



## **Réformer l'Etat : une action incessante et constante une réflexion nécessaire et renouvelée**

### **Introduction**

**Pour s'adapter aux évolutions du monde et de la société, l'Etat doit constamment se moderniser. Cette "réforme de l'Etat", *préoccupation constante et toujours renouvelée*, doit permettre de rendre l'administration plus efficace et d'améliorer les services rendus aux usagers.**

Depuis le XIXe siècle, le débat public et même la littérature se font largement l'écho de la nécessité de réformer l'administration. La réflexion et l'action politiques sont émaillées de nombreux rapports et initiatives qui, suivis ou non d'effets, ont proposé des réformes.

Qu'il s'agisse d'adapter l'organisation et le fonctionnement de l'Etat à un nouveau contexte, ou d'assurer de meilleurs services aux usagers, les enjeux de la réforme de l'Etat sont en effet considérables.

**Les critiques à l'encontre de l'administration sont anciennes.** Elles étaient déjà mordantes au XIXe siècle, servies par de talentueux auteurs : **Balzac** brossait un tableau sévère de la bureaucratie sous la Restauration dans "Les Employés" (1844), et **Courteline** se moquait des fonctionnaires sous la IIIe République dans "Messieurs les ronds-de-cuir" (1893). Il est intéressant de noter qu'au milieu du XIXe siècle, Balzac imaginait déjà une tentative de réforme de l'Etat, avec le plan Rabourdin proposant "un nouveau système d'administration"...

De fait, **l'idée de réforme de l'administration n'est pas nouvelle non plus** : elle se développe en particulier à la fin du XIXe siècle. Il est possible, par exemple, de rappeler la création de l'Ecole libre des sciences politiques en 1872 par Emile Boutmy, destinée à former les cadres de l'Etat. La réflexion et les propositions sont particulièrement nombreuses dans les années 1930, où se rejoignent la volonté de réformer le régime politique de la IIIe République et celle de réformer l'administration.

**Mais, à la Libération, le gouvernement provisoire crée notamment l'Ecole nationale d'administration (ENA) pour former les hauts fonctionnaires. Et, par rapport à la situation antérieure, pour éviter certains « excès », il décide d'instituer un statut général des fonctionnaires sur leurs devoirs et droits, applicable à tous les agents publics.**

*Ainsi, naquit le statut de 1946, puis celui de 1959 et enfin celui encore applicable aujourd'hui celui des lois de 1983 et de 1984.*



Les années 1970 connaissent d'importantes avancées en matière de prise en compte accrue des usagers : institution du Médiateur de la République (loi du 3 janvier 1973), protection des libertés face aux progrès de l'informatique (loi du 6 janvier 1978), accès aux documents administratifs (loi du 17 juillet 1978), motivation des actes administratifs (loi du 11 juillet 1979)...

Les années 1980 sont marquées par la décentralisation, lancée en 1982, qui amène les services de l'Etat à se repositionner face aux pouvoirs locaux émergents. **En 1989, le gouvernement veut opérer un "renouveau du service public"**, en s'appuyant notamment sur un développement des responsabilités et de l'évaluation dans les administrations. En 1992 est lancé un mouvement de "déconcentration" des services centraux vers les services territoriaux de l'Etat, recentrant les premiers autour d'une mission de conception, d'orientation et d'évaluation.

**En 1995, à l'occasion d'une relance des efforts de modernisation des administrations, apparaît officiellement l'expression de "réforme de l'Etat" (décret du 13 septembre)**, à laquelle des services interministériels sont désormais consacrés. Tandis que le souci de "simplification" administrative se développe, la seconde moitié des années 1990 va connaître le développement des nouvelles technologies et d'internet dans les administrations, avec les projets d'"administration électronique".

**Au-delà de l'image quasi caricaturale d'une administration immobile ou rétive, figée sur un statut rigide et obsolète, la réalité est plus complexe.** De nombreux chantiers de modernisation ont fait évoluer concrètement l'Etat, dans un domaine précis ou sur une question plus vaste. Ainsi en va-t-il, par exemple, de l'administration électronique, portée par le développement des nouvelles technologies, ou encore de la réforme budgétaire, qui a mis en place une nouvelle gestion publique.

**Concrètement, quelles sont les réalisations récentes en matière de modernisation de l'Etat ?** Nombreuses, dans des domaines très divers et d'importance variable.

Ainsi, la réforme qu'a dû entreprendre le ministère de la Défense à partir de la fin des années 1990, pour s'adapter à la nouvelle politique de défense française avec le choix d'une **professionnalisation des armées**, qui a entraîné une réforme d'une ampleur considérable, encadrée par la loi de programmation militaire 1997-2002 : suspension de la conscription, réduction des effectifs, restructuration des forces de réserve et d'active.

