

Droit administratif

Thème récurrent du débat public français, la réforme de l'État est d'abord une illustration concrète du principe de mutabilité ou d'adaptabilité du service public. Ce principe, qui est l'une des « lois de Rolland » du service public, pose que le service public doit en permanence s'adapter aux mutations du contexte et des exigences politiques, économiques et sociales. La réforme de l'État est ensuite justifiée par des exigences économiques, et notamment par le poids parfois jugé excessif, de la dépense publique et des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale. En période récente, il convient d'inscrire la réforme de l'État dans un double contexte : d'une part, la décentralisation, qui implique une réorganisation des services de l'État, en particulier un profond mouvement de déconcentration ; d'autre part, la révision générale des politiques publiques (RGPP) et son bilan. Lancée en 2007, la RGPP a constitué le cadre de la réforme de l'État jusqu'en 2012 avant d'être remplacée par la Modernisation de l'Action Publique (MAP). La principale difficulté des sujets liés à la réforme de l'État est leur caractère non immédiatement juridique. Pour assurer un bon traitement de ces questions, il convient de veiller 1) à les rattacher autant que possible au droit constitutionnel 2) à y intégrer autant que possible des considérations relatives aux institutions administratives 3) à essayer de rattacher la réforme de l'État à quelques grands principes juridiques (mutabilité, égalité et continuité du service public par exemple).

Historique

Un thème récurrent du débat public français

La réforme de l'État est un thème ancien. Elle est aussi la traduction concrète de l'une des « lois de Rolland » du service public, en l'occurrence le principe de mutabilité ou d'adaptabilité du service public aux évolutions économiques et sociales. Les gouvernements d'Alexandre Millerand (1919), de Gaston Doumergue (1934, avec notamment la création du Secrétariat général du Gouvernement) et de Léon Blum (par ailleurs auteur, en 1918, des Lettres sur la réforme gouvernementale) ont ainsi porté d'importants projets de réforme de l'État.

L'État a toujours cherché à se réformer, à adapter ses structures et son mode de fonctionnement à l'évolution de ses missions, elles-mêmes largement tributaires des conceptions philosophiques en vigueur. À l'État impérial du début du XIX^e siècle, qui a donné à la France les Préfets, le Conseil d'État, première forme de modernisation après le chaos de l'époque intermédiaire 1789-1799, a succédé « l'Etat-gendarme », faiblement structuré, limité dans ses fonctions régaliennes (monnaie, impôt, sécurité, défense, diplomatie) de la fin du XIX^e siècle, auquel s'est finalement substitué un Etat-providence, État social, caractérisé par des interventions fréquentes dans la vie économique, comme acteur (nationalisations) ou régulateur (contrôle des prix, autorisation administrative de licenciement), et sociale. L'État s'est alors doté d'une architecture institutionnelle propre à lui permettre de remplir ses missions. La conception que l'on se fait de l'État à un moment donné a donc une influence directe sur sa structure, sur la façon dont il envisage ses relations avec les citoyens et sur la façon dont il conçoit l'évolution de son cadre d'intervention.

La réforme de l'État, un chantier prioritaire pour tous les gouvernements

L'on retiendra notamment :

- la « circulaire Rocard » (1989) relative au « renouveau du service public », qui dresse un programme global de modernisation du service public en six points (négociations sur la formation et sur la mobilité ; mise au point d'outils de gestion prévisionnelle ; mise en œuvre de projets de service mobilisateurs ; développement de l'audit et de l'évaluation ; transparence accrue des relations avec l'usager ; élaboration de plans de modernisation pour chaque administration) ;
- le rapport de Jean Picq, « L'État en France, servir une nation ouverte sur le monde », remis au Premier ministre en 1995, qui a présenté de nombreuses pistes de réforme, qui restent souvent d'actualité, comme la réduction significative du nombre de départements ministériels ;
- la « circulaire Juppé » (26 juillet 1995) relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, qui s'inscrit en continuité avec la circulaire Rocard tout en insistant davantage sur la notion de subsidiarité ;
- la « circulaire Jospin » (3 juin 1998), qui met notamment en place un nouvel outil, les « plans pluriannuels de modernisation des administrations » (PPM) ;
- les quatre « circulaires Raffarin » (25 juin, 26 août, 12 et 30 septembre 2003), qui mettent en place les stratégies ministérielles de réforme (SMR) et insistent sur le développement de l'administration électronique et la qualité de la réglementation ;
- la « circulaire Villepin » du 29 septembre 2005, qui met en place un programme d'audits de modernisation et inscrit la réforme de l'État dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;
- les programmes RGPP et MAP, lancés respectivement en 2007 et 2012 et détaillés ci-après.

