

RÉFORMER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN FRANCE : HISTOIRE D'UNE RÉFORME AU-DELÀ (OU EN DEHORS) DU NPM

Michel Casteigts

► **To cite this version:**

Michel Casteigts. RÉFORMER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN FRANCE : HISTOIRE D'UNE RÉFORME AU-DELÀ (OU EN DEHORS) DU NPM. Beck J. et F. Larrat (dir.). Reform von Staat und Verwaltung in Europa - Jenseits von New Public Management ? / Réforme de l'État et de l'administration en Europe - Au-delà de la Nouvelle Gestion Publique ?, Dike Verlag et Nomos Verlag, 2011. halshs-02510966

HAL Id: halshs-02510966

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02510966>

Submitted on 18 Mar 2020

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.

RÉFORMER L'ADMINISTRATION PUBLIQUE EN FRANCE : HISTOIRE D'UNE RÉFORME AU-DELÀ (OU EN DEHORS) DU NPM

REFORM PUBLIC ADMINISTRATION IN FRANCE: HISTORY OF A REFORM BEYOND (OR OUTSIDE) THE NPM

Michel Casteigts

Inspecteur général de l'administration

Professeur des universités associé (Université de Pau et des pays de l'Adour)

<https://univ-pau.academia.edu/michelcasteigts>

Publié dans Beck J. et F. Larrat (dir.), *Reform von Staat und Verwaltung in Europa - Jenseits von New Public Management ? / Réforme de l'État et de l'administration en Europe - Au-delà de la Nouvelle Gestion Publique ?*, Zürich/St. Gallen, Dike Verlag et Baden-Baden, Nomos Verlag, p. 159-172; 2011.

Abstract

The first observation which is in order, when we carry out a study on the long period of state reform in France, is that it has gradually become an ordinary method of government. There is a fundamental paradox here. In any organization, the concept of reform refers to a temporary process of transition from an old situation to a new situation. It must therefore be a momentary and exceptional phenomenon. Nothing like this in the case of the French state: the reform is permanent and is part of the routine of government action. Over time, the concept of state reform has covered extremely heterogeneous objectives and content, but the rhetoric has remained remarkably constant.

Throughout this process, neither the response to social demand nor management concerns have been the real objectives of the reform. If the territorial question has been a constant thread, the real engine of the reform has been the play of power relations within the system of public actors. Under these conditions, the reform of the State did not attract the support of either the officials or the public. The real challenge for the coming years is to overcome this fundamental obsolescence of reform strategies.

Keywords

state reform, public administration, New Public Management, public policy

Résumé

La première constatation qui s'impose, lorsque l'on procède à une étude de la réforme de l'Etat sur la longue période, c'est qu'elle est devenue peu à peu un procédé ordinaire de gouvernement. Il y a là un paradoxe fondamental. Dans toute organisation, la notion même de réforme renvoie à un processus temporaire de transition d'un état ancien à un état nouveau. Il doit donc s'agir d'un phénomène momentané et exceptionnel. Rien de tel dans le cas de l'État français : la réforme est permanente et s'inscrit dans la routine de l'action gouvernementale. Au fil du temps, la notion de réforme de l'État a recouvert des objectifs et des contenus extrêmement hétérogènes, mais la rhétorique en est restée remarquablement constante.

Tout au long de ce processus, ni la réponse à une demande sociale, ni des préoccupations de gestion n'ont été les objectifs réels de la réforme. Si la question territoriale a été un fil conducteur constamment présent, le véritable moteur de la réforme a été le jeu des rapports de forces au sein du système d'acteurs publics. Dans ces conditions, la réforme de l'État ne suscite l'adhésion ni des fonctionnaires ni de l'opinion. Pour les années à venir, le véritable défi est de surmonter cette obsolescence fondamentale des stratégies de réforme.

Mots-clés

réforme de l'État, administration publique, New Public Management, politiques publiques

Les lignes qui suivent ont été rédigées du point de vue dédoublé d'un fonctionnaire engagé dans l'administration active qui est aussi enseignant et chercheur. Elles sont nourries des observations effectuées à l'occasion d'un certain nombre de missions d'enquête ou d'audit réalisées depuis 2002 dans le champ de la réforme de l'Etat ou de la modernisation administrative. Mais ce matériel empirique a été constamment analysé et réinterprété à l'aide des instruments conceptuels et des outils théoriques des sciences de gestion et notamment du management public. Qu'on pardonne aux leçons qui en sont tirées de s'éloigner parfois des strictes orthodoxies, administrative comme académique. La trame des réflexions présentées ici est notamment constituée des conclusions d'une évaluation du processus de réforme de l'Etat tel qu'il s'est développé en France depuis 1958, mission confiée en juillet 2007 par Philippe Seguin, Premier Président de la Cour des comptes, dans le cadre du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics¹.