Ainsi, la professionnalisation se caractérisant par un resserrement du format des armées (573000 agents militaires et civils en 1996, 440 000 en 2002), la disparition des appelés n'étant que partiellement compensée par le recrutement de volontaires, le ministère de la Défense a dû gérer des restructurations et des dissolutions de régiments, développer une politique de recrutement, de formation et de reconversion, ou encore recourir davantage à l'externalisation. Ce fut sans doute une des réformes de l'Etat les plus ambitieuses de ces dernières années.



**Un exemple plus transversal est celui de la réforme budgétaire entreprise par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001.** Loin d'être une simple réforme technique, c'est un bouleversement complet des règles budgétaires et comptables de l'Etat que réalisa la LOLF.

Annoncée comme un puissant levier de réforme de l'Etat, elle a conduit les administrations à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats. La mise en œuvre de cette nouvelle "constitution financière" de l'Etat a représenté un défi considérable pour ses services : de nouveaux budgets ministériels, une nouvelle comptabilité, de nouveaux modes de gestion, de nouveaux systèmes d'information.

L'ensemble des administrations, les juridictions de contrôle et les assemblées parlementaires se sont trouvées ainsi engagées dans un profond renouvellement des règles régissant les budgets, des modalités de leur contrôle et plus largement de la gestion publique.

**Aujourd'hui, le souci de modernisation de l'administration reste fort et la mondialisation accentue encore la demande d'efficacité de la gestion publique.** De ce point de vue, les années 2000 ont marqué un tournant important en France : *la LOLF a conduit résolument l'administration à entrer dans une logique de "performance"*.

*Franco Bassanini*, ancien ministre italien de la fonction publique, chargé de la réforme de l'Etat dans son pays, a résumé ainsi cet enjeu : *"L'organisation de l'Etat et les performances des administrations deviennent de plus en plus des facteurs compétitifs qui décident de la prospérité d'une nation"*.

### *Quels ont été les principaux organes chargés de conduire la réforme de l'Etat ?*

Des services, d'abord temporaires puis permanents, ont été chargés du pilotage et de la coordination des chantiers de réforme de l'Etat : **Commissariat à la Réforme de l'Etat en 1995, Délégation interministérielle à la Réforme de l'Etat (DIRE) en 1998...** Les orientations politiques ont été données par un **Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, institué par un décret du 13 septembre 1995.**

**En 2003**, les services interministériels chargés de la réforme de l'Etat ont été réorganisés : un décret du 21 février 2003 crée auprès du Premier ministre une **Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), une Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et une Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).** Ces trois services, qui succédaient notamment à la DIRE, sont mis à la disposition du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire.

Enfin, **en 2005**, ces structures sont rassemblées sous l'autorité du ministre chargé du Budget et de la Réforme budgétaire. **Un décret du 30 décembre 2005 crée une Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.**



Elle "a pour mission de coordonner, d'aider et d'inciter, au niveau interministériel, les administrations en vue de moderniser les modes de fonctionnement et de gestion de l'Etat pour améliorer le service rendu aux usagers, contribuer à une utilisation plus performante des deniers publics et mobiliser les agents publics". La DGME regroupe quatre structures qui disparaissent : la DMGPSE, la DUSA, l'ADAE et la Direction de la Réforme budgétaire (DRB).

Plusieurs dispositifs spécifiques ont aussi été mis en place pour organiser et stimuler les efforts de modernisation : **les stratégies ministérielles de réforme (SMR) en 2003 et les audits de modernisation en 2005.**

**Mais, à l'été 2007, le gouvernement lance une « révision générale des politiques publiques » (RGPP) : elle débouche en décembre dernier sur une première série d'actions de modernisation.**

## **Moderniser l'organisation et le fonctionnement de l'Etat : les principaux dossiers récurrents**

### **A Réforme du budget et de la gestion publique (LOLF)**

La LOLF du 1er août 2001, passage d'une logique de moyens à une logique de résultats, a centré désormais le cadre de gestion sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance. Sa mise en place progressive puis son application depuis le 1er janvier 2006 ont constitué un défi considérable pour l'Etat, qui a dû adopter un nouveau mode de gestion publique.

La LOLF entendait d'abord "permettre une amélioration de la gestion publique" (exposé des motifs de la proposition de loi organique). Dans un "souci de modernisation et de responsabilisation des gestionnaires", l'exécutif dispose d'une souplesse de gestion accrue ; mais en contrepartie, les gestionnaires doivent rendre compte de façon précise de leur gestion. Ainsi, "le Gouvernement et son administration s'engageront vis-à-vis du Parlement et de l'opinion sur des objectifs d'action publique, assortis d'indicateurs de résultats".

Elle vise en outre à "mieux assurer l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement", en restaurant la portée de l'autorisation budgétaire qu'il accorde, en accroissant la lisibilité et la sincérité des documents budgétaires pour permettre un meilleur contrôle et en établissant un calendrier favorisant l'exercice de la fonction budgétaire du Parlement tout au long de l'année.

