalloz actualité*, 17 juillet 2013.

¹¹³ Décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement dans la fonction publique.

¹¹⁴ <http://www.polynesie-francaise.biep.fonction-publique.gouv.fr/common/page/29>.

etc. Le bilan de carrière, quant à lui, est réalisé après quinze années d'activités de l'agent par le conseiller mobilité-carrière pour lui permettre de faire un état des lieux du déroulement de son parcours afin de pouvoir aborder une nouvelle étape de sa carrière soit en confirmant son projet professionnel soit en le réorientant voire le revoir complètement.

En somme, les réformes entreprises ont transformé le parcours de l'agent de la fonction publique qui était plutôt statique mais elles ont également procédé à une ouverture et une diversification du recrutement.

§2 - Ouverture et diversification du recrutement dans la fonction publique

Les méthodes de recrutement du personnel de la fonction publique ont été peu à peu remises en question : taxées de ne garantir ni l'égal accès à tous ni l'aptitude à exercer le métier de fonctionnaire¹¹⁵, la nécessité se faisait sentir de revoir son organisation afin de pouvoir répondre aux besoins conjoncturels de l'administration et d'ouvrir la fonction publique à tous et notamment aux gens réellement compétents ! En effet, une parfaite gestion des ressources humaines suppose un recrutement axé sur les emplois à pourvoir et les compétences nécessaires supposant d'une part, une adéquation entre profils de postes et profils des agents (A) et d'autre part, une marge de manœuvre accordée à l'administration dans la délivrance du service public par une ouverture de l'accès aux emplois publics (B).

A) Modification du profil des agents

L'enjeu de la modernisation de la gestion des ressources humaines étant de mettre en place une fonction publique ouverte et performante, une attention particulière sera accordée au profil des agents publics. De fait, le rapport de 2007 du Conseiller d'État Marcel POCHARD dénonçait que le vivier de la fonction publique, depuis la création de l'ENA en 1945, se soit homogénéisé et figé dans sa composition en privilégiant un certain type de profil caractérisé par l'origine universitaire des agents (les grands établissements sont privilégiés), les caractéristiques intellectuelles (qualités académiques plutôt que management) et la

¹¹⁵ Jacques Chevallier, *op.cit.*, p.913.

provenance sociale¹¹⁶. Avant la mise en place de la RGPP, c'est un terreau qu'on avait déjà commencé à creuser. En effet, la loi du 2 février 2007 sur la modernisation de la fonction publique avait déjà commencé à prévoir des possibilités d'allègement du contenu des concours et de prise en compte de l'expérience professionnelle¹¹⁷.

La RGPP va continuer à creuser cet axe de réforme. Il s'agit, d'une part, de s'assurer de recruter des candidats ayant de véritables compétences professionnelles et non les candidats avec des connaissances purement livresques que le format, jugé beaucoup trop académique, des concours favorise et d'autre part, de favoriser l'accès des couches défavorisées à la fonction publique. De fait, le rapport des inspecteurs généraux de l'administration remis à l'ancien ministre du Budget Éric WOERTH le 19 février 2008, constatait que les concours de la fonction publique de l'État en contrôlant plus les connaissances académiques que les compétences et en étant éclaté en de multiples concours inconnus d'une grande majorité, et de ce fait sources de discrimination et de reproduction sociale, constituaient « un parcours de sélections plus que de recrutement »¹¹⁸.

C'est en ce sens que dès 2008, une révision générale du contenu des concours d'environ 400 voies de recrutement a été engagée par la RGPP pour les centrer davantage sur les compétences et aptitudes professionnelles des candidats et leur permettre de mieux mettre en exergue leur expérience professionnelle¹¹⁹. Le rapport précité précisait que cette réforme des épreuves dans le souci de leur professionnalisation devait être fondée avant tout sur une détermination des profils nécessaires à la fonction publique et principalement sur les connaissances et compétences liées à chaque fonction et à l'ensemble de la fonction publique en général. La réforme des concours des IRA décidée par un arrêté du 6 juin 2008¹²⁰ afin de mettre en œuvre les propositions de ce rapport, ayant débuté ce vaste programme de révision des épreuves, aura une portée parfaitement illustrative : réduction du nombre d'épreuves pour les concours externes dont l'admissibilité repose désormais sur 2 épreuves tournant autour du rôle de l'État dans les grands domaines de l'intervention publique et des connaissances basiques en droit public, en finances publiques et en gestion des ressources humaines ;

¹¹⁶ Marcel Pochard, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, mai 2007, p.9.

¹¹⁷ Jacques Chevallier, *op.cit.*, p.913.

¹¹⁸ M.-C. de Montecler, « Passer des concours de sélection à des concours de recrutement », *Dalloz actualité*, 25 février 2008.

¹¹⁹ RGPP, 6^{ème} *Conseil de Modernisation des Politiques Publiques*, « Ministère de la Fonction Publique », p. 6/10.

¹²⁰ Arrêté du 6 juin 2008 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée aux instituts régionaux d'administration.

admissibilité écrite ne reposant que sur une seule épreuve de note administrative et du rôle de l'État respectivement pour les concours internes et le 3^{ème} concours¹²¹. En outre la réforme de l'épreuve orale met désormais l'accent sur les potentialités du candidat avec dorénavant le remplacement du grand oral par un entretien de recrutement avec mise en situation du candidat pour les concours internes et un entretien d'admission mettant l'accent sur les acquis de l'expérience professionnelle des candidats.

La MAP semble vouloir continuer sur ce même chantier de la professionnalisation des concours. En effet, par un arrêté du 16 avril 2014¹²² de la ministre Marylise LEBRANCHU les trois concours d'entrée de l'ENA sont refondés dans l'objectif d'opérer « un équilibre satisfaisant entre vérification des connaissances, évaluation des compétences et estimation des aptitudes des candidats ». Par ailleurs, la MAP prolonge et approfondit, après 4 ans de mise en œuvre, la réforme des épreuves des concours d'entrée des IRA initiée par la RGPP par un nouvel arrêté du 27 juillet 2012, modifiant celui de 2008, fixant la nature, la durée et le programme des épreuves transformant ainsi les concours d'entrée : précision de certains thèmes, rectification de la durée de certaines épreuves, etc.

Au-delà d'une recherche de professionnalisation des épreuves des concours d'entrée, il y a également, comme on l'a vu, une préoccupation des deux programmes de réforme de diversifier le public recruté par les écoles de fonctionnaire dans un objectif d'ouverture et d'égalité des chances. En effet, si la réforme du contenu des concours pouvait éviter des discriminations indirectes via une fin possible de la valorisation du « capital culturel » du candidat, il s'agit maintenant d'agir en amont du recrutement pour favoriser un égal accès à la fonction publique par l'accompagnement des publics les moins avantagés dans la préparation des concours.

En effet, dès le premier CMMP du 12 décembre 2007, la RGPP annonce l'élaboration d'un plan en faveur de la diversité des effectifs dans toutes les écoles de la fonction publique. Il s'agit de favoriser les couches défavorisées et de diversifier le recrutement et le profil des agents de la fonction publique par la mise en place des classes préparatoires intégrées (CPI) dans plus de la moitié des écoles du réseau des écoles de service public à l'exemple de l'ENA

¹²¹ Voir M.-C. de Montecler, « la réforme des concours des IRA », *Dalloz actualité*, 3 juillet 2008.

¹²² Arrêté du 16 avril 2014 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration

et des IRA¹²³. Ces derniers apportent un soutien pédagogique, matériel et financier à des élèves de classes défavorisées choisis selon des critères de mérite, de motivation, d'origine géographique, et de ressources. De plus, dans le cadre d'un programme de « parrainage pour la fonction publique », il est octroyé un tutorat individuel ainsi qu'une aide financière sous forme d'allocation aux jeunes méritants mais n'ayant pas les moyens pour préparer les concours. Par ailleurs, pour éviter des discriminations dans l'accès à la fonction publique cette fois-ci liées non pas à l'origine sociale mais plutôt au sexe, aux handicaps et à l'âge, certaines mesures sont prises : suppression par la loi de 2009 sur la mobilité des limites d'âge pour avoir accès au concours des écoles administratives mettant ainsi fin aux exceptions que l'ordonnance du n° 2005-901 du 2 août avait laissé subsister ; facilitation de l'intégration des personnes handicapées par une circulaire du 27 décembre 2010 imposant un quota de personnes handicapées dans les ministères ; prévision d'un quota de femmes dans les postes de direction de la fonction publique par la loi Sauvadet du 12 mars 2012 (les nominations dans les emplois de direction des trois fonctions publiques doivent concerner au moins 40 % des personnes de chaque sexe en 2018).

Cette politique de diversité du recrutement semble vouloir se prolonger à travers la MAP, car dans son discours d'ouverture de la deuxième phase du dialogue avec les représentants de fonctionnaires le 26 septembre 2013, Marylise LEBRANCHU déclare souhaiter ouvrir une concertation sur la diversité dans la fonction publique afin que « la fonction publique soit plus ouverte sur la société et plus représentative des citoyens qu'elle sert » en somme qu'elle soit à l'image de la société française¹²⁴. En outre, tout comme dans le cadre de la RGPP, la ministre veut continuer la lutte contre les discriminations dans la fonction publique liées au sexe, à l'âge et aux aptitudes physiques. En effet, d'une part au centre des négociations sont incluses des politiques de prise en compte du handicap tant au moment des recrutements que lors du déroulement des carrières des fonctionnaires handicapés et d'octroi d'un rôle important à la fonction publique dans l'insertion des jeunes sur le marché du travail. D'autre part, l'accent est mis par le gouvernement actuel sur la parité homme-femme dans les fonctions politiques et sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes.

¹²³ Arrêté du 18 mai 2009 relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès au concours externe de l'Ecole nationale d'administration ; Arrêté du 15 décembre 2009 modifiant l'arrêté du 18 mai 2009 relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès au concours externe de l'Ecole nationale d'administration ; Arrêté du 18 mai 2009 relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès aux concours externes des instituts régionaux d'administration.

¹²⁴ Marylise Lebranchu, « La gestion des ressources humaines au cœur de la modernisation publique », *AJFP*, 2012, p.301.

Cette professionnalisation du recrutement dans la fonction publique n'est pas sans rapport avec un chambardement des règles de recrutement caractérisé par une ouverture de l'accès à la fonction publique à des catégories d'agents nouvelles

B) Ouverture de l'accès à la fonction publique

L'ouverture de l'accès à la fonction publique a été particulièrement caractérisée par deux faits nouveaux bouleversant les règles statutaires de la fonction publique : la possibilité offerte à l'administration publique d'État d'employer sans forcément passer par la voie du recrutement des personnels non titulaires et la généralisation de l'accès direct dans un corps de la fonction publique aux grades supérieurs.

En premier lieu, dans le cadre de la RGPP, la loi de 2009 permet désormais d'employer, sans forcément les recruter, des personnels non titulaires en cas de besoins occasionnels ou temporaires pour pouvoir satisfaire le principe de continuité du service public. En effet, alignant les règles de la fonction publique d'État sur celles de la fonction publique hospitalière et territoriale, la loi octroie dorénavant à l'État et à ses établissements publics la possibilité de faire appel à des contractuels dans des situations précisées par la loi, donc à des agents non-titulaires pour remplacer momentanément un fonctionnaire dans certaines circonstances identifiées par la loi ou pour occuper un poste vacant temporairement en attendant qu'il soit pourvu par un fonctionnaire. Cependant, la réelle nouveauté semble être la possibilité accordée à toutes les administrations publiques de recourir à des services d'entreprises de travail temporaire et des salariés intérimaires pour effectuer des « tâches non durables appelées missions ». Les contrats passés entre les employeurs publics et ces agents contractuels obéissent au droit du travail. Cette mesure a suscité de nombreuses critiques vu qu'elle « viole » les règles statutaires de recrutement et gomme les traits caractéristiques de la gestion du personnel public mais la rapidité et les économies générées par l'intérim ont apparemment primé.

En 2012, pour mettre fin à la précarité de la situation des agents non titulaires, une loi du 12 mars 2012¹²⁵ permet sous certaines conditions la transformation de leur contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée ou bien leur titularisation dans les corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques par le biais d'examens professionnels réservés, les concours réservés ou le recrutement direct sans concours sur les emplois de catégorie C. Le

¹²⁵ La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations.

gouvernement actuel va continuer avec cette politique en allant même jusqu'à corriger des erreurs matérielles de la loi de 2012. En effet, dans une circulaire du 28 février 2013, les ministres de la réforme de l'État, de l'Économie et du Budget enjoignent aux ministres, aux préfets et aux responsables d'établissements publics de ne pas s'opposer à la transformation en contrats à durée indéterminée des contrats des agents qui ont occupé un même poste pendant six ans, même dans le cas où l'emploi a été affecté à des budgets de personnes différentes afin de respecter l'esprit de la loi du 12 mars de 2012 qui a omis de mentionner cette hypothèse également en vue d'une « CDIisation » et non pas seulement d'une titularisation¹²⁶. De plus, un décret du 21 mars 2014 viendra mettre en application cette loi du 12 mars 2012 en rapprochant les règles applicables aux agents non titulaires de l'État de celles des fonctionnaires.

En second lieu, la même loi de 2009 ouvre l'accès aux grades de chaque corps ou cadre d'emplois par voie de concours, de promotion interne ou d'avancement mettant ainsi fin à la pratique existante d'avancement de grade en grade de manière linéaire afin de prioriser ainsi le mérite et la compétence des agents. En outre, elle va généraliser l'expérimentation du cumul d'emplois permanents à temps non complet qui avait été réduit par la loi sur la modernisation de la fonction publique à la fonction publique d'État. En effet, désormais tous les fonctionnaires publics s'ils le veulent, peuvent cumuler plusieurs emplois à temps non complet relevant d'une ou de plusieurs fonctions publiques. L'intérêt réside dans la possibilité offerte à l'agent de diversifier son expérience professionnelle, de stabiliser ou de préparer une reconversion professionnelle tandis que l'administration de son côté recouvre plus de marge de manœuvre dans l'organisation du travail et la répartition de ses implantations géographiques¹²⁷.

Cependant, cette modernisation de la gestion des ressources humaines va de pair avec la mise en place d'outils nouveaux pour pousser les fonctionnaires à donner le meilleur d'eux-mêmes.

¹²⁶ Marie-Christine de Montecler, « Non-titulaire : une circulaire et un jugement viennent corriger la loi », *Dalloz actualité*, 25 mars 2013.

¹²⁷ Olivier Dord, « La loi Mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion rénovée des personnels », *AJDA*, 2010 p. 193 et ss.

Section 2- La quête d'une meilleure productivité

L'intrusion de la rationalité managériale dans l'administration française se traduit dans une quête effrénée de l'efficacité et du rendement du personnel public. Il s'agit alors de trouver la bonne méthode incitative qui pouvait pousser les agents publics à donner le meilleur d'eux-mêmes en améliorant constamment la qualité de leurs prestations. À la chasse de ce remède miracle, la RGPP et la MAP semblent avoir trouvé la solution dans la valorisation du poids de la performance sur le parcours professionnel de l'agent public et de sa participation aux mesures qui lui sont imposées. Aussi, ces deux programmes de réforme ont-ils continué à développer la culture du résultat au sein de l'Administration Publique (§1) tout en essayant d'améliorer les relations entre les employeurs publics et les agents publics (§2).

§1- Développement d'une culture de résultat dans l'administration publique

La sécurité de l'emploi, le traitement similaire des agents et la non-valorisation de leur travail sont vus respectivement comme un facteur d'irresponsabilité, de démotivation et de nonchalance chez les agents¹²⁸. La RGPP a choisi, dans la lignée du Renouveau du Service Public, de consommer la rupture avec le strict égalitarisme inhérent à la conception traditionnelle du statut, en mettant en place une évaluation des performances des agents conduisant à une différenciation des trajectoires professionnelles en fonction des résultats obtenus¹²⁹. En effet, la RGPP a voulu rémunérer la performance des agents (A) tout en substituant parallèlement au système de notation une évaluation et un suivi individualisé des agents (B) ; une logique libérale avec laquelle la MAP a voulu rompre mais qu'au final, elle a reproduite.

A) La rémunération de la performance

Le désir de prendre en compte le mérite de l'agent public se fait sentir dès le Renouveau du Service Public. Ce désir n'a pas pu se concrétiser avec la rigueur des statuts. Cependant,

¹²⁸ Henri Oberdoff et Nicolas Kada, *op.cit.*, p. 263.

¹²⁹ Florence Crouzatier-Durand, « Performance, efficacité : le personnel de la fonction publique en mutation », *Droit Administratif* n° 3, Mars 2012, étude 5, p.3.

dès 2002 commence une transformation imminente avec le décret du 29 avril 2002¹³⁰ où la valeur professionnelle des agents est prise en compte à travers des réductions ou majorations d'ancienneté. Elle va se poursuivre avec la circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme qui, en poussant les ministres à reconnaître le mérite par une meilleure prise en compte de l'implication des agents et de leurs contributions aux progrès de leurs services, va conduire à un système de modulation des rémunérations pour les fonctionnaires de catégorie A dans plusieurs ministères¹³¹. Cette évolution rapide a abouti au décret du 11 août 2006 portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administration centrale et annonçant ainsi les couleurs de ce qui allait suivre avec la RGPP.

En effet, dans son discours du 19 septembre 2007 à l'Institut Régional d'Administration de Nantes, l'ancien président SARKOZY annonçait qu'il voulait que « l'on cesse de gérer des statuts pour se mettre davantage à gérer des hommes et des femmes [...qui] ne s'effacent pas derrière des textes, des indices et des procédures. [Et pour ce faire, il fallait] ouvrir le chantier de l'individualisation des rémunérations pour qu'il soit davantage tenu compte du mérite, de l'implication, de l'expérience, des résultats pour que chacun soit incité à faire mieux. Pour que les meilleurs soient incités à rester ». C'est ainsi que naturellement le premier CMPP du 12 décembre 2007 étendra aux cadres la rémunération en fonction des résultats. De fait un décret du 22 décembre 2008 va mettre en place la prime de fonction et de résultat (PFR). Une circulaire du 14 avril 2009 va renseigner l'ensemble des ministères sur les modalités de la mise en œuvre de cette prime. En effet, cette prime a vocation à remplacer les différents régimes indemnitaires coexistant au sein de l'État. Ce nouveau dispositif indemnitaire comprend deux parts : l'une est liée aux responsabilités, au niveau d'expertise et aux sujétions spéciales liées aux fonctions exercées et l'autre est liée aux résultats de la procédure de l'évaluation individuelle. C'est cette dernière part qui prend en compte la performance individuelle et la manière de servir de l'agent car pouvant être modulée selon l'atteinte des objectifs lui ayant été fixés préalablement. Le montant de la part fonctionnelle de la prime n'a pas vocation à évoluer de manière significative tandis que celui de la part individuelle peut être révisé chaque année en fonction des résultats constatés dans le cadre de la procédure d'évaluation¹³². Le système de la PFR sera généralisé à partir du 1^{er} janvier 2012 à l'ensemble

¹³⁰ Décret n° 2009-756, 22 juin 2009 relatif aux nouvelles modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux.

¹³¹ Florence Crouzatier-Durand, *op.cit.*, p.3.

¹³² *Ibid.*, p.3.

des cadres administratifs avant d'être étendu par la suite à l'ensemble des trois fonctions publiques.

Parallèlement à la mise en place de la PFR, il y a une réflexion qui est aussi engagée sur les moyens de récompenser le mérite de manière collective. En effet, annoncé de manière subtile par l'article 38 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique précisant que les indemnités pouvaient tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que de la performance collective des services, la prime d'intéressement à la performance collective sera mise en place par un décret du 29 août 2011¹³³. La performance des services identifiés par le Ministre de chaque ministère devra dépendre de l'atteinte, constatée par une structure de contrôle extérieure au service, des objectifs assignés aux services et des indicateurs choisis parmi ceux du volet « performance » des documents budgétaires, notamment la conduite des politiques publiques et la qualité du service public, la maîtrise des coûts et l'efficacité des services, la gestion des ressources humaines et le développement durable¹³⁴.

