




Michel Le Clainche

La conception des réformes administratives et financières entre 1968 et 2018 : approches juridiques et managériales

LE CLAINCHE Michel. *La conception des réformes administratives et financières entre 1968 et 2018 : approches juridiques et managériales*, sous la direction de Jean-Luc Pissaloux.- Lyon : Université Jean Moulin (Lyon 3), 2019.

Disponible sur : <http://www.theses.fr/2019LYSE3043>



Document diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Attribution – Pas d'utilisation commerciale - Pas de modification** » 
Vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.



N°d'ordre NNT : 2019LYSE3043

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE LYON

opérée au sein de

l'Université Jean Moulin Lyon 3

Ecole Doctorale Droit ED492

Spécialité de doctorat : Droit

Discipline : Droit public

Soutenue publiquement le 16/10/2019, par :

Michel Le Clainche

**LA CONCEPTION DES RÉFORMES
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES ENTRE 1968
ET 2018 :
APPROCHES JURIDIQUES ET MANAGÉRIALES**

Devant le jury composé de :

Annie BARTOLI	Professeure à l'Université de Versailles Saint- Quentin-en-Yvelines Présidente
Jacques CAILLOSSE	Professeur émérite à l'Université Paris 2 Panthéon- Assas Rapporteur
Éric OLIVA	Professeur à l'Université d'Aix-Marseille Rapporteur
Bénédicte DELAUNAY	Professeure émérite à l'Université de Tours Examinatrice
Danièle LAMARQUE	Membre de la Cour des Comptes européenne Examinatrice
Jean-Luc PISSALOUX	Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Lyon Directeur de thèse

« La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

LA CONCEPTION DES RÉFORMES
ADMINISTRATIVES ET
FINANCIÈRES ENTRE
1968 ET 2018 :

APPROCHES JURIDIQUES ET
MANAGÉRIALES

A Martine, qui m'a accompagné durant ces cinquante années laborieuses

A Céline, avec qui j'ai partagé tant de travaux

A Diane et Lucie, qui portent mes espérances pour les décennies à venir

Remerciements à Jean-François Calmette, Étienne Douat, Marcel Guenoun, Julien Le Clainche pour leur aide et leurs précieux conseils.

Merci à Jean-Luc Pissaloux, mon directeur de thèse qui a soutenu ce projet de bout en bout.

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	7
PARTIE 1 : LES APPROCHES JURIDIQUES DANS LA CONCEPTION DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES : APPROCHE DOMINANTE, CONTESTEE PUIS EN DECLIN	23
TITRE PREMIER : LES APPROCHES JURIDIQUES DOMINANTES	24
<i>CHAPITRE PREMIER : LE REGNE DU DROIT PUBLIC</i>	24
<i>CHAPITRE SECOND : DES REFORMES NORMATIVES</i>	30
TITRE SECOND : L'ENRICHISSEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES	42
<i>CHAPITRE PREMIER : LES APPORTS DES AUTRES SCIENCES HUMAINES</i>	42
<i>CHAPITRE SECOND : DES REFORMES QUI COMBINENT LES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES</i>	50
TITRE 3 : POURSUITE ET DECLIN DES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES	63
<i>CHAPITRE PREMIER : LE PROLONGEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES APRES 1990</i>	63
<i>CHAPITRE SECOND : DES REFORMES PRE- MANAGERIALES</i>	81
PARTIE 2 : LES APPROCHES MANAGERIALES DANS LA CONCEPTION DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES : DOMINATION, RELATIVISATION, DEPASSEMENT	95
TITRE PREMIER : LES APPROCHES MANAGERIALES DOMINANTES.....	96
<i>CHAPITRE PREMIER : LE TRIOMPHE DU MANAGEMENT PUBLIC</i>	96
<i>CHAPITRE SECOND : LES GRANDES REFORMES MANAGERIALES</i>	102
TITRE SECOND : LE MANAGERIALISME RELATIVISE.....	112
<i>CHAPITRE PREMIER : LES CRITIQUES DU MANAGERIALISME</i>	112
<i>CHAPITRE SECOND : DES REFORMES PRAGMATIQUES JUXTAPOSANT LES DIFFERENTES APPROCHES</i>	126
TITRE 3 : VERS UN DEPASSEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES OU MANAGERIALES ?	142
<i>CHAPITRE PREMIER : LA VAINNE RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODELE</i>	142
<i>CHAPITRE SECOND : QUELLES REFORMES POST- MANAGERIALES ?</i>	158
CONCLUSION :	171
ANNEXES	176
TABLE DES MATIERES	236

TABLE DES PRINCIPAUX SIGLES

AJDA	Actualité juridique droit administratif
ARAP	Association pour l'amélioration des relations de l'administration avec le public
CADA	Commission d'accès aux documents administratifs
CCECRSP	Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
CERFA ...	Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs
CIIBA	Comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration
CIMAP ...	Comité interministériel de la modernisation de l'action publique
CIRE	Comité interministériel de la réforme de l'État
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
COSIFORME	Commission de simplification des formalités des entreprises
COSIFORM ...	Commission de simplification de formalités
CRE	Commissariat à la réforme de l'État
COSLA ...	Commission pour la simplification du langage administratif
DICOM	Direction de la communication
DITP	Direction interministérielle de la transformation publique
DINSIC ...	Direction interministérielle du numérique et systèmes d'information et de communication de l'État
DIRCOM ...	Direction des relations avec le public et de la communication
DIRE ...	Direction interministérielle de la réforme de l'État
DGRP	Direction générale pour les relations avec le public
G&FP	Gestion et Finances Publiques
IFSA	Institut français des sciences administratives
ITAP	Institut des techniques d'administration publique
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances du 1 ^{er} août 2001
Loi ESOC	Loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018
MAP	Modernisation de l'action publique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
PMP	Politiques et Management public
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RFAP	Revue française d'administration publique
RFFP	Revue française de finances publiques
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SCOM	Service central d'organisation et méthodes
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'État

AVANT-PROPOS

LA THÈSE SUR TRAVAUX : UN EXERCICE PARTICULIER ET INSOLITE

1. Une thèse sur travaux est un exercice très particulier. Elle suppose de mettre en forme et de publier la synthèse de multiples travaux assez dispersés et très liés à des circonstances (postes occupés, rencontres, sollicitations...).

2. Elle a nécessairement un caractère autobiographique et rétrospectif puisqu'elle s'appuie sur les publications passées¹. J'assume ce regard sur le passé². Les thèmes de travaux se sont succédé par vagues : dans un premier temps, ils peuvent apparaître répétitifs, puis ils semblent abandonnés (déconcentration vers 1983 ; Médiateur de la République de 1986 à 1990 ; politique de la Ville de 1990 à 1992 ; euro dans les années 1999-2000 ; création de la direction générale des finances publiques à la fin des années quatre-vingt-dix ; la LOLF dans les années 2000 ; les finances publiques à partir de 2014 ...). En revanche, on pourra avoir l'impression que certaines idées reviennent en boucle : la défense du service public ; la participation des citoyens, thème qui court de mai 68 au grand débat de 2018 en passant par la nouvelle citoyenneté de 1981 ; la recherche, toujours en perspective, d'un « nouveau modèle de services publics »... J'espère qu'on y verra des convictions plus que des obsessions et qu'au-delà de la diversité des sujets, une assez grande cohérence et continuité de pensée se dessine. Le propos est de rendre compte de ces travaux antérieurs tout en les revisitant à la lumière de la littérature de l'époque et en fonction des leçons qu'on peut en tirer aujourd'hui.....

3. Ce travail doit néanmoins répondre, dans la mesure du possible, aux critères canoniques de la thèse tant dans la forme que dans le fond ou, au moins, tenter de s'en approcher. En écrivant ces lignes, je mesure la témérité d'entreprendre cet exercice alors que je suis en retraite après une carrière bien remplie de fonctionnaire.

4. Une thèse sur travaux est un exercice insolite, étymologiquement « contraire aux usages ». Lorsque j'ai contacté quelques professeurs pour obtenir informations et conseils sur la thèse sur travaux, je n'ai reçu, dans un premier temps, que des réponses vagues et peu enthousiastes. J'en avais abandonné l'idée lorsque, plusieurs mois après, le Professeur Jean-

¹ C'est une difficulté par rapport aux thèses des jeunes chercheurs mais c'est peut-être une chance. A l'inverse de Patrice Duran qui, dans la deuxième édition de son ouvrage « Penser l'action politique », écrit : « *Au fond, si cela était possible, il faudrait toujours commencer par écrire les postfaces...* », je pourrais dire : « *Puisque c'est possible, terminons par le début* ».

² C'est pourquoi je n'hésite pas à employer le « je », même si ce n'est pas l'usage dans une thèse de doctorat.

Luc Pissaloux a repris la balle au bond et, après m'avoir convaincu de me lancer dans cette entreprise, m'a dirigé, soutenu et encouragé. Nous avons en commun le souvenir de notre cours dialogué de sciences administratives à l'Université du Littoral –Côte d'Opale en 2005-2006 et le redressement de la revue Gestion & Finances publiques dont il m'a incité à devenir le rédacteur en chef en 2014. Je suis donc très reconnaissant à mon directeur de thèse.

POURQUOI UNE THÈSE SUR TRAVAUX ?

5. Pourquoi courir après un titre universitaire qui, apparemment, n'apportera rien, ni à l'intéressé, ni à l'Université, dès lors que le candidat n'enseignera, ni ne publiera plus beaucoup ? Pourquoi rechercher la consécration d'un titre universitaire à 70 ans ?

6. Si l'on veut bien s'éloigner un peu d'une vision strictement utilitariste, on peut considérer que la thèse sur travaux vient sanctionner cinquante ans de participation à la vie de l'enseignement et de la recherche effectuée discrètement et en marge d'une carrière administrative « classique ». Cette « reconnaissance » se situe au même niveau (et même à un niveau supérieur) à celui de la valorisation de la carrière administrative. J'assume le choix fait, il y a plus de 50 ans, d'être resté dans l'administration pour y « faire carrière » plutôt qu'avoir pris le « risque » d'une vie universitaire consacrée à la recherche et à l'enseignement. Il n'y a d'autant moins de regrets que j'ai pu concilier les aléas d'une carrière administrative à plein temps avec l'exercice d'activités para-universitaires. J'ai toujours eu la volonté de ne pas couper les ponts avec la vie universitaire et j'ai toujours été très heureux de participer à ce monde prestigieux par des contributions à des colloques, des articles, des séminaires où m'ont attiré tant de personnes à qui je suis redevable de moments très heureux (Céline Wiener, Guy Braibant, Jacques Chevallier, Sylvie Trosa, Jean-Luc Pissaloux, Marc Leroy, Thierry Lambert...). Ma plus belle récompense est d'avoir l'impression qu'aujourd'hui, certains professeurs me considèrent un peu comme l'un des leurs.

7. Je me souviens du maire de Palavas-les Flots, à qui, en tant que président de la délégation spéciale chargée d'administrer la commune après l'annulation des élections, je reprochais un comportement contraire au code électoral, et qui me répondait : « *Vous êtes peut-être énarque mais moi je suis docteur en droit !* ». Je ne me sens pas « énarque » dans ma vie quotidienne et je ne me définirai pas, demain, comme « docteur en droit ». Je peux

évidemment me passer aujourd'hui de ces « étiquettes » sociales. Mais, se savoir reconnu dans l'une et l'autre sphère est tout-à-fait satisfaisant pour qui a mené, au gré des circonstances, ce qui peut apparaître aujourd'hui presque comme une « double vie » (professionnelle) !

8. A cet égard, ce projet de thèse a déjà produit ses effets. Le plaisir est grand de redécouvrir ce que l'on écrit, de relire des livres étudiés, annotés puis oubliés, de fureter à nouveau dans des bibliothèques désertes, de revivre de grands colloques, de relire les écrits de vieux amis dont certains malheureusement sont déjà disparus, de retranscrire et d'actualiser des débats auxquels on a participé, de donner une cohérence à des travaux dispersés, de compléter des connaissances ou des réflexions qu'on croyait acquises et définitivement fixées.

9. Car cette synthèse a évidemment un sens. Elle s'articule autour des notions de service public, de modernisation de l'administration, de défense du citoyen contre les pouvoirs, de progrès social, d'innovation.... Sens qu'il peut être intéressant de transmettre comme une sorte d'ultime enseignement. Un sage a écrit « *Toute parole reçue doit être transmise, sinon c'est une parole volée* ». C'est dans cet esprit que se situe ce travail. Accessoirement, ce texte pourra être aisément transformé en outil de travail pour tous ceux qui s'intéressent aux réformes administratives.

10. Je suis donc très reconnaissant à mon directeur de thèse et aux membres du jury d'avoir accepté de donner de leur temps précieux pour apprécier ces travaux sur « la conception des réformes administratives et financières entre 1968 et 2018 : approches juridiques et managériales ».

UN THÈME : LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

11. Le thème s'est imposé assez rapidement. Contrairement aux apparences actuelles, le fil directeur de ma carrière administrative et de mes travaux para-universitaire n'est pas à rechercher dans les questions de finances publiques mais dans les sujets relatifs à la conception et à la mise en œuvre des réformes administratives.³

³ J'ai aussi pensé à un thème qui m'est cher : l'interaction entre les questions de finances publiques et les questions de gestion publique. Ce thème transversal est peu étudié (v. cependant Sinnassamy Christophe, *Le management public, Organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger Levrault, 2014., Huron David, Spindler Jacques, *Management et finances publiques, Les marqueurs du New Public Management*, L'Harmattan, 2019), car il ne correspond pas aux découpages universitaires alors que, pour les praticiens, il est évident. Cependant, même si j'ai montré d'une manière constante, un intérêt pour ces deux volets complémentaires du management, mes travaux font apparaître deux

12. Pour ce qui est de la carrière administrative, elle a bien été marquée par une appartenance longue au ministère des finances, mais non exclusive et discontinuée⁴. Après avoir été inspecteur des impôts, puis élève de l'École nationale d'administration et conseiller au tribunal administratif de Paris, j'ai été recruté en 1981 par la direction générale pour les relations avec le public du ministère des finances (DGRP) pour rédiger l'arrêté d'application de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs. J'étais en même temps le correspondant des ministères chargés des réformes administratives notamment pour organiser les « premiers « trains de simplifications », la révisions des formulaires et l'expérimentation de nouvelles politiques d'accueil. J'ai retrouvé à plusieurs reprises ces fonctions à des échelons différents (sous-directeur des relations avec le public et de la communication, puis membre des cabinets des ministres des finances puis directeur de la communication). Entre deux passages aux Finances, j'ai été le collaborateur du Médiateur de la République entre 1986 et 1990, chargé notamment des propositions de réformes et de l'animation des secteurs d'instruction des réclamations. Parallèlement, j'ai été membre du bureau puis président de l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et le public (ARAP) de 1978 à 1999. A ces divers titres, j'ai participé à de nombreux groupes de travail et colloques organisés, soit par le ministère de la fonction publique, par exemple, au moment du renouveau du service public puis des démarches qualité, soit par des associations telles que l'Institut français des sciences administratives (IFSA), l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et le public (ARAP) et bien d'autres... J'ai été membre de la Commission Efficacité de l'État du X^e plan présidée par François de Closets et j'ai été chargé par le Commissaire au Plan et par le Directeur général de l'administration et de la fonction publique d'expertiser la faisabilité de 22 des 50 propositions de la Commission. A cette époque, j'ai écrit de nombreux articles, principalement dans la Revue Française d'Administration Publique, sur les relations avec les usagers et sur le Médiateur de la République.

13. Sur le plan universitaire, après des études de droit à Paris-Assas, Clermont-Ferrand et Nancy, j'ai enseigné successivement le droit public (à la préparation à l'ENA de Paris 1, puis à l'Institut d'études politiques de Paris en prép'ENA, puis en troisième année), les sciences administratives à l'Université du Littoral-Côte d'Opale, la communication et le marketing

phases successives : des publications assez majoritairement orientées vers les sciences administratives (avec une exception notable pour la LOLF) jusqu'en 2014 puis vers les finances publiques à partir de cette date (avec une exception notable pour le thème de la participation).

⁴ Voir curriculum vitae en annexe n° 7.

public à Paris Dauphine et à l'École supérieure de commerce de Pau, le management public à Rouen avant de terminer par les finances publiques à Sciences Po Toulouse. J'ai donné de multiples conférences sur les relations entre l'administration et ses usagers à l'École nationale d'administration, dans les Institut régionaux d'administration....

14. Outre mes fonctions à la Direction de la communication du ministère des finances ou chez le Médiateur de la République, ma longue carrière administrative m'a donné l'occasion de participer à la préparation de réformes dans des groupes de travail administratif ou de les mettre en œuvre sur le terrain, en particulier, la décentralisation comme commissaire - adjoint de la République en 1984-1986 ou la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la création de la DGFIP, comme trésorier-payeur général à partir de 2000 puis directeur régional des finances publiques jusqu'en 2014.

15. Aujourd'hui, mes fonctions de rédacteur en chef de la revue « Gestion & Finances publiques » et d'enseignant en finances publiques m'incitent à conserver un regard attentif sur les sujets de management public comme sur ceux de finances publiques. J'étudie ces derniers principalement sous l'angle de l'organisation et des réformes (création de la DGFIP; réseaux territoriaux ; gestion des réformes fiscales...).

16. J'ai ainsi participé, suivi ou mis en œuvre sur le terrain, au ministère des finances ou ailleurs et toujours en liaison avec le ministère chargé des réformes administratives, la plupart des mouvements réformes administratives et financières de ces dernières décennies⁵. A l'intérieur de ce vaste ensemble, je me suis intéressé, à titre principal, à la question des relations entre l'administration et les usagers (droits et recours, simplifications, accueil...), au management public (organisation des services publics, gestion des finances publiques, marketing et communication publique...), à l'organisation territoriale (déconcentration et décentralisation) et à quelques politiques spécifiques (politique de la ville, passage à l'euro, responsabilité des comptables publics...). Je me suis efforcé de contribuer à leur succès et à leur développement par mon action, mes enseignements et mes articles dont le présent travail constitue une synthèse.

⁵ Il sera peu question de la réforme la plus importante et la mieux réussie à laquelle j'ai participé, qui n'est ni administrative, ni financière mais plus globale: le passage à l'euro.

LES PREMIÈRES RECHERCHES

17. Une fois retenu le thème de la réforme administrative, élargi en tant que de besoin aux réformes financières, j'ai dû procéder à l'inventaire et à la recherche de mes travaux que je savais nombreux, divers et étalés de 1978 à 2018. Ne disposant d'aucune liste, j'ai ouvert une trentaine de cartons dont j'ai extrait des notes de préparation de cours, des projets d'articles, des copies de publication...J'ai perdu la trace de quelques travaux dont le souvenir m'est revenu (par exemple un cours à l'ENA sur les relations avec les usagers en dialogue avec le professeur Robert Hertzog au début des années 80, l'animation d'une table ronde à laquelle participait Michel Crozier dans une salle de l'Aquaboulevard vers 1985 ou toutes mes archives sur la politique de la ville disparues en 1991 à mon départ du ministère...). Je n'ai écrit aucun de mes cours : il m'en reste des plans détaillés, des notes diverses et des dossiers documentaires.... Mais l'ensemble retrouvé est bien représentatif de l'itinéraire d'un juriste-praticien confronté à l'évolution de la réforme administrative depuis le début des années soixante-dix.

INTRODUCTION⁶

LES RÉFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES

18. La réforme de l'administration est un thème aussi ancien que l'administration elle-même. Qu'il s'agisse d'ouvrages ou de décisions gouvernementales, l'histoire de la réforme administrative au XX^e siècle est riche⁷. Les analyses et préconisations d'Henri Fayol⁸ (Son ouvrage « Administration générale et industrielle » de 1917 constituera une des références du management) ou d'Henri Chardon⁹ (Le pouvoir administratif en 1920) ont ouvert la voie. Les travaux de la Commission Selves en 1919, puis de la Commission Marin en 1922 ont inauguré le long cycle des rapports administratifs et des commissions de réforme. Les décrets Poincaré en 1926, les commissions de la hache et de la guillotine en 1946 et 1947, la création d'un Comité exécutif de la réforme administrative en 1953 puis d'un Conseil supérieur en 1955 montrent l'ampleur de la tâche et l'intérêt périodique des gouvernants pour le sujet¹⁰.

19. La signification concrète de l'expression « réforme administrative » a toujours été ambiguë. André Tardieu écrivait, dans *La réforme de l'État*, en 1934: « *Quand un président du Conseil veut se faire applaudir sur tous les bancs, il lui suffit d'annoncer la réforme administrative car personne ne sait ce que cela veut dire* »¹¹. La réflexion de Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig sur les programmes de modernisation qui se sont succédés depuis 50 ans lui fait écho : « *L'élaboration et l'annonce d'initiatives de modernisation de l'État semble être devenu des passe-temps favoris pour les équipes gouvernementales successives* »¹². Pour Jacques Chevallier¹³: « *Le thème de la réforme administrative est extrêmement banal, répétitif, récurrent : placée sous le signe du changement, l'administration est en permanence invitée à réajuster ses modes d'organisation et d'action, perçus comme autant de freins à*

⁶ Les références qui figurent dans les notes en bas de page renvoient à des publications de Michel Le Clairche quand elles ne sont pas suivies de nom d'auteur et sont précédées d'un chiffre de 1 à 82 entre parenthèses qui correspond à l'ordre des documents reproduits dans l'annexe n°7.

⁷ Gristi Eric, *La réforme de l'État*, Vuibert, 2007 ; RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006 ; Descamps Florence, *L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940)*, RFAP, 2006, pp.667-678 ; Lacasse François, Pierre-Eric Verrier, *Trente ans de réforme de l'État*, Dunod, 2015.

⁸ Fayol Henri, *Administration industrielle et générale* (1917), Dunod, 1970.

⁹ Chardon Henri, *Le pouvoir administratif*, 1910.

¹⁰ Bonnefous Edouard, *La réforme administrative*, PUF, 1958.

¹¹ Cité par Charles Debbasch et Marcel Pinet dans « Les grands textes administratifs » et dans « L'histoire de la fonction publique en France », tome 3, sous la direction de Marcel Pinet, p.277.

¹² Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019, p.54.

¹³ In Chevallier Jacques, Draï Raphael, Rangeon François, *Communication administration-administrés*, PUF, 1983, p.7.

desserrer, d'obstacles à lever, de blocages à surmonter. Ce réformisme se caractérise par la conjugaison d'un discours, largement diffusé et dont la formulation est relativement stable, et de pratiques très diverses, par leur contenu et par leur portée...Ainsi conçue, la réforme administrative se présente en fait comme un véritable mythe ». Marc-Olivier Baruch et Philippe Bezes¹⁴ la définissent comme « *un programme public qui cherche à transformer et à agir sur une ou plusieurs composantes du système administratif* ». Dans un rapport pour un colloque franco-allemand en 1992¹⁵, je la définis à mon tour comme : « *La recherche permanente d'adaptation de l'administration, ce qui couvre les divers aspects du processus de conduite du changement dès lors qu'ils ne sont pas subis mais organisés par les services publics* ». En 2010, dans le cadre d'un colloque sur « les transformations de l'administration fiscale »¹⁶, je définis la réforme comme « *un changement dans l'organisation, global ou ponctuel, qui résulte d'une démarche volontariste, d'un projet déterminé à l'avance* ». La réforme est décidée *ex ante*, ce qui, pour moi, l'oppose à la transformation, constatée *ex post*.

20. Cette politique publique a connu une actualité récurrente depuis la fin des années 70 jusqu'actuellement. L'administration a, en effet, fait l'objet de grands mouvements de réformes d'ensemble impulsés par les gouvernements successifs (la décentralisation, le renouveau du service public, la réforme de l'État, la révision générale des politiques publiques, la modernisation de l'action publique, la transformation de l'action publique, l'administration numérique...)¹⁷. Ces réformes se distinguent des politiques publiques sectorielles, en ce sens qu'elles ont pour objet l'ensemble de l'administration, prise en général au sens large en incluant les services de l'État, des collectivités territoriales et des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public. Elles ont touché aux structures, à l'organisation, à la gestion publique, aux relations avec les usagers ou aux relations internes. On peut y inclure certaines réformes plus ponctuelles mais ayant une incidence assez large (la réforme des Postes et télécommunications, la politique de la ville,..)

¹⁴ RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006.

¹⁵ (75) *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26-27 et 28 juin 1992.

¹⁶ (45) *La création de la Direction générale des finances publiques : une transformation de l'administration fiscale ?*, *Les transformations de l'administration fiscale*, dir. Nicolas Guillet, L'Harmattan, 2011, pp. 13-23.

¹⁷ Dans leur livre récent, Patrick Gibert et Jean-Claude Thoening les désignent sous la juste expression de « programmes transversaux ». Ils ont classé sous cette appellation : la RCB, le renouveau du service public, la réforme de l'État et des services publics, la LOLF, les audits de modernisation, la RGPPP, la modernisation de l'action publique et le programme Action Publique 2022. Gibert Patrick, Thoening Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019.

et, aussi, des innovations relevant du domaine financier, soit que la réforme des finances publiques concerne l'ensemble de la gestion publique (la rationalisation des choix budgétaires, la loi organique relative aux lois de finances), soit que les finances publiques constituent un domaine particulièrement significatif des réformes de l'administration (par exemple, le renforcement des droits du contribuable ou la réorganisation des administrations fiscales).

21. Le terme même de « réforme administrative » couramment employé jusque vers 1990 a cédé la place à celui de « réforme de l'État » ou à des intitulés divers destinés à marquer l'originalité proclamée des programmes (renouveau du service public, révision générale des politiques publiques, modernisation de l'action publique, transformation de l'action publique...). Même si les promoteurs de ces politiques publiques les ont presque toujours qualifiées de « révolution », ou mieux encore de « révolution copernicienne », elles n'ont pas bouleversé les fondements même du système politico-administratif français et peuvent donc être rangées sous le terme de « réformes ».

22. L'idée que la modernisation des services publics est une condition nécessaire de leur promotion et de la survie du « modèle » français est devenue banale. Mais le contenu des programmes de réforme a évolué et a tendu progressivement vers une critique de plus en plus marquée à l'encontre de l'administration sous l'influence d'une ouverture de plus en plus grande aux courants néo-libéraux regroupés sous le terme de New Public Management (NPM).

23. Ainsi, en 1989, dans le cadre d'un colloque européen¹⁸, je dresse une présentation synthétique de l'administration française : *« L'approche comparative nous fait prendre conscience des spécificités fortes de l'administration française : une administration de qualité, puissante et sans aucun doute un peu trop dominatrice par rapport aux citoyens. Pour prendre quelques exemples, nous avons des préfets, des juridictions administratives spécialisées, la séparation des ordonnateurs et des comptables...mais nous n'avons pas de référendums locaux (comme en Italie), pas de procédures d'auditions publiques (comme en Grande-Bretagne) ou de code de procédure administrative (comme en RFA ou en Espagne). Pourtant, cette administration évolue rapidement sous la pression de facteurs qui sont les*

¹⁸ (66) *Procédures administratives et relations avec les usagers en France*, Symposium *L'administration publique dans un contexte européen*, organisé par la Fachhochschule für öffentliche Verwaltung du Bade-Württemberg, Kehl, 9 et 10 novembre 1989.

mêmes dans tous les pays européens : exigences de citoyens plus conscients de leurs droits, aspirations de fonctionnaires soucieux de bénéficier d'une reconnaissance sociale, explosion des techniques de traitement de l'information et de communication, contraintes budgétaires... ».

LES APPROCHES JURIDIQUES ET MANAGÉRIALES

24. Le thème de la thèse étant donc bien arrêté, restait à en formuler une vision synthétique, suffisamment large pour regrouper une part importante des travaux et des réflexions antérieurs sans pour autant perdre la cohérence d'une problématique et l'homogénéité des contenus. Une vision dynamique s'imposait. Dans ce mouvement, le souvenir de la concurrence entre l'approche classique des réformes qui avait cours dans les années soixante-dix-quatre-vingt et une approche plus gestionnaire m'est apparu comme un thème digne d'être approfondi et revisité. L'opposition entre ces deux approches se situe, d'après mes souvenirs et mes travaux, au début des années quatre-vingt-dix. J'en ai plusieurs souvenirs très précis. Par exemple, dans les congrès de l'Institut international de science administrative ou de l'Institut français des sciences administratives où la langue et les approches françaises ont été de plus en plus concurrencées par les approches anglo-saxonnes ¹⁹. Dans une note sur les administrés et l'Europe destinée à la Commission Efficacité de l'État du X^e Plan, je rends compte de la table ronde organisée par l'Institut international de science administrative qui s'est tenue à Budapest en août 1988 sur le thème de « L'administration sans bureaucratie ». J'indique que : « *elle a fait apparaître une très grande convergence avec les mêmes superpositions de discours : les uns insistant sur la modernisation de la gestion, les autres sur la démocratisation par le droit...* » et je relève « *un clivage entre une approche moderniste et gestionnaire de la part des pays anglo-saxons et des pays de l'Est plus avancés (Hongrie notamment) et une approche juridique et plus politique de la part de pays du Sud (Italie, États d'Afrique)...La France est dans une position intermédiaire. Les deux approches ont été essayées dans la période récente (cf. La « nouvelle citoyenneté » en 1981; le « moins d'État » en 1986)* ». Dans une autre note de compte-rendu de cette réunion, je remarque : « *Il est certain que le modèle bureaucratique (ou juridique) de Max Weber tend essentiellement à être complété par un modèle technocratique (ou*

¹⁹ J'ai entendu pour la première fois le terme « management » dans un sens équivalent à « gestion publique » vers 1980 dans une réunion organisée par l'IFSA avec une délégation de juristes yougoslaves. J'ai été fort surpris lorsque j'ai compris que les plus jeunes de nos collègues employaient l'expression « self management » pour traduire « autogestion » en anglais. Le rapprochement entre les deux termes idéalisés, l'un dans un sens négatif, l'autre dans un sens positif, m'a beaucoup surpris.

managérial) ». J'ai ressenti une certaine résistance des juristes aux nouveaux courants managériaux, au sein du comité de rédaction de la RFAP ou à l'occasion de la rédaction de l'ouvrage sur « Le citoyen et son administration »²⁰ en 2000. Pour ma part, soucieux de la modernisation des services publics et tout en partageant largement les réserves des juristes attachés aux valeurs du service public, je me suis progressivement intéressé aux outils du management public tels que les démarches qualité, la direction par objectifs, la délégation des responsabilités, la redevabilité.... C'est donc cette question de l'opposition entre les démarches juridiques et les démarches managériales dans la conception des réformes administratives et financières que j'ai choisi pour thème de cette thèse.