La réforme de l'Etat est devenue en France un procédé ordinaire de gouvernement

La première constatation qui s'impose, lorsque l'on procède à une étude de la réforme de l'Etat sur la longue période, c'est qu'elle est devenue peu à peu un procédé ordinaire de gouvernement. Il y a là un paradoxe fondamental. Dans toute organisation, la notion même de réforme renvoie à un processus temporaire de transition d'un état ancien à un état nouveau. Il doit donc s'agir d'un phénomène momentané et exceptionnel. Rien de tel dans le cas de l'Etat français : la réforme est permanente et s'inscrit dans la routine de l'action gouvernementale ; le premier ministre des réformes administratives a été nommé en France en 1961 et, depuis cette époque, tous les décrets d'attribution des compétences des membres du gouvernement comportent un item sur la réforme de l'Etat (Bezès, 2009).

Ce premier paradoxe s'accompagne d'un second, tout aussi étonnant. Malgré la grande diversité des contextes et des objectifs des réformes successives, la rhétorique en est restée remarquablement constante. Même si le contenu concret des mesures diffère radicalement d'une période à une autre, le discours de légitimation reste le même et se réduit généralement à une logomachie parfaitement stéréotypée :

- le monde change ; l'Etat et les administrations publiques doivent s'adapter à cette évolution ;
- une efficacité accrue de l'action publique, liée à la simplification de ses procédures et à la modernisation de son organisation, permettra de concilier l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur avec la réduction de la charge imposée au contribuable, dans un jeu « gagnant-gagnant » où le fonctionnaire bénéficiera en outre d'une amélioration de ses conditions de travail ²;
- cette évolution renforcera la proximité de l'administration et des administrés et assurera la transparence nécessaire au renforcement du contrôle démocratique.

Même si l'accent a été mis, selon les époques, sur un élément plutôt que sur un autre, en cinquante ans de réforme de l'Etat aucun discours de légitimation ne s'est écarté de ce

¹ La mission, coordonnée par l'auteur de ce texte, comprenait Sylvie Trosa, Dominique Blais, Michel Cotten et Patrick Thull. Après une première présentation devant le Comité d'enquête en juillet 2008, ses conclusions ont fait l'objet de la publication d'un article cosigné par ses membres, dans la revue Esprit de décembre 2008 (Casteigts et al., 2008).

² Dans ce type de discours standardisé, les termes sont évidemment permutable. On pourra tout aussi bien simplifier l'organisation et moderniser les procédures que simplifier la modernisation et réorganiser les procédures, ce qui permet souvent à un sous-ministre de s'offrir l'illusion qu'il attache son nom à une réforme fondamentale parce qu'il aura changé l'ordre de trois termes.

modèle, faisant irrésistiblement penser à ces mises en scène d'opéra où le chœur, joignant à la parole l'illusion du geste, chante « Marchons, marchons ! » dans une puissante immobilité.

A titre d'exemple, deux réformes aussi différentes que l'accès des citoyens aux documents administratifs (1978) et la décentralisation (1982) ont fait appel, à quelques années d'intervalle, à la même rhétorique de rapprochement de l'administration et des administrés et d'amélioration du contrôle démocratique.

Au fil du temps, la notion de réforme de l'Etat a recouvert des objectifs et des contenus extrêmement hétérogènes.

Cette permanence du discours s'accompagne d'une évolution très nette du contenu concret des réformes. On peut à ce sujet distinguer quatre grandes étapes³.

La première période correspond aux présidences du Général de Gaulle et de Georges Pompidou (1958-1974). On peut la caractériser comme étant celle de « l'Etat conquérant ». Après l'instabilité de la 4^{ème} République et le traumatisme de la décolonisation, l'Etat reprend confiance en lui. Il se pose en prophète de la modernisation de la France, à l'avant-garde de la société à laquelle il ouvre les voies de l'avenir. Dans cette phase, l'essentiel des actions de réforme est constitué de grands travaux de réorganisation des administrations centrales et des services extérieurs de l'Etat, appuyés sur l'émergence d'une politique ambitieuse d'aménagement du territoire. A cela s'ajoute un souci de modernisation des techniques de gestion, s'appuyant notamment sur le développement des outils informatiques et sur des procédures de rationalisation des choix budgétaires (RCB) inspirées du Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS) américain. Cette dernière démarche se solde, en fin de compte, par un échec mais inspire largement des réformes ultérieures (Perret, 2006).