Cette rémunération du mérite individuel soulèvera des débats et les critiques des syndicats de fonctionnaires. Il sera reproché, entre autres, à la valorisation du mérite individuel d'entretenir un climat malsain de concurrence. De plus, on jugeait qu'il était aussi difficile d'établir avec certitude un lien de cause à effet entre l'obtention de la prime et la motivation de l'agent que d'évaluer la performance d'un particulier alors qu'en général l'action est menée collectivement. Enfin, l'expérience a montré que contrairement à ce qui était attendu, le PFR n'a pas pu atteindre l'objectif de transparence et d'harmonisation des régimes indemnitaires qui lui avait été assigné car « chaque administration avait continué à fixer le niveau indemnitaire des agents en fonction de sa stratégie propre et de sa capacité financière »¹³⁵ alors que la faiblesse de la modulation de la part individuelle de la prime en raison d'un trop grand nombre de primes fixes était soulevée.

Aussi, la MAP a-t-elle, du moins théoriquement, voulu abandonner cette PFR dont Marylise LEBRANCHU dénonçait les effets pervers dus au fait d'adosser la prime à l'atteinte d'objectifs fixés à l'agent en début d'année qui pousse à se focaliser sur certaines politiques

¹³³ Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat

¹³⁴ Marie-Christine de Montecler, « Lancement de la prime de l'intéressement dans la fonction publique de l'Etat », *AJDA*, 2011, p.1655.

¹³⁵ *La fausse sortie de la prime au mérite des fonctionnaires*, 20 nov. 2013, <http://www.cgt-universite-aix-marseille.fr/article-la-fausse-sortie-de-la-prime-au-merite-des-fonctionnaires-121215477.html>.

publiques et certains indicateurs et à en délaissier d'autres¹³⁶. En effet, la prime de fonctions et de résultats sera remplacée par une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) mensuelle et un complément indemnitaire annuel lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir annuelle (CIA)¹³⁷. Ce régime s'appliquera à partir du 1^{er} juillet 2015 aux corps d'adjoints administratifs, de secrétaires administratifs, d'assistants de service social, de conseillers techniques de service social, aux attachés d'administration et aux agents qui perçoivent actuellement la PFR ; et à partir du 17 janvier 2017 à l'ensemble des fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 et des collectivités territoriales.

Cependant, on remarque très vite que cette indemnité est constituée de la même manière que la PFR avec ces deux parts fonctionnelle et individuelle. D'ailleurs, les syndicats considéreront que c'est une prime au mérite qui remplace une autre prime au mérite car cette nouvelle prime va continuer à rémunérer la performance des agents à travers « l'engagement professionnel et la manière de servir ». D'autant plus que l'engagement de l'agent et sa manière de servir (la même expression est utilisée par la RGPP) seront appréciés par l'entretien annuel d'évaluation et ne peuvent pas être reconduits automatiquement d'une année sur l'autre¹³⁸. Dénonçant cette « PFR bis » la secrétaire générale de Solidaires, Thi-Trinh LESCURE, considère qu'« il n'est pas concevable de développer des primes modulables qui remettront forcément en cause le travail d'équipe indispensable à toute mission de service public »¹³⁹ tandis que de son côté Anne FERAY de Fédération Syndicale Unitaire juge que « le versement de l'indemnité reposera en grande partie sur l'entretien professionnel pendant lequel les objectifs de l'agent seront déterminés avec le supérieur direct. Cela ne met pas à l'abri de l'arbitraire. »¹⁴⁰. En somme, il semble que la MAP ait mis fin à cette invention de la RGPP pour mieux la reproduire.

Par ailleurs ni la PFR de la RGPP ni la CIA de la MAP n'auraient pu être possibles sans la mise en place d'un nouveau système d'évaluation des agents.

¹³⁶ *La fausse sortie de la prime au mérite des fonctionnaires*, 20 nov. 2013, <http://www.cgt-universite-aix-marseille.fr/article-la-fausse-sortie-de-la-prime-au-merite-des-fonctionnaires-121215477.html>.

¹³⁷ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'Etat.

¹³⁸ Marie-Christine de Montecler, « Le nouveau régime indemnitaire des fonctionnaires de l'Etat mis en place en 2015 », *Dalloz actualité*, 28 mai 2014.

¹³⁹ *Les syndicats rejettent la nouvelle prime des fonctionnaires*, 12 nov. 2013, <http://www.acteurspublics.com/2013/11/12/les-syndicats-ne-veulent-pas-de-la-nouvelle-prime-des-fonctionnaires>.

¹⁴⁰ *Ibid.*

B) Un nouveau système d'évaluation de l'agent

Dans sa quête d'un rendement optimal de l'agent public, la RGPP va remplacer l'ancien système de notation des agents publics par un entretien d'évaluation, supposée être plus à même d'apprécier leur performance individuelle. En effet, l'ancien système de notation était jugé inefficace car ne pouvant permettre une évaluation différenciée. De fait, dans son rapport de 2003 sur les perspectives de la fonction publique, le Conseil d'État qualifiait la gestion des agents publics d'« exagérément égalitariste ». Le CE jugeait que la tendance au sein de la fonction publique était de traiter tous les agents de la même façon, quelque soit leur performance individuelle, ce qui se reflétait notamment dans les notations non discriminantes, l'avancement à l'ancienneté, la forfaitisation des primes et le refus des mesures impliquant une différenciation selon les emplois occupés¹⁴¹. Il en ressort que la notation ne favorisait pas, comme il était prévu lors de son instauration, une approche personnalisée et une valorisation des compétences.

C'est dans cette optique que dès 2002¹⁴², un décret avait été pris pour instaurer un entretien préalable du fonctionnaire de l'État avec son supérieur hiérarchique direct avant sa notation. Par la suite, va être amorcé un processus de substitution de l'entretien d'évaluation à la notation par la loi du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique qui introduit dans les statuts des fonctions publiques de l'État et hospitalière l'expérimentation de l'entretien d'évaluation pour les administrations qui le souhaitent. La RGPP va prendre les choses en main par un décret le 17 septembre 2007, pris en application de la loi précitée pour pouvoir mettre en place l'expérimentation dans l'ensemble des ministères, hormis l'agriculture, de 2007 à 2009. Le bilan de cette expérimentation ayant été jugé positif pour l'année 2009, un décret du 28 juillet 2010¹⁴³ pris en application d'une loi du 3 août 2009 va prévoir la généralisation de la procédure d'évaluation sur la seule base d'un entretien professionnel à partir du 1^{er} janvier 2012 à tous les corps de la fonction publique de l'État sauf disposition spécifique du statut particulier de leurs corps. Un autre décret du 29 décembre 2011, venant modifier celui de 2010, reporte la généralisation de l'entretien professionnel dans l'administration publique et l'abrogation des décrets du 29 avril 2002 et du 17 septembre 2007 au 1^{er} janvier 2013. En effet, le décret du 28 juillet 2010 supprime la notation comme

¹⁴¹ CE, Rapport Public de 2003, *op.cit.*, p.256.

¹⁴² Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat.

¹⁴³ Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

outil d'évaluation dans la fonction publique d'État en la remplaçant par l'entretien professionnel. Cet entretien individuel du fonctionnaire avec son supérieur hiérarchique direct se fait une fois par année. Il porte principalement sur sept points : les résultats du fonctionnaire, ses objectifs, sa manière de servir, les acquis de son expérience professionnelle, le cas échéant la manière dont il exerce ses fonctions d'encadrement, ses besoins de formation et ses perspectives d'évolution professionnelle. À la suite de cet entretien, le supérieur hiérarchique doit rédiger un compte rendu qui comprend une appréciation générale sur la valeur professionnelle de l'agent qui a la possibilité de le compléter éventuellement de ses propres observations.

Sur la base de cette valeur professionnelle de l'agent détectée lors de l'entretien, on pourra attribuer aux fonctionnaires des majorations ou des réductions d'ancienneté par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut pour l'accès à l'échelon supérieur ou bien tout simplement un avancement de grade et, éventuellement, la modulation du régime indemnitaire¹⁴⁴.

L'extension de ce système aux fonctions publiques hospitalières et territoriales était prévue à l'horizon 2014-2015. Cependant certains élèvent des doutes quant au respect de l'équité et de l'objectivité par les supérieurs hiérarchiques dans la conduite de ces entretiens et par ricochet de leur réelle capacité à différencier objectivement les situations de chacun afin de parvenir à cet objectif de motivation des agents¹⁴⁵ bien que le décret du 29 décembre 2011 ait prévu un mécanisme de demande de révision du compte rendu en faveur du fonctionnaire. Toutefois, cet entretien individuel a été capital dans la mise en place par la RGPP de la PFR et aujourd'hui de la CIA de la MAP car cette dernière n'y a pas apporté de modification. Elle apparaît comme le meilleur moyen d'évaluer la performance individuelle de l'agent par l'analyse de ses résultats au regard des objectifs qui lui ont été assignés, déterminant ainsi la modulation de sa prime et affectant le déroulement de sa carrière en général. En outre, l'évaluation de l'agent en favorisant un suivi individualisé de l'agent peut-être utilisée dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. En effet, pouvant permettre de prévoir l'évolution de l'agent, ses besoins en matière de formation, ses envies de mobilité, elle encourage le développement d'une gestion plus prospective. Aujourd'hui l'évaluation est même étendue aux agents recrutés de manière temporaire par la MAP.

¹⁴⁴ Marie-Christine de Montecler, « Les futures règles d'évaluation et d'avancement des fonctionnaires de l'État », *Dalloz actualité*, 08 septembre 2010.

¹⁴⁵ Emmanuel Aubin, *op.cit.*, p. 2046 et ss.

Par ailleurs, cette implémentation d'une culture du résultat chez les agents publics se trouve confortée par une recherche d'amélioration des relations employeurs-employés devant contribuer à en améliorer les retombées.

§2- Amélioration des relations entre employeurs et agents publics

Dans le cadre de la réforme de la fonction publique mise en place par la RGPP, une place de choix a été réservée au dialogue social entre employeurs et agents publics en vue d'aboutir à une amélioration leurs relations déjà bien détériorées par la quête de réduction frénétique des effectifs de la fonction publique que poursuivait la RGPP et par la sensation de mise à l'écart des agents. En effet, dans son discours à l'IRA de Nantes en septembre 2007, le président SARKOZY préconisait de « vivifier le dialogue social qui est trop formel, dispersé en d'innombrables comités, nourri d'une culture de confrontation plus que de réforme » notamment par la logique démocratique de l'élection, la suppression du paritarisme au sein des instances de concertation et l'enrichissement des problématiques ouvertes à la négociation. Cette rénovation du dialogue social est supposée faciliter une meilleure participation des agents publics aux mesures qui les concernent et leur offrir un espace pour faire passer leurs préoccupations. C'est dans ce cadre que le gouvernement d'alors a procédé à une rénovation du dialogue renforçant la légitimité des organisations syndicales (A) et la place de la négociation dans la fonction publique entre employeurs et agents dans la fonction publique (B). Le dialogue avec les fonctionnaires a toujours été l'endroit où le bât blessait dans la RGPP, aussi la MAP se fera-t-elle un plaisir d'afficher un parfait respect des nouvelles règles que la RGPP allait mettre en place.

A) Emphase sur la légitimité des organisations syndicales

Les discussions sur la rénovation du dialogue social entamées avec les principaux syndicats de fonctionnaires sous la présidence de SARKOZY ont abouti aux accords de Bercy de juin 2008. Environ deux ans plus tard, la loi du 5 juillet 2010 sur la rénovation du dialogue social est votée. Cette loi cherche principalement à conforter la légitimité des syndicats. En effet, puisque les employeurs publics sont amenés à traiter avec les syndicats qui, de ce fait, sont amenés à prendre des positions en faveur des agents publics, leur légitimité doit s'appuyer sur un fondement solide.

En premier lieu, le principe de l'élection se trouve généralisé avec l'élection directe des membres des Comités techniques de la fonction publique d'État. En outre, la base électorale

des CTP des trois fonctions publiques, autrefois composée que des fonctionnaires, est élargie aux non titulaires érigeant ainsi ces instances en socle de la représentativité¹⁴⁶. Les élections directes des membres de ces instances de concertation par le personnel et du même coup l'abandon du paritarisme alignent leur composition sur celui du modèle du comité d'entreprise où le détenteur du pouvoir de gestion fait face à une représentation élue du personnel¹⁴⁷. Pour le Conseiller d'Etat Yves STRUILLLOU¹⁴⁸, la généralisation de l'élection des représentants du personnel au sein des CTP est un moyen de lutter contre la logique de corps dans la fonction publique, telle que nous l'avons vu précédemment, car en aboutissant à l'augmentation de l'électorat par l'inclusion des non-titulaires, le centre de gravité du dialogue social se déplace des Commissions administratives paritaires (CAP) vers les CTP où prévaut en principe l'appartenance à une communauté de travail et non à un corps.

En second lieu, les règles strictes de représentativité sont atténuées afin de pouvoir donner l'accès aux élections professionnelles dans les principales instances de concertation à toutes les organisations syndicales régulièrement constituées et organisées depuis au moins ou deux ans sans qu'il leur soit demandé des critères de représentativité (nombre de sièges qu'elles détiennent dans les conseils supérieurs de la fonction publique ou le pourcentage minimal de voix obtenus lors des élections aux CAP). On leur reconnaît tacitement une certaine légitimité assise sur le score qu'elle va réaliser aux élections : ainsi à l'ancien système de représentativité syndicale fondée sur une légitimité descendante est substituée une légitimité ascendante reposant sur l'audience électorale des organisations syndicales. Cette mesure une fois de plus, selon Marcel POCHARD, peut atténuer le corporatisme au sein de la fonction publique car pour gagner l'électorat afin d'intégrer les CTP, les syndicats seront amenés à produire un discours plus accentué sur les besoins des services et des personnels dans leur ensemble¹⁴⁹.

En dernier lieu, la loi procède à une harmonisation des cycles électoraux pour toutes les instances de concertation de la fonction publique par l'homogénéisation des durées des mandats et la fixation du calendrier des élections professionnelles afin de permettre des débats électoraux généraux et structurés.

¹⁴⁶ Jean –Raphael Alventosa, *Management public et gestion des ressources*, L.G.D.J, 2012, p.117.

¹⁴⁷ Yves Struillou, « Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique ? », *AJDA*, 2011 p. 2399 et ss.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ M. Pochard, *Les 100 mots de la fonction publique* », *Que sais-je ?*, PUF, juin 2011 cité par Yves Struillou, *op.cit.*

Cependant, cet accent mis désormais sur la légitimité des organisations syndicales est lié au fait qu'il y ait un renforcement de la négociation dans la fonction publique.

B) Renforcement de la négociation dans la fonction publique

Cette loi de 2010 pose les bases d'une véritable culture de négociation entre les agents publics et les décideurs en ouvrant, dans un premier temps, le domaine des négociations qui ne concernent plus les simples questions salariales. Introduit dans le statut général, le domaine des négociations recouvre désormais toutes les problématiques concernant la vie professionnelle et sociale des agents : conditions et organisation du travail - télétravail, déroulement des carrières et promotion professionnelle, formation professionnelle et continue, action sociale et protection sociale complémentaire, hygiène, sécurité et santé au travail, insertion professionnelle des personnes handicapées et égalité professionnelle entre les hommes et les femmes. Ces nouveaux domaines, contrairement aux questions salariales négociées seulement au niveau national, peuvent être négociés à tous les niveaux de l'administration. Ainsi en ce qui a trait aux questions communes ou spécifiques aux trois fonctions publiques et aux questions propres à un ministère, à un corps ou un cadre d'emploi, et une catégorie de collectivités territoriales ou d'établissements publics, les négociations peuvent être menées au niveau national tandis que lorsqu'il s'agit de problématiques relatives aux services centraux, aux services déconcentrés, aux collectivités territoriales, aux établissements publics administratifs ou aux établissements publics de santé, elles peuvent être menées au niveau local. Les syndicats habilités à mener ces négociations avec l'autorité administrative ou territoriale compétente sont ceux qui disposent d'au moins un siège dans l'instance de concertation correspondant à l'objet et au niveau des négociations. Et celles-ci peuvent être engagées ou bien de manière autonome à l'initiative de l'autorité administrative ou territoriale ou bien pour mettre en œuvre, à un niveau inférieur un accord conclu au niveau supérieur. Il est par ailleurs instaurée une négociation triennale obligatoire sur le pouvoir d'achat

En second lieu, cette loi renforce la valeur politique de la signature, dans une logique de responsabilisation de l'ensemble des acteurs partis prenants aux négociations¹⁵⁰, en précisant les critères déterminant les conditions de validité des accords. En effet, il est prévu qu'à partir de 2014, les accords pour être valides devront désormais être signés par des organisations syndicales ayant recueilli au moins 50 % des voix lors des dernières élections professionnelles

¹⁵⁰ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/fonction-publique/modernisation-fonction-publique-1>.

organisées au niveau où l'accord est négocié. En attendant cette date butoir, pour que l'accord soit valide le taux de voix est minoré à 20 % sous réserve qu'une ou plusieurs organisations syndicales ayant recueilli la majorité des voix à ces mêmes élections ne s'y opposent pas. La validité d'un accord signé suivant la règle majoritaire est également reconnue pendant cette période transitoire.

Il est vrai que la loi sur la rénovation sociale a essayé de renforcer la négociation entre les syndicats d'agent public et les administrations publiques en précisant les critères de validité des accords mais sa principale limite reste que les accords négociés sont toujours dénués de valeur juridique. D'autre part, l'entame des négociations reste à l'entière initiative des employeurs publics, en somme dépend de leur bonne volonté. Dans le cadre de la MAP, la ministre Marylise LEBRANCHU lors de la présentation de l'agenda social 2013-2014 du gouvernement a mis l'amélioration des conditions du dialogue social au rang de ses principaux chantiers. Il est encore trop tôt pour savoir si la MAP va oser aller plus loin que la RGPP. En attendant, le gouvernement prépare les élections professionnelles qui devraient s'étaler sur toute l'année 2014.

∞

Au terme de cette partie, nous avons pu voir que la MAP poursuit les mêmes objectifs que la RGPP en utilisant les mêmes moyens. Cependant, pour ne pas subir le même sort que la RGPP, elle améliorera sa méthode tellement contestée !

SECONDE PARTIE.-

LA REPOSE DE LA MAP AUX ERREMENTS METHODOLOGIQUES DE LA RGPP

La RGPP était « une idée intéressante, inutilement gâchée par le gouvernement Fillon »¹⁵¹. Tel est le constat du gouvernement actuel qui résume bien son attitude ambivalente envers la RGPP de la Droite. En effet, le gouvernement socialiste bien que présentant sa MAP comme en rupture avec la RGPP ne remet pas pour autant ses mesures en cause ; pour preuve elle a emprunté le répertoire de réformes de la RGPP, comme nous venons de le voir, dans la quête d'une réduction des dépenses publiques. De fait, la ministre de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État reconnaît qu'il y a une nécessité de réviser les missions de l'État¹⁵² ; par contre ce qu'elle reproche au gouvernement précédent c'est « la brutalité de la méthode employée » qui a compromis la réforme.

Aussi, le changement que propose la MAP par rapport à la RGPP se situe-t-il essentiellement au niveau de la méthode. Ce que veut proposer la MAP c'est « une rupture dans la continuité ». Il s'agit pour la MAP de s'assurer de la réussite des grands axes de réforme déjà explorés par la RGPP en corrigeant ses erreurs méthodologiques. Ainsi cette dernière va se livrer à une amélioration du dispositif de pilotage de la RGPP (Chapitre I) et proposer une nouvelle stratégie de communication (Chapitre II).