■ Connaissances de base

Quelques conseils méthodologiques pour le traitement de sujets relatifs à la réforme de l'État

La réforme de l'État peut sembler, de prime abord, un thème peu juridique. C'est en partie vrai, puisque ce sujet doit conduire à s'interroger autant sur l'organisation des administrations que sur des textes et des jurisprudences. Pourtant, une bonne copie devra veiller à emprunter autant que possible des concepts juridiques pour illustrer son propos. L'on notera d'abord que la réforme de l'État peut s'analyser comme une concrétisation du principe de mutabilité ou d'adaptabilité du service public. C'est l'une des « lois de Rolland » du service public, selon laquelle le service public doit en permanence s'adapter aux mutations du contexte et des exigences politiques, économiques et sociales. Il convient ensuite d'emprunter des concepts à plusieurs branches du droit public au sens large, ce qui permettra de ne pas se

contenter d'observations de sociologie et d'organisation administratives. En effet, la réforme de l'État est un sujet à la croisée de plusieurs champs du droit public, dont certains font l'objet de chapitres spécifiques dans le présent ouvrage, auxquels il est renvoyé pour un approfondissement :

- elle touche au droit constitutionnel, l'organisation administrative de la France se fondant sur des dispositions constitutionnelles (notamment les articles 13, 20, 21 et 72 de la Constitution de 1958) ;
- elle concerne aussi les institutions administratives : organisation des administrations centrales et déconcentrées, émergence des autorités administratives indépendantes et des agences ;
- elle comporte un volet empruntant plus spécifiquement des concepts à la gestion publique : gestion des ressources humaines, technologies de l'information et de la communication (dont on notera qu'elles permettent, notamment par le biais de diffusion en ligne de données juridiques et publiques, de concrétiser l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 décembre 1999, « Loi habilitant le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnances à l'adoption de certains codes ») ;
- la dimension budgétaire de la réforme de l'État s'est sensiblement accrue en période récente, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La réforme de l'État, un dossier protéiforme

Le pilotage des différents chantiers de la réforme de l'État a conduit à la mise en place de structures spécialement dédiées à ce dossier, dont on notera qu'il s'agit, classiquement, de structures interministérielles :

- la gestion des ressources humaines incombe traditionnellement à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945 ;
- les technologies de l'information et de la communication ont conduit à la mise en place d'une multiplicité de structures : les comités interministériels pour la société de l'information (CISI), dont le premier s'est tenu le 16 janvier 1998 ; la mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration (MTIC), créée par le décret 27 août 1998 ; l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication (ATICA), créée par le décret du 22 août 2001, remplacée par l'Agence pour le développement de l'administration électronique par le décret du 21 février 2003 dont les compétences ont été transférées à la Direction générale pour la modernisation de l'État (DGME) créée par le décret du 30 décembre 2005, puis au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP – décret du 30 octobre 2012, qui comprend la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État) ;

- la simplification administrative a été conduite successivement par plusieurs structures : la Commission pour la simplification des formalités (Cosiform, décret 18 décembre 1990), la Commission pour les simplifications administratives (COSA, décret du 2 décembre 1998), la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA, décret du 21 février 2003), la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME, décret du 30 décembre 2005) et aujourd'hui la Direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques (DIATP, rattachée au SGMAP, créée par le décret du 21 septembre 2015 relatif au SGMAP).

Réforme de l'État ou démembrement de l'administration

Aux termes de l'article 20, alinéa 2 de la Constitution, le Gouvernement « dispose de l'administration ». Classiquement, l'administration est donc subordonnée au Gouvernement. Pourtant, depuis une trentaine d'années, de nouveaux types d'institutions administratives ont émergé, et cette émergence a souvent été analysée comme un symptôme de « l'impossible réforme », pour paraphraser le titre d'un ouvrage de Nicolas Tenzer (France : la réforme impossible ?, Flammarion, 2004).

Il s'agit, d'abord, des autorités administratives indépendantes. En droit strict, l'indépendance d'une administration semble contraire à l'article 20 de la Constitution. Pourtant, ces autorités ont connu une consécration jurisprudentielle. En effet, le Conseil constitutionnel a reconnu, dans la décision dite CSA du 17 janvier 1989, que si les dispositions combinées des articles 21 et 13 de la Constitution « confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus au président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national », ces dispositions « ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l'État autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi », à la double condition toutefois « que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu ». La formule a connu un réel succès (pour un développement, cf. le chapitre consacré aux démembrements de l'administration centrale).