A partir de 1974 et jusqu'en 1981, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing qui est un libéral de sensibilité conservatrice, l'Etat devient « modeste »⁴. L'attention est davantage portée vers le citoyen, la protection du citoyen contre l'Etat, que vers le rôle de l'Etat lui-même. C'est l'époque où la fin de la période de prospérité de l'après guerre, « les Trente Glorieuses », marque les limites de l'efficacité de l'action publique. Dans le même temps, l'émergence de l'idéologie « postmoderne » (Lyotard, 1979) annonce la fin des « grands discours », à commencer par celui du volontarisme étatique. Dans cette phase, la réforme de l'Etat a été inspirée par le souci de protéger les citoyens contre l'évolution des techniques (loi de 1978 sur l'informatique, les fichiers et les libertés), contre les dangers de la société (loi de 1981 sur la sécurité et la liberté) et contre l'excès d'autorité des administrations (loi de 1978 sur l'accès aux documents administratifs ; loi de 1979 sur la motivation des actes administratifs ; réforme des procédures fiscales). Dans le même temps, s'exprimait un souci typiquement libéral de réduire la place de l'Etat dans la société et le montant des impôts nécessaires pour le faire fonctionner.

Avec l'arrivée de F. Mitterrand au pouvoir, la décentralisation devient la grande affaire de la réforme de l'Etat⁵. Elle cesse d'être un sujet d'incantations rituelles ou de projets avortés pour devenir un processus à l'œuvre⁶. De façon plus globale, de 1981 à 1995, la question de la relation de l'Etat au territoire a été la préoccupation centrale des réflexions et l'épicentre

³ Pour resituer les transformations en question dans une perspective à plus long terme, se reporter à Burdeau (1994).

⁴ Cette modestie sera théorisée un peu plus tard par Michel Crozier (1986).

⁵ La décentralisation fait-elle réellement partie de la réforme de l'Etat ? La question a été débattue (Crozier et Trosa, 1992) mais elle est aujourd'hui tranchée, positivement.

⁶ Cf. Ohnet, 1996; Delbo, 2005.

des mesures en matière d'évolution de l'organisation des pouvoirs publics⁷. L'essentiel des réformes menées à bien ont trait au transfert de compétences et de moyens de l'Etat vers les collectivités territoriales (décentralisation) et à son corollaire, le transfert de pouvoir décisionnel des administrations centrales vers les services territoriaux de l'Etat (déconcentration). Ce bouleversement d'une tradition centralisatrice séculaire s'est combiné avec les effets du renforcement de l'intégration européenne pour modifier en profondeur les modes opératoires des politiques publiques, notamment par le développement massif des procédures contractuelles entre l'Etat et les collectivités territoriales (contrats de plan, politique de la ville, aménagement du territoire). Seule exception significative à ce tropisme territorial, la montée en puissance des problématiques de qualité et d'efficacité des services publics s'est notamment traduite par une introduction progressive et conflictuelle de l'évaluation (Jacob et Varone, 2003).

A partir de 1995, la question d'un recentrage de l'Etat sur un noyau dur de compétences vient au premier plan, en raison à la fois de la pression idéologique du modèle néolibéral et de la raréfaction relative et organisée⁸ des ressources publiques. Le repli de l'Etat sur ses compétences régaliennes est resté très largement un vœu pieux, alimentant le débat politique mais ne se traduisant que fort peu dans les réalités concrètes. Ces principes ont largement inspiré le programme électoral de Nicolas Sarkozy lors de la campagne présidentielle de 2007 et ont constitué la « feuille de route » de la revue générale des politiques publiques (RGPP) engagée au second semestre 2007. Mais ils n'ont pas résisté à la crise financière de 2008, qui a conduit l'Etat à intervenir massivement dans le champ économique et à prendre une posture de régulateur universel en forte contradiction avec les intentions initiales. La seconde grande préoccupation de la période concerne une modernisation dont les exemples sont largement cherchés du côté des entreprises, souvent par l'intermédiaire de la transposition d'expériences étrangères⁹ (nouveau management public, partenariats public-privé, réingénierie des processus). Les réformes engagées comportent souvent un volet d'allègement des procédures administratives, conçu essentiellement comme une simplification du droit sans réelle attention apportée à la modification des processus concrets. C'est à ce moment là pour la première fois que la question des modalités de management est vraiment posée de façon significative.

Tout au long de ce processus, ni la réponse à une demande sociale, ni des préoccupations de gestion n'ont été les moteurs de la réforme

Autre singularité française remarquable : ce n'est jamais en réponse à une demande sociale que la réforme de l'Etat a été « mise à l'agenda », est devenu un objet important de politique publique. L'image de l'administration publique en France est bien meilleure que celle des entreprises privées¹⁰. Et la crise actuelle ne va pas changer la perception des français.

⁷ Il faut en effet considérer que l'épiphénomène du double mouvement des nationalisations (1981-1986) puis des dénationalisations (après 1987) ne relève pas de la réforme de l'Etat mais des problématiques de régulation économique.

⁸ Le thème des réductions d'impôts, élément récurrent du discours gouvernemental pendant toute cette période, traduit précisément l'efficacité des dogmes néolibéraux dans le champ de la décision budgétaire. En raison de la concurrence entre les deux têtes de l'exécutif, la période de cohabitation entre un président de droite et un gouvernement socialiste (1997-2002) n'a pas fait exception à la règle.