¹⁵¹ Marie-Christine de Montecler, « La RGPP : « une idée intéressante, inutilement gâchée » *Dalloz actualité*, 28 septembre 2012.

¹⁵² *Lebranchu prône une RGPP différente sur la forme, pas sur le fond*, <http://www.humanite.fr/politique/lebranchu-prone-une-rgpp-differente-sur-la-forme-pas-sur-le-fond-504896#sthash.8ZajBt0J.dpuf>.

CHAPITRE I.- DE LA RGPP A LA MAP : UN DISPOSITIF DE PILOTAGE PURGE DE SES « VICES »

Comme le dit le vieux proverbe, « Qui va lentement, va sûrement » mais la RGPP a voulu aller rapidement pour aller sûrement. En effet, la RGPP a voulu aller très vite en besogne afin de pouvoir mener les réformes prévues par le gouvernement à bon port. Il s'agissait pour le gouvernement d'éviter « l'immobilisme » en s'abstenant de « gaspiller » du temps dans des discussions et des négociations avec les élus, les fonctionnaires et même les usagers et du même coup contourner les obstacles qui pourraient surgir et entraver la bonne marche de la RGPP.

En fait, pour donner à la réforme l'impulsion nécessaire, un dispositif de pilotage est centralisé autour du président de la République. Mais en choisissant cette logique verticale, le gouvernement a non seulement mis en péril la réussite de son projet mais a aussi laissé l'espace ouvert pour les critiques et la RGPP n'en sera pas épargnée. En effet, le manque d'adhésion des fonctionnaires, des usagers et des élus à un processus qui les concerne tous, a été vivement contesté et reproché à la RGPP. Les multiples rapports d'évaluation la condamnent tous sur ce point.

Aussi la MAP, si elle a repris le répertoire de mesures de la RGPP pour arriver à réduire le déficit public, va par contre elle être plus réservée quant à sa méthode. En effet, pour ne pas reproduire les mêmes erreurs qu'elle, la MAP épurer la méthode de la RGPP. Face à la méthode obéissant à une logique verticale de la RGPP (Section 1), la MAP proposera une méthode renouvelée (Section 2).

Section 1 - La RGPP : une méthode obéissant à une logique verticale

« Le temps de la réforme imposée et brutale est révolu »¹⁵³ : telle a été la leçon apprise lors de l'échec de la « réforme Sautter » qui n'a pas su rassembler le personnel autour de son projet de modernisation du ministère des Finances. Pourtant la RGPP semble ne pas avoir tiré les leçons des erreurs de ce passé pourtant récent car elle a reproduit les mêmes méthodes

¹⁵³ Franck Mordacq, *La réforme de l'Etat par l'audit*, L.G.D.J, 2009, p. 192.

suicidaires. Sous le poids pesant des contraintes budgétaires et de la nécessité de réduire les dépenses publiques, la RGPP a fait le choix d'imposer ses mesures omettant la concertation et la discussion par un pilotage opaque depuis l'Elysée, et Bercy (§1) et une exclusion des agents publics considérés comme de simples exécutants d'ordres venus d'en haut (§2).

§1- Une logique débouchant sur un pilotage opaque

La RGPP a misé ses chances de réussite sur le resserrement de son pilotage autour d'un comité restreint rassemblé auprès des représentants du Président de la République et de son premier Ministre. Les consultants vantaient « l'effet tunnel » de la RGPP¹⁵⁴ qui a permis de passer en très peu de temps d'une phase d'élaboration débutée le 1^{er} juillet 2007 à la phase des premières décisions avec le CMPP du 12 décembre 2007. Mais cette volonté de contourner les obstacles à la mise en œuvre rapide de la RGPP se révèle aux dépens de la participation des différents secteurs de la société à la réforme (A) et des exigences de transparence (B).

A) Un dispositif de pilotage centralisé et fermé

La RGPP, contrairement aux autres réformes qu'a connues la France, se singularise par son appropriation au plus haut sommet de l'État. En effet, promesse de campagne de l'ancien président SARKOZY, la RGPP ne constitue pas un dossier à la charge exclusive d'un Premier Ministre qui, comme il est déjà arrivé, peut même ne pas avoir le support du président : le président en fait une entreprise personnelle qu'il veut mener avec succès. Cet investissement symbolique du Président de la République donne plus de poids aux annonces de la RGPP tout en étant une réponse aux limites des réformes antérieures flouées quelque peu par l'isolement du Premier Ministre dans la phase de leur mise en œuvre¹⁵⁵. Ainsi le dispositif de la RGPP rassemble les deux têtes de l'exécutif qui en partagent son pilotage à travers les deux

¹⁵⁴ Franck Mordacq, *op.cit.*, p. 192.

¹⁵⁵ Philippe Bezes, « Morphologie de la RGPP » Une mise en perspective historique et comparative, *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p.792.

copilotes que sont le secrétariat général de l'Élysée et le directeur du Cabinet du Premier Ministre à la tête du Comité de Suivi.

Le dispositif de la RGPP, resserré autour d'un Comité de suivi et principalement du Secrétaire Général de l'Élysée et du directeur du Cabinet du Premier Ministre, se caractérise principalement par un isolement renforcé de sa phase d'élaboration et une centralisation de son pilotage.

La phase d'élaboration, durant laquelle sont conçus les diagnostics et sont préparées les différentes décisions de réforme, fait intervenir essentiellement deux organes, à savoir les groupes d'audits et le Comité de suivi, qui mènent leurs opérations de manière confidentielle. En effet, contrairement aux vagues d'audits de modernisation de Jean-François COPE, les rapports des auditeurs (composés en majorité de membres des corps d'inspections générales assistés de consultants privés) sur les ministères ou les politiques sur lesquelles elles travaillent ne sont pas divulgués. Les mesures proposées par les auditeurs seront débattues et évaluées à la réunion du Comité de suivi. Cet organe, qui contrôle également le processus d'audit, est présidé par le Secrétaire Général de l'Élysée et du directeur du Cabinet du Premier Ministre réunit le chef de l'équipe d'audit et le(s) cabinet(s) du (des) ministère(s) concerné(s).

Il résulte que durant cette phase d'élaboration, le processus se déroule en vase clos entre les membres des missions d'audits de la RGPP, les membres des cabinets ministériels et le Comité de suivi sans la participation d'autres acteurs concernés. C'est de ce petit cercle fermé qu'émergeront les propositions de réforme.

En effet, l'élaboration des propositions a été faite sans réelle consultation des élus ou des usagers. S'il est vrai que la RGPP se donne comme finalité de dispenser une meilleure qualité de service public aux usagers, la méthode utilisée n'a pas su pour autant recueillir et mobiliser leurs avis et leurs attentes.

Les élus ont été aussi quelque peu écartés du processus. En effet, le Parlement au-delà de la présence des rapporteurs des commissions des finances aux réunions des comités de suivi et du CMPP, n'est pas suffisamment associé au processus. De plus, ces rapporteurs ayant été invités *intuitu personae*, et de ce fait, tenus aux respects des règles de confidentialité structurant les travaux du Comité de suivi et du CMPP¹⁵⁶, leur invitation ne pouvait être

¹⁵⁶ Rapport d'information N° 4019 sur l'évaluation de la Révision Générale des Politiques Publiques, *op.cit.*, p.45.

interprétée comme une réelle association des parlementaires à la phase préparatoire et décisionnelle de la RGPP. Face aux différentes critiques à ce propos et notamment ceux des parlementaires, le gouvernement a justifié ce choix par le monopole que détient le pouvoir exécutif sur la conduite d'une réforme de l'État¹⁵⁷, le Parlement devrait donc s'en tenir à la ratification de certaines décisions de la RGPP rentrant dans le domaine législatif et à son pouvoir de contrôle du gouvernement. Pourtant cette posture va à l'encontre de la volonté de la LOLF qui a voulu combattre cette pratique institutionnelle reconnaissant une large marge de manœuvre à l'Exécutif pour s'organiser¹⁵⁸ en repositionnant le Parlement au cœur de la gouvernance financière de l'État¹⁵⁹.

Les collectivités territoriales aussi n'ont pas été, de leur côté, suffisamment consultées au stade de l'élaboration des mesures et encore moins au stade de leur mise en œuvre alors que de nombreuses mesures les touchaient directement comme les décisions de restructuration territoriale de certains ministères, la réorganisation territoriale des services déconcentrés et la réorganisation de l'action locale¹⁶⁰. Ce manque de concertation avec les collectivités territoriales va peser à l'avenir sur leur réception pas trop enthousiaste de la RGPP.

Par ailleurs, cette démarche, en plus d'être menée en vase clos, a été aussi trop cloisonnée car l'organisation de la préparation des décisions se fait, dans la pratique, suivant un découpage plutôt ministériel où les discussions réunissaient les membres de cabinet de peu de ministères avec le chef d'audit au comité de suivi. Ce manque de transversalité, dû à une approche par politique publique insuffisante, a posé problème par la suite dans la mise en œuvre de certaines mesures qui nécessitaient une coopération interministérielle¹⁶¹.

La centralisation et le caractère fermé du dispositif se révèlent d'autant plus problématiques que ce dernier établit un lien étroit entre les propositions, les prises rapides de décisions et leur mise en œuvre tout autant célère¹⁶². Il faut dire que tout le processus est conduit à un rythme très rapide est présenté par le gouvernement qui a voulu éviter la négociation pouvant aboutir à l'immobilisme, comme une condition de réussite. Pour certains,

¹⁵⁷ Déclaration devant l'Assemblée Nationale de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, séance du 17 avril 2008 cité in Rapport des Inspections générales de l'Administration, des Finances, des affaires sociales, *op.cit.*, p.14.

¹⁵⁸ Lafarge François, « ... le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 2007/4 n° 124, p. 684.

¹⁵⁹ Kott Sébastien, « La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 883.

¹⁶⁰ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, *op.cit.*, p.15.

¹⁶¹ *Ibid.*, p.14.

¹⁶² Philippe Bezes, *op.cit.*, p.799.

il est même trop rapide. Dans la phase de préparation, le court temps imparti aux équipes d'audits ne leur permet pas d'approfondir les consultations autour de leurs propositions et de mener les échanges de manière moins expéditive avec les administrations concernées au sujet des modalités de leur mise en œuvre. Une fois les scénarios et propositions formulés par les auditeurs sont examinés par le Comité de suivi, les décisions en la matière sont prises par le CMPP présidé par le Président de la République qui acte officiellement les décisions prises. Le suivi de la mise en œuvre des décisions est assuré par le Secrétaire Général des ministères en collaboration avec le Comité de suivi. La procédure extrêmement rapide rend cependant malaisée la mise en œuvre car on n'a pas donné aux fonctionnaires le temps d'assimiler des mesures qui, d'une part, leur sont étrangères et que, d'autre part, ils vont devoir mettre en œuvre. Comme le dit Philippe BEZES, avec ce dispositif, le gouvernement a voulu aller vite et économiser « le coût et le temps des négociations et des décisions en repensant l'ensemble étatique "par le haut", de manière rationnelle, comme un architecte procédant à des réaménagements sur ses plans, sans véritablement échanger avec les intéressés mais en s'appuyant sur un cercle limité d'acteurs administratifs qui connaissent le sujet (les inspections, les cabinets). Les coûts politiques, organisationnels et humains devront alors être endossés dans la phase de mise en œuvre de la réforme ».

Il est évident qu'un processus aussi centralisé ne pouvait briller par sa transparence.

B) Un manque de transparence

Il est vrai que le catalogue des mesures de la RGPP était étalé dans les différents rapports d'étape présentés par le ministre du Budget lors des CMPP et sur le site qui lui était consacré mais le problème reste que les informations divulguées ne se réduisent qu'à cela, qu'à un inventaire des mesures prises. Pourquoi ces décisions ont-elles été prises ? Quels étaient les autres scénarios possibles ? Quels sont le coût de la réforme et l'ensemble des moyens mobilisés ? Peu d'informations filtrent à propos de ces questions essentielles.

En effet, en premier lieu les rapports d'audits tout comme les scénarios d'évolution les accompagnant n'étant pas publiés, il est difficile de faire le lien entre le constat des auditeurs et les décisions prises. Ne connaissant pas les raisons ayant déterminé les mesures actées au détriment des autres propositions, on ne peut pas les évaluer, les comparer et voir si les

décisions prises ont été les meilleures. L'excuse fournie par le gouvernement d'alors était que ces rapports participaient à l'élaboration du budget et étaient donc de ce fait entourés d'une certaine discrétion¹⁶³.

En second lieu, un flou certain entoure les ressources utilisées pour mettre en place la RGPP. S'il est vrai que la RGPP est intégrée dans le rapport de performance attaché à la LOLF, le calcul des dépenses lui correspondant reste confus. En effet, la RGPP est incorporée à la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » de la LOLF avec comme finalité d'offrir un meilleur service au moindre coût et de rénover la fonction publique. Faisant partie du programme 221 « Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État », la RGPP est rattachée à l'action 4 « Modernisation de l'État » de ce programme sans savoir précisément à ce niveau de quel poste de dépense elle relève. Entre les 4 postes de dépense (innovation, conseil, projet, actions transversales) du volet action 4, on pourrait croire que la RGPP correspond au poste de dépense « conseil » vu que les actions rentrant dans cette catégorie accompagnent « les ministères dans l'élaboration de leur stratégie de modernisation et dans la mise en œuvre de leurs projets de transformation, notamment dans le cadre de la RGPP »¹⁶⁴ et pourtant le poste de dépense « projets » devant « assurer la mise en œuvre, dans le cadre d'un mandat prédéfini, de projets interministériels structurants pour la réussite de la modernisation de l'État », intègre des projets relevant du périmètre de la RGPP, tel que celui relatif à la mesure et la réduction de la charge administrative¹⁶⁵. Ce flou brouille quelque peu l'affectation des dépenses occasionnées par la RGPP tel le coût des recours aux cabinets privés qui, selon les différents rapports, est énormément élevé.

Par ailleurs, bien que dans les différentes informations rendues publiques par la RGPP, de nombreux chiffres sont divulgués sur le montant des économies attendues ou obtenues, la méthode ayant permis de les calculer n'est pas spécifiée de manière précise. C'est en ce sens que dans son Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2008, la Cour des Comptes constatait que « le chiffrage global des économies escomptées qui a été présenté au Parlement au mois de juin 2008, soit 7,7 milliards d'euros, a été élaboré à partir des travaux des équipes d'audit. Il s'agissait d'économies brutes pouvant donner lieu à des redéploiements et conduisant donc à un gain net inférieur. Par ailleurs, cette évaluation n'a

¹⁶³ Lafarge François, « ... la méthode suivie par la révision générale des politiques publiques. » Remarques, *Revue française d'administration publique*, 2009/2 n° 130, p. 411.

¹⁶⁴ Programme 221, Rapport annuel de performance 2008, partie justification au premier euro, p. 12.

¹⁶⁵ Lafarge François, « ... la méthode suivie par la révision générale des politiques publiques. », *op.cit.*, p.412.

pas été partagée par les ministères pour l'ensemble des réformes. Il apparaît aujourd'hui qu'elle n'est plus d'actualité et doit être améliorée, car d'importants écarts apparaissent entre les fiches de suivi de mesures, réalisées par les ministères, lorsqu'elles comprennent une évaluation, et les travaux initiaux »¹⁶⁶. Quant aux montants d'économies réalisées, ils sont tellement imprécis que la Cour des comptes a même dû les recalculer pour la période 2007-2009.

Enfin, en ce qui concerne le suivi des actions décidées, la transparence n'est pas meilleure. Un système de feu tricolore est conçu pour donner une idée au public de l'avancement de la mise en œuvre des mesures accompagné de certains développements que les différents rapports estiment réducteurs et offrant une image positive de la réforme qui est le signe d'une coloration politique de l'information livrée. En effet, les informations en amont ayant déterminé ces feux et pouvant permettre une meilleure appréciation de l'avancement de ces mesures sont gardées secrètes. De fait, plusieurs critères sont utilisés pour mener à une étude approfondie de l'avancement des réformes avant de les exprimer sous forme de feux : l'atteinte des bénéfices attendus, le respect du calendrier de la mise en œuvre d'une mesure, les risques qui y sont associés, les points qu'il reste à préciser et les propositions d'action pour sa mise en œuvre, ses impacts et les conditions de sa réussite¹⁶⁷. Ainsi il n'y a pas un véritable tableau de bord qui peut fournir au public une image précise et un suivi pertinent des réformes. Même les informations fournies au Parlement n'étaient guère plus précises jusqu'en 2010.

En effet, le Sénat pour améliorer les données soumises à l'appréciation du Parlement, a pris l'initiative de la création d'un article 122 de la loi de finances pour 2010, qui prévoit que « le Gouvernement joint au projet de loi de règlement des comptes et au rapport de gestion une annexe présentant, pour l'année, un bilan des mesures décidées en conseil de modernisation des politiques publiques depuis 2007 et arrivées à leur terme. Cette présentation fait apparaître et justifie, pour chaque mesure, la date de réalisation effective ou les délais d'exécution prévus, en indiquant les échéances initialement fixées, et les économies nettes constatées ou attendues en conséquence, en précisant le montant initialement prévu et

¹⁶⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2008*, juin 2009, p. 80 ; Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques 2009*, juin 2010, p. 90 cités par Lafarge François in « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p.768.

¹⁶⁷ Rapport d'information N° 4019 sur l'évaluation de la Révision Générale des Politiques Publiques, *op.cit.*, p.93.

après révision éventuelle¹⁶⁸ ».

Cependant, les limites de la méthode de la RGPP ne s'arrêtent pas là. Au risque d'échouer, la RGPP a choisi d'exclure les agents publics.

§2- Une démarche excluant des agents publics

Comme disaient BERREBI-HOFFMANN Isabelle et GREMION Pierre « Affaire publique, la réforme de l'État est aussi une affaire d'experts. Ceux-ci produisent rapports et recommandations, diffusent idées et méthodes de modernisation et interviennent pour les mettre en place au sein même de l'État et des services publics. Mais à quels experts a-t-on affaire ? »¹⁶⁹. Avec des agents publics marginalisés (B) et des cabinets de conseil omniprésents (A) dans le dispositif de la RGPP, l'expertise semble être devenue l'apanage des consultants privés au détriment des agents publics relégués à l'arrière-plan.

A) L'omniprésence des cabinets de conseil

Le dispositif de la RGPP confie un rôle prépondérant aux cabinets de conseil privé dans l'expertise de la réforme de l'État : la justification officielle réside en la nécessité de croiser les expertises en s'appuyant sur des acteurs extérieurs à l'administration. En effet, il ne faut pas oublier que la RGPP se situe dans la droite lignée des audits de modernisation des années 2005 engageant la réflexion non plus sur les dysfonctionnements ou la réorganisation de l'État, mais plutôt sur la manière d'articuler la réforme des structures de l'État afin de réduire les dépenses publiques et de les rendre plus performantes. Le consultant du privé est alors vu comme celui qui peut apporter le savoir-faire du privé en la matière. C'est dans ce cadre que la RGPP va confier un rôle essentiel aux cabinets de conseil et notamment les cabinets de conseil en stratégie dans le pilotage de la RGPP.

¹⁶⁸ Rapport d'information N° 4019 sur l'évaluation de la Révision Générale des Politiques Publiques, *op.cit.*, p.52.

¹⁶⁹ Berrebi-Hoffmann Isabelle et Grémion Pierre, « Élités intellectuelles et réforme de l'État. » Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise, *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009/1 n° 126, p. 40.