En outre, la période récente a vu la mise en place de nombreuses « agences ». Leurs statuts juridiques sont variables (EPA, EPIC, GIP, services à compétence nationale), de même que leurs compétences (conception et/ou exécution de la mission de service public par exemple). La loi du 19 décembre 1990 a ainsi créé l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), celle du 4 janvier 1993, l'Agence française du médicament, et le Conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 a décidé de mettre en place une agence en charge du pilotage et de la coordination des achats des administrations de l'État. Plusieurs bienfaits sont attendus de ces agences :

- la possibilité accrue d'embaucher des personnels sans être encadré par le statut de la fonction publique, notamment lorsqu'est privilégié la formule de l'EPIC plutôt que celle de l'EPA, pour des raisons de gestion plus que pour des raisons tenant à l'activité effective de l'organisme, comme l'a relevé l'étude du Conseil d'État intitulée Les établissements publics, en octobre 2009 ;

- l'introduction aisée de concepts issus du New public management (NPM), avec notamment la responsabilisation des directeurs d'agences sur des objectifs chiffrés, l'évaluation des résultats et un lien étroit entre les déroulements de carrière des responsables et leurs performances opérationnelles.

L'émergence de ces nouveaux organismes administratifs répond donc clairement à un objectif de modernisation : réactivité, technicité et association étroite des acteurs des secteurs concernés pour les AAI ; capacités d'expertise pour les agences ; recours à des outils de gestion modernes dans les deux cas.

Pourtant, il a aussi été analysé comme le résultat d'un échec de la réforme de l'État : dans cet ordre d'idées, l'émergence de nouvelles structures refléterait l'impossibilité de réformer les administrations centrales classiques, qui demeureraient prisonnières de schémas d'organisation anciens et de statuts considérés comme obsolètes. C'est pourquoi, le rapport public du Conseil d'État pour 2001 considère que « *la création des autorités administratives indépendantes ne peut à elle seule résumer la réforme de l'État et qu'elle ne dispense pas d'une telle réforme* ».

Les propositions du « rapport Attali »

La Commission pour la libération de la croissance française, présidée par Jacques Attali, a remis le 23 janvier 2008 son rapport, 300 décisions pour changer la France, au président de la République. La troisième partie, intitulée « Une nouvelle gouvernance au service de la croissance », et notamment le chapitre 2, « Encourager un État stratégique et efficace », contient de nombreuses propositions relatives à la réforme de l'État, dont certaines ont été mises en œuvre.

Parmi les mesures mises en œuvre, on relève notamment :

- l'évaluation : le rapport insiste sur la nécessité de faire évaluer tout projet de loi ou de règlement ainsi que les principaux projets de textes communautaires. Ces études d'impact des projets de loi ont été imposées par la loi organique du 15 avril 2009 (cf. le sujet sur les mutations de la norme pour un développement sur ce point) ;
- la réforme de l'État déconcentré : le rapport propose de concentrer au niveau régional l'essentiel des services déconcentrés, et de supprimer les services de l'État redondants avec ceux des collectivités territoriales (cf. *supra* et *infra*) ;
- l'e-administration : le rapport incitait à généraliser l'e-administration, en accélérant la dématérialisation des procédures et en lançant dix nouveaux programmes majeurs d'administration électronique (recouvrement des cotisations sociales, recrutement dans les emplois publics avec la mise en place d'une Bourse numérique de l'emploi, le guichet unique virtuel, la justice numérique, etc.) (cf. *supra* et *infra*).

Parmi les mesures non mises en œuvre, on relève notamment :

- la réorganisation des structures : le rapport proposait de renforcer les capacités d'arbitrage du président de la République et du Premier ministre en rattachant à Matignon, outre le Secrétariat général du Gouvernement qui serait considérablement renforcé en juristes et légistes, un ministre d'État qui serait en

charge d'un office du budget ; il propose aussi de limiter par une loi organique le nombre de ministres, le nombre maximal devant être compris entre 12 et 20, ainsi que le nombre de conseillers dans les cabinets ministériels (626 à la mi-2009 selon le Gouvernement) et le nombre de directions d'administrations centrales de chaque ministère ;