CONCEPTION, APPROCHES, DÉMARCHES, LOGIQUES

25. Les termes « d'approches », de « démarches » ou de « logiques » présentent l'inconvénient d'être vagues et peu juridiques. Ils semblent toutefois appropriés pour désigner le regard du praticien et de l'observateur engagé dont le champ de recherches se situe à l'articulation de la théorie et de la mise en œuvre. Il faut toutefois se défier d'un excès de subjectivité. Marc-Olivier Baruch et Philippe Bezes²¹ mettent en garde contre les visions « *héroïques, continuistes ou défaitistes* » de la réforme de l'administration, ce qui peut se traduire par : « la réforme est un combat » ou « l'administration ne changera jamais » ou « la modernisation de services publics est impossible ». Le recul que cette thèse permet sur des travaux antérieurs peut aider à une vision, sinon objective, du moins argumentée. Pour ma part, j'espère faire partager l'idée que la réforme administrative est difficile mais possible si des méthodes adéquates sont mises en œuvre. Comme je l'écrivais dans l'introduction du numéro thématique de la RFAP consacré à la maladministration²² : « *On ne trouvera donc, ici, ni cliché contre les fonctionnaires, ni appel à la révolte de la société civile contre l'État, ni annonce du programme qui mettra un terme définitif à une imaginaire dictature de la cocotte en papier. En revanche, la modernisation des techniques et la responsabilité des hommes apparaissent à tous comme les conditions de la nécessaire évolution* »²³.

²⁰ *Le citoyen et son administration*, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000.

²¹ RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006.

²² (4) *Avant-propos, la maladministration*, Revue française d'administration publiques, n°45, janvier-mars 1988, pp. 5-6.

²³ Je me suis cependant permis quelques caricatures : voir (23) *Caricatures sur l'administration française*, Michel de Bercis, À propos de l'administration française, dir. Françoise Gallouédec-Genuys, La documentation française (1998).

26. La « conception des réformes » est entendue comme les idées –clés qui permettent de les comprendre. Ce n'est ni l'intention profonde des promoteurs, ni l'étude de la genèse de leurs programmes mais la confrontation de leurs sources d'inspiration telles qu'elles ont été explicitées. L'étude s'appuie donc principalement sur les discours des promoteurs des réformes, sur le contenu même des programmes et sur les conditions de leur mise en œuvre. Au-delà de l'opposition entre les diverses théories qui procèdent de divergences idéologiques ou politiques, elle permettra de discerner des éléments de rupture mais aussi des traits de continuité dans les réformes administratives et financières qui se sont succédées au cours des cinquante dernières années.

LA MÉTHODE : LE TÉMOIGNAGE D'UN JURISTE-PRATICIEN

27. Les premières relectures des travaux antérieurs et d'ouvrages de référence m'ont confirmé l'intérêt du thème choisi. J'ai toutefois dû lever une importante difficulté : La succession des vagues de réforme administrative des cinquante dernières années a déjà été largement étudiée. Les auteurs ont mis en évidence l'expansion des approches juridiques (Bénédicte Delaunay) et la pénétration d'une logique gestionnaire dans la sphère publique. Ainsi dans son traité de Science administrative²⁴, Jacques Chevallier constate l'émergence d'une approche « gestiologique » de l'administration à côté des approches juridiques et sociologiques. Il indique que le management devient, à la fin des années 1970, « *un autre nom de la science administrative* ». Dans de très nombreux articles, il analyse, explique et critique ces évolutions. Dans son ouvrage « Réinventer l'État »²⁵, paru en avril 2009, Philippe Bezes a étudié les réformes de l'administration française de 1962 à 2008. Nos constats sont convergents : le mode de gouvernance de l'administration est devenu de plus en plus managérial.

28. Cette identité de vue m'a conduit à une interrogation sur la pertinence du sujet de thèse. La « redécouverte » de ce sujet à l'occasion de ce projet ne serait-elle pas qu'une réminiscence de lectures antérieures ? Si c'est le cas, comment préciser le sujet de façon à apporter quelque chose de nouveau ou, au moins, présentant un certain intérêt ?

29. A la réflexion, la démarche de cette thèse est bien différente de celle des auteurs cités pour plusieurs raisons :

²⁴ Chevallier Jacques, Loschak Danièle, *Science administrative*, LGDJ, 1978.

²⁵ Bezes Philippe, *Réinventer l'État, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

30. En premier lieu, les bornes chronologiques ne sont pas les mêmes. Plusieurs auteurs font démarrer l'infiltration du *New public management* (NPM) dans l'administration française dans les années soixante. Pour ma part, je pense que, si la démarche managériale est apparue au grand jour à partir de la RCB dans les années 70, elle n'a connu un réel essor, perceptible par les responsables administratifs, seulement à partir du début des années 90. Par ailleurs, le présent travail prolonge l'analyse jusqu'à 2018.

31. En second lieu, le choix des réformes étudiées est sélectif car il est lié à mes travaux précédents. Il couvre assez largement un premier thème sur les relations de l'administration avec les administrés qui va des droits de l'utilisateur, des politiques d'accueil et d'information, aux procédures de concertation et de participation. Il développe aussi certains sujets du management public (stratégie, pilotage, gestion, marketing). Il traite assez rapidement des questions d'organisation administrative (pilotage des réformes, décentralisation, déconcentration, fusion des directions financières). Il aborde peu les recours juridictionnels, la gestion des ressources humaines, les techniques fiscales...Il fait quelques incursions dans des domaines particuliers, en les rattachant au sujet principal, tels que la politique de la ville, l'accompagnement du passage à l'euro, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

32. Le positionnement est également différent. Les auteurs auxquels je me réfère décrivent l'évolution des réformes d'un point de vue scientifique, en surplomb. La présente approche est celle d'un praticien qui a mis en œuvre ce qu'on pourrait appeler une « participation observatrice » par analogie à l'observation participative des sociologues ou, pour le dire autrement, qui a été un « acteur distancié »²⁶. Même si la rigueur scientifique du témoignage et de la mémoire est sans doute moindre qu'une démarche appuyée sur les bases théoriques des sciences humaines, il me semble qu'elle n'en est pas moins digne d'intérêt compte tenu de son authenticité²⁷. C'est au minimum, au second degré, un matériau offert aux chercheurs (comme, le sont par exemple les archives orales du Comité pour l'histoire économique et financière de la France (CHEEF)). Le praticien a donc voulu faire partager au fil des années ses observations et ses réflexions à ses collègues universitaires et ceux-ci ont bien voulu l'encourager.

²⁶ Par référence au « spectateur engagé » qui définissait la position originale de Raymond Aron au sein des intellectuels français de la deuxième moitié du XX^e siècle.

²⁷ Pierre Rosanvallon vient de publier un remarquable ouvrage sur l'histoire des idées qui porte sur la même période 1968-2017 et avec un positionnement analogue de l'auteur qui mélange souvenirs et analyses. Rosanvallon Pierre, *Notre histoire intellectuelle et politique*, Le Seuil, 2018.

33. Ainsi un pont est créé entre deux mondes qui ont trop tendance à s'ignorer comme le note avec, peut-être, une excessive rigueur, Marc-Olivier Baruch : « *Le rapport de la haute administration au savoir et à la recherche est essentiellement d'indifférence* ». ²⁸ Les universitaires ne sont pas non plus avares d'amabilités à l'égard des praticiens : Dans *Critique de la décision* ²⁹, Lucien Sfez qualifie de « *bouvarismes* » les productions de non-universitaires relatives à la décision administrative. Dans un très récent livre ³⁰, Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig se proposent de « *prendre du recul par rapport aux fadaïses, discours creux et préjugés qui aliment (l')imaginaire de la réforme de l'État* ».

34. Cette observation in situ et quasi continue n'est pas celle d'un sociologue ou d'un politiste mais celle d'un juriste- praticien ³¹. Elle montre comment les fondements juridiques de l'action administrative (tels que les principes du service public énoncés dans les « lois de Rolland ») ont été progressivement complétés et concurrencés par une approche « moderniste ». J'ai vécu, je me souviens et je rends compte de cette opposition qui s'est cristallisée au début des années 90.

35. Enfin, j'ai écrit une partie des textes qui servent de fondements à cette thèse avant la publication des auteurs précités. Certains de mes articles et de nombreuses actions ou équipes auxquelles j'ai participé sont d'ailleurs cités dans plusieurs ouvrages auxquels je me suis référé.

36. Il est naturel que mon travail recoupe celui des auteurs qui ont publié sur les questions de réforme administrative et financière dans la période récente. Cela me permettra d'ailleurs d'être relativement court sur la description des programmes de réforme ou des dispositifs législatifs et réglementaires pour me consacrer à leur évolution et à leur articulation. Toutefois, la diversité des méthodes induit des résultats parfois différents. Par exemple, alors que de nombreux auteurs (Bouckaert, Bezes, Huron et Spindler) ont une approche « pluraliste » du New Public Management, je persiste à y voir une « pensée unique » qui a envahi l'espace public : c'est toute la différence entre une analyse théorique a posteriori et un témoignage sur le vécu des acteurs. De même, ces auteurs font remonter les incursions du management en France à la RCB en 1968 alors que je témoigne que la vague

²⁸ Baruch Marc Olivier, *Le cercle ou la spirale ? Remarques en forme de conclusion* in RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006.

²⁹ Sfez Lucien, *Critique de la décision*, Armand Colin et FNSP, 1973.

³⁰ Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019.

³¹ Plus exactement, celle d'un praticien qui a une modeste et ancienne formation juridique.

du management n'a touché les cadres de l'administration qu'à la fin des années 80. En revanche, je confirme la pertinence des analyses relatives à l'efficacité limitée de certains dispositifs, aux rapports conflictuels et concurrentiels entre le ministère des finances et les autres ministères dans la dynamique des réformes ou à l'abondance et aux limites de la contribution des hauts fonctionnaires à la littérature réformiste.

37. Il arrive parfois que ce soit les témoins qui soient en avance sur les théoriciens : J'ai notamment, avec d'autres telle que Sylvie Trosa, fait preuve d'un esprit critique développé à l'égard de la LOLF comme de la RGPP alors que la plupart des articles qui leur ont été consacrés étaient très descriptifs et reprenaient la *doxa* divulguée par les promoteurs de la réforme.

38. Mais, je n'ai pas toujours eu raison. Ainsi plusieurs tentatives de néologismes que j'ai adoptés n'ont eu aucune postérité : la « décentralisation » (terme emprunté à Guy Braibant), la « maladministration » (terme lancé par Paul Ripoche), la « grenellisation »... De même, je reconnais avoir été réservé un peu trop longtemps à l'égard des apports du management public que j'ai peu à peu réappropriés dans ma propre pratique, éclairée par quelques bons ouvrages tel ceux de Michel Crozier, puis ceux de Romain Laufer, Patrick Gibert et Annie Bartoli.

39. Dans l'ensemble, je pense avoir eu une pensée cohérente. J'ai même été surpris de redécouvrir, dans des textes écrits il y a une trentaine d'années, des idées que j'avais oubliées puis que j'ai reformulées récemment à l'occasion de ce travail, telle la notion de « modèle partenarial » de réforme administrative dont j'aperçois aujourd'hui les limites. Il me semble même que mes idées n'ont été fluctuantes que sur peu de points, par exemple, celui des méthodes de l'évaluation des politiques publiques que j'ai considérées successivement comme trop rigides puis comme trop vagues après qu'elles aient évolué dans le sens que je souhaitais, ou à propos d'un « nouveau modèle de service public » dont j'ai longtemps rêvé et que je conçois plus modestement aujourd'hui.

Il serait d'ailleurs inquiétant de se vanter de ne pas avoir changé d'idée en trente ans. Mais le cadre de réflexion a tenu bon tout en s'adaptant à une réalité qui a considérablement (et positivement) évolué.

LE CONTEXTE POLITIQUE

40. On ne peut pas faire totalement abstraction du contexte politique qui a pu avoir diverses influences. La cause principale en est que le sujet de la réforme de l'administration est éminemment politique : les rapports entre l'administration et ses usagers découlent d'une certaine conception du rôle de l'État dans la société. Les thèmes de réforme administrative sont inscrits dans les programmes des partis et font l'objet de déclarations des ministres et des parlementaires. Même si un tel sujet est le plus souvent accessoire dans les débats pré-électoraux, il arrive qu'en certaines périodes, l'accent soit mis dessus, soit par les gouvernants, soit par l'opposition, soit par l'opinion. J'ai souvent observé que les politiques renforçaient leur discours sur la réforme administrative pour montrer combien ils se préoccupaient de la « vie quotidienne des Français » en période préélectorale ou de difficultés.³²

41. Il est vrai que les clivages politiques ou idéologiques autour de la réforme de l'administration sont moins marqués qu'ils ne l'ont été. D'une part, au cours de la période, l'accent a été mis sur les outils de la gestion publique plus que sur la philosophie de l'action administrative ; d'autre part, l'opposition entre les « libéraux » et les « étatistes » s'est atténuée, notamment du fait que ceux-ci se sont en partie convertis aux impératifs de la bonne gestion du secteur public. Ainsi les thèmes de l'amélioration des relations avec les usagers, de la responsabilisation des managers ou de la gestion performante sont assez largement communs aux partis de gouvernement, de droite et de gauche. Néanmoins, dans ce domaine (comme dans celui des ressources publiques, que j'ai étudié particulièrement en 2012³³...), les politiques diffèrent sur certains points importants selon les orientations de la majorité et du Gouvernement. La gauche critique l'administration mais défend les fonctionnaires, la droite met l'accent sur les freins opposés au dynamisme des entrepreneurs... Parfois la différence se situe plus au niveau de la justification des politiques que des mesures elles-mêmes : les droits des usagers répondent pour les uns à la nécessité de combattre la bureaucratie et pour les autres à la promotion des droits des citoyens ; la performance est recherchée par les uns par une réduction du périmètre des interventions publiques et par une transposition du management des entreprises, alors que, pour les

³² Dans une lettre aux membres du Gouvernement, du 18 février 2019, citée par la presse, le Premier ministre, Edouard Philippe écrit : « Impliquez vous personnellement dans la mise en œuvre (des politiques publiques) et particulièrement dans « les objets de la vie quotidienne » qui produiront » un effet concret » sur la vie des français..... », Le Monde 22 février 2019, Cédric Pietralunga, *Edouard Philippe met les ministres sous pression*.

³³ (47) *Le débat sur les ressources publiques pendant la campagne pour les élections présidentielles du printemps 2012*, Revue française d'administration publique, n°144, 2012, pp. 1035-1041.

autres, des outils similaires seront mis au service de l'efficacité sociale du service public dans le cadre d'un management innovant... Dans les cinquante dernières années, la décentralisation est portée au crédit de la gauche qui a aussi promu la « nouvelle citoyenneté » cependant que la droite a porté la démarche des cercles de qualité, la réforme de l'État et la révision générale des politiques publiques (RGPP)... L'absence de mémoire caractérise les modes successives en matière de réforme administrative à de rares exceptions près. Ainsi, la LOLF ne s'est guère référée à la RCB avec laquelle elle a cependant beaucoup de points communs. Font exception les débuts de la réforme de l'État en 1995. La circulaire Juppé fait expressément référence à la circulaire Rocard de 1989 et les travaux du Commissariat à la réforme de l'État commencent par une revue des rapports accumulés en ce domaine.

42. Les clivages politiques ne sont donc pas la variable déterminante de l'attitude des gouvernants en matière de réforme administrative mais le rappel de quelques repères dans l'histoire récente de la réforme administrative est cependant utile³⁴. 1968-1969 : fin du gaullisme, le thème de la réforme administrative émerge au nom de la légitimité de l'État et de l'efficacité des politiques publiques d'accompagnement de la croissance économique (premières institutions dédiées, rationalisation des choix budgétaires). 1969, présidence de Georges Pompidou, le Premier ministre, Jacques Chaban-Delmas, intègre le thème des réformes administratives dans son projet de nouvelle société... (médiateur, critiques de la bureaucratie, simplifications). 1974-1981 : présidence de Valéry Giscard d'Estaing: des innovations de grande portée (nouveaux droits des usagers, émergence des préoccupations de gestion). 1981-1986, présidence de François Mitterrand : la gauche applique son programme (décentralisation, nouvelle citoyenneté, statut général de la fonction publique) ; 1986-1988 : cohabitation marquée par le retour du néo-libéralisme et une vision très critique des fonctionnaires (les cercles de qualité). 1988-1995 : deuxième mandat de François Mitterrand avec la circulaire Rocard sur le renouveau du service public, les premiers outils managériaux, l'évaluation des politiques publiques. 1995-1997 : présidence de Jacques Chirac : la circulaire Juppé poursuit la dynamique (commissariat à la réforme de l'État, démarches qualité, simplifications). 1997 à 2002 : cohabitation avec le gouvernement de Lionel Jospin: (loi sur les relations entre l'administration et les administrés, LOLF, société de l'information). 2002-2007 : nouvelle présidence de Jacques Chirac : acte 2 de la

³⁴ Voir annexe n°4 une chronologie des ministres chargés des réformes administratives avec l'indication des principales réformes.

décentralisation. 2007 : présidence de Nicolas Sarkozy centrée sur une démarche globale, la RGPP. 2012-2017 : présidence de François Hollande: des inflexions et une certaine continuité (modernisation de l'action publique, adaptations de l'administration locale et territoriale, numérique). 2017-..., présidence d'Emmanuel Macron : Action publique 2022 et transformation de l'action publique ; crise des gilets jaunes et grand débat national ...

43. Mes travaux n'ont pas été directement influencés par la conjoncture politique. Toutefois, il arrive exceptionnellement qu'ils reprennent des textes non publiés écrits directement pour un parti ou une personnalité politique. Par ailleurs j'ai appartenu à plusieurs reprises et sur une période de plusieurs années à différents cabinets ministériels, passages qui ont enrichis ma connaissance de l'administration et m'ont éloigné provisoirement des activités d'enseignement et de recherches³⁵.

44. Cette relativisation de l'influence du politique sur mes travaux et plus généralement sur les réformes administratives de ces cinquante dernières années n'exclut pas, on le verra, le souhait d'un « retour du politique » au rebours de la pensée instrumentale et « solutionniste » qui a trop longtemps prévalu³⁶.

DEUX APPROCHES DIFFÉRENTES DANS LA CONCEPTION DES RÉFORMES

45. Pour résumer et, ainsi, essayer de préciser mon sujet, celui-ci porte moins sur les déterminants de l'évolution des réformes administratives sous l'influence du *New Public Management* et des équilibres de pouvoir que sur la mutation de la conception juridique de ces réformes ; celles-ci étant étudiées sur une période de cinquante ans divisée en deux phases successives de 25 ans : de 1968 à 1993 puis de 1993 à 2018, la césure n'étant pas aussi nette.

46. Les années 70 ont vu apparaître diverses manifestations de cette nouvelle préoccupation gouvernementale, par exemple : la nomination presque continue d'un ministre dédié à partir de 1969³⁷, la création d'un comité permanent des réformes administratives (1972) et de la Mission Entreprise-administration, devenue en 1976 la

³⁵ V. CV annexe n°7.

³⁶ V. par exemple Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008 ; Duran Patrick, *Penser l'action publique*, préface de Caillosse Jacques, LGDJ, 2ème éd.2010 ; Bartoli Annie, Blatrix C., *Management dans les organisations publiques*, Défis et logiques d'action, Dunod, 4ème éd. 2015.

³⁷ Voir annexe n°4 .La quatrième République avait connu des ministres chargés des réformes administratives entre 1947 et 1951 et en 1957-1958. Sous la Cinquième République, Louis Joxe a été ministre d'État, chargé de la réforme administrative de 1962 à 1967.A partir de 1969, les responsabilités en matière de réforme administrative ont presque toujours confiées expressément à un membre du Gouvernement, sous des appellations diverses.

Mission d'organisation administrative, la réforme régionale en 1972, l'institution du médiateur en 1973, la nomination de comités d'usagers en 1974 et surtout les grandes lois de 1978 sur la transparence administrative. Des programmes de simplification administrative, un renforcement des droits des usagers et des contribuables, les progrès de la déconcentration et de la décentralisation se rattachent à cette approche juridique de la réforme administrative.

47. A partir des années 1990, une nouvelle approche plus gestionnaire de la réforme administrative est venue concurrencer l'approche juridique. Ainsi, la circulaire de Michel Rocard sur le renouveau du service public en 1989, la loi organique relative aux lois de finances en 2001, le programme de la révision générale des politiques publiques à partir de 2002 constituent l'expression française du *New Public Management* qui a progressivement supplanté l'approche précédente sans l'éliminer.

48. Il y a donc eu une concurrence forte de deux sources d'inspiration différentes dont la succession est bien marquée dans le temps.

Cette opposition peut apparaître bien banale à plusieurs titres. D'abord, elle est loin d'être spécifique aux domaines juridiques et administratifs. Ainsi Michel Crozier, dans le n° spécial des dix ans de la revue « Le débat »³⁸, après avoir décrit « *la double révolution (qui) bouleverse la trame intime de notre vie sociale et collective : la révolution de la complexité et la révolution de la liberté* » dont l'État n'a pas encore tiré les conséquences, énonce la solution : « *Changer de mode de management. Passer d'un style coercitif, punitif à un style de confiance. S'appuyer sur la capacité de gens plus libres à faire de meilleurs choix plutôt que d'essayer de restreindre ces choix.* ». Dans le domaine plus précis de la réforme administrative, elle a été décrite et expliquée avec pertinence par Jacques Chevallier, Philippe Bezes ou Marc-Olivier Baruch qui écrit : « ... *le basculement idéologique de la décennie 80... Irrésistible tsunami idéologique, une philosophie libérale et anti-étatisme aurait définitivement pris le dessus, envahissant depuis ses bases arrières tchachéro-reaganiennes, l'Europe continentale occidentale puis, au cours de la décennie suivante, l'Europe toute entière* »³⁹. Sur le sujet de la réforme administrative, Jacques Caillosse regrette que « *entre les deux manières de penser la réforme de l'État (juridisme et*

³⁸ Crozier Michel, *Liberté, complexité* in Le débat, 10ans, Le débat, n°60, mai-août 1990, p.75.

³⁹ Baruch Marc Olivier, *Le cercle ou la spirale ? Remarques en forme de conclusion* in RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006.

économisme), un dialogue de sourds s'est installé »⁴⁰. Pour prendre des exemples plus précis, Annie Bartoli rend compte d'une « *nouvelle conception gestionnaire* » des simplifications administratives⁴¹ dans les années 1990 et de « *la combinaison de logiques touchant au juridique, au politique, au social et au managérial* » sur la question de la responsabilité de l'action publique⁴². Je retrouve la même opposition dans le domaine des finances publiques que je suis plus attentivement aujourd'hui : qu'il s'agisse des problématiques budgétaires⁴³, des relations financières de l'État avec les collectivités territoriales, du consentement à l'impôt, du contrôle parlementaire. En dernier lieu, dans un numéro récent de la Revue française de finances publiques⁴⁴, Michel Bouvier décrit « les deux cultures » qui ont été amenées à cohabiter et parfois même à s'opposer au sein des évolutions du système financier depuis ces trente-cinq dernières années : « *d'une part, une culture juridique ancienne et d'autre part, une culture de gestion, nouvelle...* » et dans un autre article du même numéro, il expose les deux types de légitimité auxquels sont confrontés les parlementaires « *compte tenu des évolutions contemporaines des finances publiques : une légitimité politique qui est la légitimité traditionnelle... et une légitimité plus nouvelle qui est une légitimité de type gestionnaire* »⁴⁵.

49. Cependant, la thèse portera moins sur l'opposition entre les deux démarches que sur leur articulation. En effet, l'impression d'une rupture est excessive.

LES ANNÉES 90 : UN TOURNANT MAIS PAS UNE RUPTURE

50. L'approche chronologique, exacte dans les grandes lignes, mérite d'être nuancée. Les approches juridiques et les approches managériales ont, en réalité, toujours existé. D'une part, dès la première période, les réformes juridiques des années 70-80 sont bien l'expression d'une certaine conception de la gestion publique, sans doute plus hiérarchique et normative que celle des années suivante et l'approche « moderne » trouve ses racines avant 1990, par exemple dans la rationalisation des choix budgétaire des années soixante-dix. D'autre part, l'approche « classique » ou juridique a survécu après 1990. Pour plusieurs raisons : D'abord, parce que les réformes se traduisent nécessairement par des textes

⁴⁰ Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008.

⁴¹ Bartoli Annie, Jeannot Gilles, Larat Fabrice, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, RFAP, n°157, 2016, p.7-22.

⁴² Bartoli Annie, *introduction in L'action publique responsable*, Bartoli Annie (coord.), RFAP, n°166, 2018, p.239.

⁴³ Sy Aboubakry, *La transparence dans le droit budgétaire de l'État en France*, LGDJ, Lextenso, 2017.

⁴⁴ Bouvier Michel, *Propos introductif : Le compte financier unique, reflet d'une conception de la gouvernance financière publique*, n°144 de la RFF novembre 2018, p.7.

⁴⁵ Bouvier Michel, *L'article 47-2 de la Constitution : un cadre suffisant pour la Cour des comptes ?*, RFFP, n°144, novembre 2018, p.148.

juridiques. Comme je l'ai exposé dans un article sur « *Le droit, outil de progrès* » en 1992⁴⁶, le droit, lorsque cela est nécessaire, peut être « *l'instrument de l'innovation et non du conservatisme ou de l'immobilisme* ». Par ailleurs, des réformes du premier type ont continué d'apparaître en mode mineur dans les programmes de réformes, par exemple, sous l'appellation de simplification administrative ou normative. Dès lors, il eût été possible d'opposer non pas une démarche juridique à une démarche managériale, mais une démarche « classique » et une démarche « moderne ». Peut-être eût-il été plus exact de qualifier la démarche juridique classique de « bureaucratique », « hiérarchique » ou « normative » par opposition à une autre démarche juridique moderne qualifiée de « gestionnaire ou managériale » ? Toutefois, ces appellations sont moins significatives des caractères dominants des deux phases. On considèrera donc que cette thèse étudie l'évolution et l'articulation des démarches juridiques de réformes de l'administration : démarches d'inspiration normative que nous continuerons de qualifier de « juridiques », d'une part, et démarches d'inspiration managériale, d'autre part.

51. Dans un premier temps, on voit apparaître des règles nouvelles de droit public qui devraient changer, par leur simple application, les rapports entre l'administration et ses publics ; dans un deuxième temps, on s'intéresse davantage au fonctionnement concret des systèmes administratifs pour mettre en évidence des leviers de transformation.

52. Par ailleurs, l'opposition est atténuée par le fait que des transitions ou des passerelles ont créé des liens entre les diverses approches. Ainsi, les approches juridiques ont été enrichies par l'appel à d'autres sciences humaines que le droit. Plus tard, les excès du « managérialisme » ont conduit à largement nuancer l'approche gestionnaire. L'opposition apparente entre les deux approches principales peut donc être nuancée. On verra d'ailleurs que les programmes de réformes les plus récents s'inspirent des deux approches. Si l'une et l'autre ont été tour à tour dominantes, elles ne se sont pas succédées mais se sont largement superposées. Se sont-elles « métissées » ou « hybridées »⁴⁷ ? Une convergence ou une synthèse est-elle possible ? C'est une des questions nouvelles que ce travail conduit à poser.

53. Au-delà de la concurrence entre les deux approches, il y a en effet des complémentarités évidentes. La synthèse reste à faire. Dans plusieurs articles et

⁴⁶ (9) *Le droit, outil de progrès*, dossier *La modernisation du service public*, Informations sociales n°21, pp. 46-50 (1990).