Tout d'abord, les équipes d'audit sont mixtes : ils associent des auditeurs externes issus des cabinets privés et des membres des inspections générales. De son côté, la Direction Générale de la Modernisation de l'État est composée d'un fort taux de consultants privés, ce qui lui donne un rôle d'interface entre les administrations et les cabinets de conseil. En fait, en 2007 est nommé à sa tête, François Daniel-Pigeon, un récent associé d'un grand cabinet de conseil de la place, McKinsey. En 2009 sur les 143 personnes travaillant au sein de ses trois départements *Innovation*, *Projets* et *Conseil*, 46 % sont des contractuels provenant le plus souvent de cabinets de conseil privé¹⁷⁰. Étant donné que la DGME doit assurer le suivi des décisions actées aux CMPP, de leur état d'avancement tout en jouant un rôle d'appui aux projets de réorganisation des ministères affectés par la RGPP, elle tire profit de cette forte présence des consultants privés en s'appuyant sur leur expertise pour mener à bien sa mission.¹⁷¹

D'une part, cette forte contribution des consultants privés dans le cadre de la RGPP est très critiquée par beaucoup d'analystes car elle a contribué à faire la fortune de certains cabinets de personnes sur le dos de la RGPP. Les cabinets McKinsey, BCG (Boston Consulting Group), et à un moindre titre Roland Berger Strategy Consultants sont les cabinets auxquels le gouvernement fait plus appel en matière de réorganisation. Ils cohabitent avec d'autres cabinets majeurs comme Accenture, Cap Gemini, Ernst and Young intervenant également en matière de stratégie, d'audits, de réorganisation des systèmes d'information¹⁷².

En effet, les prix des consultations fournies par les cabinets de conseil dans le cadre de la RGPP sont exorbitants : en moyenne le prix de prestation de *conseil* de la RGPP, englobant majoritairement des contrats relatifs au conseil en management, est de 21 millions d'euros par année selon la DGME. Ce montant ajouté aux prestations de service dans les départements d'« *innovation* » et de « *projets* » avoisine les 46 millions d'euros en moyenne par an¹⁷³. Et encore, ce chiffre, en ce qui concerne le poste de dépenses *projets* affecté pour la majeure partie aux sociétés de services et d'ingénierie informatique et aux éditeurs de logiciels pour la mise en place de l'administration électronique, n'intègre pas les dépenses faites spécifiquement par les ministères qui ont eux-mêmes recours à des consultants pour mener à bien leurs projets de réforme.

¹⁷⁰ Philippe Bezes, *op.cit.*, p.787.

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² *Ibid.*, p.788.

¹⁷³ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, *op.cit.*, p.13.

D'autre part, ce rôle prépondérant des cabinets de conseil dans la conduite de la RGPP traduit une certaine défiance envers les fonctionnaires qui, d'une certaine manière, ne sont pas perçus comme à la hauteur de la tâche qui est confiée aux consultants. Cependant, on juge l'apport des consultants au niveau de la phase diagnostic limité car ces derniers ne maîtrisaient pas la réalité de l'administration publique et ne parvenaient pas, de ce fait, à cerner les enjeux de leurs interventions¹⁷⁴. En effet, leur vision de la réorganisation administrative est certes idéale et hyper-rationnelle mais elle est largement détachée des réalités administratives, des cultures des administrations réorganisées et des enjeux réels de politiques publiques¹⁷⁵. La présence de corps d'inspection avec leur connaissance du système et des enjeux y afférents n'a pas pu empêcher la traduction de cette vision sur les travaux.

Par ailleurs, le fait que les consultants rendent compte directement à la DGME sans passer par la hiérarchie des équipes d'audit et des ministères concernés¹⁷⁶, signe de leur rapport spécial avec la DGME, aboutissait à un manque de confiance dans les équipes d'audits et nuisait au climat de travail du groupe déjà malmené par le clivage de méthodes, de langages et d'orientations. Cependant, pour sa décharge la DGME indique que le recours aux consultants privés a été effectué sur la demande des chefs d'équipes d'audit (qui sont des fonctionnaires) pour que ces derniers puissent compléter les équipes de fonctionnaire et/ou d'inspections. Ainsi les équipes d'audits sont formées majoritairement de fonctionnaires et de membres des corps d'inspections.

Mais il faut préciser que la participation des consultants n'a pas été critiquée à quasiment tous les niveaux. En effet, leur apport a été particulièrement apprécié en matière de rationalisation et de simplification de certaines démarches administratives : leurs méthodes d'analyse participative et opérationnelle ont, selon les agents, modernisé leurs tâches et amélioré leurs conditions de travail¹⁷⁷. En la matière les consultants ont su s'immerger dans la culture spécifique de l'administration et leur présence a même pu aider à combler le manque de ressources humaines pour piloter ces changements.

Cependant, cette forte influence des consultants privés dans la conduite de la RGPP aurait donné moins de matière à critique si elle n'avait pas été mise en parallèle avec une exclusion des agents publics.

¹⁷⁴ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, op.cit.*, p.13.

¹⁷⁵ Philippe Bezes, *op.cit.*, p.799.

¹⁷⁶ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, op.cit.*, p.14.

¹⁷⁷ *Ibid.*

B) *La marginalisation des agents publics*

La RGPP est fortement critiquée pour avoir été une réforme menée en marge des administrations publiques et des agents publics. Pourtant tout semblait bien parti. Lors du lancement officiel de la RGPP le 10 juillet 2007, François FILLON reconnaissait que la RGPP « échouera[it] immanquablement si elle se faisait sans les fonctionnaires » et que pour réussir elle devait susciter un « mouvement d'adhésion et de confiance » des agents publics qui doivent y trouver « une nouvelle source de fierté et de motivation ». Cependant, ces beaux discours ont été vite oubliés car la RGPP a été une réforme qui s'est faite sans les fonctionnaires.

En effet, écartés du processus, les agents publics ont été très peu consultés et très peu informés à la phase d'élaboration des mesures. De fait, plusieurs sondages d'opinion réalisés en octobre 2008 en témoignent : un sondage de LOGICA-TNS SOFRES indique que seulement 25 % des fonctionnaires ont entendu parler de la RGPP tandis que celui de INEUM Consulting-Acteurs public témoigne qu'un tiers des fonctionnaires s'estime bien informé des objectifs de la réforme mais que par contre 93 % critiquent l'insuffisance de la concertation interne¹⁷⁸. La stratégie du gouvernement, comme nous l'avons mentionné un peu plus haut, était d'esquiver les négociations avec les administrations et les syndicats de fonctionnaires, afin de contourner les risques de blocage pour aller beaucoup plus vite. Mais cette méthode va se retourner contre la RGPP car elle va rajouter au mécontentement déjà provoqué par l'objectif de réduction des effectifs de cette dernière. Aussi, la RGPP suscitera un sentiment de rejet chez l'agent public et l'administration envers des mesures qui leur sont imposées et auxquelles ils n'ont pas participé. Face à une telle situation de tension, ces mesures seront même perçues par les agents comme allant à leur encontre¹⁷⁹. Ce sentiment de rejet s'est même manifesté par le refus de certains ministères d'apposer le vocable RGPP sur certains de leurs projets afin qu'ils aient une chance de réussir¹⁸⁰.

Ce choix de la RGPP apparaît assez paradoxal quand on sait que l'amélioration du dialogue social constituait un axe important dans la conduite de la réforme de la fonction publique. Pourtant, la RGPP a choisi de ne pas pratiquer ce dialogue social en amont de la réforme mais plutôt quand les dés étaient déjà jetés au risque d'une mise en œuvre difficile

¹⁷⁸ Franck Mordacq, *op.cit.*, p.139.

¹⁷⁹ *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, *op.cit.*, p.14.

¹⁸⁰ *Ibid.*

par des agents ayant du mal à assimiler les mesures.

Quelle chance de réussite pouvait avoir une réforme excluant ceux qui allaient devoir les mettre en œuvre ? Très peu. C'est pour cette raison que la MAP s'est donnée comme mission de corriger les failles de la méthode de la RGPP.

Section 2 - La MAP : une méthode revisitée

Face aux limites pointées du droit par différents acteurs de la sphère publique de la méthode de la RGPP, la MAP n'aura d'autre choix que de proposer une méthode alternative pour ne pas subir le même sort. De fait, l'ancien premier ministre Jean-Marc AYRAULT affirme que la démarche de la MAP « repose sur une méthode nouvelle, caractérisée par la volonté de responsabiliser l'ensemble des acteurs publics, État, collectivités locales, organismes de protection sociale, de placer les réponses aux attentes et aux besoins des citoyens au cœur de nos objectifs et d'assurer l'adhésion des fonctionnaires et agents publics »¹⁸¹. Cependant, la méthode proposée par la MAP ne sera pas véritablement nouvelle : elle reprendra les bases de la méthode de la RGPP (§1) pour la transformer en une démarche participative et concertée avec les différents acteurs de la société (§2).

§1- Une structure commune avec la RGPP

Avec l'entrée en scène de la MAP, on aurait pu croire que la RGPP s'en serait allée avec tous les dispositifs qu'elle a pu mettre en place en terme de méthodologie mais tel ne fut pas le cas. En effet, malgré les critiques que la méthode RGPP ait pu recevoir force a été de reconnaître l'originalité de sa méthode en trois étapes successives, qui a fait sa force et lui a donné une efficacité supérieure aux réformes administratives antérieures¹⁸². C'est pourquoi la MAP ne va pas rejeter complètement la méthode de la RGPP et va reprendre sa structure « étagée » consistant en l'évaluation des politiques publiques (A), la prise des décisions et leur mise en œuvre (B) par des organes rappelant quelque peu celles de la RGPP.

¹⁸¹ Circulaire du 9 janvier 2013 n°5630/SG relatif à la modernisation de l'action publique.

¹⁸² Lafarge François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, p. 764-765.

A) Diagnostic et évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques détient un rôle central dans les dispositifs de la MAP et de la RGPP : elle en constitue la première étape donnant sens et déterminant l'efficacité de la réforme qui allait suivre.

Il est vrai que l'ancien Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT semble avoir choisi de s'écarter de la grille d'analyse commune de l'évaluation des politiques publiques de la RGPP reposant sur les sept fameuses questions (« Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel doit être le scénario de transformation ? »¹⁸³) conçues avec les lunettes de réduction des dépenses de l'État en ne proposant pas de méthode uniforme aux évaluations car, affirme-t-il, « chaque politique appelle une démarche particulière et adaptée à ses spécificités »¹⁸⁴. Par contre « un faisceau d'indices » pour évaluer les politiques publiques est proposé : la pertinence des objectifs de la politique publique, la hiérarchie de ces objectifs et leur cohérence, l'efficacité de la politique publique, son efficacité et sa soutenabilité.

En premier lieu, les objectifs de l'évaluation de la MAP restent les mêmes que ceux de la RGPP : il s'agit de réformer les politiques publiques qui n'atteignent pas leur cible ou tout simplement de les abandonner sur fond de réduction des dépenses publiques. Alors très vite le spectre de « réduction des politiques publiques » attachées à la RGPP a pointé le bout de son nez. Et bien que Jean-Marc AYRAULT ait voulu rassurer le public sur la finalité ultime de l'évaluation qui ne visait pas la destruction des politiques publiques, il a été obligé de reconnaître que si certaines politiques ne nécessitaient que des ajustements dans les procédures ou dans l'organisation, d'autres, en revanche, exigeaient des réformes et parfois même un abandon¹⁸⁵.

En second lieu, l'approche en fonction de laquelle les évaluations sont menées va toujours quelque peu à l'encontre de la LOLF. En effet, tout comme dans la RGPP, l'action publique n'est pas encore conçue en tant qu'ensemble, elle est encore fractionnée selon les ministères allant ainsi à l'encontre de la conception de l'action de l'État de la LOLF pensée en terme de missions, programmes et actions. Néanmoins, un effort sera consenti par la MAP

¹⁸³ *Guide méthodologique de la RGPP, op.cit.*

¹⁸⁴ Déclaration de Jean-Marc Ayrault, *op.cit.*

¹⁸⁵ *Ibid.*

pour prendre en compte les opérateurs et les agences dans les travaux d'évaluation des politiques publiques et, comme on va le voir, renforcer une approche transversale des politiques publiques.

Dans le cadre de la RGPP, cette première étape d'évaluation des politiques publiques fait intervenir les structures cardinales que sont les équipes d'audit, l'équipe d'appui et le comité de suivi.

En effet, les évaluations sont menées par des groupes d'audit placés auprès de chaque ministère composés comme nous l'avons vu de consultants des cabinets de conseil privés et des membres des corps d'inspection ministérielle et interministérielle et sont réalisées en deux phases. Les équipes d'audit bénéficient du support d'une équipe d'appui relevant du ministère du Budget associant la direction du budget qui en assure le secrétariat, la Direction générale de la modernisation de l'État, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, une membre de l'équipe de consultants, des personnes qualifiées et des représentants des autres membres du secrétariat du Comité de suivi. L'équipe d'appui fournit une aide de tous les jours aux équipes d'audit dans les difficultés qu'elles rencontrent, l'assistance méthodologique dont ils ont besoin pour assurer la cohérence de leurs travaux, et assure la coordination des échanges et la diffusion des informations entre les différents groupes. Une fois les travaux des équipes d'audit terminés, c'est le secrétariat de l'équipe d'appui qui va apporter la dernière main en examinant les scénarios stratégiques, en vérifiant leur cohérence et leur réalisme avant leur premier examen au Comité de suivi.

Ainsi commence une seconde phase dans l'évaluation où le Comité de Suivi, composé comme on se le rappelle du secrétaire général de la Présidence, du directeur de cabinet du Premier Ministre, du ministère du Budget, du secrétaire d'État à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, des rapporteurs du budget à l'Assemblée nationale et au Sénat et du ou des ministres concernés par le thème étudié, évalue une première fois les scénarios proposés par les équipes d'audit et relève les points méritant d'être approfondis ou nécessitant des études complémentaires. Un second passage devant le Comité de Suivi permettra de formaliser les scénarios définitifs qui seront présentés aux étapes ultérieures de la démarche de la RGPP.

La MAP reprendra dans le fond ce schéma en deux étapes de cette évaluation dans le cadre de la RGPP mais en modifiant les structures responsables de son pilotage.

D'abord est mis en place le Secrétariat Général de la modernisation de l'action publique (SGMAP), intégrant l'ancienne DGME renommée Direction interministérielle de la modernisation de l'État (DIMAP) qui n'est plus une direction du ministère du Budget. Il est placé sous l'autorité du Premier ministre et est mis à disposition du secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État et de la Simplification, de la Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, du ministre des Finances¹⁸⁶. Le SGMAP assure la coordination générale de l'ensemble des évaluations des ministères. Il assure la cohérence de ces évaluations afin de décloisonner les projets de modernisation leur donnant une assise interministérielle et accentuant ainsi la logique transversale qui manquait, selon les critiques, aux évaluations « ministérielles » de la RGPP. Il apporte par ailleurs un soutien technique dans plusieurs domaines aux équipes d'évaluation.

En ce qui concerne le pilotage spécifique à chaque politique publique, la MAP échafaude une structure de pilotage très complexe¹⁸⁷ par rapport à la RGPP. Dorénavant les ministres sont le chef de file des opérations d'évaluation dans leur ministère. Le ministre va commanditer l'évaluation dans une lettre de mission et la constitution d'un cahier de charges à un responsable opérationnel qui aura la tâche de réaliser le diagnostic de la politique publique considérée.

Ce responsable opérationnel est épaulé par une équipe d'appui considéré comme le « noyau de gestion du projet d'évaluation » car gérant plusieurs tâches de production. Le profil du responsable opérationnel est très diversifié : il peut être autant un membre de l'administration publique (responsable d'administration centrale ou déconcentrée, préfet, responsable des services d'une collectivité territoriale, membre de corps d'inspection, universitaire) qu'un professionnel externe à l'administration (personnalité qualifiée). Le profil des membres de l'équipe d'appui qui peuvent varier entre 3 et 6 est quasiment le même que celui du responsable opérationnel : ils peuvent être des membres des administrations centrales ou déconcentrées mais aussi des membres des collectivités territoriales, des organismes sociaux, des opérateurs voire même des consultants éventuels.

Le responsable opérationnel, en dehors de cette équipe d'appui, peut faire appel à des contributeurs externes suivant les besoins de l'évaluation. Ces derniers peuvent être des

¹⁸⁶ <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/organisation#sthash.4mpeUCvj.dpuf>.

¹⁸⁷ Voir Circulaire du 7 janvier 2013 n°5629 /SG sur le Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, p.12.

experts, des bénéficiaires de la politique évaluée ou des acteurs mettant en œuvre la politique donnée. Un coordinateur nommé par le ministre chef de file joue le rôle d'interface et fait le pont entre le responsable opérationnel et le ministre : il est celui qui suit à la trace les travaux du responsable opérationnel. Ce système est supposé remplacer les équipes d'audit de la RGPP et l'équipe d'appui relevant du ministère du budget mis à leur disposition.

Dans la première phase de l'évaluation des politiques publiques, le responsable opérationnel est censé réaliser un diagnostic. Cette phase dure à peu près quatre mois au terme desquels le responsable opérationnel remet un rapport d'analyse faisant un état des lieux de la politique concernée en fonction de la lettre de mission et du cahier de charges qu'il a reçus et un rapport opérationnel beaucoup plus succinct présentant ses conclusions et les points importants sujets à réflexion au coordinateur.

Ensuite commence la seconde étape de l'évaluation, comme dans le cadre de la RGPP, consacrée à l'exploration des scénarios possibles qui voit la rentrée en scène de la structure qui remplace le comité de suivi de la RGPP. En effet, est mis en place un comité de pilotage dont les membres sont désignés par le ministre chef de file qui devra délibérer sur les rapports remis au coordinateur. Le comité de pilotage dont le secrétariat est assuré par le coordinateur délégué du ministre chef de file, regroupe les différents acteurs, « ressources humaines et techniques », concernés par la politique publique, notamment la direction centrale ou territoriale concernée, le secrétariat du ministère chef de file et le SGMAP.

Le comité de pilotage est présidé par le ministre chef de file qui peut, après le débat entre les membres du comité de pilotage, décider de garder les scénarios imaginés par le responsable opérationnel ou d'en formuler d'autres. Au terme de ce débat, les hypothèses des scénarios à approfondir sont retenues et un nouveau responsable opérationnel, différent de celui responsable du diagnostic, est chargé de cette nouvelle mission. Une fois terminée sa mission, qui dure normalement deux mois, le nouveau responsable opérationnel présente un rapport de synthèse au ministre chef de file. Ce rapport comprend les éléments d'appréciation permettant de classer les scénarios en fonction de leur bilan coût-avantages-faisabilité¹⁸⁸. Il devra être encore discuté devant le comité de pilotage qui va délibérer sur les scénarios proposés. Le choix définitif des scénarios par le ministre chef de file mettra fin à l'étape de

¹⁸⁸ Donia Necib « Une circulaire propose une méthodologie de l'évaluation des politiques publiques », *Dalloz actualité*, 22 janvier 2013.

l'évaluation. Cette étape rappelle le passage en deux temps des équipes d'audit de la RGPP devant le Comité de suivi.

Cette phase de l'évaluation des politiques publiques dans les différents ministères bénéficie d'un suivi général par le ministère de la fonction publique dans le cadre d'un comité de pilotage présidé par le directeur de cabinet du Premier Ministre¹⁸⁹. Le Commissariat à la stratégie et à la prospective, associant partenaires sociaux, élus et personnalités qualifiées, qui a remplacé le Centre d'analyse stratégique, peut assurer un suivi indépendant de ces évaluations¹⁹⁰.

Après cette première étape de la démarche de la MAP et de la RGPP constituée par l'évaluation des politiques publiques vont lui succéder deux nouvelles étapes, la prise des décisions et leur mise en œuvre.

B) Prise des décisions et mise en œuvre

Une fois les évaluations et le choix des scénarios arrêtés, ils doivent être soumis à une instance décisionnelle spéciale qui décidera et validera les propositions qui devront être mises en œuvre.