Deux axes majeurs se sont dégagés ainsi de la nouvelle constitution financière de l'Etat :



- une réforme centrée sur la responsabilisation des gestionnaires et le contrôle de la performance
- un renforcement de la transparence de la gestion budgétaire et de la portée de l'autorisation parlementaire.

## **B- Réforme de l'administration territoriale de l'Etat**

Face à l'accroissement des compétences des collectivités territoriales sous l'effet des lois successives de décentralisation, les administrations de l'Etat ont dû s'adapter. En 1992, un profond mouvement de "déconcentration" a renforcé les compétences des services territoriaux de l'Etat, malgré de forts obstacles. En 2004, une réforme des administrations régionales et départementales de l'Etat est engagée, renforçant encore le rôle des préfets.

Depuis, des réflexions approfondies sont engagées sur la répartition des différents échelons régionaux et départements : la RADE, les 8 pôles et missions, le conseil de l'administration territoriale....

## **C- Evaluation des politiques publiques**

L'évaluation des politiques publiques consiste à la fois à mesurer les effets de l'action publique en comparant ses résultats aux objectifs et aux moyens, et à porter un jugement sur la pertinence de ces objectifs. En dépit de progrès accomplis depuis une dizaine d'années, l'évaluation de l'action publique peine à s'imposer en France.

Mais aujourd'hui un contexte est plus favorable à son développement, par exemple avec la mise en œuvre de la LOLF : outil privilégié de la réforme de l'Etat, elle devrait être amenée à jouer un rôle plus important dans le cadre de la réforme budgétaire et de la décentralisation.

## **D- Réforme des marchés publics**

Les règles encadrant les **marchés publics ont fait l'objet de deux réformes, en 2001 et 2004**. Le décret du 7 janvier 2004 se caractérisait par une volonté de simplification, de souplesse et d'efficacité accrues, accompagnées d'une plus grande responsabilisation des acheteurs publics : relèvement des seuils des procédures formalisées, élargissement de l'obligation de publicité, etc. En outre, une dématérialisation des procédures de marchés publics est en cours de mise en œuvre.

## **E- Adaptation de l'administration française au processus de décision européen**

De nouveaux modes de réflexion et d'action induits par la construction européenne ont amené l'administration française à s'adapter. Ainsi s'est-elle dotée par exemple **de deux structures spécifiques : le Secrétariat général aux Affaires européennes (SGAE) et la Représentation permanente à Bruxelles**. Parallèlement, des efforts ont été faits pour se doter de compétences renforcées en matière européenne.



Dans la perspective de l'accession de la France à la présidence tournante au second semestre 2008, **un Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne a été créé par un décret du 15 juin 2007.**

Placé sous l'autorité du Premier ministre, il est dirigé par un secrétaire général, assisté de collaborateurs mis à sa disposition par les administrations concernées.

Le secrétaire général coordonne, en liaison avec le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et les ministères concernés, la définition de la liste des événements, réunions et manifestations relevant de la présidence française, arrêtée par le Premier ministre. Il est chargé d'en évaluer le coût en liaison avec les administrations concernées.

Il est chargé de la coordination de la mise en œuvre par les ministères concernés des événements, réunions et manifestations retenus comme relevant de la présidence française. Il arrête, en liaison avec les administrations concernées, la programmation des crédits correspondants, coordonne leur gestion et en rapporte l'exécution.

Sans préjudice des compétences du protocole, le Secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne est chargé de l'organisation des événements, réunions et manifestations relevant de la présidence de la République, du Premier ministre et du ministère des Affaires étrangères et européennes.

## **F- Adaptation de la fonction publique française aux obligations communautaires**

L'influence du droit communautaire a surtout concerné la libre circulation des travailleurs : ainsi la **fonction publique française a-t-elle dû s'ouvrir à des ressortissants d'autres Etats membres de l'Union européenne.** L'affirmation communautaire du principe de non-discrimination en raison du sexe a également conduit à des évolutions du droit de la fonction publique en matière de recrutement ou de retraite.

Ainsi, la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique a permis de transposer certaines règles notamment pour les agents publics non titulaires et permettre de leur faire bénéficier d'un CDI, sous certaines conditions.

## **G- Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**

Face à des départs massifs prochains à la retraite, qui ne seront pas remplacés, la fonction publique doit faire face certes à des besoins ciblés de recrutement pour compenser certaines filières professionnelles (concurrence avec le privé) mais également à un renouvellement accéléré des compétences nécessaires et parfois nouvelles. La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences dans l'administration, souvent considérée comme parfois insuffisante, devrait être dynamisée notamment par la réforme de la gestion publique engagée par la LOLF et par « l'exercice » du répertoire des métiers (RIME).



## H- Qualité des normes et sécurité juridique

**Prolifération des textes, instabilité des règles, dégradation de la norme en affectant la sécurité juridique, peuvent constituer des dérives qui menacent l'Etat de droit.** Le rapport 2006 du Conseil d'Etat a rappelé les enjeux liés à la qualité des normes, en constatant que peu de progrès avaient été réalisés.