⁴⁷ Caillosse Jacques, *L'état du droit administratif*, LGDJ, Lextenso, 2015.

communications, j'ai esquissé progressivement et très imparfaitement une tentative de synthèse tout en marquant longtemps une nette préférence pour l'approche juridique classique⁴⁸. L'hypothèse d'une convergence reste ouverte. Ce qui ouvre des perspectives nouvelles tant pour la philosophie des réformes que pour le renouvellement du droit public dont j'ai toujours espéré que l'une et l'autre puissent s'émanciper à la fois des conceptions bureaucratiques et des conceptions néolibérales.

PLAN DE LA THÈSE

54. Tout se passe comme si, au cours de la période 1968-2018, deux cycles s'étaient enchaînés avec une période de « frottements ». Ainsi, dans la conception des réformes entre 1968 et 2018, l'approche classique s'est d'abord appuyée sur une démarche juridique cohérente avec le modèle bureaucratique complétée par l'apport des sciences humaines, première approche dont on peut suivre la domination puis le déclin (1^{ère} partie), puis de nouvelles démarches inspirées des approches managériales ont triomphé avant d'être largement relativisées, ce qui ouvre la voie à la recherche d'une éventuelle synthèse (2^{ème} partie).

⁴⁸ (66) *Procédures administratives et relations avec les usagers en France*, Symposium *L'administration publique dans un contexte européen*, organisé par la Hochschule für öffentliche Verwaltung du Bade-Württemberg, Kehl, 9 et 10 novembre 1989 ; (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, *Pouvoirs locaux*, n°8, mars 1991, pp.105-109 ; (75) *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26 -27 et 28 juin 1992 ;(79) *Pour une administration réactive aux attentes de la société*, conférence annuelle de l'Association des écoles et instituts d'administration *Renforcer les responsabilités, l'efficacité et la réponse gouvernementale : idées et leçons pour le nouveau millénaire* à Pékin du 10 au 13 juillet 2000 ; (32) *La conduite du changement dans les administrations publiques*, conférence à l'IAE d'Aix-en-Provence (17 avril 2008).

**PARTIE 1 : LES APPROCHES JURIDIQUES DANS
LA CONCEPTION DES RÉFORMES
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES :
APPROCHE DOMINANTE, CONTESTÉE PUIS EN
DÉCLIN**

L'approche « classique » des réformes administratives et financières est essentiellement juridique. La réforme passe principalement par la modification des textes en cadrant l'activité administrative. Elle a suivi un cycle : Après une période d'innovations et de créativité qui ont changé les rapports de l'administration avec les administrés, ces réformes d'ordre juridique ont été complétées par des approches sociologiques assez novatrices, puis, vers 1990, elles se sont vues concurrencées par une conception plus gestionnaire des réformes administrative et financière.

A la fin des années 70, les approches juridiques ont dominé les initiatives en matière de réforme administrative (Titre premier). Elles ont été progressivement enrichies de l'apport d'autres sciences humaines (Titre 2). Elles ont décliné, sans disparaître, à partir du milieu des années quatre-vingt-dix face à l'émergence des approches managériales (Titre 3).

TITRE PREMIER : LES APPROCHES JURIDIQUES DOMINANTES

La pensée sur l'administration est structurée par le droit public depuis le XIX^e siècle. C'est encore vrai à la fin des années soixante. D'une part, les juristes et les fonctionnaires découvrent l'administration à travers l'enseignement du droit public (chapitre premier) ; d'autre part, les réformes administratives et financières, qui prennent un nouvel essor, reposent essentiellement sur l'adaptation des normes juridiques (chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER : LE RÈGNE DU DROIT PUBLIC

A la fin des années soixante, l'administration et la réforme administrative sont pensées essentiellement à travers le droit public. La figure de l'utilisateur émerge difficilement de celle de l'administré.

I) DROIT PUBLIC ET RÉFORMES ADMINISTRATIVES

L'enseignement du droit et des finances publiques va naturellement influencer la conception des réformes.

L'enseignement du droit public et des finances publiques à la fin des années soixante

55. Le droit public est, dans les années soixante, une des matières très attractives du programme de la licence en droit, à l'époque en quatre ans. Par exemple en 1966-1967, à

Assas, en première année, Georges Burdeau enseigne le droit constitutionnel et Maurice Duverger la sociologie politique. C'est pour beaucoup de jeunes étudiants une véritable initiation à la réflexion sur les questions de société et de pouvoir⁴⁹. En deuxième année, les mêmes découvriront le droit administratif à travers l'enseignement du Doyen Vedel, largement fondé sur la jurisprudence du Conseil d'État, et s'initieront à la pratique des Grands arrêts de la jurisprudence administrative de Long, Veil et Braibant et du cours de contentieux administratif du Président Odent. Jean Rivero enseigne les libertés publiques en troisième année. Guy Braibant participe activement à la préparation des concours d'entrée à l'École nationale d'administration organisée par le Centre de formation professionnelle du ministère des finances. Pour ma part, à partir de 1977, j'enseigne le droit public aux préparations aux concours de l'École nationale d'administration du ministère des finances, de Paris1 et de Sciences Po Paris, puis j'assure un séminaire en troisième année dans cet établissement prestigieux.

56. Les finances publiques, qu'on appelle encore parfois la législation financière, sont enseignées en deuxième année par Paul-Marie Gaudemet comme une branche du droit public, avec ses particularismes mais en mettant l'accent sur son caractère régalien. Les auteurs de manuels, tels Louis Troabas, Pierre Lalumière ou Maurice Duverger sont également des publicistes comme l'ont été Jèze, Duguit, Vedel. Bien plus tard, à partir de 2014, lorsque j'enseignerai les finances publiques à Sciences Po Toulouse, je constaterai d'importantes évolutions dont j'ai rendu compte dans un colloque consacré à l'avenir de l'enseignement et de la recherche en finances publiques⁵⁰.

La réflexion sur la réforme administrative à la fin des années soixante

57. Les réflexions sur la réforme de l'administration s'inscrivent dans ce contexte. Elles sont principalement animées par des membres du Conseil d'État et l'un des foyers de réflexion est l'Institut français des sciences administratives (IFSA) présidé par le conseiller d'État Bernard Chenot, ancien ministre du Général de Gaulle. C'est informellement une « école française » qui se constitue avec une vision assez homogène fondée sur des approches juridiques : reconnaissance et extension des droits des usagers, accessibilité au droit et au contentieux, réorganisation juridique des administrations... Les universitaires qui

⁴⁹ (60) *Souvenirs de mai 68 au Centre d'études de l'école nationale des impôts*, Gestion & Finances publiques, n°3-2018, mai-juin 2018, p.25-27.

⁵⁰(51) *Les utilisateurs publics de jeunes diplômés*, Gestion & Finances publiques n°1, janvier-février 2016, pp.35-38.

commencent à s'intéresser aux sciences administratives (Georges Langrod, Georges Dupuis, Charles Debbasch puis Jacques Chevallier) sont, à l'origine, des publicistes.

58. Les grands principes du droit public structurent la réflexion. Ainsi, dans la première partie du livre sur « Le citoyen et son administration » que je co-dirige avec Céline Wiener en 2000⁵¹, le premier chapitre est consacré aux « principes fondamentaux » parmi lesquels sont longuement développés les principes du service public selon les lois de Rolland (continuité, adaptation, égalité, gratuité) complétés par les « exigences nouvelles » : efficacité sociale et ouverture.

59. Les thèmes gestionnaires ne sont pas absents comme on le verra plus loin. L'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) et le début de l'émergence du management public commencent à alimenter une réflexion nouvelle. Mais pour l'essentiel, le débat universitaire sur ces questions est centré sur l'opposition entre gestion publique et gestion privée.

60. Les politiques publiques de réforme de l'administration qui émergent à cette époque vont emprunter leurs instruments à ces réflexions des publicistes. Ainsi la thèse de Bénédicte Delaunay, publiée en 1993⁵², malgré un champ très large (« *L'amélioration des relations entre l'administration et les administrés, contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945* ») est essentiellement consacrée aux réformes d'inspiration juridique qui s'inscrivent dans trois domaines : l'aménagement de l'exercice de l'action administrative, l'information des administrés et l'amélioration du règlement des litiges. La modernisation de l'administration s'inscrit dans le contexte de la modernisation du pays engagée par le pouvoir gaulliste qui s'appuie sur de grands commis de l'État. Elles sont défendues aussi bien par les gouvernants que par l'opposition, par exemple au sein du Club Jean Moulin⁵³. Elles empruntent au secteur économique et industriel la volonté de rationalité et d'efficacité. La rationalisation des choix budgétaires vers 1970 se situait parfaitement dans cette volonté de réforme des « ingénieurs – économistes » et des hauts

⁵¹ *Le citoyen et son administration*, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000.

⁵² Delaunay Bénédicte, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*. Paris, LGDJ, 1993. Dans le même esprit, dans un article récent, Patrick Gérard fait une remarquable synthèse des rapports entre les administrés et l'État, limitée à l'aspect juridique des réformes : Gérard Patrick, *L'administré dans ses rapports avec l'État*, RFAP, n°168, 2018, p.913-924.

⁵³ Club Jean Moulin, *L'État et le citoyen*, Le Seuil, 1961 ; Club Jean Moulin, *Pour nationaliser l'État*, Le Seuil, 1968.

fonctionnaires du ministère des finances⁵⁴. Mais, rapidement, l'échec de la RCB, un certain épuisement du pays par rapport aux efforts de modernisation de l'économie, une lassitude des « citoyens lambda » ont conduit les gouvernements à s'intéresser de plus près à la vie quotidienne des Français.

61. Ces idées nouvelles ont peut-être aussi à voir avec « l'esprit de mai 68 » qui a ébranlé la plupart des institutions et n'a pas épargné le ministère des finances⁵⁵. En 2000, Guy Braibant écrit dans la préface du livre « *Le citoyen et son administration* »⁵⁶ : « *Les idées de transparence, décentralisation, participation, se sont répandues comme l'ont montré les événements de 1968 et les nombreux textes qui les ont suivis en France. Le mouvement est à la fois mondial et divers...Il est loin d'être achevé* ».

62. Le discours du Premier ministre sur la nouvelle société du 16 septembre 1969⁵⁷ manifeste cet esprit nouveau. Ainsi sont apparus assez discrètement à partir de 1972 les premiers responsables gouvernementaux chargés des réformes administratives : un secrétaire d'État chargé de « l'écoute des Français » puis un ministre chargé explicitement des réformes administratives⁵⁸.

II) L'ÉMERGENCE DE LA FIGURE DE L'USAGER

63. Ces réformes sont l'occasion d'un débat récurrent entre juristes sur les appellations d'administré et d'utilisateur, un peu plus tard, de citoyen et, ultérieurement, de client. Alors qu'« administré » fait subordonné et reste très lié à l'approche juridique ; « utilisateur », qui a une signification juridique plus limitée, semble moins normatif et être l'expression de rapports moins inégalitaires⁵⁹. Comme l'écrit Paul Riposte, délégué auprès du médiateur et président de l'Association pour les relations entre l'administration et le public (ARAP), en 1988⁶⁰, les usagers ont changé : « *Il y a quelques années, cette remise en cause ne semblait pas présenter un caractère d'urgence. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le poids de la bureaucratie, son coût en démarches et en argent sont de plus en plus mal acceptés, par un administré qui estime le payer deux fois, en temps perdu et en impôt. L'utilisateur des services*

⁵⁴ Bloch-Laine François, *Profession fonctionnaire*, 1976.

⁵⁵ *Les institutions financières et mai 68*, dossier Gestion & finances publiques n° 3-2018, mai-juin 2018 ;(59) *Les cinq « mai 68 » des institutions financières publiques*, Gestion & Finances publiques, n°3-2018, mai-juin 2018, p.5.

⁵⁶ *Le citoyen et son administration*, sous la dir.de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000.

⁵⁷ Discours de Jacques Chaban-Delmas sur la nouvelle société, 16 septembre 1969. <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/Chaban1969.asp>

⁵⁸ V. Annexe n°4.

⁵⁹ Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, PUF, 1998.

⁶⁰ Riposte Paul, *La maladministration aujourd'hui*, RFAP n°45, janvier –mars 1988, p.10.

publics n'est plus ce qu'il était. Il n'accepte plus que les contraintes qu'il estime justifiées ». Le sujet est encore plus sensible en matière fiscale. Pierre Lavigne en 1986 dans un n° de la Revue Française de Finances Publiques consacré à l'administration fiscale⁶¹ étudie la figure du « contribuable comme usager de l'administration fiscale » et conclut : « *Peut-être toujours assujetti au sens juridique, le contribuable est bien dorénavant traité de plus en plus par l'administration fiscale comme un usager* ». Plus généralement et indépendamment de ces controverses, les praticiens prennent conscience qu'il est possible et souhaitable de mieux traiter les publics. Le rapport du député Michel Sapin joue un rôle dans cette sensibilisation nouvelle⁶².

64. Cependant, cette évolution n'est pas acceptée unanimement. En 1997, Pierre Beltrame, en avant-propos des actes du colloque sur « Administration de l'impôt et communication »⁶³ auquel j'ai participé rappelle la doctrine classique : « *Les contribuables ne sont ni les usagers d'un prétendu service public de l'impôt, ni les clients d'une entreprise de recouvrement. L'acte d'imposition est seulement la manifestation, patente et pécuniaire, de la force générale et impersonnelle de la loi* ». En 1996, au cours d'une journée d'études organisée à Bordeaux par l'Université avec les services déconcentrés du ministère des finances sur « Les administrations économiques et financières et leurs usagers »⁶⁴, Jean-Pierre Duprat présente un long article sur « *la notion d'usager, réflexions sur trois visages d'un partenaire : l'administré, l'usager et le client* » dont le plan épouse l'évolution des concepts : « *1. De l'administré à l'usager : l'accès du gouverné à la citoyenneté administrative ... 2. De l'usager au client, l'irréductibilité de la citoyenneté à un marketing administratif* ». Opposant l'usager à l'administré, l'auteur conclut : « *Figure actuellement prépondérante, le concept d'usager ne suffit pas à régler les problèmes de réaménagement des logiques administratives ; au contraire, l'emploi seulement instrumental de cette référence peut contribuer à perpétuer les difficultés en suscitant l'illusion d'une rénovation* ».

⁶¹ Lavigne Pierre, *Le contribuable comme usager de l'administration fiscale*, Revue française d'administration publique, n°15, 1986, p.77.

⁶² Sapin Michel, *Rapport sur la place et le rôle des usagers dans les services publics*, 1983.

⁶³ Beltrame Pierre, Muselin Christine, *Les enjeux de la communication interne dans les administrations financières*, Revue Française de Finances Publiques, n°57 ;1997, p.13.

⁶⁴ Duprat Jean-Pierre, *La notion d'usager, réflexion sur un partenaire aux trois visages : l'administré, l'usager, le client*, in les administrations économiques et financières et leurs usagers, ministère de l'économie et des finances, ICF Editions Bordeaux, 1996.

65. Présentant une communication sur « *le ministère des finances à la rencontre de ses usagers* » au cours du même colloque⁶⁵, j'assume pleinement la diversité des relations en fonction des types de services - régaliens, de service public ou de prestations- et j'esquisse une perspective de dépassement du modèle bureaucratique par la recherche de nouvelles relations avec les usagers comme « *élément essentiel de la reformulation du service public économique, fiscal et financier* ». J'essaie cependant dans différents articles et interventions de souligner la diversité des usagers, la nécessaire prise en compte de leurs attentes, voire l'intérêt de leur participation à l'activité administrative⁶⁶.

66. Malgré leurs réticences, les juristes ne peuvent rester insensibles aux limites de l'approche juridique classique comme le leur a rappelé le Premier ministre au colloque « Administration et société » organisé en janvier 1983 par l'Institut français des sciences administratives⁶⁷ : « *Permettez-moi de trouver discutable que le droit administratif soit encore construit sur l'idée d'inégalité entre l'administration et l'administré. Surtout quand la conséquence qui en découle est la non-information des usagers* ». Cette idée, encore aujourd'hui mal reçue par les juristes⁶⁸, a été reprise sous une autre forme par un « militant » de la réforme administrative, Paul Riposte. En 1988, dans le n° de la RFAP consacré à la maladministration⁶⁹, il fait la distinction entre les activités de puissance publique et les activités de services et en conclut que les rapports inégalitaires entre l'administration et les administrés organisés par le droit public ne sont justifiés que dans le premier domaine : « *Puisque le droit est inégalitaire par nécessité-et non par essence- l'inégalité ne peut être maintenue que si cette nécessité peut être prouvée, ce qui n'est pas le cas lorsque l'administration est prestataire de services* » et, plus loin : « *Pourquoi dans ces*

⁶⁵ (34) *Le Ministère des finances à la rencontre de ses usagers, Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Ministère de l'Économie et des Finances, LCF Editions Bordeaux, 1996, pp.75-83.

⁶⁶ Dans des articles : (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier -mars 1988, pp. 81-99 ;(13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp. 105-109 et divers débats et conférences :(69) *Les attentes et les opinions des usagers, citoyens, contribuables*, table ronde sur *La modernisation de l'administration*, organisée par l'Association des jeunes fonctionnaires européens à Chantilly, en 1990 ; (73)*Relations humaines et modernité dans les services publics*, colloque *Relations humaines et modernité*, organisé par l'Université de Tours le 16 mai 1992 ; (76)*Administrés, usagers, clients*, table ronde du colloque *Service public, État et Marché : vive l'État* organisé par l'Association Clithène, le 12 mars 1994 ;(77) *Quels usagers des services publics pour le XXI^e siècle ?*, intervention aux rencontres *Quels modèles de services publics français pour répondre aux besoins des citoyens du XX^e siècle ?* organisées par l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics, le 23 novembre 1995 ; *Les usagers du service public : clients ou citoyens ?*, Conférence du jeudi de faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans, 14 mars 1996 (78); Conclusion des rencontres de l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics *Mieux répondre aux citoyens : comment transformer les services publics ?*, le 29 mai 1996... et dans l'ouvrage « le citoyen et son administration » codirigé avec Céline Wiener, Imprimerie nationale, 2000.

⁶⁷ Institut français des sciences administrative, colloque *Administration et société*, RFAP, n°26, avril-juin 1983.

⁶⁸ Elle a reçu une application remarquable dans l'article 30 de la LOLF qui impose aux organismes publics des principes communs avec le secteur privé sous réserve d'exceptions justifiées par le caractère public de l'organisme.

⁶⁹ *La maladministration aujourd'hui*, RFAP n°45, janvier -mars 1988, p.12.

conditions ne pas accepter-le temps d'une analyse-de considérer ces usagers comme des « clients » et de noter le jugement qu'ils portent sur les « produits » de l'administration ? ».

Les débats des juristes se déroulent dans un contexte de domination de la pensée juridique sur l'administration. En effet, dans les années soixante-dix-quatre-vingt, des réformes importantes ont été engagées et elles ont principalement une source d'inspiration juridique.

CHAPITRE SECOND : DES RÉFORMES NORMATIVES

67. Les réformes des années 70-80 peuvent être qualifiées de « juridiques » ou « normatives » pour plusieurs raisons. Elles empruntent principalement la voie de textes qui modifient le cadre normatif dans lequel s'exerce l'action publique, ce qui est inévitable lorsqu'on veut concrétiser et assurer une certaine durabilité à une réforme. Mais, ce qui est plus caractéristique, peu d'autres instruments de l'action publique sont sollicités alors qu'ils le seront largement plus tard : l'information, la communication, les relations concrètes avec les usagers ou les agents publics ne mobilisent pas encore l'attention. Le changement du droit applicable semble se suffire à lui-même et il est indépendant du contenu même des politiques publiques sectorielles. Il est transversal et comme imposé de l'extérieur aux ministères et aux organismes publics. C'est ainsi que sont introduits dans l'ordre juridique : les nouveaux droits des usagers, des procédures d'écoute et de dialogue, les simplifications administratives et la déconcentration.

I) LES NOUVEAUX DROITS DES USAGERS

68. Un début de rééquilibrage des statuts de l'administration et de l'utilisateur se traduit par de nouveaux droits : recours au médiateur, transparence administrative, aménagement des procédures et formalités.

Le médiateur

69. L'institution du médiateur par la loi du 3 janvier 1973⁷⁰, renforcée ensuite par la loi du 24 décembre 2016 puis celle 12 avril 2000, à laquelle je consacrerai de nombreuses publications entre 1986 et 1990⁷¹, institue une voie de recours originale. L'institution est

⁷⁰ Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, JORF 4 janvier 1973, p.164.

⁷¹ (6) *Le rapport du Médiateur pour 1986*, La revue administrative, n°237, mai-juin 1987, pp.271-275 ; *Le rapport du médiateur pour 1987*, La revue administrative, n°242, mars-avril 1988, pp.177-181.

(3) *Une institution au service de l'équité, le Médiateur de la République*, Les cahiers de la fonction publique, n°51 octobre 1987, pp.17-19 ; (6) *Le rapport du Médiateur pour 1987*, La revue administrative, n°242, mars-avril 1988, pp.177-181 ; (8) *Les délégués départementaux du Médiateur de la République*, Territoires-Correspondance municipale, n°97, avril 1989 ; (12) *Le Médiateur et l'urbanisme*, Revue française de droit administratif, juillet-août 1990 pp.635-641 ; *Sur le chemin de l'équité*,

inspirée des « ombudsmans » suédois et anglais. Dans mon rapport à la table ronde organisée par l'OCDE à Istanbul en 1995⁷², je définis l'ombudsman par trois éléments : la fonction d'intermédiaire entre les citoyens et les pouvoirs publics, un statut qui garantit l'indépendance, des pouvoirs qui relèvent plus de la magistrature d'influence que de capacités d'ordre juridique ou politique. Je souligne aussi les capacités d'adaptation de l'institution aux caractéristiques des pays qui l'ont adoptée. Elle est présentée comme une voie de recours à la disposition des citoyens qui complète les dispositifs existants pour les protéger contre les dysfonctionnements de l'administration. Les commentateurs prennent soin d'indiquer que ses interventions se situent « dans le cadre de l'État de droit » à tel point que l'intérêt de la nouvelle institution est contesté. Le Professeur Drago écrit, en préface à la thèse d'André Legrand sur l'ombudsman scandinave⁷³: « *En France, le véritable ombudsman, c'est le Conseil d'État* ». Dans l'introduction au n° thématique de la RFAP que j'ai dirigé en 1992 avec Marie-Christine Henry-Meininger⁷⁴, j'estime moi aussi qu'il serait dangereux d'opposer l'ombudsman et l'État de droit : « *Bien au contraire, comme le montrent plusieurs exemples, le développement de l'institution peut être non seulement un des éléments de la mise en place de l'État de droit, mais également le facteur de son approfondissement en contribuant à l'harmonisation des rapports sociaux dans des sociétés devenues trop rigides ou trop formalistes* ».

70. Il ne sera pas facile de définir son statut juridique. Le Conseil d'État, dans sa décision d'Assemblée Retail du 10 juillet 1981⁷⁵, le qualifiera d'autorité administrative mais déclinera sa compétence pour accueillir un recours pour excès de pouvoir contre une de ses recommandations. Pour ma part, j'insisterai pour le rattachement du Médiateur à la notion internationale d'ombudsman tout en reconnaissant les spécificités de l'approche française.

Les Echos de la fonction publique, juillet-août 1991, pp.22-23 ; *Médiateurs et ombudsmans*, n°64 de la Revue française d'administration publique, coord. par Michel Le Clainche et Marie-Christine Henry-Meininger, octobre-décembre 1992 ; (16) *L'ombudsman cet inconnu*, Revue française d'administration publique, n°64, octobre-décembre 1992, pp.563-56 ; (15) Article *Médiateur de la République* et article *Ombudsman*, Dictionnaire constitutionnel, pp.628 et 675, dir. Olivier Duhamel et Yves Mény, PUF, 1992 ; Rapport général *L'Ombudsman, une institution diverse et adaptable* et communication sur *le Médiateur de la République en France et sur le médiateur de la Ville de Paris*, Table ronde « *L'ombudsman* », 20 janvier 1995 à Istanbul, organisée par l'OCDE et l'IULA-EMME .

⁷² Rapport général *L'Ombudsman, une institution diverse et adaptable* et communication sur *le Médiateur de la République en France et sur le médiateur de la Ville de Paris*, table ronde « *L'ombudsman* », 20 janvier 1995 à Istanbul, organisée par l'OCDE et l'IULA-EMME.

⁷³ Legrand André, *L'ombudsman scandinave. Etudes comparées sur le contrôle de l'administration*, LGDJ, 1970.

⁷⁴ RFAP, *Médiateurs et ombudsmans*, Henry-Meininger Marie-Christine et Le Clainche Michel (coord.), n°64, 1992.

⁷⁵ Conseil d'État, Ass.Retail, n°05130, 10 juillet 1981, rec. p.303.

Dans plusieurs publications⁷⁶, je proposerai une distinction entre, d'une part, l'ombudsman « parlementaire », élu, fonctionnellement rattaché au pouvoir législatif et intervenant principalement en matière de libertés et de droits de l'homme et, d'autre part, l'ombudsman « administratif », nommé, assez éloigné du Parlement et chargé essentiellement de surveiller le bon fonctionnement des services publics. Je pense cependant que les garanties d'indépendance, la définition assez large de la mission et la saisine obligatoire par un parlementaire pouvaient justifier l'inclusion du Médiateur dans la grande famille des ombudsmans. Alors que la notion d'autorité administrative indépendante va s'ancrer dans le paysage juridique au milieu des années quatre-vingt, le Médiateur de la République sera qualifié d' « autorité indépendante » par le législateur en 1989.

71. L'évolution de l'institution sous l'impulsion des premiers titulaires va définitivement l'éloigner du contentieux et lui donner sa physionomie originale. J'ai aussi contribué à la promotion de la notion d'équité introduite par la loi du 24 décembre 1976⁷⁷ et passée relativement inaperçue. Ainsi dans un article sur le rapport du médiateur de 1987, je précise : « *A l'intérieur du cadre de légalité défini par les normes juridiques et contrôlées par le juge, il doit inciter l'administration à faire preuve d'équité, c'est-à-dire à prendre en compte les aspects humains et singuliers de chaque dossier...* ». Dans un article sur le Médiateur et l'urbanisme, j'essaie une définition encore un peu plus précise : « *S'il fallait définir l'équité, il faudrait faire intervenir la notion d'équilibre : équilibre entre les contraintes imposées par l'intérêt général et les attentes des usagers...le médiateur tient compte de l'ensemble des circonstances de l'affaire, il procède à une analyse qu'on peut rapprocher de la théorie du bilan en prenant en considération l'ensemble des avantages et des inconvénients que présente la décision administrative sur le plan de l'intérêt général et sur le plan des intérêts particuliers* ». Cette analyse est imprégnée de juridisme.

72. Quelques années plus tard, l'analyse a évolué⁷⁸: « *On peut imaginer un futur médiateur (ou une médiatrice) davantage sensibilisé(e) au management, aux médias et aux problèmes concrets des gens* » et j'évoque de nouvelles pratiques possibles à l'intérieur des règles juridiques en vigueur : une plus large publicité, une utilisation plus dynamique et moins révérentielle des pouvoirs, une organisation plus formalisée et plus transparente, un

⁷⁶ (15) Article *Médiateur de la République* et article *Ombudsman*, Dictionnaire constitutionnel, pp.628 et 675, dir. Olivier Duhamel et Yves Mény, PUF, 1992. (16) *L'ombusman cet inconnu*, Revue française d'administration publique, n°64, octobre-décembre 1992, pp.563-56.

⁷⁷ Loi n°76-1211 du 24 décembre 1976, JORF 28 décembre 1976, p.7493.

⁷⁸ (14) *Sur le chemin de l'équité*, Les Echos de la fonction publique, juillet-août 1991, pp.22-23,(signé de Michel de Bercis).

rajeunissement et une institutionnalisation des délégués départementaux...en attendant la possibilité d'être saisi directement par les citoyens. Dans une étude sectorielle sur le médiateur et les entreprises⁷⁹ en 1990, j'imagine une évolution possible vers « *un système de régulation sans doute moins juridique, plus déontologique, qui ferait appel moins à l'application des textes et plus à la gestion* ».

Les lois sur la transparence administrative

73. L'ensemble constitué par les grandes lois de 1978 accordant de nouveaux droits aux usagers est le plus caractéristique de cette période : la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs, à laquelle je me suis particulièrement intéressé⁸⁰, la loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des décisions défavorables et la loi du 3 janvier 1979 relative aux archives. Ces lois s'appliquent à « *toute personne publique ou chargée d'une mission de service public* ». Elles mettent en œuvre de nouveaux principes, notamment celui de la transparence, qui complètent les traditionnels principes du service public. Elles installent de nouvelles institutions qu'on ne tardera pas à qualifier d'autorités administratives indépendantes. André Holleaux, conseiller d'État et premier président de l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et le public (ARAP) a salué « *l'an 01 de l'information administrative* »⁸¹ et Guy Braibant « *la troisième génération des droits de l'Homme* »⁸². Le titre 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978⁸³ pose le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs. Les administrés ont droit à la communication de tout document administratif de caractère non nominatif qui comporte une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives. De même toute personne à qui un document administratif contenant des informations nominatives est opposé dispose d'un droit d'accès et d'observation. La loi organise un accès de plein droit sous réserve des secrets limitativement énumérés à l'article 6 de la loi et prévoit un recours devant une commission

⁷⁹ (70) *Les litiges administration/entreprises, le point de vue du Médiateur de la République*, journée d'études de l'Association pour les achats dans les services publics, le 7 novembre 1990.