Dans le cadre de la RGPP, cet organe est le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (CMPP) présidé par le Président de la République et réunissant l'ensemble des ministres et les membres du Comité de suivi. Le ministre du Budget en est le rapporteur général. Avec la MAP, le CMPP devient le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) : nouvelle « instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique [qui] vise à rénover le modèle français en alliant cohésion sociale et performance dans le respect des engagements budgétaires du gouvernement »¹⁹¹. Présidé par le Premier Ministre, sa composition diffère quelque peu du CMPP avec l'absence du président de la République et le changement de rapporteur qui n'est pas comme dans la RGPP le ministre du Budget mais le ministre de la Réforme de l'État, de la Fonction publique

¹⁸⁹ Le Clainche Michel, « La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 2013/1 n° 145, p. 206.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/le-cimap#sthash.FK8ftcbP.dpuf>.

et de la décentralisation¹⁹². En effet, la MAP est pilotée par le Premier Ministre et ne réunit pas les deux faces de l'Exécutif comme au temps de la RGPP. Cependant tout comme le CMPP, la CIMAP réunit l'ensemble des ministres du gouvernement. Le travail de ces instances décisionnelles est facilité et préparé dès la phase de l'évaluation, comme on l'a vu, par le comité de suivi au sein de la RGPP et le comité de pilotage au sein de la MAP. Cependant dans le cadre de la MAP, le SGMAP peut procéder à des arbitrages interministériels sur des points particuliers avant la présentation au CIMAP des scénarios définitifs choisis par le ministre chef de file après délibération du comité de pilotage.

Après cette seconde étape vient bien sûr la troisième qui est la phase de la mise en œuvre accompagnée de part et d'autre d'un dispositif de suivi. Dans le cadre de la RGPP, ce dispositif était particulièrement soutenu. En effet, d'une part, le même dispositif qui a permis de faire remonter les projets de réforme jusqu'au CMPP fait maintenant descendre les décisions qu'il a actées au sein des ministères concernés¹⁹³. D'autre part, des structures sont créées au sein même des ministères : un chef de projet RGPP responsable de la mise en œuvre de la RGPP et un comité de pilotage RGPP composé du secrétaire général du ministère et de représentants de l'ancienne DGME. Ce dispositif est évidemment bouclé par les rapports d'étape dans lesquels les fameux feux tricolores retracent l'état d'avancement des mesures décidées lors des CMPP.

Dans le cadre de la MAP le dispositif de suivi des mesures existe mais est concentré au sein d'une seule instance. En effet, le SGMAP est la structure qui accompagne les acteurs dans le suivi et la mise en œuvre de la réforme : il joue un « rôle de "partenaire stratégique" vis-à-vis des administrations dans la conduite de leurs réformes, dans une posture d'animation, d'accompagnement et d'expertise dans les différents domaines de la transformation, mais aussi d'aiguillon bienveillant et dans le respect des contraintes propres à chaque administration »¹⁹⁴. Tout comme dans le cadre de la RGPP, il y aura à la fin de chaque CIMAP un relevé des décisions permettant au public d'être au fait des mesures prises mais les feux tricolores qui permettaient de suivre l'avancement des mesures de la RGPP disparaîtront.

Toutefois, la ressemblance entre la MAP et la RGPP au niveau de la structuration de

¹⁹² On suppose qu'avec la création du poste de secrétaire d'Etat à la réforme de l'Etat, donc la confiscation de la réforme au ministère de la fonction publique et de la décentralisation, tel ne sera plus le cas.

¹⁹³ Lafarge François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *op.cit.*, p. 765.

¹⁹⁴ <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/missions/roles-et-missions-du-sgmap#sthash.OSXfUNES.dpuf>.

leur démarche s'arrête là, du moins officiellement, car la MAP va tirer les leçons du passé en essayant de donner une place primordiale à la concertation dans la conduite de la réforme.

§2- Le choix d'une démarche en concertation avec les autres acteurs publics

Pour faire la promotion de la MAP, le gouvernement actuel a de manière stratégique mis en avant l'un des principaux points faibles de la RGPP, à savoir sa logique verticale et unilatérale, pour en faire la marque symbolique d'une apparente rupture d'avec la RGPP. En effet, la démarche de la MAP se veut partenariale et transparente. L'association de tous les acteurs concernés par la modernisation de l'action publique à l'élaboration des réformes (A) et la publicité du processus (B) sont présentées comme traits distinctifs de la MAP et comme conditions de sa réussite. Il est encore trop tôt pour évaluer la mise en œuvre de ce discours officiel mais sur le papier la volonté est bien présente.

A) Association des différents acteurs

Dans leur rapport d'évaluation de la RGPP les députés, François CORNUT-GENTILLE et Christian ECKERT, recommandaient à la prochaine réforme de l'État d'une part, d'« opérer un retour à une décision publique réellement motivée s'appuyant sur une concertation impliquant les usagers et les agents publics » et d'autre part, d'organiser un débat public autour des décisions et des orientations de la réforme au Parlement. C'est ce défi que la MAP va essayer de relever en essayant d'associer la plupart des acteurs concernés, à savoir les agents publics, les usagers, élus locaux, les organismes sociaux et le Parlement, à l'amont de la prise de décision c'est-à-dire dès l'évaluation des politiques publiques. C'est en ce sens que le guide de cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques partenariales spécifie comment associer les parties prenantes à la procédure de l'évaluation et mettre en place une « évaluation participative ». Ces différents acteurs sont censés apporter une valeur ajoutée à l'évaluation car ils permettent, à la lumière des informations qu'ils fournissent, de mieux cerner les objectifs poursuivis par une politique, les résultats observés, les modalités

d'intervention, les difficultés de mise en œuvre, les contradictions, les redondances, etc.¹⁹⁵

En effet, en ce qui concerne les élus locaux, il est prévu que quand ils contribuent à une politique qui est en train d'être évaluée, ils doivent faire partie du Comité de pilotage. Sous la demande du Ministre chef de file, les instances représentatives des collectivités territoriales peuvent désigner ceux d'entre eux qui vont faire partie du Comité du pilotage ou désigner des fonctionnaires territoriaux qui intégreront l'équipe d'appui ou des groupes de travail.

Les différents organismes de protection sociale sont également associés à travers leurs « Hauts conseils » et « Conseils d'orientation » qui peuvent soumettre leur rapport annuel d'évaluation sur l'un des thèmes de protection sociale et proposer des éléments de réformes au gouvernement et au Parlement à l'exemple du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie ou du Haut Conseil de la famille.

Quant aux destinataires des politiques publiques, des modalités d'association aux travaux d'évaluation sont envisagées car pour pouvoir rendre compte de la pertinence ou de l'efficacité d'une politique publique, il faut pouvoir prendre en compte l'expérience des intéressés et l'expression de leurs priorités quant à des évolutions possibles¹⁹⁶. Aussi l'apport des citoyens et des destinataires de la politique publique en question, que ce soit des individus ou des personnes morales privées (association, entreprise) ou publiques (collectivité territoriale par exemple) passe à travers la mise en œuvre de mécanismes de consultation et de concertation. À travers la consultation les avis des bénéficiaires sont requis sur des documents présentant des faits ou des analyses. Pour ce faire, il est conseillé au ministre chef de file de prioriser « les groupes de travail » sur des thématiques particulières avec des questions déjà préparées afin de favoriser l'opinion des différents participants et de dégager un consensus sur des questions complexes sans oublier les consultations en ligne. Quant à la concertation, elle offre un espace de dialogue aux bénéficiaires qui peuvent émettre leurs points d'accord ou de divergence sur le projet de l'autorité publique qui leur est soumis à travers des auditions, des entretiens et les nouvelles formes de concertation que constituent les cahiers d'acteurs et le forum en ligne. Cependant conscient que ces mécanismes présentent des limites, le Guide de cadrage méthodologique offre le mode d'emploi aux ministères. Dans le même ordre d'idée, la concertation en ligne est encadrée par le Conseil d'État et impose à l'équipe d'évaluation des principes à respecter en terme de délais selon l'importance du sujet présenté,

¹⁹⁵ Circulaire du 7 janvier 2013, *op.cit.*, p.12.

¹⁹⁶ *Ibid.*

d'impartialité de la procédure, d'informations à fournir à propos des parties prenantes, des suites de l'observation. De plus, les ministères peuvent utiliser les données détenues par le SGMAP autour de l'avis des usagers sur différentes prestations dans le cadre de la mise en place du baromètre de la qualité des services publics. Puisque les modalités de concertation et de consultation des usagers doivent être soumises au Parlement, on peut supposer qu'un effort sera fait en ce sens et que cela ne restera pas qu'un vœu pieux.

Pour répondre aux critiques faites à la RGPP en matière d'association du Parlement, une place de choix est faite au Parlement dans la démarche de la MAP. En effet, une procédure est intégrée à la loi de finances de 2013, prévoyant l'information détaillée du Parlement des résultats des évaluations, du suivi des réformes, des incidences sur les dépenses et de l'emploi public, des modalités d'association des agents publics et des usagers, et de l'ordre du jour avant chaque CIMAP¹⁹⁷. Ainsi, informées du déroulement des réformes, les commissions du parlement pourront procéder au cours des évaluations, autant que le besoin s'en fait sentir, à des auditions des ministres ou des responsables en charge de l'évaluation et évoquer les problématiques en question.

En outre, le Parlement à son tour pourrait être consulté au cours de l'évaluation pour fournir son point de vue à travers des invitations des parlementaires (présidents, rapporteurs ou membres de commission) à une séance informelle d'échange au ministère, des auditions de parlementaires « experts » ou ayant participé à des travaux d'évaluation (notamment dans le cadre des commissions parlementaires et du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale) par le responsable opérationnel ou les groupes de travail et des demandes d'audition au Parlement par le ministre concerné à l'occasion d'une étape marquante du processus d'évaluation¹⁹⁸. Cependant, cette dernière option étant une possibilité et non une exigence faite au ministre chef de file, on peut en conclure que cela dépend en somme de son bon vouloir et que dans la pratique cela peut ne pas se produire.

Enfin, la MAP semble vouloir faire de la participation des agents publics au processus de réforme un impératif. En effet, déjà dans la constitution des structures pilotant la réforme, on avait pu percevoir les changements introduits par la MAP à travers l'implication notable des administrations dans la réforme avec non seulement la constitution des ministres en tant que maître d'ouvrage mais aussi l'exigence qui leur est faite d'élaborer pour la période 2013-

¹⁹⁷ Circulaire du 7 janvier 2013, *op.cit.*, p.17.

¹⁹⁸ *Ibid.*

2015 « un programme ministériel de modernisation et de simplification » des services et des opérateurs relevant du périmètre de leur ministère afin d'améliorer le service offert aux usagers et le fonctionnement des administrations. Il est vrai que dans le cadre de la RGPP, il était enjoint aux équipes d'audit de garantir le partenariat avec les ministères concernés en associant plus précisément leur secrétaire général, leurs responsables de programmes ainsi que leurs organisations représentatives du personnel et particulièrement en informant les agents sur le processus et sa mise en œuvre¹⁹⁹. Cependant, il semble que dans la pratique tel n'a pas été le cas parce que justement la RGPP a été prévue pour fonctionner à la marge des administrations. Il suffit de considérer la place importante faite aux cabinets d'audit privés, l'absence d'un mécanisme d'accord entre les équipes d'audits et les ministères sur les scénarios d'évaluation en cas de mésentente de deux parties, et l'application d'une logique différente de celle administrative par les membres des cabinets ministériels faisant partie de l'équipe d'appui et du Comité de suivi pour s'en rendre compte²⁰⁰.

La MAP semble donc vouloir emprunter le chemin inverse en donnant au ministère une emprise sur l'évaluation des politiques publiques et en permettant au Parlement de contrôler les modalités d'association des agents publics. En effet, elle prévoit la participation des agents dans le processus de l'évaluation à l'étape du diagnostic à travers des ateliers adaptés à la politique considérée, à la phase d'approfondissement des scénarios à travers des interventions en test, et lors de la construction des scénarios afin que les travaux d'évaluation puissent tirer parti des connaissances techniques des agents²⁰¹. Cependant, le mécanisme de participation conçu en la matière semble quand même contenir une petite limite et remet quelque peu en question cet engagement : si à chaque étape de l'évaluation, l'agent public est tenu d'être informé, la consultation et la participation de l'agent ne sont obligatoires que dans le cadre du diagnostic, lors de la mise en place des mesures d'accompagnement, et lors de la phase de décision. Alors que la phase de l'approfondissement des scénarios est importante, la consultation des agents est subordonnée à sa mention par le ministre chef de file dans la lettre de mission.

En outre, la participation des agents publics est requise dans le cadre de l'élaboration des projets stratégiques ministériels. Au 2 avril 2013, plusieurs ministères comme le ministère de l'Agriculture à travers des groupes de travail, le ministère des Finances à travers une

¹⁹⁹ *Guide méthodologique de la RGPP, op.cit.*

²⁰⁰ Lafarge François, « ... le lancement de la révision générale des politiques publiques », *op.cit.*, p.695.

²⁰¹ Circulaire du 7 janvier, *op.cit.*, p.20.

démarche « Simplifications » et le ministère des Sports et de la Jeunesse avaient déjà mis cette exhortation du gouvernement en pratique²⁰². En outre, au niveau national, le Gouvernement a mis en place une consultation en ligne auprès de tous les agents publics de l'État avec l'ouverture du site www.innover.modernisation.gouv.fr où chaque agent « peut contribuer directement à la modernisation de l'action publique en déposant ses contributions sur trois sujets : rendre un meilleur service, améliorer le fonctionnement interne, simplifier les réglementations ». Au 25 mai 2013 plus de 4000 agents avaient participé activement sur le site en faisant des propositions²⁰³.

L'emphase mise par la MAP sur la communication durant tout le processus viendra renforcer cette articulation des différents acteurs.

B) Une démarche plus transparente

La démarche de la MAP se distingue de celle de la RGPP par sa volonté de rendre publiques beaucoup plus d'informations autour de la MAP. Dans ce but, un site interministériel a été mis en place et est géré par le SGMAP. Comme preuve de la rupture d'avec la RGPP à ce niveau, tout le processus d'évaluation jusqu'à la prise de décision est rendu public pour les usagers et les agents. En effet, il s'agit pour la MAP de « faire partager aux acteurs, aux usagers mais également aux citoyens les enjeux des différentes politiques publiques, leur évolution potentielle ainsi que leur coût pour la collectivité » car c'est en fin de compte la finalité de l'évaluation²⁰⁴. Ce site permet de mettre en place une communication externe. C'est ainsi que le public peut suivre les différentes étapes de l'évaluation à travers plusieurs documents rendus publics : la lettre de mission au responsable opérationnel du diagnostic, le rapport d'analyse qui peut être placé sur le site, le rapport opérationnel diffusé soit au moment où le ministre rend publiques les hypothèses de scénarios choisies, soit à la fin de l'étape d'approfondissement des scénarios²⁰⁵. Si la phase de diagnostic est prolongée, le public en est aussi informé car l'information est diffusée sur la plateforme. Et comme on l'a

²⁰² Relevé des décisions du CIMAP du 02 Avril 2013, p. 17.

²⁰³ <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-consultation-et-la-concertation/consultation-innover-et-simplifier-avec-les-agents-publics-un-premier-bilan#sthash.nWh9EdHr.dpuf>.

²⁰⁴ Circulaire du 7 janvier 2013, *op.cit.*, p.31.

²⁰⁵ *Ibid.*

vu un peu plus haut, cette communication continue jusqu'à la phase de décision avec la publication des relevés de décisions après chaque CIMAP.

Parallèlement à cette communication externe, il y a aussi une communication interne pour faciliter la participation du personnel et le mettre au courant de l'avancement du processus. Cette communication interne est supervisée par les secrétaires généraux des ministères qui doivent s'assurer de l'information régulière des représentants du personnel afin de donner du sens au processus d'évaluation, de faire remonter au ministre les craintes exprimées par les agents et d'anticiper les différentes mesures d'accompagnement qui seraient nécessaires selon le scénario retenu²⁰⁶. Ensuite, le plan d'action choisie en CIMAP et les mesures d'accompagnements doivent faire l'objet d'une information massive du personnel.

Ce remaniement par la MAP du dispositif de pilotage hérité de la RGPP s'associe également avec un changement d'orientation du discours officiel accompagnant la réforme.

²⁰⁶ Circulaire du 7 janvier 2013, *op.cit.*, p.31.

CHAPITRE II.- DE LA RGPP A LA MAP : DES STRATEGIES ANTAGONIQUES ?

Alors que le pilotage de la RGPP brille par son opacité, le gouvernement a choisi de jouer la carte de la transparence quant à son objectif. L'enjeu consistait avant tout à réduire le déficit budgétaire de la France tout en essayant de relever le défi de rendre l'action publique plus efficace. En effet, le gouvernement faisait le constat que « la France se distingue en Europe et dans le monde par le niveau très élevé de ses dépenses publiques - environ 54 % - qui pèse sur la croissance et le pouvoir d'achat, et par un déficit qui continue à alimenter une dette qui a triplé de volume en 30 ans. (...) L'objectif de la RGPP est donc simple : faire mieux avec moins »²⁰⁷.

L'objectif étant clair et argumenté, les acteurs concernés étant avisés, le déroulement de la réforme aurait dû en être facilité. Cependant, le fait d'assumer la logique budgétaire de la RGPP, même présentée comme un impératif dicté par la situation des comptes publics, semble ne pas avoir été payant. Il est vrai qu'avec l'absence de concertation entourant la RGPP, cela était plus ou moins prévisible. De fait, la RGPP avec sa logique budgétaire imposée d'en haut, a suscité dès le départ le rejet d'une grande fraction des acteurs publics notamment des élus, des fonctionnaires et des usagers qui dénoncent les « coupes sombres » et la concentration exclusive sur la recherche d'économies. Face à un tel constat la stratégie de départ de la MAP se veut être à l'antipode de celle de la RGPP.

Aussi, à l'inverse de l'endossement affirmé de la logique comptable de la RGPP (Section 1), la MAP essaiera d'effacer ou du moins d'atténuer toute évocation d'une possible logique budgétaire (Section 2) avant que le gouvernement actuel soit mis dos au mur par la réalité de plus en plus pressante de la contrainte budgétaire.

²⁰⁷ Sandrine Gorreri et al, « RGPP : accélérer ou échouer », *Société civile n°99*, 8 mars 2010, <http://www.ifrap.org/RGPP-accelerer-ou-echouer.11552.html>.

Section 1- L'endossement affirmé de la logique comptable de la RGPP

Dès le lancement de la RGPP, le ton est annoncé : il s'agit d'assainir les finances publiques. Conforté par les expériences étrangères érigées en modèles, tels que le « programs reviews » canadien de 1994 ayant permis au Canada de passer d'un déficit public de 5,9 % en 1992 à un excédent de 0,4 % en 1998, le « *Program assesment Rating Tool* » des Etats-Unis procédant chaque année à un criblage de 20 % de leur budget ou encore l'« agenda 2010 » allemand de 2003 composé d'un ensemble de réformes devant réduire les dépenses publiques et les rendre plus efficaces²⁰⁸, le gouvernement se déclare prêt à engager avec la RGPP le chantier français en 2007.

Avec la monopolisation de la réforme par le ministère du Budget (§1) et le programme de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention (§2), le gouvernement de Fillon proclamait son intention de réduire, tout comme ces autres pays l'ont fait, « l'inflation incontrôlée des dépenses »²⁰⁹ publiques avec la RGPP.

§1- Le symbolisme de l'appropriation de la réforme par le ministère du Budget

Avec la conduite de la réforme de l'État par le ministère du Budget, la RGPP clame haut et fort que son objectif ultime est le redressement des comptes publics à travers une quête de réduction, jugée trop frénétique par certains, des dépenses publiques. De fait, dans sa présentation de la RGPP, la direction du Budget confirme qu'elle vient en réponse à la nécessité de respecter les objectifs des finances publiques françaises : il s'agit d'agir sur les dépenses de l'État avec la double ambition de respecter la trajectoire fixée et de renouveler les pratiques budgétaires françaises²¹⁰.