*Les caractéristiques propres aux sociétés démocratiques*, et notamment la nécessité de communiquer autour de la loi, la portée symbolique qu'elle revêt, les remises en cause dont elle est fréquemment l'objet à l'occasion de changements de majorité contribuent enfin, tantôt légitimement, tantôt de façon pathologique, à l'instabilité de la norme.

Ces dernières contraintes peuvent en effet, quand elles ne sont pas maîtrisées, conduire à des dérives, et à un dévoiement de l'usage de l'instrument normatif, soit qu'une préséance excessive soit donnée au souhait de communication, soit qu'en vue de satisfaire des groupes de pression ou l'opinion en général, des réformes soient votées avant de les avoir suffisamment pensées, ou bien encore qu'il soit proposé de faire jouer à la loi un rôle qui n'est pas le sien, dans une société sensible aux symboles.

De cette situation, le législateur est la première victime. Ses marges de liberté pour décider des sujets qu'il convient de traiter se révèlent de plus en plus restreintes. Et il en vient à ne plus exercer sa mission dans les conditions lui permettant d'élaborer des textes de qualité. Cela conduit en outre à sa dépossession.

Mais c'est surtout la société qui en pâtit. **Le droit, au lieu d'être un facteur de sécurité, devient un facteur d'inquiétude et d'incertitude.** La démarche de simplification court après ses objectifs. Les juges ne sont eux-mêmes pas toujours en état d'y remédier, et sont parfois conduits à prendre leur part de l'aggravation de la complexité.

**Plusieurs voies sont explorées pour réduire la complexité du droit : codification, bases de données, respect plus strict des procédures constitutionnelles, rédaction plus exigeante, études d'impact, suivi et évaluation...**

Enfin et surtout, il existe un écart notable, dans certains cas, entre les intentions affichées et les effets des textes pris. Dans ces conditions, plusieurs axes d'amélioration de l'application de la réglementation méritent d'être envisagés.

**Lors de son élaboration**, la réglementation est-elle suffisamment conçue en vue de son application ? C'est la question de l'étude d'impact.

**Dans sa mise en œuvre**, une attention suffisante est-elle portée aux conditions concrètes d'application de la réglementation ? Qu'il s'agisse de processus spécifiques tels que l'expérimentation ou, de façon plus générale, des modalités et des moyens matériels et humains d'application, des progrès importants sont envisageables.

**A l'occasion de l'évaluation**, les conditions concrètes d'application de la réglementation sont-elles examinées ? Là, aussi des améliorations de méthode peuvent être apportées

Enfin, **dans le domaine spécifique de l'application des normes d'origine internationale**, et plus particulièrement du droit communautaire, la France peut-elle se donner les moyens de mieux assurer l'entrée en vigueur effective des dispositions qu'elle a négociées avec ses partenaires ?» Sources : rapport sur la qualité de la réglementation, 2002. et Conseil d'Etat, rapport public 2006,



## Moderniser les services rendus aux usagers : une recherche constante et évolutive

### **A- Accueil des usagers**

Première image donnée par l'administration est l'accueil réservé aux usagers, qui constitue un important enjeu de réforme, tant en ce qui concerne les conditions matérielles de l'accueil que l'assistance aux démarches. Ainsi, des "maisons des services publics" se sont multipliées, ainsi que les dispositifs de "guichet unique".

Aujourd'hui, une "charte Marianne" de l'accueil des usagers précise les engagements qualité des services de l'Etat accueillant du public.

### **B- Accès aux documents administratifs**

**Depuis 1978, le droit d'accès aux documents administratifs est clairement établi**, sous réserve de restrictions protégeant certains documents confidentiels. Une Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a notamment été créée.

De nouvelles avancées sont intervenues en 2000 et 2005, avec un renforcement du rôle de la CADA, une extension des documents concernés, mais aussi la protection des administrations face à de possibles abus.

### **C- Simplifications administratives**

Afin de rendre plus faciles les relations entre les usagers et l'administration, les simplifications administratives continuent à se déployer dans de multiples directions : simplification des démarches, **refonte des formulaires administratifs, développement de l'administration électronique**, simplification du langage administratif, simplification des structures administratives, codification des lois et règlements...

### **D- Administration électronique**

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans la seconde moitié des **années 1990**, a ouvert d'importantes perspectives de réformes. L'"administration électronique" permet de simplifier les démarches des usagers, par exemple en dématérialisant les procédures administratives, mais aussi de rendre plus efficace le fonctionnement de l'administration, notamment par le **travail en réseau**.

### **E- Développement des médiations**

**L'institution en 1973 d'un Médiateur de la République**, institution indépendante chargée d'apporter des solutions aux difficultés rencontrées par les usagers dans leurs relations avec les administrations, a constitué une importante innovation.