⁸⁰ Sur ce sujet, j'ai piloté en 1979 un colloque de l'Association pour l'amélioration des relations de l'administration avec les publics (ARAP) à la suite duquel, j'ai été recruté à la direction générale pour les relations avec le public (DGRP) du ministère des finances pour préparer l'arrêté d'application de la loi du 17 juillet 1978 aux directions de ce ministère. En 1988, je présente une communication au colloque « *information et transparence administratives* » organisé à Amiens sur « *le médiateur et la transparence administrative* », CURAPP, PUF, 1988.

⁸¹ Holleaux André, *Les lois de la 3^{ème} génération des droits de l'Homme*, ébauche d'étude comparative, RFAP, n°15, 1980, p.527.

⁸² Dans l'article « *Droit d'accès et droit à l'information* », Mélanges Charlier, Ed Emile Paul, 1981, p.703.

⁸³ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF 18 juillet 1978, p.2851.

administrative, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), préalable obligatoire au recours contentieux. Avec le soutien constant et les conseils éclairés des deux premiers rapporteurs généraux de la CADA (Philippe Belaval et Bruno Lasserre), je mis un an à convaincre les administrations financières, en premier, la direction générale des impôts, d'entrer dans la logique de la liste d'exceptions au droit d'accès, d'en définir les contours sans vider le nouveau droit de sa substance tout en préservant les marges de manœuvre indispensables à une administration régaliennne et répressive⁸⁴.

74. La loi du 6 janvier 1978 sur l'informatique et les libertés⁸⁵ pose le principe selon lequel : « *Toute personne a le droit de connaître et de contester les informations et les raisonnements utilisés dans les traitements automatisés dont les résultats lui sont opposés* ». Toute personne dispose d'un droit d'interrogation, d'accès et de rectification des informations nominatives contenues dans les fichiers.

75. La loi du 11 juillet 1979⁸⁶ institue l'obligation de motiver les décisions individuelles défavorables ou qui dérogent aux règles générales fixées par la loi ou le règlement. La loi du 3 janvier 1979 sur les archives s'inscrit dans le même principe de transparence⁸⁷.

Le décret du 28 novembre 1983

76. Cet ensemble sera prolongé par différents textes tel que le décret du 28 novembre 1983⁸⁸ qui apporte des précisions et formule de nouvelles avancées des droits des usagers : forme de l'accusé de réception, droit de toute personne d'être entendue avant que ne soit prise une décision défavorable à son encontre, obligation de tirer immédiatement les conséquences de l'annulation d'un acte réglementaire par le juge administratif, indication des voies de recours On se rappelle que ce décret est le point d'aboutissement d'un projet plus ambitieux de charte des usagers des services publics de valeur législative ou même de code des relations administration-administrés⁸⁹. Ce dernier projet a rencontré l'hostilité très nette du Conseil d'État qui souhaitait faire prévaloir la souplesse et la progressivité de l'approche jurisprudentielle. Bien que proposé dès 1983 par Céline Wiener et en 1992 par Bénédicte Delaunay, ce projet ne reviendra à la surface qu'à l'occasion de la

⁸⁴ Arrêté du 20 septembre 1983, application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, JORF du 13 novembre 1983, p.3318.

⁸⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF 7 janvier 1978 p.227.

⁸⁶ Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, JORF 12 juillet 1979, p.1711.

⁸⁷ Loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, JORF 5 janvier 1979, p.43.

⁸⁸ Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, JORF 3 décembre 1983, p.3492.

⁸⁹ Maisl Herbert, Wiener Céline, Woehrling Jean-Marie, *Un décret ne fait pas le printemps*, AJDA, n°3, p.137.

longue gestation de la loi du 12 avril 2000 et n'aboutira qu'en 2015 au code des relations entre l'administration et les usagers.

Les droits du contribuable

77. Dans le domaine des finances publiques, la promotion des droits des contribuables s'inscrit dans la même ligne dans un secteur plus rétif à l'ouverture.⁹⁰ La garantie contre les changements de doctrine de l'administration est instituée en 1970. La charte du contribuable vérifié est lancée en 1975 et recevra une consécration législative en 1987 à la suite des travaux de la commission Aicardi⁹¹.

II) L'ADMINISTRATION CONSULTATIVE

78. L'écoute des usagers est un thème récurrent mais difficile à mettre en œuvre au sein d'une culture administrative qui tire sa légitimité de ses prérogatives de droit public et non de la qualité de ses relations quotidiennes avec les usagers. Les comités d'usagers, créés en 1974 auprès des ministres et présidés par des parlementaires en mission, avaient une représentativité très contestable, leurs membres ayant très souvent été choisis en fonction de leurs liens personnels avec le ministre, leur mission a été brève et ils ont eu un rôle très limité⁹²

79. Autre dispositif d'écoute des usagers, les enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement ont été organisées par la loi n°83-63 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, dite loi Bouchardeau⁹³. La procédure est très précisément encadrée ; le commissaire-enquêteur doit assurer la bonne information du public. De même, des procédures de concertation sur les créations de zones d'aménagement concerté, certaines zones d'aménagement urbain et sur les documents d'urbanisme ont été précisés par la loi

⁹⁰ Dans mon tout premier article (Note sous *l'arrêt du Conseil d'État, 2 mars 1977, sieur Louis Lombard, n°03.662*, Actualité juridique droit administratif, 1978, pp.507-510), j'avais souhaité, sans succès, que le juge fasse preuve de plus de bienveillance à l'égard du contribuable dont la requête était entachée d'une irrégularité formelle.

⁹¹ Loi n°87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières dite loi Aicardi, JORF 9 juillet 1987, p.7475

⁹² V.(5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99.

⁹³ Loi n°83-63 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau), JORF 13 juillet 1983, p.2156.

n°85-729 du 18 juillet 1985⁹⁴. Une loi du 22 juillet 1987⁹⁵ crée une obligation d'information du public sur certains risques environnementaux.

III) LES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES

80. Un autre volet de réformes juridiques est voué à un bel avenir. C'est celui des simplifications administratives. Je participe à ces programmes récurrents lors de mes passages successifs à l'administration centrale du ministère des finances et je publie régulièrement sur ce thème inépuisable⁹⁶.

81. Amorcé dès 1971 avec la création de la mission « Entreprise-Administration », le mouvement prend une certaine ampleur à la fin des années 70, lorsque le ministre chargé des réformes administratives organise, avec la collaboration plus ou moins enthousiaste des ministères, des « trains de simplification ». On estime à 400 le nombre des mesures adoptées entre 1977 et 1981, puis à 164 celles de 1984 et 1986⁹⁷. En outre, des lois regroupant des « mesures d'ordre diverses » comme le titre 2 de la loi du 17 juillet 1978⁹⁸ sont préparées et des « chantiers » sont lancés: harmonisation des seuils fiscaux et sociaux, remplacement des originaux par des photocopies, harmonisation des délais, centre unique de formalités pour la création d'entreprises... Le médiateur, dont les pouvoirs ont été élargis en 1976, participe à ce mouvement sous l'égide du Secrétariat général du Gouvernement et aux côtés de quelques autres organismes tels que les Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA). Les propositions sont hétéroclites, d'importance très inégale, souvent très ponctuelles. Elles visent cependant à rééquilibrer les relations de l'administration avec les usagers. Ainsi le médiateur propose l'amélioration de la rédaction de plusieurs formulaires ou documents administratifs (certificat d'urbanisme..), le renforcement des garanties en cas de contentieux des taxations téléphoniques et se bat aux côtés de la CADA pour la communication des copies d'examen.

⁹⁴Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la défense et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF 19 juillet 1985, p.8152.

⁹⁵ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à la prévention contre les risques majeurs, JORF 23 juillet 1977 p. 8199.

⁹⁶ En 1992, j'ai l'occasion de construire un cours sur *Les techniques de lisibilité et simplification des textes administratifs* avec Maggy Sillam pour l'École nationale d'administration de Tunis qui n'a jamais été publié. Plus tard, j'ai consacré régulièrement des articles à ce sujet (24) *Du discours sur la simplification au management de la simplicité*, dossier *La simplification administrative*, Les cahiers de la fonction publique, février 2003, pp.6-9 ; (25) *Simplification administrative et gestion publique*, dossier *La simplification du droit dir. avec JL Pissaloux*, Gestion & Finances publiques, n°1, janvier 2004, pp.13-18 ;(80) *Quarante ans de simplifications au ministère des finances : d'une approche juridique à une approche managériale*, colloque *La simplification normative et administrative : état des lieux, enjeux et perspectives*, organisé par l'IEP de Lyon, le 12 octobre 2018.

⁹⁷ Delaunay Bénédicte, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*. Paris, LGDJ, 1993.

⁹⁸ Loi n°78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF 18 juillet 1978, p.2851.

82. Plus généralement, les services publics sont invités à alléger les formalités. Ainsi le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (Cerfa), créé en 1966, poursuit son action patiente d'adaptation des formulaires administratifs⁹⁹. Avec l'appui de cet organisme, je coordonne mon premier ouvrage collectif, sur « *la conception et la révision des formulaires administratifs* »¹⁰⁰ (avant la conception assistée par ordinateur !).

83. Peu à peu les orientations d'une politique déterminée de simplification se préciseront. Le champ des entreprises sera distingué de celui des particuliers, des institutions spécifiques seront créées (La Commission de simplification des formalités des entreprises (Cosiforme) en 1983, transformée en Cosiform compétente aussi pour les particuliers en 1990, puis en Commission de simplification administrative en 1998). Le décret du 18 décembre 1990¹⁰¹ organise un réseau de « hauts fonctionnaires chargés des simplifications et des relations avec le Médiateur ». Cette politique de simplification survivra tout en se transformant. En 1984, l'opération « Faites aboutir une idée » destinée à collecter auprès du public et des agents des propositions de simplifications recueillera 200.000 réponses. En 1992, le ministère de la fonction publique mettra en chantier une « charte des relations entre l'administration et ses usagers » pour formuler divers principes complémentaires des principes traditionnels du service public. Il ajoutera à cet exercice, qui n'appelait en soi aucun complément, un train de mesures de simplifications auquel les ministères ont été appelés à contribuer avec beaucoup d'énergie par le cabinet du Premier ministre.

84. Dans le cadre de mon rapport sur le suivi des propositions de la Commission De Closets en 1990¹⁰², je propose d'organiser un système unifié et permanent de remontée et de suivi des propositions de simplification émanant des services contentieux des ministères, du médiateur, des juridictions et des préfets. Ce dispositif serait organisé dans les ministères et coordonné au niveau interministériel par la Cosiform et le Secrétariat général du Gouvernement.

⁹⁹ Gallouedec-Genuys Françoise, *Le dialogue écrit Administration-administrés*, La Documentation française, 1981.

¹⁰⁰ « *Les formulaires, conception et réalisation des formulaires administratifs*, ministère des Finances, SCOM, 1982.

¹⁰¹ Décret n°90-1125 du 18 décembre 1990 relatif aux simplifications administratives JORF 21 décembre 1990, p.15729.

¹⁰² Commissariat au Plan, rapport au DGAFP et au Commissaire général au plan sur le suivi de certaines propositions de la Commission « Efficacité de l'État du X^e plan », 1990.

IV) DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION

85. Les réformes juridiques ne visent pas qu'à renforcer les droits des usagers de l'administration. Certaines s'intéressent directement à l'organisation des pouvoirs publics. C'est le cas du renforcement des pouvoirs locaux qui se fonde sur une critique du centralisme séculaire des institutions françaises. Le thème de la décentralisation, c'est-à-dire du transfert de pouvoirs de l'État aux collectivités territoriales, est étudié par exemple par le Club Jean Moulin et par la Commission pour le développement des responsabilités locales (rapport Guichard) de 1976¹⁰³ mais n'est pas encore à l'ordre du jour. Après l'échec du référendum du 27 avril 1969 qui prévoyait la création des régions en tant que collectivité territoriale, mais avec le préfet de région comme exécutif, quelques réformes importantes interviennent, mais ne modifient pas en profondeur les grands équilibres : la globalisation des subventions et des prêts dans les années 70, la réforme régionale de 1972 qui a eu une portée très limitée, la réforme des finances locales par la loi du 10 janvier 1980...

86. La déconcentration qui vise la répartition des attributions entre les différents niveaux de l'administration de l'État avait fait l'objet d'une très importante réforme en 1964 qui avait posé deux orientations majeures et durables : d'une part, le rôle interministériel du préfet, d'autre part, la montée en puissance du préfet de région assisté d'organes consultatifs : les conférences d'action régionale (CAR) et les commissions de développement régionales (Coder). A cette époque, comme le note Nicolas Kada, la déconcentration est « en avance » sur la décentralisation¹⁰⁴.

87. La déconcentration des décisions en matière d'investissement public est organisée par le décret du 13 novembre 1970¹⁰⁵. Elle sera reprise par les décrets du 10 mai 1982¹⁰⁶ en complément de la très importante réforme de la décentralisation. Ainsi le commissaire de la République de région se voit définitivement installé dans le paysage. L'autorité ou le contrôle des commissaires de la République sur les services de l'État y est réaffirmé dans le prolongement des textes précédents mais avec des applications concrètes en matière de patrimoine, de gestion de personnel et des matériels, de présidence des commissions

¹⁰³ Guichard Olivier (dir.), *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976. Il est aussi évoqué dans un de mes premiers articles qui est consacré au « socialisme municipal » : 1 *Interventionnisme et socialisme municipal : un essai de définition*, revue Administration, n°104, juin 1979, pp. 64-66.

¹⁰⁴ Kada Nicolas, La réforme de l'État territorial, RFAP, n°141, 2012, p.109.

¹⁰⁵ Décret du 13 novembre 1970 sur la déconcentration des investissements publics, JORF 15 novembre 1970, p.10.531.

¹⁰⁶ Décrets n°82-389 et n°82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la république et à l'action des services de l'État dans les départements et dans les régions, JORF 11 mai 1982, pp.1335 et 1337.

locales, de gestion des investissements. Un comité interministériel de l'administration territoriale (CIATER) est créé pour proposer toutes mesures de déconcentration ultérieures.

88. Les deux sujets, décentralisation et déconcentration, seront débattus au sein d'une commission dont je serai le rapporteur au colloque organisé par l'IFSA en 1983¹⁰⁷. Décrivant la nouvelle organisation des pouvoirs, j'indique que « le commissaire de la république de département devient l'instance de concentration des pouvoirs déconcentrés ». Pour rendre compte de la complexité des systèmes de décentralisation et de déconcentration dans certains domaines, je propose d'utiliser l'expression due à Guy Braibant de « déconcentration » afin de donner une vue globale plus large que la description de la répartition des compétences: « *La déconcentration ne doit pas être limitée à la décision administrative, qui, trop souvent, focalise l'attention des juristes. Elle doit porter sur l'ensemble du processus décisionnel : instruction, consultation, financement ... Il faut aussi dépasser l'analyse des procédures et s'intéresser aux systèmes d'information et aux technologies nouvelles : la déconcentration doit permettre une innovation dans les services publics par l'expérimentation, la polyvalence, l'association des citoyens et des fonctionnaires, l'adaptation des services aux attentes du public, en un mot, l'amélioration de la qualité du service rendu* ». L'expression n'aura aucun succès. En revanche, une proposition d'innovation juridique connaîtra un certain avenir, au moins sur le papier, celle de faire de la déconcentration, le régime de droit commun : « *On peut se demander si la logique nouvelle n'implique pas que le « local » constitue le niveau d'administration de droit commun ? L'administration centrale ne conserverait que des compétences définies par la loi et, bien entendu, ne recevrait que les moyens correspondant à ses compétences d'attribution* »¹⁰⁸.

89. En 1989, la Commission « Efficacité de l'État » du X^e plan¹⁰⁹ a souhaité de la même façon que « *la déconcentration devienne la règle et la centralisation l'exception* » et sera beaucoup plus audacieuse en ce qui concerne le rôle du corps préfectoral. Elle prend

¹⁰⁷(2) *Le cadre organique de l'administration*, synthèse des débats et rapport général de la commission n°2, Revue française d'administration publique, n°26, 1982, pp.320-333.

¹⁰⁸(2) *Le cadre organique de l'administration*, rapport général de la commission n°2 du colloque *Administration et société*, organisé par l'Institut français des sciences administratives les 27 et 28 janvier 1983, publié dans la, Revue française d'administration publique, n°26, 1982, pp. 320-333. Je reviendrai à plusieurs reprises sur la déconcentration, par exemple sur la notion d'administration en réseau : (48) *Le DRFiP et le réseau des administrations régionales : de l'autorité au partenariat, Gestion & Finances publiques*, n°5-6, mai-juin 2015, pp.107-112 ; *Quelle présence des services financiers, demain sur le territoire ?* Rencontre du Cercle de la Réforme de l'État : « *Quel État demain sur le territoire ?* », le 14 février 2017 à Paris ; (32) *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés, Fonction(s) publique(s) : le défi du changement* (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018).

¹⁰⁹ Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par M.François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989.

explicitement parti pour le renforcement de l'échelon régional avec une autorité du préfet de région sur les préfets de départements ; elle propose de « *doter les préfets d'un pouvoir hiérarchique réel sur les services locaux de l'État : organisation, moyens, notation de leurs chefs...de regrouper géographiquement les services extérieurs de l'État... de doter les préfetures d'un organigramme opérationnel... d'interconnecter, voire de mettre en commun les moyens techniques des services (automobiles, informatique, bâtiments...)... de gérer certains emplois de manière déconcentrée et interministérielle..., de faire disparaître à terme les dérogations fonctionnelles aux pouvoirs des préfets, à l'exception des fonctions judiciaires* ». Dans mon rapport sur la faisabilité de ces propositions¹¹⁰, je constate que « *ces propositions rencontrent l'approbation du ministre de l'intérieur mais suscitent de très fortes réticences de la part de l'ensemble des autres ministères, pour une fois alliés objectifs du budget* ». Après avoir affirmé que « *l'organisation verticale et cloisonnée de l'administration montre d'ores et déjà ses limites* » et « *qu'un échelon interministériel local vigoureux et disposant de pouvoirs effectifs devra sans aucun doute être le pivot de l'administration future* », je préconise une approche prudente et très progressive et la complète par différentes suggestions relatives au corps préfectoral. Il me semble que « *le leadership des préfets a été trop souvent posé en termes de pouvoirs juridiques et pas assez en termes de capacité d'animation* ». Je recommande cependant qu'une mesure organisationnelle très significative soit rapidement étudiée : le rattachement des préfets au Premier ministre. Ce qui, à l'époque, me paraissait être le point de départ d'une évolution vers plus d'interministérialité dans l'administration du territoire pourrait être considéré aujourd'hui comme un point d'aboutissement.

90. Après 1981, certaines actions visent les administrations centrales, notamment pour en alléger le poids. A la Mission d'organisation des administrations centrales (MODAC) de 1983¹¹¹ succède la Mission Belin-Gisserot en mai 1986. Au total, 16 directions d'administration centrale, 5 délégations et 21 sous-directions seront supprimées. Plusieurs établissements publics seront également supprimés ou fusionnés.

Ainsi, après 1968, la réforme administrative a été largement inspirée par une conception juridique de l'administration. Elle a produit des résultats notables, notamment du point de

¹¹⁰ Commissariat au Plan, rapport au DGAFP et au Commissaire général au plan sur le suivi de certaines propositions de la Commission « Efficacité de l'État du X^e plan », 1990.

¹¹¹ Décret n°83-658 du 20 juillet 1983 créant la Mission d'organisation des administrations centrales, JORF 21 juillet 1983, p.2250.

vue des droits des usagers des services publics. Cette orientation vers les résultats concrets de l'action administrative va se formaliser par une approche de plus en plus sociologique des réformes.

TITRE SECOND : L'ENRICHISSEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES

Très naturellement, l'enseignement et la recherche juridique vont, au cours des années quatre-vingts s'enrichir d'inspirations nouvelles. La démarche de réforme va devenir moins abstraite et s'intéresser davantage à la réalité des rapports entre l'administration et les citoyens. Des approches nouvelles sont issues des apports des sciences humaines voisines du droit, principalement les sciences politiques et la sociologie (chapitre premier). Ces nouvelles sources d'inspiration se traduiront par des réformes qui intègrent une composante plus sociologique (chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER : LES APPORTS DES AUTRES SCIENCES HUMAINES

Les sciences politiques et la sociologie vont contribuer à renouveler la réflexion des juristes qui progressivement vont organiser une nouvelle discipline : les sciences administratives. Ces conceptions nouvelles vont rencontrer un grand succès et une large diffusion. Elles vont dégager progressivement un concept nouveau dans le domaine administratif: le citoyen.

I) UNE NOUVELLE FAÇON DE PENSER L'ADMINISTRATION

91. Les limites de l'approche juridique sont perceptibles. Mais elle bénéficie du renfort des sciences politiques et des sciences administratives complétant les bases du droit public par l'analyse de systèmes et la sociologie.

Les limites de l'approche juridique

92. Malgré les efforts d'un réseau de réformateurs qui commence à se constituer, l'efficacité des dispositifs juridiques d'amélioration des relations entre l'administration et les administrés reste limitée. Bénédicte Delaunay le souligne à plusieurs reprises dans son étude¹¹². Si les réformes d'inspiration juridique ont incontestablement amélioré la situation des usagers de l'administration, elles n'en comportent pas moins de sérieuses limites voire quelques effets pervers. Les réformes annoncées ne sont pas entièrement novatrices, leur dispositif et leur application révèlent de nombreuses limites : effectivité, complexité résiduelles, lenteurs des procédures... Et elles bénéficient parfois davantage à l'administration qu'aux usagers.

¹¹² Delaunay Bénédicte, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*. Paris, LGDJ, 1993.

93. Signe d'une relative inefficacité du dispositif, j'ai vu revenir pendant des dizaines d'années les mêmes sujets de simplification qui, chaque fois, faisait l'objet d'une « demi-mesure », par exemple : la gestion des changements d'adresse, la simplification de la délivrance des permis de chasser, la suppression des timbres fiscaux, l'harmonisation des taxes assises sur les salaires, la création des très petites entreprises, l'accès des PME aux marchés publics, la réduction des délais de paiement de certains organismes publics, l'atténuation de l'effet des seuils fiscaux et sociaux.... Dans d'autres domaines, la répétition des circulaires sur la levée de l'anonymat, sur les études d'impact ou sur les pouvoirs de coordination des préfets montrent les limites des injonctions normatives.

94. En outre, cette réforme du droit par le droit n'est pas exempte d'ambiguïté puisque, dans un premier temps, elle vient alourdir et complexifier le droit applicable.¹¹³

Les sciences politiques

95. Les sciences politiques, en tant qu'étude des phénomènes de pouvoir et de gouvernement, ont évidemment des points de contact avec le droit administratif¹¹⁴. Pour ce qui peut concerner les réformes de l'administration, le sujet principal est celui de la plus ou moins grande autonomie de la sphère administrative par rapport aux décideurs politiques. Les thèmes de l'énarchie, du rôle des cabinets ministériels, de la technicisation du pouvoir politique et de la politisation des hautes sphères administratives sont ainsi développés¹¹⁵. L'analyse des politiques publiques vient compléter et élargir l'horizon en contextualisant les questions de gestion publique au sein d'un débat sur la sociologie de l'action publique.¹¹⁶

96. L'apport principal des sciences politiques relève de la méthode. C'est dans ce domaine que l'analyse systémique¹¹⁷, conçue à l'origine pour la biologie, commence à être

¹¹³ (24) *Du discours sur la simplification au management de la simplicité*, dossier *La simplification administrative*, Les cahiers de la fonction publique, février 2003, pp.6-9.

¹¹⁴ Vedel Georges, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, in La pensée de Charles Eisenman, pUAM, 1986 ; Caillousse Jacques, *L'état du droit administratif*, LGDJ, Lextenso, 2015.

¹¹⁵ Pierre Birnbaum, Jean-Claude Thoenig, Luc Rouban... Pour ma part, j'interviendrais assez peu sur ces sujets. Par exemple : *Structures et fonctions des cabinets ministériels*, séminaire franco-polonais consacré à certains aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'administration française, Jadwisin, les 14-15 mai 1993 ; (26) *Le point sur la structure des gouvernements Fillon*, Revue française d'administration publique, n°123, 2007, pp.443-448 ; (47) *Le débat sur les ressources publiques pendant la campagne pour les élections présidentielles du printemps 2012*, Revue française d'administration publique, n°144, 2012, pp.1035-1041. En projet : *Le rôle de l'ombre des conseillers budgétaires de l'Elysée, de Matignon et de Bercy*, colloque *Cabinets ministériels et finances publiques*, organisé par Sciences Po Lille, l'Observatoire de l'éthique publique, la SFFP, Lille, le 21 septembre 2019.

¹¹⁶ Duran Patrick, *Penser l'action publique*, préface de Caillousse Jacques, LGDJ, 2ème éd.2010.

¹¹⁷ Bertalanffy Von, *General System Theory, Foundations, Developments, Applications*, New York, G.Braziller, 1968, trad. *Théorie générale des systèmes*, Dunod, 1973; Bertalanffy, An outline of general system theory, British Journal for the

appliquée dans le prolongement de la cybernétique avant d'être adoptée par les sociologues. Elle a été popularisée en France dans différents domaines (Jacques Lesourne¹¹⁸, Joël de Rosnay, Edgar Morin...) et va changer le regard des chercheurs s'intéressant à l'administration publique (Michel Crozier¹¹⁹, Lucien Sfez, Roger-Gérard Schwarzenberg, Romain Laufer). Dans l'analyse des situations, elle dépasse les simples relations de causalités linéaires, valorise le rôle de tous les acteurs, s'intéresse aux interrelations formelles ou informelles entre eux, décode les jeux de pouvoir, décrit les mécanismes de régulation. Ces nouveaux outils d'analyse et d'intervention vont modifier le regard porté sur l'administration, désormais pensée comme un système complexe qui interagit avec son environnement, sur l'étude des décisions administratives qui peut procéder de systèmes de rationalité divers et conflictuels, sur les notions de stratégie et d'autonomie des acteurs... Pour ma part, je découvre l'analyse systémique à l'occasion d'un colloque pluridisciplinaire à Versailles en 1977. Elle connaîtra un grand succès auprès des chercheurs et de l'encadrement, au moins au niveau du langage.

La sociologie des organisations

97. Combinée avec les approches sociologiques, ces nouvelles méthodes vont compléter les analyses juridiques traditionnelles et vont constituer la base de la sociologie des organisations. Celle-ci prend naissance aux États-Unis sous l'impulsion d'Herbert Simon¹²⁰ et sera brillamment introduite en France par Michel Crozier qui fonde le Centre de sociologie des organisations. Des sociologues vont alors investir le champ d'études réservé auparavant aux juristes (Jean-Claude Thoenig, Jean-Pierre Worms, Catherine et Pierre Grémion, François Dupuy...). Ils vont définir de nouveaux concepts et défricher de nouveaux sujets d'investigation : revalorisation du rôle de l'agent de base, répartition et jeux des pouvoirs au sein d'une organisation, jeu de rôles entre l'administration centrale et les pouvoirs périphériques, décalage entre les intentions du législateur et la réalité des relations administratives sur le terrain... Il n'est pas certain qu'un grand nombre de décideurs appartenant aux « élites administratives » ont lu Michel Crozier. Celui-ci, en 1995¹²¹,

philosophy of Science, 2 août 1950; Eaton David, a *System of policial Life*, New York, willey, 1965; Analyse des systems politiques, armand Colin, 1974.

¹¹⁸ Lesourne Jacques, Les systèmes du destin, Dalloz, 1976.

¹¹⁹ Crozier Michel, Friedberd Ehrard, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 1977.

¹²⁰ Simon Herbert, *La théorie des organisations*, 1945, Dunod, 1973 ; Simon Herbert, *Administration et pouvoir de décision*, 1945, trad. *Droit et processus de décision*, Economica, 1983 ; Simon Herbert, *La science des systèmes, science de l'artificiel*, Editions de l'Epi 1974, Dunod, 1991.

¹²¹ Crozier Michel, *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995.

critiquera très vigoureusement les technocrates qui préfèrent les raisonnements abstraits à la confrontation avec la réalité et qui se précipitent sur les solutions avant d'avoir analysé les problèmes. On peut ajouter qu'ils n'ont guère retenus ses recommandations sur l'autonomie des acteurs, la délégation des responsabilités, la reconnaissance des efforts, la négociation et le compromis, le respect des cultures professionnelles. En revanche, les notions de complexité, de dynamique, d'interaction avec l'environnement sont mieux comprises.