⁹ L'efficacité de ce *benchmarking* est loin d'être avérée. Il suffit de se reporter aux leçons tirées en France de l'expérience québécoise (Pissaloux, 2008) et de les comparer à ce que peuvent en penser des québécois eux-mêmes (Rouillard et al., 2004).

¹⁰ Dans un sondage IPSOS, réalisé pour la Gazette des communes en janvier 2008, 70% des personnes interrogées avaient une bonne image de la fonction publique contre 29% qui en avaient une mauvaise. Selon le même sondage, l'idée qu'il y aurait « trop de fonctionnaires » était largement minoritaire, avec un pic de 5/12

Cette adhésion de l'opinion explique sans doute que la transposition dans la gestion publique de modèles managériaux venus de l'entreprise n'ait jamais été un objectif légitime. Or c'est elle qui est au fondement du NPM dans sa version thatchérienne initiale. Cette absence de pression de l'opinion conduit à considérer que la réforme de l'Etat n'a jamais été une politique publique, au sens d'ensemble coordonné d'actions publiques destiné à répondre à une demande sociale et à susciter une transformation durable de l'état de la société, faute précisément de demande sociale. Ce qui n'a pas empêché que de nombreuses réformes ponctuelles et utiles soient mises en œuvre et ni qu'un discours sur la réforme de l'Etat soit omniprésent.

C'est justement cette volatilité des objectifs réels, contrastant avec la permanence du discours, qui amène à considérer que la réforme de l'Etat est beaucoup plus essentielle pour ses promoteurs en tant que démarche de démarcation politique et support de communication que comme moyen d'atteindre des résultats concrets. C'est l'importance que les gouvernements successifs ont accordée à ces processus, et à leurs corollaires rhétoriques, plutôt qu'aux objectifs formellement poursuivis, qui expliquent la fortune remarquable de la thématique de la réforme de l'Etat¹¹.

Pour répondre à une interrogation de Joachim Beck, on peut dire que l'histoire de la réforme de l'Etat se situe en France plutôt en dehors du NPM que au-delà. L'Etat n'a jamais été réformé au nom d'une amélioration des techniques de gestion. Quand cette amélioration était présente, c'était toujours en toile de fond, comme un accessoire décoratif. L'axe structurant de la rhétorique sur la réforme de l'Etat a toujours été constitué de l'évolution des objectifs et des structures de l'action publique mais jamais d'une amélioration des procédures techniques de gestion, si l'on excepte le bref épisode de la RCB.

La période sarkozienne que nous connaissons depuis 2 ans, marquée par la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP), ne fait pas exception tout en posant quelques problèmes d'interprétation sur la portée réelle de la démarche. En effet, rarement un processus de réforme aura aussi mal mérité son nom : il ne s'agit en rien d'une revue générale des politiques publiques, avec la dimension évaluative qu'appellerait cette formulation, mais d'une refonte générale des structures de l'administration publique. Les mesures prises ou en préparation concernent essentiellement l'organisation des administrations et non le contenu des politiques. Pour la première fois les préoccupations financières sont aussi nettement mises au premier plan, mais dans une logique de contingentement budgétaire et non d'introduction de techniques nouvelles de gestion.

Jusque là, même si les préoccupations financières ont souvent été présentes dans les processus de réforme, elles n'ont jamais été affichées comme un but en soi. Pour reprendre la terminologie de la planification stratégique, les problèmes financiers relevaient du système de contraintes, mais non du système d'objectifs de la réforme de l'Etat, ce qui explique probablement que le NPM n'ait pas été au cœur du dispositif¹². Il est *a contrario* extrêmement révélateur que la réforme des procédures budgétaires la plus significative depuis cinquante ans, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), adoptée à l'unanimité par l'Assemblée Nationale et par le Sénat et promulguée le 1 août 2001, n'ait servi de support à

popularité particulier pour la fonction publique hospitalière où 90% des personnes interrogées jugeaient qu'il n'y avait pas assez de fonctionnaires dans ce secteur.

¹¹ Comme il sera développé plus loin, ces processus et ces discours s'inscrivent dans un jeu incessant de rapports de forces au sein du système d'acteurs publics, jeu dont ils tirent l'essentiel de leur raison d'être.

¹² Il convient d'apporter ici une légère nuance, dans la mesure où la tentative de mettre en place, à la fin des années 60, un dispositif global de rationalisation des choix budgétaires relevait bien de ce type de préoccupations. Son échec a sans doute contribué au discrédit durable de telles approches.

aucune démarche réelle de réforme de l'Etat, les quatre vagues de réforme engagées après cette date ayant été fondées sur des logiques totalement différentes¹³.