Le succès de ce mode de réponse à la "maladministration" a entraîné le développement des "médiations" dans d'autres secteurs de l'action publique : Finances et Education nationale par exemple

### Les stratégies ministérielles de réforme (SMR)

Prévues par une circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003, les Stratégies ministérielles de réforme (SMR) ont été présentées par le gouvernement au Parlement. Dans le cadre de la réforme de l'Etat, elles ont précisé, au-delà des chantiers interministériels (réforme budgétaire, simplification des procédures, etc.), les réformes prévues dans chaque département ministériel.

Cette circulaire posait trois principes pour leur élaboration.

- « **Procéder à un réexamen systématique [des] missions et des structures qui les servent** ». Certaines de ces missions pouvaient être déléguées ou abandonnées. D'autres, au contraire, devaient être renforcées ou exercées différemment". Le texte insistait tout particulièrement pour que soient tirées toutes les conséquences de la décentralisation et de la mise en œuvre de la LOLF.
- « **Développer les démarches qualité** ». La réforme renforçait la légitimité de l'Etat et la qualité des services qu'il doit rendre au quotidien aux Français. Les administrations devaient ainsi redevenir exemplaires en matière de qualité de service.
- « **Faire évoluer les modes de gestion des ressources humaines** » pour mieux récompenser [les] efforts [des agents], pour simplifier et améliorer le cadre de leur action et pour mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences". Quatre axes d'évolution étaient fixés :
  1. la déconcentration : il s'agissait de responsabiliser les cadres, à qui devaient être assignés des objectifs précis, et de gérer les hommes et les femmes qui servent l'Etat dans des structures à taille humaine
  2. la réduction du nombre de corps : il s'agissait de sortir d'une gestion formelle des ressources humaines, pour développer une gestion plus qualitative et faciliter la mobilité
  3. la reconnaissance du mérite : il s'agissait de mieux prendre en compte l'implication des agents et leurs contributions aux progrès de leurs services
  4. la gestion prévisionnelle des postes, des emplois et des carrières : il s'agissait d'adapter les emplois, les qualifications et les recrutements en fonction des besoins de demain

230 actions ont ainsi été mises en œuvre. Elles se sont réparties, de manière à peu près égale, entre des actions d'amélioration de la productivité (économies en personnel ou en crédits) et des actions d'amélioration de la qualité de service. Au total, sur trois ans (jusqu'en 2007), le gouvernement en attend l'économie de 1,5 milliard d'euros et près de 10 000 emplois.



## **Les audits de modernisation de l'Etat**

Un programme d'audits systématiques des administrations de l'Etat a été mis en place par une circulaire du 29 septembre 2005, complétée par une circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits.

Les propositions devaient respecter les critères de succès suivants :

- l'objectif d'amélioration de service pour les usagers et les agents et de gain de productivité devant être significatif ;
- l'enjeu budgétaire devant être précisé ;
- un objectif précis et atteignable à brève échéance devant pouvoir être fixé aux équipes qui avaient à se mobiliser ;
- un chef de projet à l'autorité suffisante et aux compétences adaptées devant être nommé pour prendre en charge ensuite le projet à l'issue de l'audit, sous l'autorité des responsables des programmes concernés.

**Ces audits s'inscrivaient et s'inscrivent dans :**

### **1. Une démarche de performance**

Les audits de modernisation étaient et sont dans la logique de la LOLF qui a réformé profondément les règles budgétaires et les modes de gestion publique en les orientant vers une logique de résultats.

Tous les deux mois, chaque ministère devait identifier au moins un service, une procédure ou une fonction significative, pour procéder à son audit en vue d'améliorer la qualité et l'efficacité du point de vue des usagers, des fonctionnaires ou des contribuables. Ces audits devaient être liés à un projet de modernisation du ministère, identifiant par programme budgétaire les objectifs stratégiques d'efficacité et de qualité poursuivis.

Plusieurs ministères pouvaient également se coordonner pour proposer conjointement des audits portant sur une problématique interministérielle.

### **2. Un objectif opérationnel**

Les audits étaient réalisés sous la co-maîtrise d'ouvrage du ministère concerné et du ministère du Budget et de la Réforme de l'Etat. Ils étaient menés par des équipes associant corps de contrôle ministériels et corps de contrôle interministériels, ainsi qu'éventuellement des consultants extérieurs à l'administration.

D'une durée de 2 à 3 mois, ces audits devaient déboucher sur des conclusions conçues dans un but opérationnel. Il appartenait ensuite au ministère concerné, en lien avec celui du Budget et de la Réforme de l'Etat, de décider des modalités de mise en œuvre des recommandations et d'en assurer le suivi.

7 vagues d'audits ont ainsi été engagées en octobre 2005, janvier, avril, juin, octobre 2006, février et avril 2007. Près de 170 audits ont été lancés, portant sur près de 150 milliards d'euros de dépenses de l'Etat.