- la réforme des grands corps de l'État : la commission proposait que les grands corps d'inspection soient regroupés selon des lignes de métiers correspondant aux exigences de l'économie moderne (finances, énergie, infrastructures numériques, santé, etc.), et qu'ils soient composés de fonctionnaires choisis par concours après au moins cinq ans d'exercice d'une fonction d'administrateur dans le même secteur. Il propose que le recrutement dans les hautes juridictions administratives obéisse aux mêmes principes. Serait ainsi mis un terme à l'affectation directe dans un grand corps de contrôle dès l'issue de la scolarité à l'École nationale d'administration ou dans une grande école d'ingénieurs ;
- le développement des agences : le rapport notait qu'au Royaume-Uni, le développement des agences a permis une modernisation du statut de la fonction publique, une décentralisation des responsabilités en matière de recrutement et de négociations salariales et la mise en œuvre d'une logique de performance. Il propose que la France suive cette voie, en créant des agences dans les domaines suivants : gestion de l'impôt, tenue de la comptabilité publique, INSEE, protection civile, conseil et assistance aux entreprises de moins de 20 salariés, administration pénitentiaire. Le Gouvernement nommerait les directeurs d'agences, leur fixerait des objectifs chiffrés, en contrôlerait les résultats ;
- le statut de la fonction publique : le rapport proposait de changer le mode de rémunération des fonctionnaires, en développant l'individualisation des rémunérations ; il propose de faire progressivement évoluer l'avancement à l'ancienneté vers davantage de promotions au choix, et de réserver la fonction publique de carrière aux seuls emplois stratégiques, les autres étant pourvus dans un cadre contractuel de droit commun ;

Bilan des réformes récentes

Les structures en charge de la réforme de l'État ont été rationalisées

Dans un souci de rationalisation et de cohérence, les principales structures interministérielles en charge de la réforme de l'État ont été unifiées sous le quinquennat du Président François Hollande :

- d'abord, au sein de la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) du ministère des finances, par le décret du 30 décembre 2005 portant création d'une DGME au sein de ce ministère ;
- puis, au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), créé par le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 modifié par le décret du 21 septembre 2015. Le SGMAP regroupe l'ancienne DGME (devenue

direction interministérielle pour l'accompagnement des transformations publiques) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État. Il prend en charge la coordination interministérielle de la réforme des services déconcentrés de l'État, ainsi que la mission chargée de faciliter la mise à disposition des données publiques (mission dite Etalab).

Par un décret du 20 novembre 2017 le SGMAP a laissé la place à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC).

La DITP est placée sous l'autorité du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé de la réforme de l'État. La DINSIC est quant à elle placée sous l'autorité du ministre chargé du numérique. Les deux structures seront chargées de la mise en œuvre du programme Action Publique 2022 pilotée par le Premier ministre.

L'e-administration a connu d'importants développements au cours de la dernière décennie

Le premier programme d'envergure en la matière a été adopté en 1997 aux États-Unis, avec le programme « e-government ». En France, c'est le discours du Premier ministre à l'université d'été de la communication à Hourtin, au mois d'août 1997, qui lance véritablement la politique d'administration électronique. Le comité interministériel pour la société d'information du 16 janvier 1998 adopte ainsi le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (PAGSI), qui vise à la généralisation des sites Internet publics et à la mise en ligne des formulaires administratifs ; il propose aussi de créer avant 2005 le portail personnalisé « mon.service-public.fr ». Le programme est doté de 1,4 milliard d'euros sur 4 ans. Il est, ensuite, relayé par le programme RESO 2007 (pour une République numérique dans la société de l'information), présenté le 12 novembre 2002 par le Premier ministre. Les grandes lignes en sont les suivantes : créer la confiance, généraliser le haut-débit, dématérialiser les procédures. Cette dématérialisation succède à une première phase d'administration électronique qui consistait simplement à autoriser le téléchargement de formulaires. La dématérialisation va plus loin, puisqu'elle prévoit la saisie en ligne des informations par les citoyens eux-mêmes. Le Plan stratégique de l'administration électronique 2004-2007 (PSAE) mentionne pour la première fois parmi ses objectifs la contribution à la réforme de l'État, ainsi que la participation à la maîtrise des dépenses publiques. Il trouve une prolongation opérationnelle dans le programme ADELE (« administration électronique »), qui prévoit 140 mesures concrètes sur la période 2004-2007.

L'administration électronique fait aussi l'objet de mesures dans le cadre de la RGPP puis de la MAP : les conseils de modernisation des politiques publiques (instances de suivi de la RGPP) adoptent régulièrement des mesures dans ce domaine. Pour l'année 2016, peut être dressé le bilan suivant :