La question territoriale a été un fil conducteur constamment présent

On doit noter l'existence d'une véritable obsession territoriale de la réforme de l'Etat en France. La RGPP vient le confirmer puisque le cœur du dispositif concerne les refontes de l'administration territoriale. Et ce chantier ouvert depuis 50 ans est toujours inachevé. La France n'est jamais allée jusqu'à une structure de type autonomiste au sens espagnol du terme, ni même régionale au sens italien et a fortiori fédérale au sens allemand.

En d'autres termes, les principales pistes de réforme ont toujours traduit une tension permanente entre le modèle républicain centralisateur et un fait territorial omniprésent, bien que refoulé, qui s'est imposé peu à peu comme une réalité incontournable. Si la décentralisation a manifestement marqué « le retour du refoulé », pour parler comme les psychanalystes, les grandes administrations parisiennes (ministère des finances, de l'intérieur, de l'équipement etc.) n'ont eu de cesse d'en restreindre en permanence la portée par la production d'une multitude de règles, de normes, de contrôles ou de verrous financiers¹⁴.

Mais la décentralisation est loin de recouvrir la totalité des enjeux territoriaux des réformes successives. La structure des services territoriaux de l'Etat reste un problème central. Malgré plusieurs vagues successives de transferts de compétences et de moyens, y compris humains, l'Etat « local » reste de loin le premier employeur public dans l'ensemble des territoires¹⁵. Le mode d'organisation des services déconcentrés de l'Etat joue donc un rôle essentiel dans la structuration de l'action publique. Du 14 mars 1964 (date du premier décret signé par le général de Gaulle en la matière) à nos jours, la montée en puissance du pouvoir préfectoral sur les administrations territoriales de l'Etat a été inexorable. Le regroupement récent des services extérieurs des ministères techniques en directions interministérielles placées sous l'autorité des préfets a parachevé le processus. Dans le même temps, les préfets de région se sont progressivement imposés comme coordonnateurs des politiques publiques territorialisées, jusqu'à exercer aujourd'hui un pouvoir hiérarchique sur les préfets de département, ce qui renvoie à la question de l'articulation des échelles spatiales de l'action publique.

Cette question des échelles pertinentes a maintes fois été posée et jamais réellement tranchée. Le développement de l'intercommunalité et l'émergence progressive de l'échelle régionale au détriment du département, qu'il s'agisse de l'organisation des pouvoirs locaux ou de la répartition des tâches entre services déconcentrés de l'Etat, marquent l'élargissement progressif des échelles de références sans qu'il y ait une véritable rupture. On se situe plutôt dans des logiques de superposition à géométrie variable, qui ne sont d'ailleurs pas dépourvues d'intérêt du point de vue de la richesse des combinaisons potentielles dans la définition des partenariats stratégiques.

Enfin, la place respective de la décentralisation et de la déconcentration a souvent fluctué au cours du processus de territorialisation de politiques publiques. C'est que, derrière cette question, s'est joué en permanence le rapport de forces entre les élus et l'administration.

¹³ Il s'agit de « l'acte 2 de la décentralisation » et de la « simplification du droit » sous le gouvernement Raffarin (2002-2005), des « audits de modernisation » sous le gouvernement De Villepin (2005-2007), puis de la RGPP sous le gouvernement Fillon (2007 à aujourd'hui).

¹⁴ Loin de promouvoir les libertés territoriales, la direction générale des collectivités locales (DGCL) au ministère de l'intérieur a été le chef d'orchestre efficace de ce verrouillage.

¹⁵ Les enseignants étant tous fonctionnaires d'Etat, l'Education nationale contribue significativement à cette situation.

Le jeu des rapports de forces au sein du système d'acteurs publics a été le véritable moteur de la réforme de l'Etat

En effet, une analyse fine de chacun des épisodes de la réforme de l'Etat et leur mise en perspective sur le long terme conduisent à un constat très simple : le véritable moteur de la réforme de l'Etat en France a été la gestion des rapports de forces internes du système d'acteurs publics. Chacune de ses grandes étapes a correspondu à un renversement de ces rapports de forces et c'est au service de ces jeux de pouvoir qu'est mobilisée la rhétorique de la réforme¹⁶.

Au début de la 5^{ème} République (1958-1974), l'époque gaullienne a vu la revanche des administrations, et notamment des grands services techniques de l'Etat, sur les élus, omnipotents sous la 4^{ème} République et largement déconsidérés en raison de leur incapacité à régler correctement la question coloniale et d'une instabilité politique endémique. L'avènement de la figure emblématique du grand technocrate, porteur de modernité et garant sur le long terme de l'intérêt général, fondait une nouvelle légitimité de l'action publique, quand l'élu était présenté comme inféodé à ses intérêts partisans et incapable de se projeter au-delà de la prochaine échéance électorale.