En terme beaucoup plus concret, l'objectif central de la RGPP est de ramener la dette publique à un niveau inférieur à 60 % du PIB en 2012, à travers un objectif opérationnel

²⁰⁸ Discours du Premier Ministre François Fillon lors de la réunion de lancement de la Révision générale des politiques publiques, Centre des Conférences Internationales Kléber, Mardi 10 juillet 2007.

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Voir *Présentation de la RGPP*, Direction du Budget, 11 juillet 2007.

d'une progression des dépenses publiques deux fois moins rapides que sur les dix dernières années²¹¹. Avec tous ces enjeux budgétaires, on comprend mieux la monopolisation de la réforme par le ministère du Budget.

Par ailleurs, il faut dire que le Ministère du Budget est presque né en même temps que la RGPP. La dernière a-t-elle conditionné la naissance du premier ? Nous n'en savons rien mais le fait reste que peu avant le lancement officiel de la RGPP, soit le 18 mai 2007, le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie est divisé en deux : d'un côté, on a le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et de l'autre, le Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, devenu à partir du 23 juin 2009 « Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État ». De la date de sa création à novembre 2010 il est dirigé par Éric WOERTH, ancien consultant en entreprise et ancien directeur non associé chez Arthur Andersen spécialisé dans l'audit des collectivités locales et de l'administration publique, engagé en politique depuis les années 90. C'est cet homme-là avec l'ensemble des services du ministère du Budget que l'ancien premier ministre François FILLON, dans le cadre de son discours de réunion de lancement officiel de la RGPP, nommera partenaires des cadres des administrations et avocats de la réforme tout au long du processus²¹². De fait, c'est du ministère du Budget que relèvent les principales structures de pilotage de la RGPP : l'équipe d'audit qui supervise la conduite des audits, le secrétariat du Comité de suivi que le cabinet du Ministre du Budget partage avec le cabinet du Premier Ministre et le Secrétariat de l'Elysée, la DGME. En outre, la fonction de rapporteur du CMPP est occupée par le Ministre du Budget.

Ce pilotage d'une réforme de l'État par un ministère financier va à l'encontre de la tradition française confiant les réformes administratives au ministère de la Fonction publique : il est le symbole de la domination progressive de ce ministère dans le jeu de la concurrence avec les ministères de l'Intérieur et de la Fonction publique dans ce domaine²¹³.

En effet, dans les années 90, selon Philippe BEZES, l'appareil étatique fait face à trois phénomènes qui vont conditionner une nouvelle configuration de la réforme de l'État et faire naître une lutte entre ces trois principaux acteurs ministériels : la dégradation financière avec l'augmentation des déficits et par ricochet du poids de la dette, le poids croissant de l'intégration européenne et la déstabilisation du modèle français de fonction publique, la

²¹¹ *Présentation de la RGPP* de la Direction du Budget, *op.cit.*

²¹² Discours du Premier Ministre François Fillon, *op.cit.*

²¹³ Philippe Bezes, *op.cit.*, p.780.

décentralisation et la crise de l'État territorial avec la montée en puissance des collectivités territoriales dans la définition de l'action publique²¹⁴. Ces trois processus vont être à l'origine d'une interdépendance, à l'égard d'autres acteurs, de ces acteurs ministériels « centralistes » qui voient leur capacité de domination, notamment sur les autres ministères, affaiblie²¹⁵. Ceci expliquera la concurrence entre ces trois ministères pour dominer les réformes afin de recouvrer leur hégémonie.

De fait, les stratégies de réforme et les principes de réorganisation conçus varieront d'un acteur à l'autre : le ministère de l'Intérieur veut remédier à la décentralisation par la déconcentration horizontale, le ministère de la Fonction publique procède à une importation normative et une diffusion d'une sélection d'idées néo-managériales tandis que le ministère des Finances à travers sa direction du Budget veut repenser les hiérarchies pour mieux contrôler l'exécution de la dépense²¹⁶.

La LOLF va modifier l'équilibre de cette concurrence en faisant pencher la balance en faveur du ministère des Finances avec la modification des règles d'allocation et de gestion des ressources budgétaires et les modalités de contrôle de l'action administrative²¹⁷. Le ministère des Finances se positionne au 1^{er} rang dans le pilotage de la réforme que veut effectuer la LOLF avec la création en 2003 d'une direction de la Réforme budgétaire en son sein pour gérer la mise en œuvre de la LOLF.

Continuant sur la même lancée, le gouvernement de Villepin consacre la mainmise du ministère en charge du Budget sur la réforme de l'État et rompt avec l'attribution traditionnelle de la réforme administrative au ministère de la Fonction publique en attribuant le portefeuille de la réforme de l'État au ministre en charge du Budget en 2005 et en créant une Direction Générale de la Modernisation de l'État relevant du ministère du Budget²¹⁸. C'est dans ce cadre que sous la roulette du ministre en charge du budget, sera lancée la vague d'audits de modernisation de 2005 conduite par la DGME en vue de parvenir à une gestion efficace des deniers publics.

La création du ministère du Budget en 2007 intégrant le portefeuille de la fonction publique s'inscrit dans la droite lignée de cette monopolisation de la réforme de l'État par ce

²¹⁴ Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, op.cit., p.341-371.

²¹⁵ *Ibid.*, p.357.

²¹⁶ *Ibid.*, p.358-271.

²¹⁷ Philippe Bezes, *Morphologie de la RGPP*, op.cit., p.781.

²¹⁸ *Ibid.*

ministère et l'affaiblissement des autres ministères réformateurs. Aussi c'est sans surprise que la RGPP sera pilotée par le ministère du Budget et qu'elle sera formatée par des préoccupations budgétaires déterminant des réorganisations structurelles.

Cette appropriation de la réforme de l'État par le ministère du Budget va de pair avec une volonté clamée haut et fort du gouvernement de réduire les dépenses publiques montrant ainsi que la logique comptable de la RGPP est assumée.

§2- La volonté affichée de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention

Avec la RGPP, la volonté de réduire les dépenses publiques est bien visible, elle est avouée sans détour et sans fioritures. Cela lui a constitué une mauvaise publicité car elle n'a souvent été réduite, dans l'esprit du public, qu'à cela ! En effet, dès les premiers discours officiels, comme on s'en est rendu compte tout au long de ce travail, la raison d'être de la RGPP est d'abord financière car justifiée par « la croissance rapide » des effectifs et des dépenses de la sphère publique et par l'empilement confus et coûteux des dispositifs et des politiques²¹⁹. Et bien que le gouvernement ait alors pris soin de procéder à un mariage un peu contre nature en affiliant cette quête de réduction des dépenses publiques à une meilleure efficacité du service rendu à l'utilisateur, comme les deux faces d'une même médaille, la pilule est quand même mal passée.

En effet, comme le souligne Jacques CAILLOSSE, la littérature sur la RGPP révèle que l'utilisateur n'est pas la préoccupation première de la RGPP, il ne vient qu'après coup quand il s'agit de désigner des bénéficiaires pour justifier les choix de gestion faits par la RGPP. C'est en ce sens que Jacques CAILLOSSE en conclut que « le récit de la RGPP tient tout seul sans le support de l'utilisateur » et qu'il « n'y entre que par-dessus le marché »²²⁰. Selon lui, l'utilisateur ne sert que comme agent d'ennoblissement à une politique dont la raison d'être est contestable car voulant faire reculer les limites de l'État et d'une action publique devenue trop

²¹⁹ Discours du Premier Ministre François Fillon, *op.cit.*

²²⁰ Jacques Caillosse, « La révision générale des politiques publiques et la question de l'« usager » », *RFDA*, p.499. et ss.

coûteuse²²¹. En outre, la nécessité de la RGPP est toujours affirmée indépendamment des difficultés dont les usagers font état devant les responsables publics²²².

Dans la perspective de réduction des dépenses publiques, la RGPP annoncera la recherche d'économie sur les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'intervention. Le gouvernement espère ainsi réaliser environ 7,7 milliards d'économies pour la période 2007-2010²²³. Ce chiffre a été réévalué en cours de route pour être majoré à 15 milliards d'euros d'ici l'année 2013, soit environ 10 milliards d'euros pour la période 2010-2013, afin d'atteindre le montant global d'économie nécessaire défini par la direction du Budget dans le cadre de l'élaboration de la première loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2009-2012²²⁴.

En ce qui a trait aux dépenses d'intervention, la RGPP espère les réduire en procédant à une analyse générale des politiques publiques en vue de décider d'une part, si chacune d'entre elles devait être soit maintenue et renforcée, soit restructurée en cas de surcoût à l'État ou bien abandonnée en cas de perte de sa raison d'être ; d'autre part, dans le cas où elle serait maintenue, si ce ne serait pas plus judicieux de dessaisir l'État de cette politique publique et de la transférer aux collectivités territoriales ou à d'autres acteurs²²⁵.

Cette analyse des politiques publiques permettra également *in fine* de « recentrer l'État sur son cœur de métier ». En effet, pour le gouvernement, l'État n'a pas vocation à exercer des activités qui ne font pas partie de son cœur de métier ; ainsi, il peut librement prendre la décision d'externaliser certaines tâches après arbitrage économique lui précisant le gain qu'il pourrait retirer de l'opération²²⁶. En outre, l'État se propose d'abord de se retirer de certaines activités qui sont déjà assurées par le secteur privé afin de mettre les gains de ressources qui en ressortent au profit des missions prioritaires des ministères ; ensuite d'ouvrir certains marchés à la concurrence comme celui de la maîtrise d'œuvre pour la restauration des monuments historiques²²⁷.

²²¹ Jacques Caillosse, « La révision générale des politiques publiques et la question de l'« usager » », *RFDA*, p.499. et ss.

²²² *Ibid.*

²²³ RGPP, *Premier rapport d'étape*, p.1/6.

²²⁴ *Rapport sur le Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, *op.cit.*, p.39.

²²⁵ Lafarge François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *op.cit.*, p. 757.

²²⁶ RGPP, *3^{ème} rapport d'étape*, p. 3/21.

²²⁷ *Ibid.*

Ces différentes mesures ont été dénoncées par les détracteurs de la RGPP comme mettant en péril le modèle social français et son service public avec l'intégration poussée d'une logique ultralibérale qui veut privatiser les services publics sans l'avouer²²⁸.

L'autre levier de réduction des dépenses publiques concerne, comme on l'a mentionné précédemment, les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel intégrées toutes les deux dans le volet « analyse de l'appareil productif ». Cette analyse devrait principalement permettre de mettre en œuvre la décision du gouvernement de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. En effet, dans son discours aux IRA de Nantes, Nicolas SARKOZY rappelait qu'il s'était « engagé à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. Faire des gains de productivité, c'est la seule façon d'éviter d'être un jour ou l'autre contraint à une politique d'austérité pour empêcher l'explosion de la dette ». Cette règle du « un sur deux » a suscité, comme on le sait, beaucoup de critiques et fait couler beaucoup d'encre car elle a conduit à une conception de la RGPP, chez une frange des acteurs publics et même d'une partie des fonctionnaires, en tant qu'une réforme voulant à tout prix, et parfois au mépris du sens commun, réduire les effectifs de l'administration publique. Ces acteurs craignaient une application mécanique de cette règle par la RGPP obligeant les administrations à remplir les mêmes missions mais avec des moyens plus réduits.

Et de fait, certains rapports d'évaluation de la RGPP estiment qu'elle est « axée sur la recherche de gains d'efficience sur les effectifs »²²⁹. En effet, un travail réalisé spécifiquement sur le ministère de l'Éducation, qui est le ministère où la réduction effrénée des effectifs a été plus remise en cause, indiquait que dès le début il était requis à l'équipe d'audit de travailler essentiellement sur les effectifs. Ainsi, il y a une réflexion qui est faite avant tout sur les moyens de parvenir à la suppression d'un certain nombre d'ETP fixé *ex ante*²³⁰. On a pu en déduire qu'il n'y pas eu de la part de l'équipe d'audit une réelle réflexion sur les missions du système éducatif et que pour elle, l'amélioration de l'efficience du ministère passait uniquement par une réduction des coûts, ce qui remet en cause la volonté de « faire mieux avec moins » de la RGPP²³¹.

²²⁸ Voir Force Ouvrière, *Le livre noir de la RGPP*, <http://www.force-ouvriere.fr/Le-livre-noir-de-la-RGPP>.

²²⁹ Rapport d'information N° 4019 sur l'évaluation de la Révision Générale des Politiques Publiques, *op.cit.*, p.40.

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

Face à une telle stratégie de la RGPP, celle de la MAP, bien que poursuivant le même objectif de réduction des dépenses publiques, va être toute autre : sa logique budgétaire sera recouverte sous de multiples dénégations.

Section 2- Une démarcation ambiguë du souci d'économie budgétaire de la RGPP par la MAP

Après les véhémentes critiques adressées à la RGPP relatives à sa logique comptable, le gouvernement actuel, pour ne pas tomber dans les mêmes travers, va essayer de gommer toute trace ou connotation budgétaire de la MAP. Dans cette perspective, la stratégie adoptée sera alors d'envoyer au public des signaux de rupture en rompant avec les symboles forts de la logique budgétaire de la RGPP (§1). Pour autant, le discours que tient la MAP n'est pas si net que cela, il révèle de manière un peu plus voilée une logique budgétaire comparable à celle de la RGPP (§2) et les acteurs en face ne seront pas dupes.

§1- Des signaux de rupture

Lors du lancement de la MAP, le premier signal envoyé par le gouvernement comme symbole d'une prise de distance avec la RGPP est la confiscation de la conduite de la réforme de l'État au ministère du Budget pour le restituer au ministère de la Fonction publique. D'ailleurs, le gouvernement de Jean-Marc AYRAULT supprime le ministère indépendant du Budget mis en place sous l'ère Sarkozy pour ne nommer qu'un ministre chargé du Budget auprès du Ministre de l'Économie et des finances avant que le gouvernement de Valls opte pour un simple secrétaire d'État chargé du Budget auprès de ce dernier. Ceci symbolise, à priori, un effacement du ministère du Budget et du coup de sa monopolisation de la réforme de l'État.

Ces mesures sont censées véhiculer une image différente de celle qu'a pu renvoyer la RGPP. En enlevant la réforme de l'État à un ministère financier, c'est son intérêt exclusivement ou purement économique qu'on veut lui ôter pour la propulser du côté du bien-être de l'utilisateur et du modèle social français en général. C'est alors le spectre d'un service

public « démantelé » qui s'éloigne car le ministère de la Fonction publique ne serait pas, à priori, totalement dominé par une logique budgétaire. En effet, le ministère de la Fonction publique est censé incarner, comme il a pu le faire dans les années 90, la focalisation du gouvernement sur le développement d'une meilleure politique des ressources humaines et de l'emploi public, sur les techniques administratives et sur une politique des droits des usagers et l'amélioration de la qualité des services publics²³². Cette gestion de la réforme par le ministère de la Fonction publique, en outre, est supposée être plus à même d'attirer l'adhésion des fonctionnaires publics et de faciliter le dialogue social car il est leur « interlocuteur attitré »²³³.

Toutefois, il faut préciser que lors du dernier remaniement ministériel le portefeuille de la réforme de l'État a été attribué à un Secrétaire d'État rattaché au Premier Ministre, chargé de la réforme de l'État et de la simplification. C'est un choix qui va, comme on le verra, ultérieurement, renverser la perspective et remettre en question l'option stratégique de départ du gouvernement lors du lancement de la MAP.

Le second signal important renvoyé par la MAP pour marquer sa rupture avec le souci d'économie budgétaire de la RGPP est l'abandon de la fameuse « règle du un sur deux ». En effet, lors des campagnes électorales, François HOLLANDE dans ses « 60 engagements pour la France » a promis de porter un coup d'arrêt à la procédure de révision générale des politiques publiques et à l'application mécanique du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux²³⁴. Donc ce sera une promesse appelée à se matérialiser à travers la MAP qui veut prendre ses distances avec la volonté de réduction des effectifs de la fonction publique de la RGPP. C'est une décision qui est censée attirer la sympathie des fonctionnaires vers la MAP, vu que nombre d'entre eux se disaient stressés et angoissés par la suppression des postes et la réduction des effectifs dans les administrations publiques de la réforme antérieure.

Et comme pour creuser un peu l'écart entre les deux réformes, François HOLLANDE avait annoncé la création en cinq ans de 60 000 emplois supplémentaires dans le secteur de l'éducation²³⁵ car, comme le dénonçait l'ancien premier Ministre Jean-Marc AYRAULT, la « seule règle qui s'est appliquée a été celle des coupes budgétaires uniformes. L'Éducation nationale en a d'ailleurs porté le plus lourd tribut avec cette politique acharnée du chiffre,

²³² Philippe Bezes, *Morphologie de la RGPP*, op.cit., p. 780.

²³³ *Ibid.*

²³⁴ François Hollande, *Mes 60 engagements pour la France*, 10^{ème} proposition, p.11.

²³⁵ *Ibid.*, 36^{ème} proposition, p. 25.

qu'on a appelé la RGPP »²³⁶. En outre, il était prévu de créer « 150 000 emplois d'avenir pour faciliter l'insertion des jeunes dans l'emploi et l'action des associations, en priorité dans les quartiers populaires »²³⁷.

Cependant, il faut dire que cette décision d'abandonner la règle du « un sur deux » a peut-être, quelque part, été déterminée par le constat que les économies réalisées avec cette mesure ont été en dessous de celles prévues. En effet, le coût des contreparties de la mise en œuvre de cette règle était trop élevé. De fait, le gouvernement avait prévu de reverser la moitié des économies dégagées aux agents. Or, le rapport du Rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour l'année 2010, Gilles CARREZ, constatait que les versements consentis aux fonctionnaires restés "en place" ont été supérieurs au 50 % des économies initialement prévues puisque les mesures catégorielles atteignaient 67,3 % sur l'ensemble des ministères²³⁸. Dans la même lignée, la Cour des Comptes a pris comme exemple flagrant le coût élevé de la prime de fusion liée à la création de la Direction Générale des Finances publiques où le coût des mesures catégorielles équivaut au coût du GVT positif de cette direction (56 millions d'euros)²³⁹. Ceci réduisait donc les gains budgétaires espérés du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux alors que les gains initialement prévus fluctuaient vers le bas. En effet, ce même rapport de Gilles CARREZ constatait pour l'année 2010 que l'économie brute réalisée par ladite règle avait été inférieure de plus de 10 % à celle annoncée parce qu'il y a eu moins de départs en retraite que prévu : ainsi les gains ont été de 808 millions d'euros contre les 889 millions initialement attendus²⁴⁰. En somme, continuer avec une mesure suscitant le mécontentement général n'en valait pas la peine pour le gouvernement actuel quand on sait que les deux tiers des économies générées sont absorbées par de multiples compensations à mettre en place.

Cependant, ces signaux de rupture envoyés par la MAP sont à considérer avec réserve vu le discours très alambiqué de la MAP remettant en question son apparente démarcation de la logique budgétaire de la RGPP.

²³⁶ Déclaration de Jean -Marc Ayrault, *op.cit.*, 18 décembre 2012.

²³⁷ François Hollande, *op.cit.*, 34^{ème} proposition, p.11.

²³⁸ Claire Guélaud, *Fonctionnaires : les mesures catégorielles absorbent deux tiers des économies du non-remplacement d'un départ sur deux*, <http://bercy.blog.lemonde.fr/2011/06/24/fonctionnaires-les-mesures-categorielles-absorbent-deux-tiers-des-economies-du-non-remplacement-dun-depart-sur-deux>.

²³⁹ Commission des Finances de l'assemblée nationale, *Rapport d'information N° 3797 en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique*, 12 octobre 2011, p. 33.

²⁴⁰ Claire Guélaud, *op.cit.*

§2- Un discours équivoque

À l'analyse, on se rend compte que le discours entourant la MAP est jalonné de contradictions : elle critique la logique budgétaire de la RGPP pour finalement conclure qu'elle est nécessaire. Alors la critique de cette logique comptable de la RGPP s'assimile-t-elle un peu au « ôte toi de là que je m'y mette ! » courant dans la sphère politique ?