Les sciences administratives

98. Hybridée avec l'approche juridique traditionnelle, ces nouvelles méthodes sont à la base des « sciences administratives » qui vont s'épanouir à la fin des années 70 avec une alliance remarquable d'universitaires (Georges Dupuis, Jacques Chevallier, Céline Wiener..) et de praticiens (Louis Boulet, Guy Braibant, Lucien Mehl...), par exemple comme contributeurs du précurseur traité de Science administrative de Georges Langrod publié en 1966¹²² et au sein de l'Institut français des sciences administratives (IFSA) avec le relais de la Revue française d'administration publique alors éditée par l'Institut international d'administration publique. Je participerai activement aux travaux de l'IFSA entre 1982 et 2000. L'apport des sciences administratives est reconnu par les praticiens comme le montre les deux exemples suivants. Les responsables politiques participant au colloque « Administration et société » organisé par l'Institut français des sciences administratives en 1983¹²³ ont souhaité bénéficier de l'éclairage des spécialistes dans de nombreux domaines ; le rapport de la Commission « Efficacité de l'État » du X^e Plan propose en 1990 de « *mettre en place un organisme chargé de stimuler et de coordonner la recherche et l'information sur les systèmes administratifs des pays étrangers* ». Cette « alliance » des praticiens et des universitaires n'exclut pas des recherches plus distanciées, plus théoriques et plus critiques telles celles de Lucien Sfez¹²⁴ ou de Jacques Caillosse¹²⁵.

99. En sens inverse, des spécialistes des sciences de gestion, qui sont assez peu développées en France, vont rapidement s'intéresser aux organisations publiques (Romain Laufer, Patrick Gibert, Annie Bartoli, Gérald Orange, Robert le Duff...). Ils vont développer

¹²² Langrod Georges (coord.), *Traité de science administrative*, Mouton, 1966. Autre précurseur, Gournay Bernard, *Introduction à la science administrative*, FNSP, 1966.

¹²³ Institut français des sciences administratives, colloque *Administration et société*, RFAP, n°26, avril-juin 1983.

¹²⁴ Sfez Lucien, *L'administration prospective*, Armand Colin, 1970 ; Sfez Lucien, *Critique de la décision*, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1973.

¹²⁵ Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008 ; Caillosse Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, 2009 ; Caillosse Jacques, *L'état du droit administratif*, LGDJ, Lextenso, 2015.

des techniques qui seront appropriées par le secteur public (analyse de la valeur, tableaux de bord, direction par objectifs, contrôle de gestion...) et leur apport théorique renforcera la perception des spécificités de la gestion publique.

II) LA DIFFUSION DES SCIENCES ADMINISTRATIVES

Au-delà de l'université, les approches sociologiques et les sciences administratives vont conquérir un large public notamment parmi les fonctionnaires et de nouveaux domaines, tels que les finances publiques.

Les hauts fonctionnaires

100. Les hauts fonctionnaires paraissent particulièrement séduits par ce type de démarches même si les principaux initiateurs estiment qu'ils ont été mal lus et peu compris (Michel Crozier, Patrick Gibert). Ces fonctionnaires « modernistes » se regroupent dans diverses associations telles que l'Institut technique d'administration publique (ITAP)¹²⁶ ou l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et le public (ARAP) qui organisent de nombreux groupes de travail et colloques. Une floraison d'ouvrages sur l'administration « bureaucratique » apparaît (Alain Peyrefitte : « *Le mal français* »¹²⁷, Philippe Galy : « *Gérer l'État. Corriger la déviation bureaucratique* »¹²⁸ ou Michel Massenet : « *La nouvelle gestion publique* »¹²⁹. Dans notre article sur la réforme administrative en 1988¹³⁰ écrit avec Céline Wiener, nous relevons la contribution des hauts fonctionnaires à la réflexion : « *Quant aux hauts fonctionnaires, leur bonne connaissance du sujet et leur formation les conduisent à publier d'excellentes analyses du problème. Mais ils sont plus habiles à dénoncer des coupables (les politiques qui manquent de volonté ou les intérêts privés qui accaparent l'État) qu'à définir les remèdes attendus* ». Certains de ces auteurs s'opposent à l'adoption des principes du management dans l'administration, par exemple Michel Massenet : « *La rénovation de la gestion publique ne s'effectuera pas par voie d'emprunts partiels portant sur les techniques du management privé* » ou Philippe Galy, pour qui « *le management public se présente donc comme une sorte de bric-à-brac de techniques hétéroclites que l'imprécision du vocable permet de considérer comme « de management »* .

¹²⁶ Siwek-Pouydesseau Jeanne, *L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968)*, RFAP, n°120, 2006, p.711.

¹²⁷ Peyrefitte Alain, *Le mal français*, Plon, 1976.

¹²⁸ Galy Philippe, *Gérer l'État. Corriger la déviation bureaucratique*, Berger-Levrault, 1977.

¹²⁹ Massenet Michel, *La nouvelle gestion publique. Pour un État sans bureaucratie*, Edit. Hommes et techniques, 1975.

¹³⁰ (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99.

Les finances publiques

101. En matière financière aussi, l'approche juridique perd son exclusivité. Le conseiller d'État Lucien Mehl applique la cybernétique à l'analyse des systèmes fiscaux¹³¹ et Jean Dubergé développe les études de sociologie fiscale¹³². Dans un article paru dans la Revue française de finances publiques en 1991 (P.85), Jean Dubergé expose une « *typologie des relations publiques concernant l'impôt* » et expose, en particulier, les relations instaurées par les pouvoirs publics pour améliorer les rapports entre les contribuables et le fisc : la généralisation des notices explicatives, l'expérience des centres de renseignements fiscaux, l'introduction des jeux de rôles dans la formation des agents des impôts, la création et le développement de la Direction générale pour les relations avec le public. La sociologie fiscale sera renouvelée un peu plus tard par Marc Leroy¹³³. Les sciences financières, même si de nombreux auteurs restent fidèles à leur qualification de juriste¹³⁴ et au rattachement au droit public¹³⁵ se définissent de plus en plus comme un carrefour interdisciplinaire qui fait appel outre au droit et à l'histoire, aux sciences politiques, à l'économie, à la sociologie, à la psychologie¹³⁶.

102. Tous ces travaux enrichissent les approches juridiques sans pour autant les supplanter. Peu à peu et informellement des réseaux de réformateurs se constituent et une « école française des sciences administratives » émerge. Son ambition est claire : elle veut dépasser le modèle d'administration bureaucratique sans pour autant saper les fondements de la spécificité des services publics comme le feront plus tard les néo-libéraux. L'introduction de la figure du citoyen dans la réflexion sur la réforme administrative correspond à cet objectif.

III) LA FIGURE DU CITOYEN

103. Le dépassement du thème de la relation avec les usagers, en l'englobant dans une perspective socio-politique plus large, sera tenté dans les années quatre-vingt avec

¹³¹ Mehl Lucien, *Pour une théorie cybernétique de l'action administrative*, in *Traité de science administrative*, Mouton, 1966.

¹³² Dubergé Jean, *La psychologie sociale de l'impôt*, LGDJ, 1991.

¹³³ Leroy Marc, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, 2007.

¹³⁴ Thierry Lambert revendiquera plus tard la qualité de juriste pour les spécialistes des finances publiques, notamment du droit fiscal. Lambert Thierry, *Le fiscaliste, un juriste comme les autres*, G&FP n°3/4 mars-avril 2014, p.12

¹³⁵ Rémi Pellet s'efforcera de promouvoir les termes de « droit financier public » alors que c'est l'expression de droit financier public qui semble s'imposer (Pellet Rémi, *Droit financier public*, tome 1, pp.4 et s.).

¹³⁶ Associé à Michel Bouvier, je le rappellerai dans l'introduction des actes du colloque *Les finances publiques : quelle place pour demain ?*, organisé par la Société française de finances publiques à Paris les 15 et 16 janvier 2015, sous le titre (50) « *Perspectives pour les finances publiques : transversalité et ouverture* », *Gestion & Finances publiques* n°1-2016, janvier – février 2016, pp.4-5.

l'apparition des notions de citoyenneté administrative (ou « nouvelle citoyenneté »), voire de démocratie administrative. L'idée d'une participation des citoyens aux décisions administratives n'est pas nouvelle : on la retrouve dans les commissions d'indemnisation en matière d'expropriation ou dans les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires¹³⁷, dans les conseils d'administration des entreprises publiques et dans les organismes de gestion de la sécurité sociale. Mais cette association des citoyens à la décision concernait, le plus souvent, des représentants de corps intermédiaires et intervenait dans des domaines très limités pour des raisons de garantie des droits ou de pluralité des financements. Cette conception de la participation s'est transformée en un lointain écho des perspectives autogestionnaires de mai 68.

104. La notion d'usager, qui avait pu apparaître jusqu'alors comme un progrès pour l'amélioration des relations entre l'administration et ses publics, paraît désormais démodée, neutre et passive. Le gouvernement d'après 1981 met en avant la « nouvelle citoyenneté » et n'hésite pas à parler de « citoyenneté administrative ». Le colloque organisé par l'IFSA en 1983 « Administration et société, vers une autre administration ? » a accordé une large place au thème de la « démocratisation de l'administration » traité notamment par le rapport de Marie-Christine Henry-Meiningner sur « la participation des usagers »¹³⁸. Dans mon rapport sur la décentralisation au cours du même colloque, j'évoquais d'ailleurs en conclusion la recherche d'une « nouvelle citoyenneté ».

105. Le terme de citoyen est sympathique mais juridiquement inexact : la qualité de citoyen peut n'être d'aucune utilité dans les rapports avec l'administration qui s'adresse d'abord à des « hommes situés » : contribuables, allocataires, élèves...Et, par ailleurs, d'assez nombreux administrés n'ont pas la qualité de citoyens (les mineurs, les étrangers...). Une telle notion est donc loin de faire l'unanimité chez les juristes. Ainsi, Didier Truchet au cours d'un colloque organisé par l'IFSA en décembre 1997 expose « *le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ?* »¹³⁹. Il récuse délibérément le terme « citoyen » qui, après avoir connu un pic spectaculaire en 1981-1983 a, selon lui, épuisé ses effets et qui doit être écarté en vertu de deux arguments très classiques : d'une part, les intéressés ne souhaitent aucunement participer à la gestion des services publics ou à

¹³⁷ Alors conseiller au tribunal administratif de Paris, j'ai présidé la commission départementale des impôts et des taxes sur le chiffre d'affaires de Paris entre 1978 et 1981.

¹³⁸ Henry-Meiningner Marie-Christine, *La participation des usagers*, RFAP n°26, 1983, p.420.

¹³⁹ Truchet Didier, *Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ?*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.23.

l'élection de leurs agents, d'autre part, « *le caractère démocratique de l'administration doit être assuré par la soumission à un pouvoir politique démocratiquement désigné ; et non par l'intervention directe de l'administré dans son fonctionnement* ».

106. La réplique est venue à la fin du colloque. Jean Rivero¹⁴⁰, au cours de la table ronde finale, se réfère à un article qu'il avait écrit en 1962 sur « *Démocratie et Administration* » : « *Rien ne s'oppose à ce que, dans l'action administrative, une place soit donnée à certaines formes d'explication et de participation, c'est-à-dire à certaines formes d'inspiration démocratique* » et confirme cette approbation de la participation avec nuance : « *Il me semble que cette analyse n'est pas entièrement dépassée. Il y a une première forme essentielle de démocratisation, et celle-là elle est déjà en bonne voie ou elle commence à l'être, c'est l'explication....Il y a un second point qui pourrait être la participation à la décision, et qui est beaucoup plus difficile... Je crois que la participation est cependant une voie de démocratisation à laquelle il faut arriver...je crois donc en l'espèce qu'efficacité et démocratisation par la participation sont deux données parfaitement liées. En revanche, je ne pense pas que l'on puisse pousser la démocratisation jusqu'à transférer de l'administrateur responsable au citoyen le privilège de la décision* ». Guy Braibant, dans sa synthèse du même colloque défendra la notion de citoyen : « *Le terme de citoyen est le plus général et le plus noble pour désigner les personnes qui sont en relation avec l'administration* ».

107. Plus tard, c'est la notion de « co-production » qui va apparaître et connaître un succès certain. En 1990, je participe au comité de pilotage d'un ensemble d'études sur « la relation de services dans le secteur public » organisé par la RATP, le Plan urbain et la direction de la recherche et de l'innovation du ministère de l'équipement. En conclusion des travaux, est organisé un colloque au titre légèrement provocateur : « *A quoi servent les usagers ?* ». Le tome 5 des actes est intitulé « *droit des usagers et co-production des services publics* ». C'est la première fois que j'entends cette expression, largement utilisée depuis, définie alors par Jacques Godbout et introduite en France par Isaac Joseph, l'un des animateurs du projet de recherche¹⁴¹. Au cours du même colloque, Luc Rouban, dans une

¹⁴⁰ Institut français des sciences administratives, *Administration : droits et attentes des citoyens*, La documentation française, 1998, p.464.

¹⁴¹ Godbout Jacques, *Les ambiguïtés de la notion de co-production*, in *Droit des usagers et co-production*, Actes du colloque « *A quoi servent les usagers ?* », 1991, plan urbain-RATP-DRI, p.71 .Pour une définition plus étroite de la co-production v. Brandsen Taco, Guenoun Marcel, *Le citoyen, un agent public comme les autres ?* in *En finir avec le New Public Management*, iGPDE, 2019. Ils écrivent au rebours du discours dominant : « la co-production n'est pas une démarche de démocratie participative ».

étude sur « *modernisation de l'administration et nouveau statut de l'utilisateur* »¹⁴², démontre que « *l'apparition d'une pensée gestionnaire a largement déconsidéré les oppositions idéologiques entre l'option interventionniste visant à changer la société et l'option libérale du moins d'État. C'est par la pensée gestionnaire que s'articule à nouveau une demande pour faire de l'utilisateur un citoyen* ». Une nouvelle relation de service caractérise une « nouvelle citoyenneté » dont la dimension est principalement de l'ordre du politique : « *Les efforts de management public n'épuiseront pas la dimension politique de la relation de service* ».

108. Pour ma part, dans un article de Pouvoirs locaux¹⁴³ en 1991, j'assume les deux notions d'utilisateurs et de citoyens : « *Car l'utilisateur des services publics- contrairement au client des services marchands- est aussi un citoyen qui a vocation à payer l'impôt et à participer à la vie publique* ». Le « client » apparaît encore peu dans la controverse ou seulement avec une grande prudence et avec des guillemets.

109. Ainsi un renouvellement du répertoire de réformes vient enrichir les approches juridiques. Je note, par exemple, en 1991, dans l'article de synthèse paru dans Pouvoirs locaux¹⁴⁴ : « *Sur le plan juridique, les années soixante-dix ont vu apparaître de remarquables avancées qui sont venues enrichir l'arsenal classique qui limitait le droit des usagers à celui d'exercer un recours gracieux ou juridictionnel contre une décision administrative ...En même temps, les techniques de communication et de marketing publics ont incité les administrations à mieux mesurer les besoins du public et à s'y adapter* ».

En effet, des réformes nouvelles vont être mises en œuvre à partir des années quatre-vingt. Elles prennent beaucoup mieux en compte les réalités sociologiques du contexte administratif.

CHAPITRE SECOND : DES RÉFORMES QUI COMBINENT LES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES

110. La politique de réforme administrative prend de l'ampleur. Son pilotage est désormais mieux formalisé. Son contenu évolue: les approches sont plus détachées du contentieux, les relations concrètes entre l'administration et ses usagers suscitent l'intérêt.

¹⁴² Rouban Luc, *Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'utilisateur*, in Droit des usagers et co-production ; Actes du colloque « a quoi servent les usagers ? », 1991, plan urbain-RATP-DRI, p.137.

¹⁴³ (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

¹⁴⁴ (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

Progressivement, celles-ci sont moins déséquilibrées et les pouvoirs sont mieux répartis sur le territoire.

I) LE PILOTAGE DES RÉFORMES

111. Le ministère chargé de la Fonction Publique devient le chef de file de ces programmes en organisant prudemment des structures de mission légères et des groupes de projet.¹⁴⁵ Une mission « réforme et prospective administrative » (RPA) est créée en 1982¹⁴⁶. Elle lancera notamment des opérations « Administration à votre service » coordonnées aux plans national et local. Le foisonnement des initiatives se traduit par une très grande dispersion des organismes d'impulsion et de coordination dont plusieurs sont rattachés aux services du Premier ministre : Les Centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA) créés en 1966, le Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA) auquel a succédé la COSIFORME (1983) puis la COSA en 1998. De multiples autorités administratives indépendantes s'y ajoutent. En 1988, dans l'article de la RFAP sur la maladministration¹⁴⁷, j'énonce avec Céline Wiener « *qu'il est urgent de réformer l'administration de la réforme administrative* ». Nous suggérons la création d'une structure de coordination interministérielle disposant de solides moyens et le rapprochement ou la fusion de nombreux organismes (CADA et CNIL ; COSIFORME et CERFA ; mission d'organisation des administrations centrales et comité de suivi de la déconcentration ; direction générale de l'administration avec tous les autres). Certains de ces rapprochements ont été effectués mais il faudra attendre encore quelques années pour voir s'organiser un pilotage central des actions de modernisation de l'administration.

II) DES RÉFORMES JURIDIQUES MOINS CENTRÉES SUR LE CONTENTIEUX

En marge du contentieux, différents moyens de recours ou, plus largement, d'expression des usagers sont progressivement institués : le Médiateur dont le rôle évolue, des modes de recours amiables, le rescrit, de nouveaux modes de traitement des réclamations.

¹⁴⁵ Entre 1990 et 2000, je participerai à de nombreux groupes de travail de cette direction et participerai à la rédaction de brochures telles que *Réussir la relation avec l'usager*, ministère de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation, 1996 ou *Développer la qualité du service, Charte de qualité et engagements dans les services publics*, Commissariat à la réforme de l'État (1997).

¹⁴⁶ Arrêté du 30 mars 1982, création de la Mission rénovation et prospective administrative, JORF 31 mars 1982, p.985

¹⁴⁷ (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp. 81-99.

L'évolution du Médiateur de la République

112. Le médiateur, devenu en 1989 le Médiateur de la République, institution indépendante, joue un rôle non négligeable au sein de cette nébuleuse. Il apparaît de moins en moins comme une voie de recours supplémentaire, voire superfétatoire, et de plus en plus comme un dispositif original. La loi du 24 décembre 1976¹⁴⁸ et les commentaires que j'en propose en 1986 mettent l'accent sur les pouvoirs de recommandations dont la portée est bien différente des décisions d'une juridiction, sur la capacité à proposer des réformes législatives ou réglementaires et sur la notion d'équité comme fondement de son action. Paul Legatte et Jacques Pelletier¹⁴⁹ exprimeront à plusieurs reprises l'originalité de cette démarche en équité tout en lui reconnaissant des limites : « *L'intervention en équité...doit se concilier strictement avec le respect de notre État de droit, et ne pas placer devant un choix impossible l'administrateur dont l'action est soumise au principe de légalité* ». A partir des milliers de réclamations qu'il reçoit des particuliers et des entreprises par l'intermédiaire des parlementaires, le médiateur tire une certaine vision du fonctionnement réel des administrations et en déduit des propositions de réforme, générales ou ponctuelles, qui font l'objet d'une procédure interministérielle d'instruction formalisée et relativement efficace. Il est clair que, si une analyse juridique des situations qui lui sont soumises est nécessaire, les recommandations ne s'appuient pas exclusivement sur le droit. Elles tiennent compte des conséquences de la décision qui peuvent ne pas avoir été prévues par le législateur. Les rapports du médiateur, dont je coordonne la préparation entre 1986 et 1990, décrivent ces résultats. Comme je le montrerai dans plusieurs articles, la médiation est un lieu privilégié et permanent d'observation de l'administration dans ses actes quotidiens. On a pu parler de « *fonction cybernétique* » du médiateur, de « *sondage permanent de l'administration* » ou de « *véritable processus de feed back, qui va directement de la lettre ou du coup de téléphone de l'administré qui a un problème au décideur administratif, avec pour effet de régler le problème individuel ou de réformer la procédure ou le texte en cause* »¹⁵⁰. La comparaison et les relations avec les ombudsmans visent à renforcer la spécificité de l'institution. Les contacts que j'entretiens avec le Defensor del pueblo espagnol, la participation à la création du défenseur du citoyen polonais et du médiateur du Sénégal préfigurent des

¹⁴⁸ Loi n°76-1211 du 24 décembre 1976, modifiant la loi sur le médiateur, JORF 28 décembre 1976, p.7493.

¹⁴⁹ Legatte Paul, Barbe André, *Le principe d'équité. Défendre le citoyen face à l'administration*, Presses de la renaissance, 1992 ; Pelletier Jacques, *le médiateur et l'équité*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.103.

¹⁵⁰ (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993, p.25.

développements ultérieurs. L'institution se renforce par la possibilité de saisine directe par des personnes morales (loi du 6 février 1992). Par ailleurs, je contribue dans le cadre de l'Institut de la Médiation fondé par Jean-François Six et Michèle Guillaume Hoffnung¹⁵¹ à la démultiplication du concept de médiation, notamment dans les services publics comme un mode de régulation souple, rapide, informel, personnalisé qui dépasse l'approche contentieuse habituelle. Tous ces efforts seront pris en considération lors de la création du Défenseur des droits¹⁵². Selon Pierre-Yves Baudot et Anne Revillard, l'évolution du Médiateur de la République est un « révélateur de la diversité des traductions possibles de la notion de démocratie administrative : lutte contre la « maladministration », défense des droits des administrés, participation du public à la production de la réforme de l'État »¹⁵³.

113. Malgré ces évolutions positives, les limites de l'Institution demeurent : pouvoirs limités, proximité ou affinités avec l'administration, relative distance par rapport aux administrés¹⁵⁴.

Le développement des modes de règlements alternatifs des litiges

114. Les modes de règlements amiables des litiges (médiation, conciliation et arbitrage) se développent. Les comités consultatifs de règlement des dommages sont créés par un décret du 4 décembre 1980¹⁵⁵ et des comités consultatifs de règlement amiable des marchés publics par un décret du 18 mars 1981¹⁵⁶. L'article 13 de la loi du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif¹⁵⁷ prévoit que des décrets en Conseil d'État déterminent dans quelles conditions les litiges de plein contentieux sont soumis « *avant toute instance arbitrale ou contentieuse, à une procédure préalable, soit de recours administratif, soit de conciliation* ». La Commission Efficacité de l'État du X^{ème} Plan¹⁵⁸ a recommandé en 1990 « *d'organiser dans chaque service un traitement amiable systématique des litiges entre l'administration et ses interlocuteurs* ».

¹⁵¹ Guillaume-Hoffnung Michèle, *La médiation*, PUF 1995.

¹⁵² Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, institution du (Défenseur des droits), JORF 24 juillet 2008, p.11890, texte n°2 et Loi organique n°2011-333 et loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, JORF 30 mars 2011, texte n° 1 et 2.

¹⁵³Baudot Pierre-Yves, Révillard Anne, *Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative*, RFAP n°137-138, p.193.

¹⁵⁴ Delaunay Bénédicte, *Le Médiateur de la République*, PUF, 1999.

¹⁵⁵ Décret n°80-974 du 4 décembre 1980, JORF 7 décembre 1980, p.2.888.

¹⁵⁶ Décret n°81-271 du 18 mars 1981, relatif aux comités de règlement amiable des marchés publics, JORF 27 mars 1981, p.874.

¹⁵⁷ Loi n°87-127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, JORF 1^{er} janvier 1988, p.7.

¹⁵⁸ Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989.

La garantie contre les changements de doctrine, le rescrit et l'amélioration des relations avec les contribuables :

115. Les contribuables bénéficient aussi de cette nouvelle attitude de l'administration. Depuis une loi du 28 décembre 1959, ils bénéficient d'une garantie contre les changements de doctrine de l'administration. D'abord limitée aux réponses aux demandes d'information ou de renseignements, elle a été étendue par la jurisprudence puis par l'article 21 de la loi n°70-601 du 9 juillet 1970¹⁵⁹. Un nouveau concept apparaît à la fin des années 1970 : celui de rescrit. Une mission aux États-Unis de Georges Egret, chef du service fiscal du CNPF, relayée par Guy Delorme, le premier directeur général des relations avec le public au ministère des finances, montre l'intérêt d'un tel dispositif qui permet d'obtenir a priori l'analyse de l'administration sur une situation de fait, position qui lui est opposable et qui l'engage pour l'avenir. Introduite dans la législation fiscale¹⁶⁰, d'abord dans des domaines limités (associations, entreprises nouvelles, crédit impôt-recherche), elle rencontrera de nombreuses résistances de la part de la direction générale des impôts avant les perspectives de généralisation qui n'interviendront qu'en 2017 avec la loi pour un État dans une société de confiance.

Le traitement des réclamations

116. Parallèlement, les administrations sont invitées à mieux traiter les réclamations.¹⁶¹ Dans une optique qui n'est pas strictement juridique, elles sont une précieuse source d'information sur les conditions effectives de fonctionnement des services et, d'autre part, leur traitement individuel doit aboutir à améliorer la satisfaction des usagers.¹⁶² J'ai proposé dans le cadre du suivi des propositions de la Commission de Closets¹⁶³ d'organiser systématiquement l'exploitation des informations sur les litiges détenues par les instances contentieuses à partir de l'idée que les réclamations constituent un indicateur de la qualité des services et des difficultés rencontrées par les administrés. J'ai eu l'occasion de

¹⁵⁹ V. Lambert Thierry, *Procédures fiscales*, LGDJ, Lextenso, 2015, pp.440 et s. Loi n°70-601 du 9 juillet 1970, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, article 21, codifié à l'article 1649 *quinquies* E du code général des impôts transféré sous l'article L 80 A du livre des procédures fiscales, JORF 10 juillet 1970, p.6466.

¹⁶⁰ En premier lieu, par la loi n°87-502 du 8 juillet 1987, dite loi Aicardi, JORF 9 juillet 1987, p.7470.

¹⁶¹ Je présente ainsi une communication sur *Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public* au symposium sur *les initiatives relatives à la qualité du service des gouvernements*, organisé par l'OCDE, les 7 et 8 novembre 1994.

¹⁶² (22) *Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public*, commentaires sur l'étude rédigée par Elisabeth Filkin, *L'administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité de service*, OCDE, 1996, pp.199-206.

¹⁶³ Commissariat au Plan, rapport au DGAFP et au Commissaire général au plan sur le suivi de certaines propositions de la Commission « Efficacité de l'État du Xème plan », 1990.

développer ces points de vue dans le cadre de l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et le public (« *la réclamation, une chance pour l'administration* ») et dans le cadre d'un symposium de l'OCDE en 1994. La Charte des usagers des services publics en 1992, puis la loi du 2 avril 2000 sur les droits des citoyens dans leur relation avec l'administration renforceront les devoirs de l'administration à cet égard.

III) UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES USAGERS

Un vaste ensemble d'actions nouvelles visent à mieux associer les usagers au fonctionnement de l'administration. Ils vont de l'information à la participation en passant par la communication et le conseil. L'action de la direction générale des relations avec le public (DGRP) du ministère de l'économie et des finances est typique de ces approches nouvelles.

L'information et la communication

117. Le thème des relations avec les usagers est l'un des plus novateurs, à l'époque, et des plus étudiés (B. Delaunay¹⁶⁴). Il a donné lieu à de nombreux colloques (ARAP ; IFSA) et a suscité une approche réformatrice qui va bien au-delà des approches juridiques visant un renforcement des droits des usagers et une simplification normative. Les politiques d'information des usagers vont s'installer¹⁶⁵. Précurseur, le service d'information, d'études et de cinématographie des Armées créé en 1962 est remplacé en 1969 par le service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA). De même le service d'information du ministère des finances est intégré dans la direction générale des relations avec le public nouvellement créée en 1977¹⁶⁶. Ce type de service va essaimer dans tous les ministères. Une documentation plus lisible et plus accessible sera mise à la disposition des usagers: par exemple des dépliants d'information pratique, le Guide de vos droits et démarches paru pour la première fois en 1977, les renseignements administratifs dans les annuaires téléphoniques. Les centres de renseignements téléphonés, conçus dès le début sur une base interministérielle vont prendre leur essor : CIRA Paris en 1959, Lyon en 1978 puis Metz et Bordeaux. La télématique avec les premiers sites sur Minitel et les banques de données juridiques rassemblent les informations administratives. L'ensemble de ces efforts

¹⁶⁴ Delaunay Bénédicte, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*. Paris, LGDJ, 1993.

¹⁶⁵ Noel Pierre, *Le tambour de la ville ou comment l'administration écoute, renseigne, informe*, La documentation française, 1982.

¹⁶⁶ Décret n°77-743 du 6 mai 1977, création de la direction générale pour les relations avec le public au ministère de l'économie et des finances, JORF du 7 mai 1977, p.2614.

est coordonné par la Commission de coordination de la documentation administrative (CCDA). Le Service d'information et de diffusion placé auprès du Premier ministre anime la communauté des nouveaux communicants. Des études et des sondages sont organisés pour mieux connaître les difficultés et les attentes des publics. La communication publique commence à prendre corps. L'exemple de la direction générale des relations avec le public du ministère des finances à laquelle j'ai appartenu à plusieurs reprises en est la plus belle illustration.