La période giscardienne (1974-1981) a marqué un retour des élus, mais surtout des élus parisiens peu en prise avec les préoccupations territoriales, même si le cumul des mandats en faisaient aussi des élus locaux. Ce fut surtout le moment d'une revanche des administrations économiques sur les ministères techniques, jugés excessivement dépensiers quand la crise liée au choc pétrolier appelait à plus de parcimonie. En corollaire logique, dans l'univers des technocrates, l'inspecteur général des finances supplantait l'ingénieur général des ponts (équipement) ou des mines (industrie)¹⁷.

L'accession au pouvoir de François Mitterrand, en 1981, a été l'occasion du grand retour des élus au détriment des préfets. Avant d'être l'occasion d'une redistribution des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, la décentralisation fut l'occasion d'une réduction brutale de la place du corps préfectoral sur la scène des politiques territoriales. La première loi de décentralisation, celle du 2 mars 1982, a été l'instrument de la suppression de la tutelle préfectorale sur les actes des communes et du transfert de l'exécutif des départements et des régions, des préfets qui l'exerçaient jusque là, aux présidents élus des conseils généraux et régionaux¹⁸. En se faisant les relais efficaces des orientations politiques du nouveau gouvernement, les préfets ont progressivement reconquis leur légitimité comme chefs d'orchestre des politiques territoriales de l'Etat. Le rapport de forces entre les élus, qui s'appuyaient sur la montée en puissance des services des collectivités locales, et les administrations déconcentrées de l'Etat s'est globalement stabilisé pendant deux décennies (1986-2006) : les lents progrès de la déconcentration à compter de 1990 ont renforcé le rôle des préfets au détriment des administrations centrales et leur ont donné plus de poids face aux décideurs locaux ; le développement de l'intercommunalité à la fin des années 90 et la relance mesurée de la décentralisation entre 2002 et 2004 ont rééquilibré le dispositif territorial en faveur des élus.

¹⁶ Sur les relations entre actes de langage et rapports de pouvoir, se reporter à Bourdieu (2001).

¹⁷ Valéry Giscard d'Estaing, président de la République, était lui-même membre de l'Inspection générale des finances et son premier ministre, Jacques Chirac, membre de la Cour des comptes.

¹⁸ Il n'est pas inutile de rappeler ici que François Mitterrand et son ministre de l'intérieur Gaston Defferre, maître d'œuvre de la réforme, étaient présidents de Conseils généraux et Pierre Mauroy, Premier ministre, président de Conseil régional.

Depuis 2007 et l'arrivée à l'Élysée de Nicolas Sarkozy, c'est au tour des préfets de revenir au premier plan. La RGPP, orchestrée par Claude Géant, préfet et secrétaire général de la présidence de la République, marque à n'en pas douter le retour en force de l'administration préfectorale vis-à-vis des autres services déconcentrés. Par ailleurs, les réformes de la fiscalité locale et du statut des collectivités territoriales ne peuvent manquer de conduire à un appauvrissement et à un affaiblissement des départements et des régions. Enfin, la place éminente occupée par les questions de sécurité dans les priorités des politiques publiques met en valeur les fonctions régaliennes de l'État et contribue à la prééminence symbolique du préfet.

Pour compléter la description du système d'acteurs, il faut noter que la réforme de l'État est marquée, dans son mode opératoire, par un tandem infernal : l'expert et le législateur. Toute réforme implique la rédaction préalable d'un ou plusieurs rapports d'expert, ou mieux encore d'une commission regroupant une pluralité d'experts, précédant une phase législative soigneusement mise en scène. Une réforme sans rapport préalable et qui ne passe pas par la loi est non avenue. Par contre, dès que la loi est publiée au journal officiel, le réformateur passe à autre chose. Les conditions dans lesquelles la réforme sera effectivement mise en œuvre n'intéresse personne, car il n'y a là matière ni à effets d'annonce ni à couverture médiatique. Il appartient au menu peuple des administrations réelles d'en faire son affaire : *de minimis non curat praetor*¹⁹. On est donc dans une logique de réformes venues d'en haut, imposées par des esprits éclairés à la grande masse des fonctionnaires ignorants. C'est pour cela que la réforme est importante comme processus : elle permet de mettre le réformateur (c'est-à-dire le président, le gouvernement ou le ministre, selon l'importance médiatique du sujet) en scène, solidement juché sur un dipode, l'expertise d'un côté, la loi de l'autre : figure quasi-mythologique de la nouvelle imagerie républicaine.

Les particularités de ce jeu d'acteurs, dans ses enjeux comme dans ses modes opératoires, expliquent probablement l'indifférence souveraine des différentes vagues de réforme au fonctionnement concret de l'administration. Cela n'avait pas trop d'importance quand l'argent était abondant, le dessein politique audacieux et le carcan réglementaire léger. Dans une période où les ressources sont rares, les marges de manœuvre restreintes et les attentes de l'opinion d'autant plus fortes que le discours politique les alimente, la disproportion entre les exigences formelles des réformes et la capacité réelle des services de les satisfaire devient insupportable.