En effet, dans le discours que tient le gouvernement autour de la MAP, le souci de réduction des dépenses publiques est plutôt maquillé. Pour preuve, à la sortie de la première réunion du CIMAP, l'ancien premier ministre n'a pas fait d'annonces chiffrées précises sur le montant des économies devant être dégagées par la MAP, à l'inverse du gouvernement antérieur qui a avancé des chiffres précis autour des milliards d'euros que la RGPP pourrait permettre d'économiser. De fait, le gouvernement dans son discours de lancement de la MAP fustige les « coupes budgétaires uniformes » de la RGPP et sa « politique acharnée du chiffre » pour bien mettre en évidence que ce qu'il propose est différent.

Pourtant, les références à une nécessité de réduction des dépenses publiques, bien que casées entre deux éloges du service public français et la nécessité de le préserver, reviennent à de multiples reprises. Dans le cadre de la MAP la rénovation de l'action publique proposée est accouplée à un impératif de redressement des comptes publics comme les deux faces d'une même médaille. En effet, la réduction du déficit public faisait déjà partie du programme politique de campagne de François HOLLANDE qui s'est donné comme objectif de le ramener à 3 % du produit intérieur brut en 2013 et de rétablir définitivement l'équilibre budgétaire en fin de mandat²⁴¹. Pour ce faire, le président s'est engagé à réduire les dépenses publiques de 60 milliards d'euros d'ici la fin du quinquennat²⁴². Outre ces 60 milliards d'économies pour redresser les comptes de l'État, 15 milliards d'euros supplémentaires sont requis d'ici 2015 par Bercy pour financer les dépenses nouvelles et le crédit d'impôt aux entreprises dans le cadre du Pacte de croissance et de compétitivité²⁴³. On peut en déduire que logiquement la MAP serait l'un des moyens principaux pour atteindre cet objectif de réduction des dépenses publiques.

²⁴¹ François Hollande, *op.cit.*, 9^{ème} proposition, p.11.

²⁴² Agathe Vovart et Romain Mazon, *La modernisation de l'action publique se veut moins brutale que la RGPP*, 18 décembre 2012, <http://www.lagazettedescommunes.com/143952/la-modernisation-de-laction-publique-se-veut-moins-brutale-que-la-rgpp/>.

²⁴³ *Ibid.*

De fait, dans sa déclaration après le premier CIMAP, Jean- Marc AYRAULT rappelait cette trajectoire des finances publiques tracée dès le début du quinquennat de HOLLANDE à laquelle, vraisemblablement, la MAP devrait emboîter le pas puisque l'ancien Premier Ministre, plutôt encourageant, affirmait que même les 10 à 15 millions d'euros d'économie supplémentaires d'ici 2015 pour le Pacte de croissance et de compétitivité étaient à la portée du gouvernement car ne représentant qu'1 % de la dépense publique²⁴⁴.

Ce souci de réduction des dépenses publiques inhérent également à la MAP explique le fait que, malgré la critique des coupes budgétaires de la RGPP, le gouvernement admette « qu'il faut des services publics qui ne pèsent pas trop lourdement sur les contribuables et les finances publiques »²⁴⁵. L'enjeu de la réforme ne consiste pas uniquement alors en des services publics plus efficaces : il s'agit, comme dans le cadre de la RGPP, de réussir le pari plus que difficile de faire mieux avec moins. Le secrétaire général de la CGT Service public, Baptiste TALBOT, abonde en ce sens lorsqu'il s'exclame qu'« il n'y a rien de nouveau sous le soleil, on reste dans une politique d'austérité. La concertation ne se suffit pas à elle-même, il faut des résultats. L'accent mis sur la qualité du service est dilatoire : pour économiser 60 milliards d'euros, il faudra des mesures drastiques. Il peut y avoir des gains d'efficacité ici ou là, mais avec des moyens en baisse, comment faire mieux ?»²⁴⁶.

Jean-Marc AYRAULT le souligne d'ailleurs quand il martèle que « l'enjeu, je l'ai dit et je le répète pour conclure, c'est de préserver le service public à la française, mais de le rénover, justement, c'est le sens du nouveau modèle français, ne rien faire c'est le laisser aller, c'est le détruire. L'enjeu c'est aussi la maîtrise de la dépense publique, c'est-à-dire l'argent des contribuables, la préparation de l'avenir »²⁴⁷. C'est pourquoi « le gouvernement a demandé un effort important aux Français, pour réduire la dette, réduire les déficits, améliorer nos comptes publics [dans] l'intérêt de la Nation tout entière »²⁴⁸.

D'ailleurs, alors que, lors du lancement de la MAP, le gouvernement était resté muet sur le montant total des économies que celle-ci pouvait permettre de générer, il va commencer à livrer des informations par bribes dès le second CIMAP d'avril 2013 en chiffrant les marges d'économie dégagées par les grands chantiers de rationalisation de la gestion publique, de

²⁴⁴ Déclaration de Jean Marc Ayrault, *op.cit.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Dominique Albertini, *La RGPP est morte, vive la MAP !*, 18 décembre 2012, http://www.liberation.fr/economie/2012/12/18/la-rgpp-est-morte-vive-la-map_868495.

²⁴⁷ Déclaration de Jean-Marc Ayrault, *op.cit.*

²⁴⁸ *Ibid.*

simplification de l'action administrative et d'évaluation des politiques publiques qu'il a engagés.

Il faut dire que la MAP est mise en place dans un contexte de contrainte budgétaire qui a été encore plus renforcé avec la ratification du Pacte Budgétaire Européen (TSCG) par la France et son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Avec la fameuse règle d'or budgétaire énoncée par l'article 3 du Pacte, le déficit structurel doit être inférieur à 0,5 % du PIB tandis que le déficit conjoncturel doit être réduit à moins de 3 % du PIB. Et avec le gouvernement de Valls, l'austérité budgétaire a pris un nouveau virage avec une nouvelle réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros prévue pour la période 2015-2017 devant être supportée tant par l'État, les collectivités territoriales que les organismes sociaux. Si le Premier Ministre a rassuré le public sur le maintien de la création d'emplois dans l'éducation nationale, la police, la justice et l'administration pénitentiaire comme promis par le Président Hollande dans ses engagements électoraux, il a précisé que les effectifs continueront à diminuer dans les autres secteurs²⁴⁹. Et même les agences de l'État, à l'exception de Pôle emploi et des universités, verront leurs effectifs se réduire²⁵⁰.

Aussi entre la logique de la MAP et celle de la RGPP on ne distingue plus la différence. Malgré les multiples dénégations, beaucoup moins assurées maintenant, du gouvernement, la MAP ne peut plus cacher aujourd'hui son vrai visage : sa logique budgétaire ne peut plus être voilée. D'ailleurs, l'achèvement de la domination de la préoccupation budgétaire dans la politique générale du gouvernement avait commencé à s'étaler au grand jour avec la création en janvier 2014 par François HOLLANDE d'un Conseil stratégique de la dépense publique normalement composé du Président lui-même et des cinq ministres des Finances, du Budget, des Affaires sociales, du Travail et de la Fonction publique sous réserve d'invitation par le président d'autres ministres ou de personnalités experts dans le domaine des dépenses publiques et de représentants d'organismes concernés par la question. Ce conseil stratégique est censé aider le gouvernement dans sa quête des 50 milliards d'euros d'économie pour les années 2015-2017. En effet, ce dernier est « chargé de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles » et « assure le redressement de la Nation tout en veillant à favoriser la croissance et l'emploi »²⁵¹.

²⁴⁹ Marie-Christine de Montecler, « Les dépenses publiques au régime sec », *Dalloz actualité*, 18 avril 2014.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique.

En outre, la logique budgétaire transforme même le dispositif de pilotage de la MAP. Déjà en septembre 2013, Jérôme FILIPINI, magistrat de la Cour des Comptes avait été remplacé par Julien RENCKI, haut fonctionnaire de la direction du Trésor et conseiller de Jean-Marc AYRAULT, symbolisant « le retour par la fenêtre de Bercy en période de recherche d'économies »²⁵² dans le pilotage de la réforme de l'État. Continuant sur la même lancée, le Premier Ministre va s'approprier définitivement la réforme de l'État avec le retrait du pilotage à la fonction publique. En effet, le 4 juin 2014, le portefeuille de la réforme de l'État est enlevé à Marylise LEBRANCHU pour être confié à un secrétaire d'État, Thierry MANDON, rattaché au Premier Ministre. Matignon justifie ce changement par le fait qu'« un dossier aussi essentiel que la réforme de l'État, le mettre dans les mains d'un secrétaire d'État, c'est assurer que le dossier soit traité de manière pleine et efficace »²⁵³. En fait, Thierry MANDON est mandaté pour réorienter la MAP afin de dégager beaucoup plus d'économies : une orientation que ne pouvait donner Marylise LEBRANCHU qui préférait opter pour la mise en avant de l'efficacité et la modernisation des services publics plutôt que l'objectif d'économies²⁵⁴. Pour ce faire, le nouveau secrétaire d'État est chargé par le premier Ministre de passer en revue les missions des administrations centrales et déconcentrées²⁵⁵ afin « d'identifier celles qui relèvent des missions fondamentales de l'État et celles qui doivent être abandonnées ou exercées différemment »²⁵⁶. On dirait que le gouvernement socialiste a vite oublié sa critique acerbe de la stratégie de la RGPP de « recentrer l'État sur son cœur de métier » : alors qu'il qualifiait cette politique visant à dégager des économies de « réduction des politiques publiques »²⁵⁷, il semble emprunter le même chemin.

²⁵² Bruno Botella, *Pourquoi le ministre reprend la main sur la réforme de l'Etat*, 4 juin 2014, <http://www.acteurspublics.com/2014/06/04/pourquoi-le-premier-ministre-reprend-la-main-sur-la-reforme-de-l-etat>.

²⁵³ *Ibid.*

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ Jean-Marc Pastor, « C'est au tour de l'État de se réformer », *Dalloz actualité*, 07 juillet 2014.

²⁵⁶ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-reforme-de-l-etat>.

²⁵⁷ Discours de Jean-Marc Ayrault, *op.cit.*

ω

Au terme de cette partie, nous avons pu comprendre comment la MAP s'y est prise non seulement pour montrer un semblant de prise de distance avec la RGPP mais aussi pour tenter de faire accepter les mêmes réformes, qui pourtant sous l'ère de la RGPP étaient remises en cause. La MAP contrairement à la RGPP a joué la carte de l'amadouement des acteurs clés concernés par la Réforme. Reste alors à savoir quel en sera le résultat !

CONCLUSION

« Le changement c'est maintenant » disait le candidat François Hollande : en ce qui concerne la MAP, il faudra encore attendre. Alors que la MAP promettait la rupture avec la réforme de la Droite, elle ne présente pas de réelle nouveauté qui symboliserait une rupture par rapport à la RGPP. Elle s'est contentée de transformer une méthode qui avait démontré sa faiblesse pour arriver au même objectif de réduction des dépenses publiques.

En effet, empruntant les mêmes grandes voies tracées par la RGPP, les grands axes de l'action de la MAP semblent converger vers une rationalisation de l'action publique vue comme source d'économie et une optimisation du rendement de l'agent public à travers une attention particulière portée à la gestion des ressources humaines dans les administrations publiques.

La rationalisation de l'action publique se décline à travers la MAP et la RGPP d'abord en une réorganisation des structures administratives centrales et de l'administration territoriale et ensuite en une recherche de modernisation et de simplification de l'action publique dans l'espoir d'un gain d'efficacité à un moindre coût.

La RGPP avait lancé cette réorganisation des structures administratives notamment à travers des suppressions, des fusions, des transferts et des regroupements de certaines structures tout en concentrant l'allocation des moyens sur leurs tâches considérées comme stratégiques et en renforçant la mutualisation des services. Elle avait, par ailleurs, modifié le paysage territorial en transmettant d'une part au préfet de région le rôle d'exécutant des politiques publiques, d'autre part en procédant à une clarification des compétences entre les collectivités territoriales par la suppression de la clause générale de compétences pour mettre un terme au chevauchement d'actions des collectivités territoriales et en jetant les bases de la métropole comme pôle de coordination de l'action territoriale.

La MAP va poursuivre dans la même lignée en procédant, elle aussi, à des réorganisations des structures administratives qui se traduisent également en terme de fusion, de regroupement, de suppression et de mutualisation des services. Elle a choisi, pour le moment du moins, de conserver la réorganisation territoriale des services déconcentrés pensée par la RGPP telle quelle et a confirmé l'importance de la métropole dans son rôle de coordonnateur de l'action des collectivités. Par contre si la RGPP a voulu parvenir à son

objectif de simplification de l'action territoriale par une répartition des compétences entre les collectivités, l'actuel gouvernement, quant à lui, va tourner dans un premier temps le dos à cette solution en rétablissant la clause générale de compétence et en choisissant la carte de la coordination de l'action publique. Mais le gouvernement semble revenir sur ses premiers choix en manifestant son désir de revenir avec la suppression de la clause générale de compétence. Toujours dans le but de dégager des économies substantielles, un nouveau découpage territorial a réduit le nombre de régions par de multiples fusions tandis que la disparition des départements est prévue sur le long terme. En ce qui a trait à la simplification de l'action administrative, la RGPP a là encore montré le chemin à la MAP qui ne se contentera que d'élargir la perspective et de confirmer la démarche avec l'allègement des procédures administratives redondantes pour les citoyens et les entreprises, la simplification des normes et le développement de l'administration numérique.

Néanmoins, il ne sert à rien d'agir sur les structures si on n'agit pas aussi sur les hommes, d'où l'importance particulière accordée à la gestion des ressources humaines par la RGPP et la MAP, pour augmenter la productivité des agents publics. C'est dans ce cadre que pour moderniser la gestion des ressources humaines, la RGPP va innover d'une part en dynamisant et en diversifiant les parcours professionnels par la mise en place d'une fonction publique moins fragmentée et plus mobile afin de faire circuler les compétences et d'autre part, en mettant une politique d'ouverture et de professionnalisation du recrutement. La MAP ne va pas remettre en cause cette politique de la RGPP et va même continuer la politique d'ouverture de l'accès à la fonction publique notamment aux jeunes et aux plus vieux. En outre, la MAP et la RGPP vont mettre sur pied une politique pour distiller la culture de la performance et du résultat au sein de l'administration publique. Un point d'honneur sera mis par les deux réformes à encourager l'agent public et à le responsabiliser par l'évaluation de sa performance et la valorisation de son travail notamment à travers les primes au mérite ou les promotions. Par ailleurs, de part et d'autre, une grande importance semble accordée au dialogue social en vue d'améliorer les relations entre les agents et employeurs publics.

Ainsi continuant avec les grands axes de réforme de la RGPP, l'apport principal de la MAP sera concentré au niveau des aspects méthodologiques de la RGPP. En effet d'une part, la MAP s'est échinée à peaufiner le dispositif de pilotage de la RGPP pour pouvoir prendre en compte les reproches qui lui ont été faits, notamment en associant à sa démarche les acteurs précédemment oubliés par cette dernière et particulièrement les agents publics. Aussi contrairement au choix du pilotage vertical de la RGPP en vue de gagner du temps, la MAP

semble, quant à elle, avoir fait le choix du consensus. D'autre part, la MAP a renoncé à exhiber de front, à la différence de la RGPP, sa volonté de réduire par tous les moyens les dépenses publiques. De ce fait, elle a, bien évidemment, annulé la mesure phare de la RGPP tellement décriée par une partie de l'opinion publique, à savoir le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, mais elle semble vouloir jouer aussi sur la connotation symbolique du rapatriement de la réforme au Ministère de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction Publique destituant ainsi le Ministère du Budget de toute emprise sur cette nouvelle réforme comme ce fut le cas sous la RGPP. Il s'agissait de fournir des signes que la MAP ne visait pas à réduire les missions de l'État notamment dans le champ social.

Mais même les différences au niveau de la méthode entre la RGPP et la MAP risquent de disparaître très bientôt. Il devient clair que le gouvernement actuel applique de plus en plus une politique d'austérité comme sous l'ère Sarkozy. En témoignent les récentes sorties médiatiques de ministres des Finances et de l'Éducation nationale critiquant le virage à droite qu'a pris le gouvernement et ayant conduit à la dissolution du gouvernement. Alors la concertation avec les acteurs publics dans le processus d'élaboration des réformes risque de ne devenir qu'un simple mot. D'autant plus que le discours autour de la réforme de l'État semble mettre le cap essentiellement sur la réduction du déficit budgétaire et fait écho à celui de la RGPP : le gouvernement affirme sa politique d'austérité. Et le président de la République ayant redonné sa confiance à Valls pour continuer avec la politique qu'il a commencé, il est très probable qu'au prochain CIMAP on ait des surprises au menu. L'hypothèse que la MAP devienne tout simplement une « RGPP bis » n'est pas à écarter !

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- 1) ALVENTOSA Jean-Raphaël, *Management public et gestion des ressources*, Paris, L.G.D.J., 2012, 233.
- 2) BEZES Philippe, *Réinventer l'État : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2008, 515 pages.
- 3) COHEN Alain-Gérard, *La nouvelle gestion publique, concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques*, Paris, 3^{ème} édition, Gualino, 2012, 221 pages.
- 4) DELAMARRE Manuel et GRISTI Eric, *Comprendre l'administration : organisation, fonctionnement, modernisation*, Paris, La Documentation française, DL 2009, 182 pages.
- 5) EYMERI-DOUZANS Jean-Michel et BOUCKAERT Geert, *La France et ses administrations : un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant, DL 2013, 701 pages.
- 6) HUFTY Marc (dir.), *La pensée comptable : État, Néolibéralisme, Nouvelle gestion publique*, Paris, PUF, Collection Enjeux, 1998, 256 pages.
- 7) KADA Nicolas (dir.), *De la Réforme Territoriale à la Réforme de l'État*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2011, 293 pages.
- 8) MASSENET MICHEL, *La nouvelle gestion publique pour un État sans bureaucratie*, Suresnes, éditions Hommes et Techniques, 1975, 145 pages.
- 9) MORDACQ Franck, *La réforme de l'État par l'audit*, Paris, L.G.D.J., 2009, 209 pages.
- 10) NEMERY Jean-Claude, *RGPP et Réforme des collectivités territoriales*, Paris, L'Harmattan, 2012, 268 pages.
- 11) OBERDOFF Henri et KADA Nicolas, *Institutions administratives*, Paris, 7^{ème}, édition, Dalloz, 2013, 324 pages.

Articles de revue

- 1) Dossier sur *La révision générale des politiques publiques*, *Revue française d'administration publique*, n°136, ENA, 2010, p.747-1076.
- 2) Dossier sur *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique : mythes et réalités*, *Revue française d'administration publique*, n°105-106, ENA, 2003, 297 pages.
- 3) AUBIN Emmanuel, « De nouveaux droits pour les fonctionnaires ? », *AJDA*, 2011, p.2046 et ss.