La direction générale des relations avec le public

118. Au ministère des finances, la Direction générale des relations avec le public est créée en 1977¹⁶⁷. Je suis membre de cette direction à quatre reprises étalées sur 20 ans et je publie plusieurs articles sur cette administration très originale¹⁶⁸. Elle est naturellement le correspondant, pour le ministère, des différents organismes de réforme, en particulier du Médiateur, elle anime les programmes interministériels et ministériels de simplification et développe des actions novatrices en direction des usagers. Jean Dubergé dans un n° de la RFFP consacré à « *Communication et impôt* »¹⁶⁹, cite plusieurs initiatives de la DGRP telles que les dépliants d'information et l'expérience pilote auprès des élèves des écoles « *Marianne fait ses comptes* ». Dans le même numéro¹⁷⁰, Pierre Lavigne cite les renseignements fiscaux, les comités d'usagers, l'assistance à la déclaration des revenus. Brigitte Hérubel¹⁷¹ y ajoute la fiche de visite qui simplifie les démarches entre les services des impôts et du trésor, le développement de l'usage du téléphone et le développement de la télématique. La DGRP publie un magazine économique « *Les notes bleues de Bercy* », dont je serai pendant quelques années le responsable de la publication, à plus de 13.000 abonnés

¹⁶⁷ Décret n°77-743 du 6 mai 1977, création de la direction générale pour les relations avec le public au ministère de l'économie et des finances, JORF du 7 mai 1977, p.2614 ; Hérubel Brigitte, *La politique de communication du ministère des finances en matière fiscale*, thèse, Aix-en-Provence, 1996 ; Hérubel Brigitte, *Petite histoire d'une grande idée : de la SGRP à la DICOM ou des relations publiques à la communication*, RFFP, n°57, 1997, p.39 ; Mouterde Pierre, *Une administration de mission : la DGRP du ministère de l'économie et du ministère du budget*, *Revue administrative*, 1978, n°184, p.445 ; Meadel Lucien, *La direction générale pour les relations avec le public du ministère de l'économie, des finances et du budget*, *Revue administrative*, mai-juin 1983, p.290.

¹⁶⁸ Par exemple (36) *Communication et impôt : l'action de la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances*, colloque *Administration de l'impôt et communication*, organisé par l'Université d'Aix-Marseille les 23 et 24 novembre 1995 et publié dans la *Revue française de finances publiques*, n°57, 1997, pp.25-29 ; (34) *Le ministère des finances à la rencontre de ses usagers*, journée d'étude sur *les administrations économiques et financières et leurs usagers*, organisée par l'université et l'institut d'études politiques de Bordeaux, le 21 mars 1996 ; (35) *Communication et modernisation : la vision des utilisateurs*, *Revue française de finances publiques*, n°54, 1996, pp.129-138.

¹⁶⁹ Dubergé Jean, *Psychologie sociale de l'impôt et relations publiques en matière fiscale*, *Revue française des finances publiques*, n°15, 1986, p.85.

¹⁷⁰ Lavigne Pierre, *Le contribuable comme usager de l'administration fiscale*, *Revue française d'administration publique*, n°15, 1986, p.77.

¹⁷¹ Hérubel Brigitte, *Petite histoire d'une grande idée : de la SGRP à la DICOM ou des relations publiques à la communication*, RFFP, n°57, 1997, p.39.

extérieurs. Elle anime un réseau de comités et de service de communication implantés dans chaque région (les comités d'information et de relations avec le public, les CIRP, devenus comités de l'information et de la communication, CICOM). Ils procèdent à des expérimentations qui dépassent de très loin la simple information des usagers : relations avec la presse et les radios locales, journées d'études spécialisées avec les milieux socio-professionnels, premiers services télématiques (36-15 Trésor, dis-moi tout ! dans le Nord-Pas-de-Calais), permanences dans les mairies sur la déclaration de revenus en mobilisant des étudiants et des retraités, « fiscobus » itinérant, comités d'usagers professionnels, actions d'information pédagogique en partenariat avec l'éducation nationale ou d'informations fiscales avec les assistantes sociales etc... La DGRP va lancer des politiques d'accueil, notamment dans les services des impôts, qui porteront, par exemple, sur la lisibilité des courriers administratifs, l'aménagement des horaires et des guichets, l'accueil téléphonique, la révision des formulaires, les délais de réponse garantis... Elle procède à des études, sociologiques ou par sondage, pour mieux connaître les difficultés et les attentes réelles des usagers. Christine Muselin du Centre de sociologie des organisations réalise ainsi une enquête sur « *les besoins en formation aux relations avec le public des personnels des administrations économiques et financières* » et dresse une typologie des relations des comportements des agents à l'égard du public¹⁷². Des études spécifiques, quantitatives et qualitatives, seront effectuées auprès des particuliers et des entreprises sur les formalités administratives, les besoins et les pratiques de conseil... Les observatoires externes et internes prendront le relais à partir de 1991.

Le conseil

119. J'ai eu l'occasion de faire le point et des propositions sur le thème du conseil comme mode de relation entre l'administration et les administrés dans le cadre d'un colloque organisé en février 1987 par l'Ecole d'administration de Kehl¹⁷³. Ce thème est peu mis en valeur dans les programmes de réformes et leurs commentaires, d'une part, parce qu'il est en opposition avec les modèles traditionnels d'administration (libéral ou bureaucratique) et, d'autre part, parce que, comme sujet d'études, le conseil s'insère mal entre l'information et

¹⁷² Muselin Christine, *Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel*, Politiques et Management public, 1984, n°2, p.25.

¹⁷³ (64) *Le conseil dans les rapports entre l'administration et les administrés*, colloque franco-allemand *Conseiller les administrés : un devoir de l'administration*, organisé par la Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Strasbourg, novembre 1987 ; (39) *La fonction de conseil des comptables publics aux collectivités locales*, Gestion & Finances publiques, n°11, novembre 2002, pp.675-685

la décision. On en trouve cependant des applications de plus en plus nombreuses dans les années quatre-vingts (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement, centres Administration à votre service, centres d'information et d'orientation des jeunes, fonds régionaux d'aide au conseil des PME, conseils juridiques aux particuliers organisés par des communes...) .Le conseil peut avoir plusieurs fonctions. Au service des administrés, il est une aide à l'accomplissement des formalités. On peut en discuter les limites (avec le « conseil fiscal » par exemple, évidemment interdit aux agents des impôts), on peut aussi estimer que la qualité de la décision est plus importante que son accompagnement. Au-delà de ces objections, j'exprime la conviction que le conseil doit se développer dans tous les secteurs de l'administration et doit être assuré par les fonctionnaires eux-mêmes. D'autant plus que le conseil n'est pas dépourvu d'intérêt pour l'administration. Il peut être un substitut à la réglementation, une aide à l'application de celle-ci et, en définitive, une légitimation de la décision administrative. Je conclus mon exposé sur le conseil par une idée générale : *« le développement du conseil aux administrés apparaît comme une nécessité. En effet, dans nos sociétés développées, l'administration est nécessairement complexe. Mais il n'est pas normal que l'administré subisse le poids des complications inutiles ».*

La concertation

120. Les comités d'usagers nationaux n'ont guère eu de postérité. En revanche, divers organismes sectoriels de concertation sont créés: les comités des usagers des télécommunications en 1976 qui seront régionalisés en 1983, l'association des parents d'élèves au conseil d'administration des établissements d'enseignements (lois de 1984 et 1989) les comités départementaux de la consommation en 1986. Sur le plan local, les comités régionaux de la communication du ministère des finances organisent des journées d'études spécialisées en région avec des représentants socio-professionnels et, d'une manière plus pérenne, installent quelques comités d'usagers professionnels régionaux (artisans, professions libérales) qui seront consultés sur les propositions de réformes, de simplifications ou de révision des formulaires. Les comités de liaison de l'opération Administration à votre service, expérimentée en 1982 dans quatre départements, étaient animés par les commissaires de la république et réunissaient les chefs des services administratifs, les élus locaux, les représentants des syndicats et des associations. Ils ont pris diverses initiatives locales : documents de présentation des services, renforts de points d'accueil de proximité, formation des agents...

121. La généralisation de telles initiatives ne sera pas possible. En 2011, j'étudie dans un article¹⁷⁴ les formes classiques de l'administration consultative. Les questions de composition et de pouvoirs des instances sont essentielles et au-delà celle de la représentativité : Faut-il représenter l'utilisateur Lambda de chaque service particulier ou faire participer un « généraliste » qui peut être une association de consommateur, un élu local, une personnalité qualifiée... Les associations d'utilisateurs sont d'un faible secours. Le plus souvent, elles sont très spécialisées, assez éloignées du terrain et très contestataires. La montée très progressive des associations de consommateurs et des associations de défense de l'environnement ne les remplacent pas : elles sont restées spécialisées et ont peu débordé sur le terrain de l'administration générale. Pendant quelques années, je serai considéré comme représentant des usagers dans certaines instances de concertation (réforme des Postes et Télécommunications, commission du X^{ème} Plan en 1999) en tant que président d'une association, l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration et ses publics (ARAP), alors qu'elle regroupe principalement des fonctionnaires. Elle sera à cette époque l'une des seules associations régulièrement consultée sur les questions de réforme administrative avec l'Association de défense des usagers de l'administration, présidée par Jean-Claude Delarue. Il existe aussi quelques associations d'utilisateurs de services publics spécialisés telles que l'AFUTT pour le téléphone ou l'AFNAUT pour les transports, toutes deux dirigées pendant de longues années par d'anciens hauts fonctionnaires.

122. Cependant, la procédure consultative se renouvelle. Dans un article de la RFAP en 2011 sur l'administration consultative comme substitut ou précurseur de la démocratie administrative¹⁷⁵, je décris la « *grenellisation de l'administration consultative* » (encore un échec de ma créativité lexicale) qui vise à associer au processus de décision non plus des représentants sélectionnés mais de larges panels de citoyens, consultés par des procédés divers dont une part croissante repose sur les nouvelles technologies de la communication. Après la référence historique du débat sur la réforme des PTT conduit par Hubert Prévot en 1979, il y eut la consultation sur réforme de l'éducation nationale conduite par Claude Thélot en 2002 et, surtout, le Grenelle de l'environnement organisé du 15 juillet au 25 septembre 2007 en trois phases préalables aux décisions : travaux de groupes ; consultations des

¹⁷⁴ (29) *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?* Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011, pp.39-48.

¹⁷⁵ (29) *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?* Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011, pp.39-48.

publics ; négociations. Il a donné lieu à 17 réunions régionales¹⁷⁶, son site internet a reçu 300.000 visiteurs et 14.000 contributions. Ce dispositif sera à l'origine de deux lois majeures¹⁷⁷ et à une intéressante théorie de la concertation : le principe de la « gouvernance à cinq » : État, collectivités locales, entreprises, syndicats, associations. Dans ce dispositif, la participation des citoyens ne se substituait donc ni à la démocratie représentative, ni à la concertation avec les corps intermédiaires¹⁷⁸.

La participation des usagers

123. Ce principe de participation pourrait se traduire au moins par davantage de concertation : des comités d'usagers aux plus larges pouvoirs, des comités locaux des services publics, le renforcement de la démocratie locale... Suscitant de nombreuses réticences, ces idées généreuses trouveront peu d'applications convaincantes dans un premier temps malgré les propositions réitérées¹⁷⁹. C'est dans cette perspective que je dirige en 1988 le n° spécial de la RFAP consacré à « la maladministration »¹⁸⁰ et que j'y signe un article avec Céline Wiener « Du fatalisme au volontarisme ». Nous y notons l'absence de demandes spontanée de participation et l'intérêt de formaliser une offre de concertation qui, en l'espèce, suscitera l'intérêt et l'envie de participer. En conclusion de l'article, nous nous référons à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen pour mettre en valeur le principe qui n'est pas encore appelé « redevabilité » et qui n'est pas encore gravé dans la grande salle d'audience de la Cour des comptes. Je participe également à la rédaction d'une proposition de loi visant à créer une pyramide de conseils locaux et nationaux des services publics.¹⁸¹

124. Au niveau local, la participation n'est que faiblement encouragée. Yves Mény relève au colloque de l'IFSA de 1983, que : « *L'innovation que constitue le recours généralisé au suffrage universel ne doit pas faire oublier que les autres mécanismes de contrôle de la*

¹⁷⁶ Je participe à la réunion régionale de Sophia –Antipolis, es qualité de trésorier-payeur général, comme un des représentants de l'État.

¹⁷⁷ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle 1), JORF du 5 août 2009, texte n°2 ;Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, JORF 13 juillet 2010, texte n°1.

¹⁷⁸ Pissaloux Jean-Luc, *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, RFAP n°137-138, 2011, p.123.

¹⁷⁹ V. par exemple, les travaux réalisés avec Céline Wiener : (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp. 81-99 ; *Le citoyen et son administration*, Imprimerie Nationale, 2000.

¹⁸⁰ (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp. 81-99.

¹⁸¹ Proposition de loi du Sénateur René Regnault, enregistrée le 7 février 1989 à la présidence du Sénat et tendant à la création d'un conseil national et de conseils locaux des services publics.

société sur les détenteurs du pouvoir n'ont pas été pris en considération : référendum, auditions publiques, conseils de quartiers et, d'une façon générale, tous les modes d'exercice d'une démocratie plus directe, plus quotidienne et plus participative sont absents de la réforme ». Des initiatives participatives sont organisées et attirent l'attention (Briançon, Grenoble, Hérouville-Saint-Clair, Marq en Bareuil...). L'article 16 de la loi du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille et Lyon a prévu la création de comités d'initiative et de consultation d'arrondissement. Des comités de quartiers, des consultations informelles et diverses sont organisés.

IV) LA DÉCENTRALISATION

125. Dans le domaine de l'organisation administrative, les sciences administratives vont s'intéresser tout particulièrement au thème des jeux de pouvoir entre l'État et les collectivités territoriales : la décentralisation. Ainsi, l'Institut français des sciences administratives va organiser des rencontres sur l'organisation territoriale en Grande-Bretagne, aux États-Unis ou en Yougoslavie auxquelles je participe. Le Centre de sociologie des organisations étudie les pouvoirs locaux et montre le double rôle du corps préfectoral : représentant de l'État dans les territoires mais aussi porte-parole des intérêts locaux en symbiose avec les élus. Les grands élus commencent à se plaindre de la tutelle des préfets, des directeurs départementaux de l'équipement et des trésoriers payeurs généraux. De plus en plus de voix s'élèvent pour renforcer le niveau régional ou pour dénoncer l'émiettement communal. Les pouvoirs publics ne sont pas indifférents à ces appels et différentes mesures d'adaptation sont adoptées telle que la globalisation des prêts de la Caisse des dépôts qui préfigure celle des subventions. Il paraît encore bien audacieux de s'attaquer au modèle français de « Nation construite autour de son État » mais les outils sont disponibles et seront largement utilisés au début des années 80.

126. Les grandes lois de décentralisation de 1981-1983¹⁸² vont supprimer la tutelle préfectorale et lui substituer un système de recours juridictionnel en matière administrative et financière, faire élire, dans toutes les collectivités, l'exécutif par les assemblées élues, ériger la région en collectivité territoriale de plein exercice, organiser les premiers transferts de compétence...

¹⁸² Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF 3 mars 1982, p.730 ; Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF 9 janvier 1983, p.215.

127. Je mettrai en application cette réforme fondamentale, en tant que commissaire-adjoint de la République en 1982-1984, et je la commenterai à plusieurs reprises¹⁸³. Elle suscite bien des réticences et va bouleverser provisoirement les grands corps de l'État puis elle s'inscrira dans le paysage malgré certains volets inachevés dont j'avais fait état dès 1983: la faible incitation au regroupement communal, l'enchevêtrement des compétences, l'inadaptation des finances locales, la faible participation des citoyens... Avec Céline Wiener, nous compléterons cette analyse en 1988¹⁸⁴ : « *Si la décentralisation a été réussie, elle s'est arrêtée à mi-chemin. On s'accorde pour constater qu'elle bénéficie davantage aux notables locaux qu'aux citoyens. En outre, les administrations centrales se sont organisées pour préserver leurs pouvoirs ou même en récupérer en freinant la déconcentration et en mettant au point des techniques de recentralisation : politiques contractuelles, évocation des dossiers importants, négociations directes avec les élus, financements croisés...* ».

128. Une loi du 5 janvier 1988 « d'amélioration de la décentralisation »¹⁸⁵ n'apportera à l'édifice que des retouches marginales et dans un sens restrictif (coopération intercommunale, compétence des chambres régionales des comptes, encadrement du pouvoir financier).

129. L'approche purement juridique des réformes administratives a donc été largement renouvelée par un souci d'actions plus concrètes. Peu à peu, la gestion publique va s'enrichir de nouveaux outils, de nouveaux concepts et de nouveaux acteurs qui marqueront une nouvelle étape dans la conception des réformes.

¹⁸³(2) *Le cadre organique de l'administration*, rapport général de la commission n°2 du colloque *Administration et société*, organisé par l'Institut français des sciences administratives les 27 et 28 janvier 1983 ; (63) *La réforme des collectivités locales en France ou la décentralisation en marche*, communication au colloque *La décentralisation française et le nouveau fédéralisme américain*, organisé par le Consortium américain pour l'administration publique internationale et l'Institut français des sciences administratives à Washington, les 9 et 10 décembre 1983.

¹⁸⁴ (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, *Revue française d'administration publique*, n°45 janvier –mars 1988, pp. 81-99 ; Rondin Jacques *Le sacre des notables*, Fayard, 1985.

¹⁸⁵ Loi n° 88-13 1988 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF 6 janvier 1988, p.208

TITRE 3 : POURSUITE ET DÉCLIN DES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES

Après le début des années quatre-vingt -dix, les approches juridiques, même corrigées par les approches sociologiques, vont perdre de l'influence face à l'émergence de l'idéologie managériale portée par la mondialisation. On peut avoir l'impression d'une succession d'approches : les démarches « modernes » éclipsant les démarches « classiques ». Mais les démarches juridiques ne vont pas disparaître car elles conservent toute leur pertinence. On va assister à un prolongement des approches juridiques et sociologiques en mode mineur (chapitre premier) qui vont résister discrètement face à l'offensive de l'approche managériale émergente (chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER : LE PROLONGEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES APRÈS 1990

Les réformes normatives ne sont donc pas restées figées. Dès lors que les règles ou les institutions ont subsisté, des besoins d'adaptation se sont fait sentir et ont été satisfaits. En outre, dans plusieurs domaines de nouvelles réformes d'inspiration purement juridiques sont venus compléter l'édifice existant. Les nouveaux droits acquis par les usagers ne sont évidemment pas remis en cause et, au contraire, perfectionnés. De nouveaux droits complémentaires sont reconnus. Les simplifications administratives se poursuivent dans un mélange de permanence et d'innovations. Les réformes de l'administration territoriale et la démocratie administrative connaissent des reculs et des ajustements.

I) LE PERFECTIONNEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES

Les avancées de l'approche juridique sont consolidées par la nouvelle approche sociologique. Les droits des usagers sont mieux concrétisés, notamment celui de l'accès aux documents administratifs. De la même façon, le Défenseur des droits prolonge et renforce l'action des institutions qui l'ont précédé.

L'extension et le renforcement du droit d'accès aux documents administratifs

130. Même si le concept de transparence a été parfois contesté, les principes des grandes lois de 1978 et les institutions administratives indépendantes qu'elles ont créées ont été complétés et consolidés¹⁸⁶.

¹⁸⁶ Lasserre Bruno, Lenoir Noelle, Stirn Bernard, *La transparence administrative*, PUF, 1987 .

131. Le meilleur exemple est celui de la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs qui a été notablement aménagée en vue d'adapter ce droit devenu « classique » aux évolutions sociales et technologiques. D'abord, par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations qui a apporté de nombreuses modifications¹⁸⁷ : coordination avec la loi sur les archives pour la communication des données nominatives, coordination avec la loi sur l'informatique et les libertés pour l'accès aux documents informatisés, précisions sur la notion de documents administratifs, caractère obligatoire du recours préalable à la CADA, extension des compétences de la CADA à la communication de certains documents prévue par des textes spéciaux....., puis par une ordonnance du 6 juin 2005¹⁸⁸ (compétence de la CADA en matière de réutilisation des informations du secteur public), par la loi du 26 octobre 2005 sur l'accès aux informations relatives à l'environnement¹⁸⁹, la loi du 13 juin 2006 sur la sûreté nucléaire¹⁹⁰, la loi du 15 juillet 2008 et l'ordonnance du 29 avril 2009 relatives aux archives¹⁹¹. Le droit à l'accès aux documents administratifs sera à nouveau renforcé, notamment par la loi du 7 octobre 2016 « pour une République numérique »¹⁹² qui a pris en compte de nouvelles préoccupations techniques et économiques. La notion de documents a été ainsi étendue aux archives publiques et s'applique de plus en plus aux données, la CADA est devenue une autorité administrative indépendante, ses interventions sont mieux coordonnées avec celles de la CNIL, sa saisine est ouverte aux personnes publiques pour l'accomplissement de leurs missions de service public, le droit d'accès comprend désormais la liberté de réutilisation du contenu, les données numériques et les codes sources sont considérés comme des documents administratifs et, sauf exceptions, sont communicables de plein droit depuis le 7 octobre 2018.

132. Ce texte a été complété par la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles¹⁹³ qui prévoit la communication des codes sources et des algorithmes qui, de plus en plus fréquemment, commandent le contenu de décisions individuelles. Les

¹⁸⁷ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF 13 avril 2000, p.5646, texte n°1.

¹⁸⁸ Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation de données publiques, JORF 7 juin 2005, p.10.022, texte n°13.

¹⁸⁹ Loi n°2005-1319 du 26 octobre 2005 relative au droit de l'environnement, JORF 27 octobre 2005, p.16.929.

¹⁹⁰ Loi n°2006-686 du 13 juin 2006, relative à la transparence et à la sûreté nucléaire JORF 14 juin 2006, p.8946, texte n°2

¹⁹¹ Loi du 15 juillet 2008, JORF du 16 juillet 2008, p.11.322, texte n°2 et ordonnance n°2009-423 du 29 avril 2009, JORF 30 avril 2009, p.7.327 relatives aux archives.

¹⁹² Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF 8 octobre 2016, texte n°1 ; Dandelot Marc (2018), *Evolution et enjeux du droit d'accès aux documents administratifs depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique*, RFAP, n°165, 2018, p.127-134.

¹⁹³ Loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles JORF du 21 juin 2018, texte n°1.

administrations sont tenues de publier de façon compréhensible le détail du fonctionnement des algorithmes en principe spontanément, et à défaut, après recours à la CADA et au juge administratif. Ils devront informer expressément les destinataires des décisions de l'intervention d'un algorithme. Ainsi ont été rendus publics, les modes de calcul de la taxe d'habitation, des allocations familiales, du taux de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, des modèles économétriques de la direction générale du trésor (Saphyr, Mésange, Opale), des évaluations immobilières.

L'approfondissement des droits des usagers

133. Le thème des droits de l'utilisateur a été considérablement enrichi par la charte des services publics présentée le 18 mars 1992 et, surtout, par la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations¹⁹⁴ qui élargit le champ et le contenu des droits des usagers institués par la loi du 11 juillet 1979 et par le décret du 28 février 1983. J'ai participé, au titre du ministère des finances, à plusieurs réunions interministérielles de préparation de ce texte dont l'élaboration a commencé dès 1996. La loi, enfin votée en 2000, comprend quelques affirmations de principe : droit à l'information, obligation d'organiser un accès simple au droit et de veiller à la diffusion des textes juridiques. Elle élargit au-delà de l'État le champ des organismes tenus de respecter les obligations prévues par le décret de 1983 (obligation d'accusé réception, droit d'être entendu...). Elle consacre la levée de l'anonymat qui avait fait l'objet de multiples circulaires antérieures, régulièrement perdues de vue. Elle coordonne et précise plusieurs dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs. Elle apporte quelques retouches au statut du Médiateur de la République : consécration législative des délégués, possibilité de suggérer des réformes de sa propre initiative, communication du rapport annuel aux assemblées... Elle modifie les règles relatives aux décisions implicites de rejet (deux mois au lieu de quatre, mécanisme de décision implicite d'acceptation...). Elle consacre le dispositif des « maisons de service public ». Cette loi, dont certains articles sont d'ailleurs parfois difficilement compréhensibles pour le « citoyen lambda », comporte donc de nombreuses avancées d'ordre juridique.

¹⁹⁴ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF 13 avril 2000, p.5646, texte n°1 ; Delaunay Bénédicte, *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations*, RDP, 2000, p.1191 ; Pissaloux Jean-Luc, *Relations des citoyens avec les administrations : le changement dans la continuité*, Petites Affiches : première partie, n° 32 du 14 février 2001 (p. 4-16) ; seconde partie, n° 33 du 15 février 2001 (p. 5-14).

134. Malgré ces progrès, l'appréciation des auteurs du livre « Le citoyen et son administration »¹⁹⁵ est significative de leur frustration : « *Au total un texte « fourre-tout » et peu novateur qui montre bien que l'approche juridique de la réforme administrative est reléguée au second plan alors que le discours « managérial » sur la nouvelle gestion publique occupe le devant de la scène* ». Le grand regret qui s'exprime ainsi est le refus persistant de rassembler l'ensemble des textes relatifs aux relations entre les services publics et leurs publics dans un seul texte codifié. En 2001, dans le cadre d'un colloque international organisé par la Commission française pour l'Unesco et le Médiateur de la République¹⁹⁶, je relevais que « *il existe dans plusieurs pays européens, en Espagne, par exemple, un code de procédure administrative. En France, ce document simple, qu'on pourrait mettre dans sa poche, où les droits et les devoirs de l'usager de l'administration sont inscrits, n'existe pas* ». Ces avancées n'ont été rassemblées dans un code qu'en 2015¹⁹⁷.

135. L'extension du domaine du rescrit (réponse qui engage l'administration dès lors que les conditions de fait exposées dans la demande sont inchangées) est un autre exemple de cette lente progression des droits des administrés. L'ordonnance n°2015-728 du 10 décembre 2015 prise en application de la loi n°2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises¹⁹⁸ étend les cas de rescrit en matière de cotisations et contributions sociales, de droit du travail, de droit de la consommation et du droit de la propriété des personnes publiques. La loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018¹⁹⁹ ouvre de nouvelles applications dans les domaines des Douanes, de l'urbanisme et du droit du travail.

Le Défenseur des Droits

136. Le Défenseur des droits a été créé par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (article 71 de la Constitution) et organisé par la loi organique et une loi du 29 mars 2011²⁰⁰. Il est issu de la fusion de quatre organismes : le Médiateur de la République, la Haute Autorité

¹⁹⁵ *Le citoyen et son administration*, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000, p.46.

¹⁹⁶ (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993, p.23.

¹⁹⁷ Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013, ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 instituant un code des relations entre le public et l'administration et décret n°2015-1342 du 23 octobre 2015.

¹⁹⁸ Ordonnance n°2015-1628 du 10 décembre 2015, JORF 11 décembre 2015, p.22.852, texte n°48

¹⁹⁹ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 relative à un État au service d'une société de confiance (ESOC), JORF 11 août 2018, texte n°1.

²⁰⁰ Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, institution du (Défenseur des droits), JORF 24 juillet 2008, p.11890, texte n°2 et Loi organique n°2011-333 et loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, JORF 30 mars 2011, texte n°1 et 2.

de lutte contre les discriminations (HALDE), le Défenseur des enfants et la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Cette création simplifie les structures et renforce les droits de l'administré²⁰¹. Le Défenseur des droits, qualifié « d'autorité constitutionnelle indépendante », est nommé pour six ans renouvelables par décret en conseil des ministres. Il peut être saisi d'office ou directement par les citoyens et dispose de larges pouvoirs d'investigation et d'injonction. Ses compétences ont été ultérieurement élargies à la protection des lanceurs d'alertes²⁰². Le successeur du Médiateur de la République voit donc son champ d'intervention et ses pouvoirs renforcés mais il se situe bien dans le prolongement de l'institution initiale. André Legrand²⁰³ le situe toujours dans la catégorie des « ombusmans administratifs ». Le titulaire du poste définit sa mission dans l'esprit rappelé par ses prédécesseurs avec un peu plus de panache comme en témoigne son plus récent rapport ²⁰⁴qui résume ainsi le double rôle de l'Institution : D'une part, l'alerte : « *sismographe de la demande sociale, révélateur des craquements, des fractures d'un peuple écartelé entre la planète et le village* » ; d'autre part, la protection : « *alarme, porte-voix, témoin soucieux du déclin des droits fondamentaux et de leur inégale effectivité* ».

137. La médiation continue d'essaimer : un médiateur spécialisé a été créé au ministère de l'économie des finances et de l'industrie par un décret du 26 avril 2002²⁰⁵ et la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle²⁰⁶ a institué à titre expérimental des procédures de médiation obligatoire préalable au contentieux.

138. Dans des domaines plus spécialisés, les droits du contribuable ont été sans cesse renforcés par la jurisprudence et par la mise en œuvre des recommandations de plusieurs rapports administratifs : le conciliateur fiscal est créé en 2003, la Commission Fouquet en 2008 recommande l'extension du rescrit, en 2012 une délégation aux simplifications sera créée au sein de la DGFIP. Le droit de l'environnement se perfectionne également. Par exemple, la définition et le champ des études d'impact sont constamment complétés.

²⁰¹ RFAP, *Le Défenseur des droits, Chevallier Jacques (resp.)*, n°139, 2011 ; Chevallier Jacques, *Le Défenseur des Droits : une intégration réussie ?* RFAP, n°147, 2013, p.747.

²⁰² Loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016, JORF 10 décembre 2016, texte n°1.

²⁰³ Legrand André, *Ombudsmän nordiques et Défenseur des droits*, RFAP, n°139, 2011, p.499.