Cela est d'autant plus vrai que l'on prétend de plus en plus mettre en place des réformes non seulement sans consentir de dépenses, mais même en réalisant immédiatement des économies. Or une réforme correctement menée a des coûts²⁰ et nécessite un investissement avant de dégager des bénéfices. Cet investissement ne peut être amorti que sur une certaine durée. La succession rapide de mesures divergentes ou contradictoires rend tout amortissement impossible, ce qui présente l'avantage de dispenser le réformateur de réfléchir sur la question.

Cette analyse des rapports de forces au sein du système d'acteurs publics donne une clé de lecture beaucoup plus efficace des heurs et malheurs de la réforme de l'État que la recherche des effets d'une rationalisation par des modèles de gestion de type NPM. La réforme de l'État s'est manifestement faite en dehors du NPM, même si, de temps à temps, elle a fait appel au NPM dans ses discours de légitimation. Dans ce jeu là, il y a peu de place

¹⁹ Le préteur ne s'occupe pas des affaires mineures : cet adage romain régissait la mise au rôle des causes devant les tribunaux et permettait au préteur, magistrat chargé de l'organisation des procès, d'écarter les questions de peu d'enjeux.

²⁰ Coûts de transaction, coûts d'organisation, coûts de formation, coûts d'accompagnement, coûts d'évaluation etc.

pour le gestionnaire ou le manager. Tout au plus sont-ils appelés à faire de la figuration intelligente à la tribune d'où sont prononcés lesdits discours

La réforme de l'Etat ne suscite l'adhésion ni des fonctionnaires ni de l'opinion

L'exemple de l'introduction des méthodes de contrôle de gestion illustre le conflit de rationalité entre une amélioration concrète de l'efficacité des processus et une démarche dont la rhétorique dissimule la réalité des jeux de pouvoir. Au fil des années, les normes de contrôle de gestion inspirées par le management des entreprises, dans une logique de performance, se sont superposées avec les normes juridiques et procédurales du modèle bureaucratique traditionnel, notamment en matière comptable et budgétaire. Faute d'avoir fait un véritable investissement organisationnel, incluant la formation et l'accompagnement des services opérationnels dans la refonte des procédures concrètes, les dispositifs destinés à améliorer l'efficacité se sont ajoutés aux dispositifs antérieurs au lieu de s'y substituer, créant un niveau de complexité supplémentaire et dégradant le fonctionnement global du système. Les promoteurs de la réforme ayant depuis longtemps changé d'attributions, il n'y a plus personne pour assurer le portage politique d'un suivi attentif du projet et de ses résultats.

Avec de telles carences, les procédures nouvelles font l'objet d'un large phénomène de rejet, d'autant que, dans l'ensemble, les citoyens considèrent que le modèle administratif traditionnel fonctionne plutôt bien en France. Le sentiment général qui prévaut, au sein de l'opinion publique comme chez les fonctionnaires, est qu'il faut bien que l'Etat évolue, mais qu'il ne faut pas qu'on le réforme de l'extérieur. Dans la situation française, toute réforme imposée de l'extérieur est vouée à l'échec. Un processus de réforme ne peut aboutir que s'il s'appuie sur un processus de mobilisation interne de l'administration, en écho dynamique aux transformations de la société (Trosa, 2007). Mais ce type de mobilisation de l'administration n'est gratifiant ni pour le ministre, ni pour le législateur, ni pour l'expert. Par ailleurs, il est susceptible d'avoir des effets imprévisibles, et non souhaités, sur les rapports de forces au sommet de la pyramide politico-administrative. Tant que ces rapports de forces seront la clé de voûte du dispositif, il y a peu de chance qu'un tel processus d'auto-réforme de l'administration se généralise.

Il faut cependant à donner un exemple de succès de ce genre de démarche : la profonde réforme des relations entre l'administration des impôts et les contribuables, avec l'informatisation massive des déclarations et la disparition de tous les documents justificatifs que le contribuable devait fournir, marque le passage d'une administration de défiance à une administration de confiance. Cette réforme, de grande ampleur et largement plébiscitée, est partie du terrain, d'une autoréflexion des administrations fiscales sur l'optimisation des procédures, et repose sur une modification *a minima* des dispositions législatives.