## **La révision générale des politiques publiques (RGPP)**

Les différents objectifs et démarches, inscrits dans la Réforme de l'Etat, surtout avec la mise en œuvre de la LOLF depuis 2001, s'orientent tous vers une gouvernance orientée par l'amélioration de service pour les usagers et les agents, des enjeux budgétaires précis, notamment par rapport à la dette publique, l'évaluation, le gain de productivité, la performance, la modernisation de la GRH et la reconnaissance du mérite des agents.

### **Le gouvernement a ainsi annoncé au Conseil des ministres du 20 juin 2007 le lancement d'une revue (ou révision) générale des politiques publiques.**

Elle s'inspire notamment des recommandations du rapport Pébereau sur la dette publique. Le groupe de travail, présidé par Michel Pébereau, a été chargé par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie d'une mission comprenant trois objectifs :

- "mettre en évidence les conditions dans lesquelles la dette publique actuelle s'est constituée" ;
- "définir les orientations et les mesures nécessaires pour assurer le redressement de nos finances publiques et réduire leurs charges pour le futur" ;
- "proposer toutes mesures de nature à dégager des marges de manoeuvre nouvelles en appui des réformes que doit mettre en oeuvre notre pays, y compris les mesures relatives à la gestion de la dette elle-même".

### **A- Démarche et organisation de la RGPP**

#### **Mais, selon le communiqué du Conseil des ministres, cet exercice « se distingue de toutes les expériences antérieures en la matière à plus d'un titre » :**

- les réformes seront décidées par un Conseil de la modernisation des politiques publiques qui réunira autour du président de la République l'ensemble des ministres. Le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique en sera le rapporteur général (**nous ne sommes pas dans un cadre de concertation mais de décision descendante**)
- le président de la République et le Premier ministre ont demandé à tous les ministres de s'investir personnellement dans cet exercice et de mobiliser leurs services.

Un travail complémentaire d'investigation et de documentation des réformes sera conduit par une équipe d'auditeurs, composée de spécialistes des secteurs public et privé, en lien avec les administrations concernées et le ministère du Budget.

- les objectifs sont très ambitieux. Ainsi, en matière d'effectifs, la révision devra donner un mode d'emploi pour mettre en œuvre de manière appropriée l'engagement d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite.



Mandatés par le président de la République et le Premier ministre, le secrétaire général de la présidence de la République et le directeur de cabinet du Premier ministre co-présideront deux fois par mois un comité de suivi de la révision générale des politiques publiques.

Outre chacun des ministres pour les politiques publiques de son ressort, seront également membres de ce comité de suivi le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, le secrétaire d'État chargé de la Prospective économique et de l'Évaluation des politiques publiques, les rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que M. Pébereau, président du conseil d'administration de BNP Paribas et M. Parini, receveur général des finances.

## **B- Les premières décisions de réorganisations des administrations (décembre 2007)**

A l'issue de la **première réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques (COMOD) le 12 décembre 2007**, une série de réformes s'appuyant sur les travaux d'audit des quatre mois précédents, est annoncée.

Le rapport du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique Éric Woerth les présente ainsi :

« La plupart des ministères ou périmètres ministériels ont déjà donné lieu à un premier examen par le comité de suivi. Des premières décisions concrètes sont prises sur certains d'entre eux (Services du Premier ministre, ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables, ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co-développement, ministère de la Justice, ministère de la Culture et de la Communication, ministère de l'Agriculture et de la Pêche, ministère de la Défense) ».

**Des propositions de modernisation sont également formulées sur des fonctions transversales.** Le Conseil les a validées et le gouvernement va immédiatement travailler à leur application. **Elles reposent toutes sur la conjonction d'une amélioration de la qualité du service public et d'un moindre coût.**

Les axes de modernisation qui président à ces premières décisions sont les suivants :

- « des administrations recentrées sur le cœur de leurs missions,
- des procédures plus modernes, au service des usagers,
- un État réorganisé et allégé,
- un État mieux géré, qui valorise le travail des fonctionnaires et qui utilise au mieux les ressources publiques ».

**Ainsi, s'agissant de nos services, deux principes les concernant directement ont été actés lors de ce 1<sup>er</sup> COMOD:**

- Le niveau régional, qui deviendra l'échelon de droit commun des politiques publiques sera nettement renforcé
- Le lien travail- emploi sera conforté



- Les services d'inspection du travail relèveront à terme d'une direction régionale unique.

Les travaux de la RGPP doivent se poursuivre **jusqu'au deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques prévu au mois d'avril 2008. Il devrait déboucher sur de nouvelles décisions concernant les politiques publiques qui n'ont pas encore fait l'objet d'examen.**

Des décisions complémentaires seront également prises pour les ministères ayant déjà fait l'objet d'un examen. Le prochain Conseil sera aussi l'occasion de faire un point sur l'avancement des décisions prises, notamment en matière d'organisation de l'État au plan local.