- 4) BARTOLI Annie et al, « Vers un management public éthique et performant » *Revue française d'administration publique*, 2011/4 n°140, P629-639. DOI : 10.3917/rfap.140.0629.
- 5) BERREBI-HOFFMANN Isabelle et PIERRE Grémion, « Elites intellectuelles et réforme de l'État : Esquisse en trois temps d'un déplacement d'expertise », *Cahiers internationaux de sociologie*, 2009/1 n°126, p.39-59.
- 6) BOUVIER Michel, « La Révision Générale des Politiques Publiques et la métamorphose de l'État », *AJDA*, 2008, p.329 et ss.
- 7) BRISSON Jean-Francois, « Clarification des compétences et coordination des acteurs », *AJDA*, 2014, p.605 et ss.
- 8) BROUILLET Jérôme, « RGPP : Vers un État régulateur ? », *Projet*, 2010/5 n°318, p.21-28. DOI : 10.3917/pro.318.0021.
- 9) CAILLOSSE Jacques, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », *Revue française d'administration publique*, 2003/1 no105-106, p. 121-134. DOI : 10.3917/rfap.105.0121.
- 10) CAILLOSSE Jacques, « la Révision générale des politiques publiques et la question de l'usager », *RFDA*, p.499 et ss.
- 11) COUSSY Jean, « Les politiques publiques dans la mondialisation libérale : un retour ? », *L'Économie politique*, 2003/1 no 17, p. 42-59. DOI : 10.3917/leco.017.0042.
- 12) CRISTOL Danièle, « Aide et action sociales : les conséquences de la révision générale des politiques publiques », *Informations sociales*, 2010/6 n° 162, p. 52-62.
- 13) CROUZATIER-DURAND Florence, « Performance, efficience : le personnel de la fonction publique en mutation », *Droit Administratif* n° 3, Mars 2012, étude 5, p.3.
- 14) DELAUNAY Bénédicte et al., « Chronique de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2007/1 n°121-122, p.228.
- 15) DESMOULIN Gil, « La recherche de la performance des politiques publiques : de l'illusion à la raison ? », *AJDA* 2013, p.894 et ss.
- 16) DORD Olivier, « La loi Mobilité ou l'adaptation du statut par une gestion renouvelée des personnels », *AJDA*, 2010, p.193 et ss.
- 17) FAURE Bertrand, « “Penser le changement” ou “changer de pansement” ? », *AJDA*, 2014, p.600 et ss.
- 18) FLEURIOT Caroline, « Fonction publique : la loi sur la mobilité pourrait être modifiée », *Dalloz actualité*, 17 juillet 2013.
- 19) FORTIER Jean-Claude, « La RGPP est morte, vive la RGPP », *AJFP*, 2012, p.1.
- 20) GUETTIER Christophe, « L'administration départementale de l'État », *AJDA*, 2010, p.832.

- 21) KADA Nicolas et MULLER-QUOY Isabelle, « Réforme de l'administration territoriale de l'État : les ratés de la REATE », *AJDA*, 2011, p.765 et ss.
- 22) LAFARGE François, « La nouvelle gouvernance de l'État social en France dans une perspective internationale », *Informations sociales*, 2011/5 n° 167, p. 11-22.
- 23) LAFARGE François, « ... le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, 2007/4 n° 124, p. 683-696. DOI : 10.3917/rfap.124.0683.
- 24) LAPIN Jim, « Performance et fonction publique de l'État : les récentes réformes », *Revue française d'administration publique*, 2009/3 n° 131, p. 601-614. DOI : 10.3917/rfap.131.0601.
- 25) LEBRANCHU Marylise, « La gestion des ressources humaines au cœur de la modernisation publique », *AJFP*, 2012, p.301.
- 26) LE CLAINCHE Michel, « ... la révision générale des politiques publiques : premières annonces », *Revue française d'administration publique*, 2008/1 n° 125, p. 197-200. DOI : 10.3917/rfap.125.0197.
- 27) LE CLAINCHE Michel, « La Modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », *Revue française d'administration publique*, 2013/1 n° 145, p. 203-208. DOI : 10.3917/rfap.145.0203.
- 28) MARCOVICI, « De la métropole de 2010 aux métropoles de 2014 : la difficile définition du rôle et du statut des grandes aires urbaines », *AJDA*, 2014, p.435 et ss.
- 29) MELLERAY Fabrice, « Un édifice statutaire plus souple ? », *AJDA*, 20 011, p.2388 et ss.
- 30) MICHEL Bouvier, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'État », *AJDA*, 2008, p.329.
- 31) MONIOLLE Carole, « Les mutations des corps de la fonction publique d'État », *AJDA*, 2013, p.328 et ss.
- 32) MONTECLER Marie-Christine, « Passer des concours de sélection à des concours de recrutement », *Dalloz actualité*, 25 février 2008.
- 33) MONTECLER Marie-Christine, « la réforme des concours des IRA », *Dalloz actualité*, 3 juillet 2008.
- 34) MONTECLER Marie-Christine, « Non-titulaire : un circulaire et un jugement viennent corriger la loi », *Dalloz actualité*, 26 mars 2013.
- 35) MONTECLER Marie-Christine, « Lancement de la prime de l'intéressement dans la fonction publique de l'État », *AJDA*, 2011, p.1655.
- 36) MONTECLER Marie-Christine, « Le nouveau régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État mis en place en 2015 », *Dalloz actualité*, 28 mai 2014.

- 37) MONTECLER Marie-Christine, « Les futures règles d'évaluation et d'avancement des fonctionnaires de l'État », *Dalloz actualité*, 08 septembre 2010.
- 38) MONTECLER Marie-Christine, « La RGPP : « une idée intéressante, inutilement gâchée », *Dalloz actualité*, 28 septembre 2012.
- 39) MONTECLER Marie-Christine, « Les dépenses publiques au régime sec », *Dalloz actualité*, 18 avril 2014.
- 40) MONTECLER Marie-Christine, « Le gouvernement annonce un vaste plan de modernisation de l'État », *AJDA*, 2007, p.2340.
- 41) NECIB Donia, “Une circulaire propose une méthodologie de l'évaluation des politiques publiques”, *Dalloz actualité*, 22 janvier 2013.
- 42) PASTOR Jean-Marc, “C'est au tour de l'État de se réformer”, *Dalloz actualité*, 07 juillet 2014.
- 43) PIGAGLIO RÉMY, “Le gouvernement supprime 64 commissions administratives consultatives”, *AJDA*, 2013, p.1081.
- 44) POCHARD Marcel, “Quel avenir pour la fonction publique ?” *AJDA*, 2000, p.3 et ss.
- 45) POUPEAU Diane, “201 mesures de simplification pour économiser 3 milliards”, *AJDA*, 2013,1476.
- 46) ROUBAN Luc, « Les élites de la réforme », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 865-879. DOI : 10.3917/rfap.136.0865.
- 47) SENERS Francois, “Le territoire, laboratoire de la réforme de l'État”, *AJDA* 2010, p. 809.
- 48) SIWEK-POUYDESSEAU Jeanne, “Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002”, *Revue française d'administration publique*, 2009/4 n° 132, p. 745-756. DOI : 10.3917/rfap.132.0745.
- 49) STRUILLLOU Yves, “Le droit du travail, horizon indépassable du droit de la fonction publique ?”, *AJDA*, 2011, p.2399 et ss.
- 50) VILLENEUVE Pierre, “Réformes de l'administration territoriale : l'esprit et la lettre”, *AJDA*, 2013, p.2190.
- 51) WARIN Philippe, “L'hégémonie des 'argentiers' sur les politiques substantielles- l'exemple de la LOLF et de la RGPP en France” in KNOEPFEL Peter, *Réformes de politiques institutionnelles et action publique*, Lausanne, PPUR, 2009.

Articles en ligne

- 1) ALBERTINI Dominique, “La RGPP est morte, vive la MAP !” *Libération*, 18 décembre 2012, http://www.liberation.fr/economie/2012/12/18/la-rgpp-est-morte-vive-la-map_868495.

- 2) BOTELLA Bruno, *Pourquoi le ministre reprend la main sur la réforme de l'État*, 4 juin 2014, <http://www.acteurspublics.com/2014/06/04/pourquoi-le-premier-ministre-reprend-la-main-sur-la-reforme-de-l-etat>.
- 3) BOTELLA Bruno, *Les 101 « comités Théodule » supprimés*, 5 avril 2013, <http://www.acteurspublics.com/2013/04/05/les-101-comites-theodule-supprimees>.
- 4) DASPE Francis, « *Que cache la modernisation de l'action publique ? La transmutation de la RGPP en MAP* », 30 janvier 2013, <http://www.humanite.fr/tribunes/la-transmutation-de-la-rgpp-en-map-514058>.
- 5) Force Ouvrière, *Le livre noir de la RGPP*, <http://www.force-ouvriere.fr/Le-livre-noir-de-la-RGPP>.
- 6) FRISO Edwige, *Modernisation de l'action publique (MAP)... Et le gouvernement (ré)inventa la RGPP !*, 19 mai 2013, <http://www.ecoleemancepee.org/spip.php?article1450>.
- 7) GUELAUD Claire, *Fonctionnaires : les mesures catégorielles absorbent deux tiers des économies du non-remplacement d'un départ sur deux*, <http://bercy.blog.lemonde.fr/2011/06/24/fonctionnaires-les-mesures-categorieelles-absorbent-deux-tiers-des-economies-du-non-remplacement-dun-depart-sur-deux>.
- 8) GILBER Pierre, *La modernisation de l'action publique, une RGPP teintée de rose ?*, 6 janvier 2013, <http://debatspublics.overblog.com/la-modernisation-de-l-action-publique-une-rgpp-rose>.
- 9) GORRERI Sandrine et al, « *RGPP : accélérer ou échouer* », *Société civile n°99*, 8 mars 2010, <http://www.ifrap.org/RGPP-accelerer-ou-echouer,11552.html>.
- 10) PAVAGEAU Pascal, « *MAP : de RGPP à RGPP++* », 7 janvier 2013, <http://www.miroirsocial.com/membre/pascalpavageau/post/map-de-rgpp-a-la-rgpp>.
- 11) VOVART Agathe et MAZON Romain, *La modernisation de l'action publique se veut moins brutale que la RGPP*, 18 décembre 2012, <http://www.lagazettedescommunes.com/143952/la-modernisation-de-laction-publique-se-veut-moins-brutale-que-la-rgpp/>.
- 12) *La fausse sortie de la prime au mérite des fonctionnaires*, 20 nov. 2013, <http://www.cgt-universite-aix-marseille.fr/article-la-fausse-sortie-de-la-prime-au-merite-des-fonctionnaires-121215477.html>.
- 13) *Les syndicats rejettent la nouvelle prime des fonctionnaires*, 12 nov. 2013, <http://www.acteurspublics.com/2013/11/12/les-syndicats-ne-veulent-pas-de-la-nouvelle-prime-des-fonctionnaires>.
- 14) *Lebranchu prône une RGPP différente sur la forme, pas sur le fond*, <http://www.humanite.fr/politique/lebranchu-prone-une-rgpp-differente-sur-la-forme-pas-sur-le-fond-504896#sthash.8ZajBt0J.dpuf>.
- 15) « *RGPP, le retour du mort-vivant* », *La lettre du cadre territorial*, n° 458, 15 février 2013, <http://www.lettreducadre.fr>.

- 16) *Révision Générale des politiques publiques*, N°407, du 25 février au 29 février 2008, <http://www.pourinfo.fsu.fr>.
- 17) *RGPP : 102 millions d'euros de conseils privés*, 21 décembre 2011, <http://www.acteurspublics.com/2011/12/21/rgpp-102-millions-d-euros-de-conseils-prives>.
- 18) *Une cinquantaine de comité Théodule supprimés en 2011*, 4 novembre 2011, <http://www.acteurspublics.com/2011/11/04/une-cinquantaine-de-comites-theodule-supprimes-en-2011>.

Documents officiels

- Arrêté du 6 Juin 2008 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée aux instituts régionaux d'administration.
- Arrêté du 18 mai 2009 relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès au concours externe de l'Ecole Nationale d'Administration.
- Arrêté du 18 mai 2009 relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès aux concours externes des Instituts Régionaux d'Administration.
- Arrêté du 15 décembre 2009 modifiant l'arrêté du 18 mai 2009 relatif à la mise en place d'une classe préparatoire pour l'accès au concours externe de l'Ecole Nationale d'Administration.
- Arrêté du 16 avril 2014 fixant la nature, la durée et le programme des épreuves des concours d'entrée à l'Ecole nationale d'administration.
- Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.
- Circulaire du 8 décembre 2008 relative à la consultation.
- Circulaire du 7 janvier 2013 n°5629 /SG sur le Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales.
- Circulaire du 9 janvier n°5630 /SG relative à la modernisation de l'action publique.
- Décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État.
- Décret n°2008-«366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint.
- Décret n°2008-367 du 17 avril 2008 instituant un complément indemnitaire en faveur de certains fonctionnaires de l'État à l'occasion d'opérations de restructuration.
- Décret n°2008-368 du 17 avril 2008 instituant une indemnité de départ volontaire.

- Décret n° 2009-756, 22 juin 2009 relatif aux nouvelles modalités d'organisation des concours pour le recrutement des attachés territoriaux.
- Décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'État dans les régions et les départements.
- Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.
- Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.
- Décret n°2011-317 du 17 octobre 2011 portant un statut particulier du corps interministériel des attachés d'administration de l'État.
- Décret n° 2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique.
- Décret n°2014-507 du 19 mai 2014 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement dans la fonction publique.
- Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.
- La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations.

Rapports et communications.

- Cour des Comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013.
 - Conseil d'État, Rapport de 2003 sur les *Perspectives pour la fonction Publique*.
 - Éric Besson, *Plan numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique*, oct. 2008.
 - Jean Ludovic Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, 2008.
 - Marcel Pochard, *La diversification des modes de recrutement de la haute fonction publique et l'ouverture de l'accès aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État*, mai 2007.
- Rapports d'étape de la RGGPP :
 RGGP, 1er rapport d'étape au président de la République, 3 décembre 2008
 RGGP, 2ème rapport d'étape au président de la République, 13 mai 2009
 RGGP, 3ème rapport d'étape, au président de la République, février 2010
 RGGP, 4ème Conseil de modernisation des Politiques Publiques, juin 2010
 RGGP, 5ème Conseil de modernisation des Politiques Publiques, mars 2011

RGPP, 6ème Conseil de modernisation des Politiques Publiques, décembre 2011

- Présentation de la RGPP, Direction du Budget, 11 juillet 2007.
- Guide méthodologique du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique pour l'analyse des politiques publiques, 2007.
- Discours du Président Nicolas Sarkozy aux IRA de Nantes, 19 septembre 2007.
- Discours du Premier Ministre François Fillon, La réforme de l'administration territoriale : L'État en mouvement, à la Défense, 16 novembre 2009.
- Discours du Premier Ministre lors de la réunion de lancement de la Révision générale des politiques publiques, Centre des Conférences Internationales Kléber, Mardi 10 juillet 2007.
- Lettre de mission du Premier Ministre François Fillon au Député Jean –Luc Warsmann, 17 juin 2008.
- Lettre de mission du Président de la République au Député Jean-Luc Warsmann, 17 janvier 2011.
- Rapport d'information n° 4019 sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP), Assemblée nationale, 1^{er} décembre 2011.
- Rapport n°3797 Par La Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Contrôle Budgétaire en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle sur la soutenabilité de l'évolution de la masse salariale de la fonction publique, 12 octobre 2011.
- Rapport des Inspections générales de l'Administration, des Finances, des affaires sociales sur le Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État septembre 2012.

- Relevé des décisions du CIMAP

Relevé des décisions et dossier de presse du CIMAP du 18 déc. 2012

Relevé des décisions et dossier de presse du CIMAP du 2 avril 2013

- L'agenda social de la modernisation publique
- Transformer l'action publique avec les agents
- Agences et opérateurs dans la modernisation de l'action publique
- La transformation de la fonction financière de l'État
- Une stratégie d'achat plus cohérente et plus efficace
- Administration territoriale de l'État : point d'étape sur la mise en œuvre des décisions prises lors des CIMAP

Relevé des décisions et dossier de presse du CIMAP du 17 juillet 2013

- Programme de simplification

Relevé des décisions et dossier de presse CIMAP du 18 décembre 2013

- Administration territoriale de l'État : point d'étape sur la mise en œuvre des décisions prises lors des CIMAP
- Déclaration de Jean-Marc Ayrault, Premier ministre Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action publique à l'Hôtel de Matignon, Mardi 18 décembre 2012.
- Francois Hollande, *Mes 60 engagements pour la France*.

Sites internet de l'administration

- Portail du gouvernement : www.gouvernement.fr
- Portail de la modernisation de l'action publique : www.modernisation.gouv.fr
- La documentation française : www.ladocumentationfrancaise.fr
- www.fonction-publique.gouv.fr.
- www.vie.publique.fr.

Table des matières

SOMMAIRE.....	3
REMERCIEMENTS.....	5
LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES	6
INTRODUCTION.....	8

PREMIERE PARTIE-

DE LA RGPP A LA MAP : UNE QUETE EPERDUE DE REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES SUR FOND D'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE.....	17
CHAPITRE I - RATIONALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	18
Section 1 - Réorganisation des structures administratives.....	18
§1- Réaménagement des administrations centrales.....	19
A) Un effort de réduction du nombre des structures administratives centrales.....	19
B) Mutualisation des fonctions de support des ministères.....	23
§2- Mutations de l'administration territoriale de l'État.....	28
A) Vers une unité d'action de l'administration déconcentrée	28
B) Vers une cohésion et une lisibilité de l'action locale.....	32
Section 2 - Simplification et modernisation de l'action publique.....	36
§1- La e-administration au service de la modernisation de la gestion publique.....	36
A) La modernisation de l'administration publique.....	37
B) L'administration numérique au service de l'utilisateur.....	39
§2- Amélioration du rapport administration- usager	42
A) Simplification du droit et des démarches administratives.....	43
B) Reconnaissance d'un droit à un service public de qualité.....	46
CHAPITRE II - RECHERCHE D'UN RENDEMENT OPTIMAL DE L'AGENT PUBLIC.....	48
Section 1- Modernisation de la gestion des ressources humaines.....	49
§1- Dynamisation et diversification des parcours professionnels.....	49

A) Vers une organisation moins fragmentée de la fonction publique.....	50
B) Une fonction publique “mobile”.....	52
§2- Ouverture et diversification du recrutement dans la fonction publique.....	56
A) Modification du profil des agents	56
B) Ouverture de l'accès à la fonction publique.....	60
Section 2 - Recherche d'une meilleure productivité	62
§1- Développement d'une culture de résultat dans l'administration publique.....	62
A) Rémunération de la performance.....	62
B) Un nouveau système d'évaluation de l'agent.....	66
§2- Amélioration des relations entre employeurs et agents publics.....	68
A) Emphase sur la légitimité des organisations syndicales.....	68
B) Renforcement de la négociation dans la fonction publique.....	70

SECONDE PARTIE

LA REPOSE DE LA MAP AUX ERREMENTS METHODOLOGIQUES DE LA RGPP.....	72
CHAPITRE I - DE LA RGPP A LA MAP : UN DISPOSITIF DE PILOTAGE PURGE DE SES “VICES”.....	73
Section 1 - La RGPP : une méthode obéissant à une logique verticale.....	73
§1- Une logique débouchant sur un pilotage opaque.....	74
A) Un dispositif de pilotage centralisé et fermé.....	74
B) Un manque de transparence.....	77
§2- Une démarche excluant des agents publics.....	80
A) L'omniprésence des cabinets de conseil	80
B) La marginalisation des agents publics.....	83
Section 2 - LA MAP : une méthode “revisitée”.....	84
§1- Une structure commune avec la RGPP.....	84

A) Diagnostic et évaluation des politiques publiques.....	85
B) Prise des décisions et mise en œuvre.....	89
§2- Une volonté de concertation avec les autres acteurs publics	91
A) Association des différents acteurs.....	91
B) Une démarche plus transparente.....	95
CHAPITRE II - DE LA RGPP A LA MAP : DES STRATEGIES ANTAGONIQUES..	97
Section 1- L’endossement affirmé de la logique comptable de la RGPP.....	97
§1- Le symbolisme de l’appropriation de la réforme par le ministère du budget.....	98
§2- La volonté affichée de réduction des dépenses de fonctionnement et d’investissement de l’État.....	101
Section 2- Une démarcation ambiguë du souci d’économie budgétaire de la RGPP par la MAP	104
§1- Des signaux de rupture.....	104
§2- Un discours équivoque.....	107
CONCLUSION.....	112
BIBLIOGRAPHIE.....	115