Pour les années à venir, le véritable défi est de surmonter l'obsolescence générale des stratégies de réforme

Cependant, à mesurer les défis de demain, ce qui frappe, c'est que les stratégies de réforme les mieux intentionnées semblent largement hors de propos au regard de la réalité des urgences et des risques. Les vrais enjeux ne sont ni dans les architectures institutionnelles, ni dans les procédures budgétaires, ni dans les systèmes de management, fût-ce le NPM. Ce qui est en cause aujourd'hui, c'est la capacité des Etats à répondre, ensemble et individuellement, à quelques questions simples à formuler et redoutablement complexes à résoudre :

- Comment adapter les stratégies publiques à une action collective fondée sur le paradigme du développement durable, c'est-à-dire sur un modèle de développement imposant des formes d'arbitrage radicalement nouvelles entre biens collectifs et activités marchandes, entre aujourd'hui et demain, entre croissance économique, bien-être social et valorisation de l'environnement ²¹? Cela suppose un fonctionnement décloisonné et une dynamique interinstitutionnelle là où depuis des décennies la spécialisation a prévalu ; une interactivité généralisée là où la performance individuelle a été constamment encouragée ; une modification radicale des processus décisionnels et des critères de choix. Les bouleversements nécessaires vont bien au-delà des dimensions habituelles des démarches de réforme et cette disproportion ne peut que susciter un certain scepticisme sur la capacité des Etats à changer d'échelle. Mais le temps est compté et l'enlisement des négociations internationales sur le réchauffement climatique est un bien mauvais présage.
- Comment faire évoluer le cadre et les modes d'action de l'Etat-nation, qui reste le lieu incontournable du contrôle démocratique, face à un processus de globalisation dont nous mesurons, chaque jour davantage, l'ampleur et les effets ? Le défi est d'autant plus difficile à relever que cette globalisation s'accompagne d'une multiplication des risques systémiques, conséquences à la fois de l'évolution des techniques (Giddens, 1990), de la complexité des processus (Beck, 1986) et des effets intrinsèques de l'internationalisation des flux (Beck, 2007).

Force est de reconnaître que face à ces enjeux, dont nul ne peut de bonne foi nier l'évidence, les stratégies de réforme des Etats occidentaux sont totalement obsolètes. Il suffit de constater qu'à l'automne 2008, pour prévenir l'effondrement du système financier mondial, les gouvernements des pays industrialisés ont été amenés à injecter dans l'économie, en quelques jours, l'équivalent de plusieurs décennies de gains de productivité liés à l'introduction du NPM ou de la RGPP. Il y a donc une urgence particulière à réformer la réforme, à changer d'échelle et à s'attaquer aux vrais problèmes, sociétaux et planétaires, au lieu de s'assoupir dans le confort des raffinements procéduraux et des subtilités rhétoriques.

BIBLIOGRAPHIE

- Beck U., 1986, *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag; trad. franç. *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier Flammarion, 2001.
- Beck U., 2007, *Weltrisikogesellschaft. Auf der Suche nach der verlorenen Sicherheit*, Berlin, Suhrkamp Verlag.
- Bezès P., 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Bourdieu P., 2001, *Langage et pouvoir symbolique*, Paris, Seuil.
- Burdeau F., 1994, *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle*, Paris, Editions Montchrétien.

²¹ Cf. Casteigts (2009).

- Casteigts M., 2009, « Optimisation du développement durable et management territorial stratégique: de la gouvernance locale à la transaction sociale », *Vertigo*, Hors Série 6, décembre – <http://vertigo.revues.org/8987?file=1>
- Casteigts M., D. Blais, M.Cotten et S. Trosa, 2008, « Faut-il en finir avec la réforme de l'Etat ? », *Esprit*, n°12, décembre.
- Crozier M., 1986, *Etat modeste, Etat moderne. Stratégies pour un autre changement*, Paris, Fayard.
- Crozier M. et S. Trosa (dir.), 1992, *La décentralisation, réforme de l'Etat*, Boulogne Billancourt (France), Pouvoirs locaux.
- Delbo R., 2005, *La décentralisation depuis 1945*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press, en association avec Basil Blackwell, Oxford, et Stanford University Press, Stanford (CA) ; trad. franç. *Les Conséquences de la modernité*, Paris, L'Harmattan, 1994.
- Jacob S. et F. Varone, 2003, « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003) », in *Politiques et management public*, vol. 22, n°2, juin 2004.
- Liotard J.-F., 1979, *La condition postmoderne : rapport sur le savoir*, commandé par le Conseil des universités du Québec, Paris, Editions de Minuit.
- Ohnet J.-M., 1996, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française.
- Perret B., 2006, « De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique sur la loi de finances (LOLF) », in *Revue française d'administration publique*, n°117, 2006/1.
- Pissaloux J.-L., 2008, « La réforme de l'administration et de la gestion publique au Québec : une expérience à méditer », in *La revue du Trésor*, n°7, juillet 2008.
- Rouillard C., E. Montpetit, I. Fortier et A.G. Gagnon, 2004, *La réingénierie de l'Etat. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- Trosa S., 2007, *Vers un management post-bureaucratique. La réforme de l'Etat, une réforme de la société*, Paris, L'Harmattan.