### Rappel de la démarche

**20 juin 2007** : présentation de la Révision Générale des Politiques Publiques par le Premier ministre en Conseil des ministres

**10 juillet 2007** : Lancement de la Révision Générale des Politiques Publiques par le Premier ministre

**Juillet - décembre 2007** : 1ère phase des travaux d'audit.

### A venir

**Jusqu'en mai- juin 2008** : poursuite du diagnostic et définition des recommandations

**Fin du 1er semestre 2008** : présentation au Parlement d'une loi de programmation des finances publiques, avec des plafonds par mission

**De janvier 2008 à 2012** : mise en œuvre des décisions.



### Notre analyse et notre position

**Pour s'adapter aux évolutions du monde et de la société, il est une évidence que l'État doit constamment se moderniser. Cette "réforme de l'État" est une *préoccupation constante et toujours renouvelée* afin de rendre l'administration plus efficace et d'améliorer les services rendus aux usagers.**



Tous les politiques ont en tête une référence : le fameux «*statut général des fonctionnaires*» adopté en 1946. «*Très moderne, ce statut s'est ensuite figé, ossifié, à travers un certain discours syndical*», a expliqué Michel Sapin, ministre socialiste de la Fonction publique de 2000 à 2002. Du communiste Anicet Le Pors, en poste de 1981 à 1984, à l'UMP Renaud Dutreil, d'avril 2004 à mai 2005, nombre d'ex-ministres considèrent d'ailleurs que ce n'est pas le statut du fonctionnaire qui est obsolète, mais son usage.

Ce statut, dans l'imaginaire politique et citoyen, est bien plus qu'un règlement administratif. Il est devenu un modèle de société divisée en trois classes de travailleurs selon les principes saint-simoniens : concepteurs (catégorie A), réalisateurs (B), exécutants (C). On y accède par concours, selon ses mérites, et pour toute la vie. On ne peut être radié que pour des motifs disciplinaires, et quand on atteint l'âge de la retraite on reste un fonctionnaire, simplement placé «*en inactivité*».

**Or, les différents objectifs et démarches, inscrits dans la Réforme de l'Etat, surtout avec la mise en œuvre de la LOLF depuis 2001, s'orientent tous vers une gouvernance orientée par l'amélioration de service pour les usagers et les agents, des enjeux budgétaires précis, notamment par rapport à la dette publique, l'évaluation, le gain de productivité, la performance, la modernisation de la GRH et la reconnaissance du mérite des agents.**

**Le gouvernement a ainsi annoncé au Conseil des ministres du 20 juin 2007 le lancement d'une revue (ou révision) générale des politiques publiques. Mais, selon le communiqué du Conseil des ministres, cet exercice « se distingue de toutes les expériences antérieures en la matière à plus d'un titre » : notamment parce que nous sommes dans un processus de décision descendante et qu'il n'a jamais été envisagé d'entreprendre ces réformes par la négociation.**

**Et s'il est vrai que l'UNSA, réaliste et pragmatique, n'a jamais revendiqué l'immobilisme statutaire comme un parangon des vertus administratives et a su intégrer dans ses propositions les évolutions économiques et sociales face au nécessaire « renouveau du service public ».**

Elle a d'ailleurs su signer des accords avec les pouvoirs publics pour une amélioration du service rendu aux usagers et pour un meilleur traitement des agents publics.



Par contre, elle n'est pas dupe de cette énième promesse d'un eldorado alchimique qui ferait changer le plomb, notre système administratif actuel, en or, la nouvelle administration centrée sur des actions étatiques, régaliennes en régression et laissant ainsi des pans entiers à un libéralisme effréné avec le risque d'une société à 2 vitesses.

*A la veille d'une mutation profonde et irréversible, devant cette volonté activiste de remettre en cause un système sans concertation, devant « la prise d'otages » des usagers pour faire passer en force certaines réformes, l'UNSA-Itefa se permet de répondre comme un miroir en écho au vieux fantasme libéral du «moins d'Etat» la défense d'un «mieux d'Etat» par :*

- \* L'amélioration d'un service public performant et républicain*
- \* Son maintien au service de tous également*
- \* Le respect des agents publics afin qu'ils ne deviennent pas une population en voie de précarisation.*





## ANNEXE

### La réforme de l'Etat en quelques dates

#### De 1945 à 2000

- **9 octobre 1945**

**Ordonnance du gouvernement provisoire.** Elle institue une Ecole nationale d'administration (ENA), chargée de dispenser une formation commune aux hauts- fonctionnaires, et crée une Direction de la fonction publique (devenue la Direction générale de l'administration et de la fonction publique - **DGAFP**).