²⁰⁴ Défenseur des droits, *Rapport d'activité 2018*, mars 2019.

²⁰⁵ Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie JORF 28 avril 2002, p.7.702, texte n° 7.

²⁰⁶ Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle, JORF 19 novembre 2016, texte n°1.

II) LA POURSUITE ÉTERNELLE DES SIMPLIFICATIONS ADMINISTRATIVES

Les simplifications deviennent un élément obligé des programmes de réforme ou de modernisation de l'administration. Des trains de mesures, à l'efficacité contestée, continueront régulièrement d'être publiés. Ils seront complétés par des tentatives de gérer des « grands chantiers » de simplification dont celui de la lutte contre l'inflation normative.

Les trains de mesures

139. Les simplifications administratives ont connu des fortunes diverses mais l'effort s'est poursuivi, probablement insuffisamment pour endiguer le flux croissant de complexification²⁰⁷. En 1995, un député, Philippe Langenieux-Villard remet au Premier ministre un rapport intitulé : « *L'administration en questions : comment simplifier les relations entre l'utilisateur et l'administration ?* »²⁰⁸. L'un des trois services de réforme créé en 2003²⁰⁹ est la délégation aux usagers et aux simplifications administratives qui deviendra un service de la Direction générale de la modernisation de l'État en 2015. Elle est en charge de cette politique et met en œuvre un programme de mesures et de réduction des charges administratives qui sera suivi du programme des « 100 simplifications » (2009-2012). Le Gouvernement a désigné le 2 novembre 2010 un Commissaire à la simplification auprès du Secrétaire général du gouvernement. Il doit s'intéresser plus particulièrement aux domaines des collectivités locales et des entreprises en organisant des mesures préventives (études d'impact, modes alternatifs de régulation...) et anime un réseau de correspondants. Une circulaire du 17 février 2011²¹⁰ demande aux ministres de limiter la charge administrative supportées par les collectivités locales et les entreprises et crée une fiche d'impact qui devra être communiquées au commissaire à la simplification Un conseil de la simplification pour les entreprises est créée en 2014 à la suite du rapport Mandon qui a inventé le concept de « simplification collaborative ».²¹¹Cinq lois de simplification du droit seront votées entre 2007 et 2013²¹². Le Président de la République, François Hollande ayant annoncé le 28 mars 2013 un « choc de simplification », le gouvernement Ayraud relance, dans le cadre de la

²⁰⁷ Au cours d'un colloque sur les simplifications à Lyon en 2018, un participant a utilisé l'image très juste de la baignoire qui se remplit plus vite qu'elle ne se vide... et qui finit pas déborder !

²⁰⁸ Langenieux-Villard Philippe, *L'administration en questions : comment simplifier les relations entre l'utilisateur et l'administration ?* Rapport au Premier ministre, La documentation française, 1995.

²⁰⁹ Décret n°2003-141 du 21 février 2003, JORF 22 février 2003, p.5.231, texte n°1.

²¹⁰ Circulaire du 17 février 2011 relative aux simplifications, JORF 18 février 2011, texte n°3.

²¹¹ Mandon Thierry, *La simplification collaborative*, rapport au premier ministre, 2014 ; Décret n°2014-11 du 8 janvier créant le conseil de simplification pour les entreprises, JORF 10 janvier 2014, p.280, texte n°1.

²¹² Bartoli Annie, Jeannot Gilles, Larat Fabrice, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, RFAP, n°157, 2016, p.7-22.

modernisation de l'action publique, un vaste programme qui repose sur des « analyses d'évènements » de la vie des particuliers et des entreprises et sur de larges consultations externe et interne, en ligne et sur le terrain. La co-construction et l'expérimentation sont organisées. Deux lois visant les relations avec les citoyens (loi du 12 novembre 2013)²¹³ et les entreprises (loi du 2 janvier 2014)²¹⁴ habilitent le gouvernement à prendre des mesures de simplification. Les comités interministériels de modernisation de l'action publique publieront régulièrement des programmes de simplifications. A titre d'exemple, le CIMAP du 17 juillet 2013 se réfère à un programme pour les années 2014, 2015 et 2016 avec quatre objectifs : accélérer le développement des entreprises, faciliter la vie des particuliers, mieux protéger les territoires et alléger le travail des administrations. La méthode se veut novatrice : « transparente, collaborative et pragmatique ». Les mesures les plus importantes sont l'annonce de la règle « le silence de l'administration vaudra désormais accord ». (Le communiqué souligne cette « révolution juridique »), les orientations d'un programme pluriannuel inspiré du rapport Mandon et organisé autour des moments-clés de la vie des entreprises, diverses mesures pour les particuliers –prolongation de la validité de la carte nationale d'identité de dix à quinze ans, dossier unique de demande de logement social... ; enfin, des mesures de simplification sont présentées comme bénéficiant à l'administration elle-même : suppression de 68 commissions supplémentaires (après 100 suppressions par le CIMAP du 18 décembre 2012) et limitation du volume des circulaires ministérielles, renommées « instructions du Gouvernement » à cinq pages maximum. L'effort sera poursuivi et fait l'objet de points réguliers. Par exemple, au conseil des ministres du 1er juin 2015, l'effet total du choc de simplification est estimé à 11Md€ pour 2017 ; 275 mesures pour les entreprises et 46 pour les particuliers sont considérés comme effectives. Le secrétaire d'État annonce 50 mesures nouvelles pour les entreprises et 40 pour les particuliers. Même exercice au conseil des ministres du 3 février 2016 qui annonce des mesures nouvelles : 90 pour les entreprises et 80 pour les particuliers. Un document synthétique d'octobre 2016 présente le bilan des démarches de simplification : 415 mesures pour les entreprises proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises et 211 mesures pour les particuliers préparées par des enquêtes, des consultations en ligne ou des ateliers avec les usagers.

²¹³ Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 d'habilitation du Gouvernement pour simplifier les relations entre les citoyens et l'administration simplification citoyens, JORF 13 novembre 2013, texte n°1 ; Pissaloux Jean-Luc, *La loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit*, La revue du Trésor, janvier 2004, p.9.

²¹⁴ Loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 d'habilitation du Gouvernement pour simplifier la vie des entreprises, JORF 3 janvier 2014, p.50, texte n°1.

140. Dans sa circulaire du 26 septembre 2017 relative au plan « Action publique 2022 »²¹⁵, le Premier ministre annonce un chantier transversal sur « les simplifications administratives et la qualité du service rendu ». Des plans de simplification systématique sont demandés aux ministres²¹⁶. Les programmes des deux premiers comités interministériels comportent un inévitable volet « simplifications ». La loi du n°2018-727 du 10 août 2018 relative à un État au service d'une société de confiance²¹⁷ comprend un important volet relatif à la simplification normative. Ces dispositifs sont très proches des trains de simplifications des années soixante-dix avec cependant, outre les dispositions normatives, des éléments de gestion plus développés : concertation, prévention et mesure de la complexité, recherches d'alternatives à la réglementation²¹⁸.

Les chantiers nouveaux

141. Certains thèmes particuliers ont donné lieu à des développements importants et parfois forts complexes. Ainsi le Commissariat à la réforme de l'État lance en 1996 une opération de recensement, de suppression et d'allègement des régimes d'autorisations préalables²¹⁹ puis, en 1997, une autre -extrêmement lourde- de déconcentrations des décisions individuelles²²⁰ portant sur 150 mesures. D'autres initiatives originales ont été lancées avec des succès mitigés : telles que la règle « le silence vaut acceptation » posée par la loi d'habilitation du 12 novembre 2013 qui a dû faire l'objet de très longues listes d'exceptions²²¹ (2400 exceptions dans 14 décrets publiés au JO du 1^{er} novembre 2014) ou le « droit à l'erreur » qui fait l'objet de la loi du 17 août 2018 « pour un État au service d'une société de confiance »²²².

²¹⁵ Circulaire du Premier ministre n°5968/ sg du 26 septembre 2017 « Action publique 2022 ».

²¹⁶ Circulaire du Premier ministre n°5991/sg du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures.

²¹⁷ Loi n°2018-727 du 10 août 2018 relative à un État au service d'une société de confiance (ESOC), JORF 11 août 2018, texte n°1.

²¹⁸ Du Marais Bertrand, Simplifier le droit : du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique ?, RFAP n°157, 2016, p.183.

²¹⁹ Circulaire du 15 mai 1996 relative à la réduction du nombre d'autorisations et de déclarations préalables, JORF 29 mai 1996 p.7922.

²²⁰ Décret n°97-34 du 15 janvier 1997, relatif à a déconcentration des décisions individuelles, JORF 18 janvier 1997, p.920 ; circulaire du 7 mars 1997 relative à la déconcentration des décisions individuelles, JORF du 13 mars 1997, p.39.005 ; décrets du 19 décembre 1997 et du 24 décembre 1997 portant dérogations au décret n°97-34 du 15 janvier 1997 ; circulaire du 24 décembre 1997 relative à la déconcentration des décisions individuelles, JORF 27 décembre 1997, p.46.005.

²²¹ Décrets n° 2014-1263 à 2014-1308 du 23 octobre 2014 portant exceptions à la règle « le silence vaut accord », JORF du 1^{er} novembre 2014, textes n°1 à 87.

²²² Loi n°2018-727 du 10 août 2018 relative à un État au service d'une société de confiance (ESOC), JORF 11 août 2018, texte n°1 ; v. (83) Quarante ans de simplifications au ministère des finances : d'une approche juridique à une approche managériale, colloque *La simplification normative et administrative : état des lieux, enjeux et perspectives*, organisé par Jean-Luc Pissaloux à l'IEP de Lyon, le 12 octobre 2018.

142. Cette loi modifie le code des relations entre l'administration et les usagers sur de nombreux points. Elle pose des principes dont certains présentent une formulation originale : association des personnes intéressées, présomption de bonne foi, principe de simplicité, systématisation des évaluations, proximité territoriale, dématérialisation de toutes les procédures en 2022, utilisation prioritaire des informations déjà détenus par l'administration. Elle comporte des dispositifs originaux : le droit à rectification en cas d'erreur commise de bonne foi et pour la première fois, le droit au contrôle sur demande dont les conclusions sont opposables à l'administration, l'atténuation des pénalités de retard en cas de rectification spontanée ou à la première demande, l'extension des procédures de rescrit à de nouveaux domaines (douanes, urbanisme, droit du travail), le développement du recours à la transaction et à la médiation. Différentes expérimentations sont prévues : « référent unique », guichet unique pour la politique de la ville, limitation de la durée des contrôles des petites entreprises, simplifications dans des domaines divers : permis de faire en matière de construction, allègement des enquêtes publiques....

La lutte contre l'inflation normative

143. La lutte contre l'inflation normative est poursuivie avec constance et toujours avec une certaine inefficacité²²³. La mesure est toujours imprécise bien que le 17 janvier 2006, la création d'un indicateur du coût des procédures ou de la complexité des démarches administratives ait été annoncé. Selon l'OCDE et la Commission européenne, 400.000 textes sont en vigueur en France et génèrent un coût de 60 Md€. De nombreux textes sont intervenus : circulaires du 26 juillet 1995²²⁴, du 21 novembre 1995²²⁵ et du 26 janvier 1998²²⁶ relative aux études d'impact des projets de lois et de décrets en Conseil d'État, loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 prise pour l'application de l'article 39 de la Constitution²²⁷ qui définit précisément les études d'impact des projets de loi, circulaires des 26 août 2003²²⁸ et

²²³ Lamarque Danièle, *Contrôle et évaluation de la gestion publique-Enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016 ; Politiques et management public (PMP), *L'analyse d'impact de la réglementation au défi de sa mise en œuvre*, Gibert Patrick et Lamarque Danièle (édit.) ; vol.35/3-4, juillet-décembre 2018.

²²⁴ Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, JORF 28 juillet 1995, p.11217.

²²⁵ Circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact des projets de loi et décrets en Conseil d'État, JORF 1^{er} décembre 1995, p.17.566.

²²⁶ Circulaire du 26 janvier 1998 relative aux études d'impact des projets de loi et des décrets en Conseil d'État, JORF 6 février 1998, p.1912.

²²⁷ Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application de l'article 39 de la Constitution relatif aux études d'impact des textes législatifs, JORF 16 avril 2009, p.6528, texte n°1.

²²⁸ Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, JORF 29 août 2003, p.14.720, texte n°1.

30 septembre 2003²²⁹ relative à la maîtrise de l'inflation normative, circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire concernant les collectivités territoriales, circulaire du 17 février 2011²³⁰ concernant les entreprises et les collectivités territoriales. Ce secteur est le plus sensible. Il fait l'objet de plusieurs rapports du Sénat.²³¹ Une mission de lutte contre l'inflation normative, sur la simplification du stock des normes en vigueur et sur la gestion du flux des nouvelles règles a été confiée à MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard par le premier CIMAP du 18 décembre 2012. La Commission consultative d'évaluation des normes, créée en 2007 auprès du Comité des finances locales, a été transformée par la loi du 17 octobre 2013 en Conseil national d'évaluation des normes²³². Deux circulaires du 17 juillet 2013²³³ organisent à nouveau l'évaluation préalable des textes réglementaires et instaure un « gel » par application de la règle « une suppression gage la création d'un nouveau texte ». Une circulaire du 12 octobre 2015²³⁴ précise une fois de plus l'obligation et le champ des études d'impact préalables à l'édiction de normes ayant un impact significatif sur les particuliers, les entreprises, les collectivités territoriales et les services déconcentrés. D'autres circulaires prescrivent des fiches d'impact des normes sur l'égalité entre les femmes et les hommes ou sur la jeunesse. ainsi que les « tests PME ». Le Conseil d'État dans son rapport de 2016 sur « la simplification et la qualité du droit »²³⁵ constate que, depuis 25 ans, les mesures prises n'ont pas permis d'améliorer la qualité du droit. Il formule de nouvelles propositions pour « maîtriser l'emballage de la production normative », notamment en améliorant les dispositifs d'études d'impact et d'évaluations. Après 2017, le sujet sera repris par le nouveau gouvernement : une circulaire du 26 juillet 2017 du Premier ministre relative à la maîtrise des textes réglementaires et à leur impact²³⁶ pose quatre règles : toute nouvelle norme réglementaire doit se traduire par la suppression ou, subsidiairement, par la simplification de deux normes équivalentes dans le même domaine (règle des 2 pour 1), les études d'impact doivent être intensifiées et améliorées, la transposition des directives

²²⁹ Circulaire du 30 septembre 2013 relative à la qualité de la réglementation, JORF du 2 octobre 2013, p.16824.

²³⁰ Circulaire du 17 février 2011 relative aux simplifications, JORF 18 février 2011, texte n°3.

²³¹ Rapport du Sénateur Claude Bélot, n°317 (2010-2011), *la maladie de la norme ; La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, rapport au Président de la République du Sénateur Eric Doligé, la Documentation française, 16 juin 2011.

²³² Loi n°2013-911 du 17 octobre 2013, créant le conseil national d'évaluation des normes, JORF 18 octobre, p.17.147, texte n°1.

²³³ Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés, JORF 18 juillet 2013, p.11.993, texte n°1 et circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation, JORF, 18 juillet 2013, p.11993, texte n°2.

²³⁴ Circulaire du 12 octobre 2015 n°5817/sg relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit.

²³⁵ Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, 2016 ; Conseil d'État, *Mesurer l'inflation normative*, 2018.

²³⁶ Circulaire du Premier ministre n°5953/sg 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des textes réglementaires et à leur impact.

européennes doit être limitée à ce qui est juridiquement nécessaire, les projets de loi ne doivent contenir que des dispositions normatives. Une circulaire du 24 octobre 2017²³⁷ applique la règle du 1 pour 1 à la création de commissions consultatives. Une circulaire du 12 janvier 2018 relative la simplification du droit et des procédures²³⁸ en vigueur lance un chantier « simplification et qualité du droit » et demande à chaque ministre d'établir un plan de simplification. Un décret du 12 septembre 2018²³⁹ applique la règle du 2 pour 1 aux commissions consultatives. Le Secrétariat général du Gouvernement publie des indicateurs de suivi de l'activité normative²⁴⁰. Ils enregistrent de très modestes progrès. En 2018, 45 lois ont été promulguées (36 en 2017) ; 1.217 décrets réglementaires ont été publiés (1.769 en 2017) ; 1.305 circulaires ont été enregistrées par Légifrance (1.139). Au total, sont en vigueur, 84.619 articles législatifs et 233.048 articles réglementaires.

144. L'accumulation des institutions, des mesures, des rappels démontre les limites de cet exercice²⁴¹. Malgré une évolution d'une approche purement juridique vers une approche plus gestionnaire des simplifications, relevée par Annie Bartoli²⁴² et illustrée dans ma communication au colloque de Lyon en 2018²⁴³, les complications ne font que croître. L'objection selon laquelle cet échec des simplifications n'est que le reflet d'une complexification croissante de la société ne me paraît pas justifier un renoncement. Dans mon rapport à l'Unesco²⁴⁴, j'ai pris acte de l'évolution des mentalités sur ce sujet et tente de dépasser l'opposition entre la complexité et les efforts de simplification : « *La complexité des administrations modernes, qui n'est qu'un reflet de la complexité des sociétés contemporaines, est dans une marge mesure inéluctable* »...mais « *c'est à l'administration de gérer ses propres complexités et, dans la mesure du possible, de se présenter de la manière la plus accessible aux administrés* ». Il me semble qu'il faut encore aller plus loin dans une optique gestionnaire en développant des mesures préventives plutôt que de mettre en

²³⁷ Circulaire du Premier ministre n°5975 /sg du 24 octobre 2017 relative aux procédures consultatives.

²³⁸ circulaire n°5991/sg du 12 janvier 2018 relative la simplification du droit et des procédures.

²³⁹ Décret n°2018-785 du 12 septembre 2018 suppression de commissions consultatives, JORF 13 septembre 2018, texte n°1 et circulaire n°6°38/sg du même jour.

²⁴⁰ Publié sur les sites Légifrance et Vie Publique : <https://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/activite-normative-2018-vers-meilleure-maitrise-production-normes.html>

²⁴¹ Perroud Thomas, Les études d'impact dans l'administration publique française : perspective critique et propositions, in PMP, vol.3-4, juillet-décembre 2008, p.215-242 ; Degron Robin, L'inflation normative et ses conséquences financières en France, maladie bénigne ou symptôme d'une maladie systémique de l'État ?, G&FP, n°1/2-2014, p.4.

²⁴² Bartoli Annie, Jeannot Gilles, Larat Fabrice, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, RFAP, n°157, 2016, p.7-22.

²⁴³ (83) *Quarante ans de simplifications au ministère des finances : d'une approche juridique à une approche managériale*, colloque *La simplification normative et administrative : état des lieux, enjeux et perspectives*, organisé par l'IEP de Lyon, le 12 octobre 2018.

²⁴⁴ (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993, p.22.

valeur des simplifications curatives *a posteriori* : suppression de formalités²⁴⁵, droit souple, définitions d'objectifs plutôt que de procédures, plus large autonomie laissée aux services...Ainsi la Commission Efficacité de l'État du X^e Plan a esquissé le concept de droit-cadre²⁴⁶ : « *La règle doit désormais encadrer l'action et non prescrire les moindres décisions. Un droit nouveau doit ainsi, avec de nouvelles règles budgétaires et comptables, faire passer l'administration « de l'État de procédure à l'État de responsabilité »* ». La Commission déduit de cette orientation plusieurs recommandations : accélérer et étendre la codification, plafonner le nombre de circulaires émises au sein de l'exécutif et, ce qui est plus original, mettre en œuvre « *une conception nouvelle du droit qui pourrait se traduire par des textes formulant des objectifs et des notions plus que des prescriptions et des procédures et donnant une plus grande marge d'autonomie aux acteurs* » : un droit cadre, plus explicite sur les objectifs, laissant plus de marge de manœuvre au niveau de l'exécution et dont l'application est évaluée et, si nécessaire, infléchie. En 2018, à Lyon, je conclus qu'il faudrait passer « *de l'impossible gestion des complications au management de la simplicité* ». Le développement de l'administration numérique va assez largement renouveler le sujet. En attendant, d'autres mesures visent à améliorer les relations avec les usagers.

III) DE NOUVELLES ATTENTIONS À LA SITUATION CONCRÈTE DES USAGERS :

Le thème de l'accès aux services publics est typique de la meilleure prise en compte des situations concrètes des usagers. Les services s'approprient de plus en plus les démarches de modernisation, ce qui se traduit par des programmes sectoriels.

Un sujet très concret : l'accès aux services publics

145. L'amélioration de l'accueil des usagers est devenu un thème banal après les années quatre-vingt. Toutefois, un ministre chargé des réformes administratives cherchant une idée originale, peu coûteuse et acceptable par les syndicats, proclamera l'année 1995 « l'année de l'accueil ». En revanche, le sujet de la présence des services publics sur le territoire notamment en milieu rural (qui a toujours plus intéressé les pouvoirs publics que les banlieues et les zones péri-urbaines) devient plus sensible.

²⁴⁵ L'exemple de la déclaration des revenus dont on annonce une possible suppression pour un grand nombre de contribuables dans le prolongement du prélèvement à la source mériterait d'être suivi.

²⁴⁶ Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989.

146. Le sujet de la coordination de l'organisation et de l'implantation des services publics par les préfets, qui avait donné lieu à la création de commissions locales ad hoc par la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 est remis au goût du jour par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995²⁴⁷.

147. Le thème de l'accès aux services publics, avec la mise en forme de guichets polyvalents en milieu rural et en banlieue, a lentement cheminé pour parvenir à la conception des maisons de services publics à laquelle j'ai contribué en tant que conseiller du ministre d'État de la ville et de l'aménagement du territoire en 1992. Le principe d'un service d'accueil de proximité, polyvalent, cofinancé par plusieurs partenaires et piloté par un comité pluriel a été expérimenté depuis les années quatre-vingt sous diverses appellations : points publics, point accueil services, points d'information multiservices, relais de service public, maisons de service public, maisons de services au public... J'ai toujours encouragé ce type d'initiative²⁴⁸ tout en déplorant la multiplicité des dispositifs, la préférence pour le béton plutôt que pour les réseaux et le faible entrain des ministères (notamment celui des finances) pour y contribuer effectivement. Le Commissariat à la réforme de l'État s'y intéressera en 1996. La loi du 12 avril 2000²⁴⁹ donne une consécration législative à ces maisons de service public. L'objectif de 200 de ces « maisons » sera fixé pour 2013, puis 1000 pour 2016, puis en 2000 en 2020.

148. L'accès aux services publics comporte aussi un volet culturel. Dans le cadre d'une réflexion sur « Illettrisme et complexité des administrations contemporaines » en 1991²⁵⁰, j'évoque la question du langage administratif en des termes volontairement provocateurs : « *Finally, qui est illettré ? Est-ce que ce sont les personnes qui écrivent les textes dans un jargon incompréhensible ou les personnes qui ont du mal à les lire ? Je crois que les torts sont largement partagés* ». Le Gouvernement a d'ailleurs créé en 2001 un éphémère Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif !²⁵¹

²⁴⁷ Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne, JORF 10 janvier 1985, p.320 ; Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT), JORF 5 février 1995, p. 1973.

²⁴⁸ En 2007, j'ai créé dans les Alpes-Maritimes des « points –proxi Trésor » intégrés dans des services polyvalents implantés dans des anciennes perceptions. L'intérêt de ce type d'implantation sera reconnu par la DGFIP... en 2019.

²⁴⁹ Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 27, JORF 13 avril 2000, p.5646, texte n°1.

²⁵⁰ (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993.

²⁵¹ Arrêté du 2 juillet 2001 relatif au comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (COSLA), JORF du 3 juillet p.10.624, texte n°23 dont étaient membres Bernard Pivot, Alain Rey et Pierre Perret. Dans les années quatre-vingt,

149. Dans des articles sur la place des services publics dans la politique de la Ville en 1993 et 1994²⁵², je démontre que la notion de proximité est plus complexe qu'il n'y paraît : « *L'accessibilité n'est pas essentiellement fonction de la localisation et de la signalétique. Le langage, l'accueil, l'écoute, la rapidité de traitement des dossiers, la pertinence des réponses sont plus importants pour les habitants que la distance à parcourir* ». Le thème est régulièrement repris tout au long de la période sous diverses formes, notamment celle de l'implantation des services au contact du public et celle des points d'accueil de proximité. Par exemple, une circulaire du Premier ministre du 5 novembre 2015²⁵³ rappelle une nouvelle fois le rôle des préfets de département pour organiser la concertation et l'adaptation des réseaux locaux de services publics

150. Une volonté politique, un peu d'intelligence et l'appui des techniques numériques pourraient renouveler ce sujet de la présence des services publics dans les territoires. Le 15 décembre 2017, le Premier ministre a lancé une opération originale dans le département du Lot²⁵⁴ pour inciter les agents de l'État, des collectivités territoriales et des services au public à concevoir et à tester des expérimentations de nouveaux services aux publics s'appuyant sur la mutualisation et des dispositifs numériques. Cinq expérimentations ont été définies : l'agent polyvalent, qui dispose d'un bureau numérique qui lui permet de répondre aux usagers, de les prendre en charge ou de les orienter ; le car des services de proximité ; le partage de données entre services sociaux ; les experts de pôle emploi en mission « ressources humaines » dans les petites entreprises ; la plateforme d'offre de mobilité solidaire. Elles ne sont pas sans rappeler les expérimentations des Cicom ou celles des opérations Administration à votre service avec le numérique en plus. On ne peut que leur souhaiter un plein succès et une généralisation progressive. Un rapport de la Cour des comptes de février 2019 recommande notamment un renforcement des maisons de services au public par une professionnalisation de leurs agents, une contractualisation de leurs financements et un élargissement du partenariat des services représentés. Ces orientations

l'Arap puis la DGRP avaient organisé des cours de « lisibilité des textes administratifs » à l'intention des hauts fonctionnaires.

²⁵² (18) *Le quartier, lieu de renouveau du service public ?*, Les Echos de la Fonction publique, n°167, mars-avril 1993, pp.10-11 ; (19) *Des services publics pour les quartiers*, n° spécial *La politique de la ville, 1. les enjeux*, Après-Demain, n°358, novembre 1993, pp.18-21 ; (20) *La place des services publics dans la politique de la ville*, Revue française d'administration publique, n°71, juillet-septembre 1994, pp.395-406.

Circulaire du 5 novembre 2015 n°5823/sg relative à l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires.

²⁵³ Circulaire du 5 novembre 2015 n°5823/sg relative à l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires.

²⁵⁴ <https://www.modernisation.gouv.fr/mots-cle/cahors>

ont été récemment prises en compte par le Gouvernement qui prévoit en outre d'augmenter le nombre de ces maisons de services de 1100 à 2000.

Des approches sectorielles

151. Des approches sectorielles ont consisté à poursuivre une politique déterminée de modernisation dans certaines grandes organisations en s'inscrivant, le cas échéant, dans les grandes modes de réformes. Le ministère de l'équipement sous l'impulsion de Serge Vallemont²⁵⁵ et le ministère de la défense en offrent de bonnes illustrations. Au ministère des finances, malgré les efforts de la direction de la communication et de la direction du personnel et de la modernisation de l'administration, devenues en 1993 communes aux secteurs de l'économie, des finances et de l'industrie, puis du Secrétaire général, recréé en 1999, l'effort a été plutôt discontinu. Il a été cependant repris peu à peu par les directions techniques (Trésor, impôts..) qui se sont dotées de leurs propres équipes et de leurs propres programmes de communication, de simplification, de management.

IV) LA PARTICIPATION DES CITOYENS

152. Le thème de la nouvelle citoyenneté induit des progrès réels mais limités de la démocratie administrative. Par exemple, la loi du 27 février 2002²⁵⁶ relative à la démocratie de proximité inscrit dans les textes plusieurs avancées concrètes de la démocratie locale : commissions extra-municipales, comités de quartier et référendum communal dans des conditions assez restrictives qui laisse l'initiative au maire ou au tiers des membres du conseil municipal dans les villes de plus de 3500 habitants. Par ailleurs, l'élargissement des consultations préalables à de grandes réformes inauguré par le « Grenelle de l'environnement » est poursuivi dans de nombreux domaines par diverses initiatives (budgets participatifs, ateliers citoyens)²⁵⁷.

153. La réforme constitutionnelle de 2003 a organisé des droits de pétition et de référendum local. La réforme constitutionnelle de 2008 et la loi organique du 6 décembre

²⁵⁵ Vallemont Serge, *Moderniser l'administration-Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Nathan, 1992.

²⁵⁶ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF 28 février 2002, p.3801, texte n°1.

²⁵⁷ Je décris les premières de ces initiatives dans une communication (29) *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?* Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011, pp.39-48 au colloque *Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens*, organisé par l'ENA, la RFAP et le Pôle européen d'administration publique à Strasbourg les 19 et 20 mars 2010.

2013 ont organisé le référendum d'initiative partagée dans des conditions tellement restrictive qu'aucune application n'est parvenue aux termes de la procédure qui exige l'accord d'un cinquième des parlementaires et d'un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales.