- **1968**

Lancement de la "rationalisation des choix budgétaires" (**RCB**). Sur le modèle du "Planning Programming Budgeting System" (PPBS) américain, il s'agit d'expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative, par des études d'analyse de système et de coût- efficacité. Elle sera abandonnée dans les années 1980.

- **3 janvier 1973**

Loi instituant un **Médiateur de la République**. "Autorité indépendante", il reçoit "les réclamations concernant, dans leurs relations avec les administrés, le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités publiques territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public".

- **6 janvier 1978**

**Loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.** Elle encadre les traitements de données à caractère personnel (consentement de l'intéressé, droit d'accès et de rectification...) et institue la **Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)**.

- **17 juillet 1978**

Loi portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle reconnaît aux citoyens la "liberté d'accès aux documents administratifs" et institue la **Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)**.

- **11 juillet 1979**

**Loi relative à la motivation des actes administratifs** et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public. Elle oblige notamment les administrations à motiver les actes individuels défavorables ou dérogatoires.

- **23 février 1989**

Lancement de la **politique dite de "renouveau du service public"**, par une circulaire du Premier ministre Michel Rocard. Elle repose sur quatre axes : "une politique de relations du travail renouvelée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers".

- **22 janvier 1990**

**Décret relatif à l'évaluation des politiques publiques** . Il met en place un dispositif d'évaluation interministériel, avec un Conseil scientifique de l'évaluation (CSE, remplacé par le Conseil national de l'évaluation (CNE), par le décret 18 novembre 1998).



- **6 février et 1er juillet 1992**

**Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration.** Pour renforcer le rôle des services territoriaux de l'Etat dans le nouveau contexte né de la décentralisation, ces textes organisent un fort mouvement de déconcentration des administrations de l'Etat, sur la base d'une nouvelle répartition des compétences entre services centraux et territoriaux.

- **13 septembre 1995**

**Décret instituant un Comité interministériel à la réforme de l'Etat (CIRE) et un Commissariat à la réforme de l'Etat (CRE, aujourd'hui disparu).**

- **16 janvier 1998**

Lancement du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI). Le volet concernant l'administration prévoit par exemple la généralisation des sites internet des services publics et **la mise en ligne des formulaires administratifs.**

- **3 juin 1998**

Circulaire relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations. Ces programmes ont pour objet de "déterminer les orientations stratégiques du ministère, de formaliser une volonté collective d'assurer avec efficacité les missions entrant dans ses attributions".

- **2 décembre 1998**

**Décret relatif aux simplifications administratives.** Il prévoit notamment l'établissement par chaque ministère de "programmes annuels de simplification des formalités et des procédures administratives", et institue une Commission pour les simplifications administratives (COSA, aujourd'hui disparue).

- **12 avril 2000**

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

## **Depuis 2001**

- **1er août 2001**

**Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)** du 1er août 2001. Elle réforme très profondément le dispositif établi en matière budgétaire par l'ordonnance du 2 janvier 1959, à laquelle elle se substitue entièrement le 1er janvier 2005. ***Outre une nouvelle architecture du budget de l'Etat, cette réforme met en place de nouveaux modes de gestion dans les administrations, reposant sur la performance.***

- **21 février 2003**

**Décret portant création de services interministériels pour la réforme de l'Etat.** Il réorganise les services de l'Etat chargés de ce chantier. Sont ainsi créées : une Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), une Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA) et une Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE).



- **25 juin 2003**

Circulaire relative aux **stratégies ministérielles de réforme (SMR)**. Au-delà des chantiers interministériels de réforme de l'Etat (LOLF par exemple), elles doivent préciser les réformes nécessaires pour chaque département ministériel.

- **9 février 2004**

**Lancement du programme gouvernemental "ADELE"** (ADministration ELEctronique) 2004-2007. ADELE prévoit notamment de développer la dématérialisation des procédures (réalisées entièrement sur internet).

- **29 avril 2004**

**Décret relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.** Ce texte est destiné à adapter le rôle et l'organisation des services territoriaux de l'Etat aux évolutions issues, notamment, du mouvement de décentralisation engagé en 2003. Une importante réforme de l'administration territoriale de l'Etat est lancée, à l'échelon régional comme départemental.

- **29 septembre 2005**

**Circulaire relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation.**

- **30 décembre 2005**

**Décret portant création d'une Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.** Elle regroupe sous l'autorité du ministre chargé du Budget et à la Réforme de l'Etat quatre structures chargées de la réforme de l'Etat, qui disparaissent : la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat (DMGPSE), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA), l'Agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et la Direction de la Réforme budgétaire (DRB).

- **13 juillet 2006**

**Circulaire relative à la conduite des audits de modernisation.**

## **10 juillet 2007**

**Lancement d'une révision générale des politiques publiques.**

- **12 décembre 2007**

**Première réunion du Conseil de modernisation des politiques publiques, présidé par le chef de l'Etat, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP)** lancée en juillet. A l'issue d'une première phase de travaux d'audit, une série de réformes est annoncée.