154. En-deçà de ces réformes générales, le domaine de l'environnement ouvre la voie. En 1998, je participe à un travail de grande ampleur conduit par le Conseil général des Ponts et Chaussées qui fera apparaître que le ministère de l'équipement a des « usagers » qui s'ignorent et qu'il ignore, notamment les automobilistes²⁵⁸. Des politiques publiques spécifiques seront issues de ces travaux. Plus généralement, comme le souligne Jean-Luc Pissaloux²⁵⁹ : « *Surtout à partir des années quatre-vingt-dix, le domaine de l'environnement a joué un rôle d'avant-garde dans le droit de l'information et de la participation des citoyens* ». Les procédés classiques de l'enquête publique et de la concertation ont en effet été développés dans le droit de l'environnement notamment avec la loi n°95-101 du 2 février 1995 dite loi Barnier²⁶⁰, puis avec la Charte de l'environnement édictée par la loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005²⁶¹. La loi Barnier a notamment institué la procédure très novatrice du débat public et a créé pour l'animer la Commission nationale du débat public (CNDP) destiné à permettre l'information et l'expression des citoyens en amont des projets d'aménagement ayant une incidence forte sur l'environnement ou l'aménagement du territoire²⁶². Ce dispositif sera progressivement perfectionné par la loi du 27 février 2002²⁶³, suivie d'un décret du 22 octobre 2002, en élargissant la composition et le champ d'intervention de la CNDP qualifiée d'autorité administrative indépendante. Le Grenelle de l'environnement n'a pas été seulement un nouveau mode participatif d'élaboration des réformes, il a produit effectivement un corpus de règles nouvelles qui vont améliorer, approfondir et perfectionner les dispositifs existants. En particulier, la loi n°2010-788 du 10 juillet 2010 dite loi Grenelle 2²⁶⁴, et son décret d'application du 29 décembre 2011, ont complété les normes relatives aux études d'impact, aux enquêtes publiques et au débat public sur de multiples points tels que le rôle des commissaires enquêteurs, la publicité des

²⁵⁸ Quin Claude (dir.), *L'amélioration des relations entre l'administration de l'équipement et ses usagers*, La documentation française, 1995.

²⁵⁹ Pissaloux Jean-Luc, *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, RFAP n°137-138, 2011, p.123.

²⁶⁰ Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, JORF 3 février 1995, p.1840.

²⁶¹ Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF 2 mars 2005, p.3697 .

²⁶² Pissaloux Jean-Luc, *Le renouveau du débat public*, La Revue du trésor, juillet 2003, p.419.

²⁶³ Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF 28 février 2002, p.3801, texte n°1

²⁶⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, JORF 13 juillet 2010, texte n°1.

enquêtes, la composition de la Commission nationale du débat public, le suivi des débats publics...En revanche, une ordonnance du 3 août 2016 ont modifié les règles d'études d'impact, d'évaluations préalable des projets et d'enquêtes publiques dans un sens restrictif²⁶⁵.

V) L'ADMINISTRATION TERRITORIALE

155. La déconcentration et la décentralisation ont continué d'être adaptées. La loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République²⁶⁶ pose pour la première fois le principe selon lequel l'administration locale est le droit commun de l'organisation puisque sont réservées à l'administration centrale : « *les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial* ». Elle comporte d'importantes dispositions relatives à la coopération intercommunale et la participation des habitants à la vie locale .Le décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration²⁶⁷ rassemble l'essentiel des textes réglementaires relatifs l'administration territoriale, il rappelle le rôle de coordination des préfets, ouvre la possibilité d'organiser des pôles de compétence, définit la mission principale de chaque échelon.

156. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires du 4 février 1995²⁶⁸ (loi Pasqua) contient des ajustements divers concernant les administrations de l'État ou les collectivités locales: institutionnalisation des pays, coopération intercommunale, péréquation. Elle sera complétée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires du 25 juin 1999²⁶⁹ (loi Voynet).

157. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 proclame le caractère décentralisée de la République et apporte quelques précisions juridiques. Elle substitue l'expression

²⁶⁵ Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 réformant les procédures d'information et de participation en matière d'environnement, JORF 5 août 2016, texte n°14. Dans un article récent Corinne Lepage a dénoncé diverses régressions avérées ou envisagées dans ces domaines des études d'impact, des enquêtes publiques et du débat public. « la France en régression démocratique, Le Monde du 22 février 2019.Cette critique est reprise par un collectif de juristes ; Le Monde 26 juin 2019.

²⁶⁶ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF 8 février 1992, p.2064.

²⁶⁷ Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF 4 juillet 1992, p.8898.

²⁶⁸ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT, dite Loi Pasqua), JORF 5 février 1995, p.1973.

²⁶⁹ Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet), JORF 29 juin 1999, p.9.515.

« collectivités territoriales » à celle de « collectivités locales », précise le concept de libre administration, organise des procédures de démocratie locale²⁷⁰.

158. Un très important décret du 29 avril 2004²⁷¹ a renforcé les pouvoirs du préfet de région chargé désormais « *d'animer et de coordonner l'action des préfets de départements* ». Un décret du 5 octobre 2004²⁷² a organisé les administrations de l'État par pôles pour renforcer la logique horizontale au profit des préfets sans remettre en cause la logique verticale des relations des ministères avec leurs services déconcentrés. Un décret du 14 octobre 2004²⁷³ prévoit la mise en place de délégations de gestion pour favoriser l'interministérialité.

159. La deuxième étape de la décentralisation en 2004²⁷⁴ a eu pour but de clarifier l'enchevêtrement des compétences sans y parvenir.

160. Comme l'a relevé Jacques Caillosse²⁷⁵, le passage de la notion de déconcentration à celle d'administration territoriale de l'État n'est pas sans signification, d'une part, elle « met en scène » le rôle (et les « ruses ») de l'État dans les territoires, d'autre part, elle indique que la réforme ne porte pas seulement sur la répartition juridique des pouvoirs mais peut concerner également les structure des administrations, leur champ d'activité par rapport au secteur privé, leurs modes de gestion....

161. Dans les années quatre-vingt-dix, j'ai vécu très concrètement, dans de multiples réunions interministérielles, les conflits de pouvoir triangulaires entre les ministères : intérieur, finances et ministères techniques qu'a théorisés Philippe Bezes²⁷⁶. Sur la période étudiée, c'est incontestablement l'intérieur qui, avec ténacité et très progressivement, a reconquis le terrain perdu en 1981. Ce rétablissement du corps préfectoral après le séisme de la décentralisation est un remarquable exemple du dépassement d'une approche purement juridique par une approche « sociologique » qui fait du préfet un « animateur » et un « coordinateur » d'un ensemble toujours plus large de services de l'État. J'essaierais de

²⁷⁰ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF 29 mars 2003 p.5568.

²⁷¹ Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, JORF 30 avril 2004, p.7755, texte n°6.

²⁷² Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux des services de l'État, JORF 6 octobre 2004 p.17.080, texte n°26.

²⁷³ Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif aux délégations de gestion, JORF 15 octobre 2004, p.17.560, texte n°1.

²⁷⁴ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF 17 août 2004, p.14.546, texte n°1.

²⁷⁵ Caillosse Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, 2009.

²⁷⁶ Bezes Philippe, *réinventer l'État, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.

mon côté, une théorie de cette nouvelle architecture des pouvoirs locaux à l'occasion d'une communication à une rencontre du Groupement européen d'administration publique (GEAP) à Spire en 2014 sur « l'administration en réseau »²⁷⁷, concept intéressant et novateur mais encore peu adapté à l'organisation pyramidale des pouvoirs en France.

Pendant que les approches juridiques se prolongent et se perfectionnent, on assiste à une montée progressive et inéluctable des approches managériales d'inspiration anglo-saxonne.

CHAPITRE SECOND : DES RÉFORMES PRÉ- MANAGÉRIALES

Malgré la résistance, ou au moins les réticences des juristes, les techniques d'organisation et méthodes, de coût et rendement des services publics et de la RCB ont été les précurseurs. Ensuite, les politiques de communication et d'informatisation ont préparé l'émergence du management public.

I) LA CONCURRENCE DES APPROCHES

Au cours des années quatre-vingt, les limites des approches juridiques commencent à apparaître et de nouvelles sources d'inspiration viennent les concurrencer. Malgré la résistance des juristes, la notion de « client » émerge dans la sphère publique.

La résistance des juristes

162. Le colloque de l'IFSA de 1983²⁷⁸ met bien en évidence les questions que posent l'émergence du management public aux juristes et leurs réticences à cet égard. Tous les articles et débats consacrés au thème de « l'efficacité sociale » de l'administration montrent les progrès rapides des techniques de management puis une certaine désillusion qui renforce les préventions des juristes. Ainsi, l'article synthétique de Céline Wiener et Jacques Ménier²⁷⁹ rappelle que « *l'efficacité n'est pas une préoccupation nouvelle. La modernisation de la gestion administrative a été très en vogue depuis 15 ans, autour de la RCB, du management public ou de notions plus incertaines comme méthodes ou techniques modernes de gestion... Aujourd'hui les expériences sont moins nombreuses, le scepticisme l'emporte, tout ce mouvement d'innovation est en crise, dans le privé comme le public*

²⁷⁷ (48) *Le DRFiP et le réseau des administrations régionales : de l'autorité au partenariat*, *Gestion & Finances publiques*, n°5-6, mai-juin 2015, pp.107-112, pp.107-112.

²⁷⁸ Institut français des sciences administratives, colloque *Administration et société*, RFAP, n°26, avril-juin 1983.

²⁷⁹ Institut français des sciences administratives, colloque *Administration et société*, RFAP, n°26, avril-juin 1983p.245.

d'ailleurs... » et plus loin : « Sans pousser trop loin l'opposition public-privé, qui n'est pas aussi radicale que la tradition juridique l'enseigne, il faut admettre que l'efficacité de l'administration ne peut se réduire à la recherche de la rentabilité financière ...Il ne faudrait pas, pour autant, considérer le management comme un modèle, ou, en tous cas comme celui qui conviendrait dans le contexte actuel... ». Dans un article de Pouvoirs locaux en 1991²⁸⁰, je note à propos de la modernisation de la gestion publique : « Mais, à ce stade les réticences sont sérieuses et parfois fondées. Tout le monde est aujourd'hui d'accord pour moderniser la gestion publique. Mais ne risque-t-on pas en poursuivant le mouvement de perdre l'essence même du service public ou les spécificités bénéfiques du modèle français d'administration ? ».

163. Romain Laufer au cours des débats du colloque de l'IFSA en 1983²⁸¹ donne une explication plausible de ces réserves : « Le management public est toujours en porte à faux car il témoigne d'une crise de légitimité. Dans un contexte marqué par l'idéologie libérale, il gêne précisément parce qu'il est « public » ; et dans un contexte marqué par l'idéologie socialiste, il gêne parce qu'il est management ».

164. Jacques Caillousse²⁸² a également fait état de la résistance des juristes ou même de leur résilience qui a eu un effet certain. Il observe que « la référence au management a fini par fournir une sorte de code commun à l'ensemble des programmes de réforme de l'État » mais ne pense pas que ce soit « une raison suffisante pour penser le management public contre le droit ».

L'émergence du « client »

165. Après la vogue du citoyen, vient celle du client portée par la recherche de transposition des outils de l'entreprise à la gestion de l'administration. Au colloque de l'IFSA de 1997, Didier Truchet²⁸³, après avoir rejeté vigoureusement, le concept de citoyen propose de retenir celui de « client ».

²⁸⁰ (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

²⁸¹ Institut français des sciences administratives, colloque *Administration et société*, RFAP, n°26, avril-juin 1983.

²⁸² Caillousse Jacques, *Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État*, RFAP, n°105/106, 2003, p.121-134.

²⁸³ Truchet Didier, *Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ?*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.23.

166. Le mot est utilisé avec précautions et guillemets et il est toujours contesté. Dans l'article écrit avec Céline Wiener en 1988²⁸⁴, nous indiquons que : « *le public de chaque administration relève successivement ou simultanément de la catégorie des administrés, des usagers-clients ou des citoyens* » en prenant l'exemple de l'abonné du téléphone et du justiciable. En 1992, dans un article paru dans « Informations sociales », j'essaie de définir la spécificité de la situation de l'utilisateur des services publics : « *L'utilisateur des services publics-tout particulièrement celui des services sociaux- n'est pas exactement dans la position du client. Il n'a guère de latitude pour choisir son interlocuteur administratif et il ne paie pas la prestation publique en fonction du service rendu. Il peut donc difficilement être assimilé au « client-roi » dont les exigences sont fondées sur le paiement d'un prix et qui peut décider de refuser le service ou de changer de fournisseur. Cependant, comme le client, l'utilisateur de services publics a droit à des égards, à un accueil digne et à des prestations de qualité. Mais dans ses rapports avec l'administration, il est aussi administré, contribuable et citoyen.* ». En 1995, une association m'invite à disserter sur « *Quels usagers pour les services publics du XXI^e siècle ?* »²⁸⁵. Je conclus sur l'idée que l'utilisateur du futur sera, par rapport à aujourd'hui, à la fois davantage consommateur et davantage citoyen. Plus précisément, j'avance plusieurs raisons qui s'opposent à l'assimilation des citoyens à des consommateurs passifs : En tant que contribuable, ils se considèrent plus ou moins propriétaires du service (ou « citoyens-actionnaires » pour Pierre Zémor); ils sont aussi plus ou moins acteurs et co-producteurs du service ; ils ne retirent pas que des bénéfices de l'usage du service mais aussi parfois des désutilités (Patrick Gibert) ; les intérêts des diverses catégories d'utilisateurs sont souvent contradictoires ; enfin, il reste une frange d'exclus du service public qui n'en sont donc pas consommateurs alors qu'ils devraient l'être. « La complexité de la relation aux services publics ne se réduit donc pas à la simplicité de la relation partenaire-client même si celle-ci reste essentielle ». En fait, je pense que les différentes qualités des administrés ne s'excluent pas mais s'additionnent. J'expose cette idée dans le cadre du débat public sur l'avenir des PTT²⁸⁶ « *Pour l'utilisateur l'administration idéale est celle qui le traitera à la fois en client : service public attentif, rapide, efficace ; qui le traitera en usager : des agents honnêtes, compétents, impartiaux ; qui le traitera en citoyen d'une administration de façon ouverte ;*

²⁸⁴ (5) Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99.

²⁸⁵ (80) *Quels usagers des services publics pour le XXI^e siècle ?*, intervention aux rencontres *Quels modèles de services publics français pour répondre aux besoins des citoyens du XXI^e siècle ?* organisées par l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics, le 23 novembre 1995.

²⁸⁶ (67) Participation au débat public sur l'avenir des PTT, organisé par Hubert Prévot, 1989, La Documentation française 1989 (p.23).

peut-être aussi en contribuable, mais à condition que l'administration ne coûte pas trop cher à la collectivité ». J'exprime la même idée lors d'une journée d'études organisée par l'Université de Bordeaux en 1996 sur le thème « *Les administrations financières et leurs usagers* »²⁸⁷ : « *Cette dichotomie entre les administrés des services régaliens et les clients des services quasi-marchands épuise-t-elle le sujet ? La notion d'usager présente l'avantage d'être plus neutre mais elle dissimule parfois un manque de conceptualisation ou de courage pour appeler « administré » celui à qui on doit rappeler ses devoirs et « client » celui qui est en droit d'exiger la qualité de la prestation. En outre, si le service public est au service des usagers, le bon exercice de sa mission dépasse la réussite de la relation directe et concerne aussi le citoyen, qu'il soit contribuable ou bénéficiaire de la solidarité nationale* ».

167. Jacques Caillosse²⁸⁸ confirme la complexité de la notion d'usager et remarque qu'elle est « construite » par les réformateurs, notamment ceux de la révision générale des politiques publiques. Pour lui, l'issue ces contradictions éventuelles et de « *faire apparaître l'usager sur la scène politique* », ce qui n'est pas encore à l'ordre du jour dans les années quatre-vingt dix, bien au contraire.

II) LES PREMIÈRES RÉFORMES MANAGÉRIALES

En même temps que la société et l'économie évoluent et alors que les approches juridiques jouent encore un rôle essentiel dans l'inspiration des réformes administratives, de nouvelles logiques s'insinuent progressivement souvent d'inspiration américaine : organisation et méthodes, rationalisation budgétaire, marketing, nouvelles technologies de l'information et de la communication.

L'organisation et les méthodes

168. Après la Libération, les techniques de gestion américaines pénètrent les élites dirigeantes françaises et laissent quelques traces dans l'administration. Ainsi, les techniques d'organisation et méthodes sont portées par un service du ministère des finances, le Service central d'organisation et méthodes (SCOM) qui s'efforce d'introduire des méthodes

²⁸⁷ (34) *Le Ministère des finances à la rencontre de ses usagers, Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Ministère de l'Économie et des Finances, LCF Editions Bordeaux, 1996, pp.75-83.

²⁸⁸ Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008.

rationnelles d'analyse et de résolution de problèmes. Je participe au début des années quatre-vingt à ses travaux sur la conception et la révision des formulaires.²⁸⁹

169. Ultérieurement, les quelques spécialistes et les consultants lanceront différentes techniques de gestion qui reviennent toutes à une analyse la plus complète du problème, à l'exploration des solutions et à l'évaluation ex post des décisions prises. Ainsi on parlera un moment d'analyse de la valeur en attendant la vogue des cercles de qualité. Ces réflexes élémentaires commencent à forger dans le secteur public une culture de la rationalité alors que les réformes administratives ponctuelles résultent encore souvent de diagnostics très sommaires des dirigeants politiques et administratifs.

Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics

170. Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (CCECRSP), créé en 1946 auprès du Président du conseil, puis rattaché à la Cour des comptes, poursuit ses travaux jusqu'en 2017²⁹⁰. Sous l'impulsion de ses secrétaires généraux, dont le premier est Gabriel Ardant, il contribue à une meilleure connaissance de l'administration et à la diffusion de méthodes rationnelles. Selon Florence Descamps²⁹¹, « *le CCECRSP, c'est la rationalisation des choix budgétaires, vingt ans avant la RCB !* ». A partir de 1986, je suis membre du comité au titre de représentant du médiateur. En 1990, le Comité lance une enquête sur le coût des formalités administratives à laquelle je participe comme rapporteur²⁹². Cette étude révèle la lourdeur et le coût des procédures de remboursement des frais de santé par l'assurance-maladie au moyen du système des « feuilles de sécurité sociale » et des vignettes. Sur une estimation de 500 millions de dossiers annuels, 18 millions sont refusés pour des raisons de forme et sont régularisés à l'issue d'un échange de courriers. Cette procédure coûte beaucoup plus cher à la sécurité sociale en contrôles tatillons et en frais de courrier qu'elle ne rapporte en termes de lutte contre la fraude. Cette notion de « coût » des formalités pour les administrés et de coût social global est assez novatrice et a constitué un puissant moteur de réformes simplificatrices sur des sujets à forts

²⁸⁹ *Les formulaires, conception et réalisation des formulaires administratifs*, dir. Michel Le Clainche, ministère des Finances, SCOM, 1982.

²⁹⁰ Le décret n°2017-671 du 28 avril 2017, portant modifications de la partie réglementaire du code des juridictions financières, abroge dans la plus grande discrétion les textes relatifs au comité.

²⁹¹ Descamps Florence, *La création du Comité central d'enquête sur les coûts et le rendement des services publics, 1946-1950* ; RFAP, 2007/5 hors-série, p.27.

²⁹² Évaluation du coût des formalités administratives, Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, mai 1990.

enjeux tels que les feuilles de sécurité sociale, les déclarations de taxes assises sur les rémunérations, les déclarations des revenus, les timbres fiscaux. Une étude du Centre d'études des systèmes d'information dans l'administration (CESIA) en 1987 avait estimé le coût du remplissage et du traitement des formulaires concernant les entreprises à 0,63% du PIB. Hervé Seyriex va tenter de mobiliser les gestionnaires pour lutter contre les coûts de « l'entreprise invisible »²⁹³. Le comité s'intéressera aussi à la taxe professionnelle, à la taxe d'apprentissage, à l'ouverture de droits et remboursements d'assurance-maladie, aux cotisations sur les emplois à domicile, à la mensualisation du recouvrement de l'impôt sur le revenu.

La RCB : une tentative globale de rationalisation

171. La rationalisation des choix budgétaires (RCB) est la première tentative de réforme globale de la période étudiée²⁹⁴. Fondée sur des démarches venues d'Amérique et transposées du secteur privé, le Planning, Programming, Budgeting System (PPBS), elle est lancée à la fin des années 60. Elle repose sur des outils novateurs : études sectorielles, calculs avantages-coûts, budgets de programme, contrôle de gestion. Mais son ambition était bien plus large. A partir des choix budgétaires et de proche en proche, ses promoteurs visaient à réformer l'organisation et les méthodes de l'ensemble du secteur public. Sur ce dernier point, Bernard Perret²⁹⁵ estime à juste titre que « *cette ambition excessive ne pouvait qu'être déçue* ». Bénéficiant au départ, du soutien du ministre des finances et d'un fort investissement d'un groupe de fonctionnaires modernistes, elle a rapidement échoué, victime de sa complexité, des résistances de la bureaucratie, d'un portage politique insuffisant. Comme nous l'écrivions en 1988 avec Céline Wiener²⁹⁶ : « *La RCB, trop technocratique dans son exposé et dans sa mise en œuvre, n'a pas été un levier de lutte contre la maladministration* ». Mais elle a laissé quelques institutions très utiles (les budgets de programmes, les procédures de choix des investissements publics...) et surtout une certaine nostalgie chez les hauts fonctionnaires réformateurs qui ont continué à rêver à une

²⁹³ Archier Georges, Sérieyx Hervé, *L'entreprise du troisième type*, Le Seuil, 1984.

²⁹⁴ Ducros Jean-Claude, *La rationalisation des choix budgétaires*, Revue des sciences financières, 1969, n°3, pp.617-663 ; Levy-Lambert Hubert, Guillaume Henri (dir.) *La rationalisation des choix budgétaires. Techniques d'analyse*, PUF 1971 ; Huet Philippe, Bravo J., *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, PUF, 1973 ; Ducros Jean-Claude, *La rationalisation des choix budgétaires et les principes du budget demoyens, revue de science financière, 1974, n°3, PP.613-66.*

²⁹⁵ Perret Bernard, *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF*, RFAP n°117, 2006, p.33.

²⁹⁶ (5) *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99.

réforme globale de l'administration à partir d'une réforme des outils de la gestion publique²⁹⁷.

L'adoption de nouvelles techniques de gestion n'est pas pour autant interrompue.

III) LES TECHNIQUES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

De nouvelles approches et de nouvelles technologies montent en puissance. Bien qu'inspirées de la gestion des entreprises, elles déploient des démarches spécifiques au secteur public. Ainsi apparaissent la communication et le marketing public, l'informatisation puis les « nouvelles technologies de l'information et de la communication » (NTIC), autrement dit, les débuts de l'internet public.

Communication et marketing public

172. En même temps que les techniques de management, émergent des approches voisines : la communication publique qui s'étend bien au-delà du champ initial de l'information descendante, mais aussi le marketing public qui fait des débuts prometteurs, la gestion des ressources humaines qui se professionnalise... Désormais, éloigné du droit public, j'enseignerai certaines de ces techniques nouvelles à l'Université de Paris-Dauphine, à l'École de commerce de Pau, à l'Université du littoral et à l'Université de Rouen.

173. Le marketing public emprunte ses outils au marketing tel qu'il est utilisé dans le secteur privé : conception du produit, des prix, de la présentation et de la promotion²⁹⁸ (les quatre P) en fonction des attentes réelles ou supposées des clients. La finalité est cependant plus complexe dans le secteur public que dans l'entreprise : il ne s'agit pas de maximiser un chiffre d'affaires ou un bénéfice mais de concevoir et de mettre en oeuvre les politiques publiques pour mieux répondre aux besoins des populations visées. Les « quatre P » sont cependant transposables en contenu de la prestation de service, tarification adaptée, implantation et ergonomie des locaux, accompagnement des usagers ... Dans un exposé sur

²⁹⁷ (53) *Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? Les exemples de la RCB et de la LOLF*, Gestion & Finances publiques, n°6-2016, novembre-décembre 2016, pp.97-104.

²⁹⁸ Kottler Philippe, *Marketing for Non-Profits Organisations*, Prentice Hall inc., 1975 ; Bon Jérôme et Louppe Albert, *Marketing des services publics : l'étude des besoins de la population*, ed d'Organisation, 1980. ; Hermel Laurent, Romagni Patrick, *Le marketing public*, Economica, 1990.

les administrations financières et leurs usagers, à Bordeaux en 1996²⁹⁹, je pose les éléments d'un « *marketing public original qui n'aurait pas pour objet de vendre un service à des clients mais d'adapter une prestation d'intérêt général aux attentes des citoyens* » : conception des services, réduction des coûts, accessibilité du service et « *une politique de communication qui n'a pas pour objet la promotion du service mais l'information des citoyens sur les droits et devoirs* ». Des outils, comme la communication institutionnelle, l'écoute des usagers par des études et des sondages, l'association des représentants d'usagers à la mise en œuvre, l'évaluation des politiques publiques, sont des techniques du marketing public. Pour donner quelques exemples concrets, les services publics découvrent les techniques publicitaires au début des années quatre-vingt-dix avec des slogans qui vont marquer les esprits : « *Ca bouge avec la Poste* », « *L'EDF, des hommes au service des hommes* », « *Avec la SNCF, c'est possible* », « *Ticket chic, ticket choc* », « *Montpellier, la surdouée* », « *Nantes, effet côte ouest* ». Les journaux municipaux mais aussi le marketing territorial et l'évaluation des politiques publiques locales se développent dans certaines grandes collectivités....

174. La communication publique poursuit son expansion et se professionnalise. L'association « Communication publique » animée par Pierre Zémor fédère un réseau très actif d'acteurs. De plus en plus, on prend conscience de son rôle dans la mise en œuvre des stratégies de réforme. Un glissement s'est opéré peu à peu et inéluctablement de la communication vers le management. Il a été entièrement assumé par les équipes de la DGRP. Les observatoires internes et externes sont un bon exemple de la contribution de la communication au management. J'en ai exposé les méthodes et les premiers résultats dans plusieurs articles³⁰⁰. Réalisés en 1991, en 1994 et 1997- et poursuivis depuis-, sur la base d'études qualitatives puis de sondages auprès d'échantillons représentatifs de plusieurs milliers de personnes, ils mettront en évidence un assez bon niveau de satisfaction mais aussi des marges de progrès globales (pour améliorer le niveau des « très satisfaits ») et spécifiques (en matière de simplification des démarches- 61% des sondés connaissaient mal la répartition des fonctions entre les centres des impôts et les trésoreries- et de délais de réponse, notamment). En interne, l'attachement des agents au ministère et à leur « métier »

²⁹⁹ (34) *Le Ministère des finances à la rencontre de ses usagers, Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Ministère de l'Économie et des Finances, LCF Editions Bordeaux, 1996, pp.75-83.

³⁰⁰ (35) *Communication et modernisation : la vision des utilisateurs*, Revue française de finances publiques, n°54, 1996, pp.129-138 ;(36) *Communication et impôt : l'action de la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances*, Revue française de finances publiques, n°57, 1997, pp.25-2.

est fort en même temps que s'exprime une demande de reconnaissance et d'un management de proximité plus attentif.

175. Dans un article de la Revue française de finances publiques en 1997³⁰¹, j'indiquais comme perspective « *une communication au service du management* » en précisant : « *Un des objectifs nouveaux est de surmonter l'opposition parfois rencontrée entre la communication et le management traditionnel* ». Cette opposition explique pour une large part les difficultés de positionnement de la DGRP au sein du ministère de l'économie et des finances par rapport à l'autre direction horizontale chargée du personnel et de l'administration générale, et aux directions « techniques » telles que la direction générale des impôts. Difficultés qui sont en partie à l'origine de la transformation de la DGRP en simple service en 1987³⁰². Mais elle renaîtra en 1991 sous l'appellation de direction de la communication³⁰³ qui lancera de nouvelles innovations avec le développement d'une identité visuelle ministérielle, la présence dans les salons professionnels, les relations avec les médias, le magazine interne Echanges diffusé chaque mois à 180.000 agents à leur domicile. Le dispositif régional, avec ses spécificités, est entièrement préservé. Brigitte Hérubel note cependant que « *cette communication se rapproche très nettement de celle pratiquée par les entreprises, dans un but de promotion* ».

176. Pour ma part, lorsque j'ai animé la direction des relations avec le public et de la communication³⁰⁴ de 1998 à 2000, j'ai développé une conception très (trop ?) ambitieuse de la communication publique résumée dans une note non publiée: « *La communication sur le passage à l'euro concret, comme celle relative à la prévention du bug de l'an 2000, à la sécurité routière, à la protection des consommateurs ou à la promotion du développement durable, illustre un nouveau type de communication qui vise bien au-delà de l'information, de l'écoute ou de la promotion de l'image institutionnelle. Elle vise très directement à faire évoluer les comportements sociaux dans un but d'intérêt public. La tâche est ambitieuse car elle a pour objectif de préparer et d'accompagner de véritables révolutions culturelles...* ». J'insiste sur le lien entre communication et management : « *La communication publique permet d'introduire dans ces démarches (de réforme de l'État) la dimension humaine et*

³⁰¹ (36) *Communication et impôt : l'action de la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances*, Revue française de finances publiques, n°57, 1997, pp.25-29.

³⁰² Décret n°87-27 du 15 janvier 1987 transformant la DGRP en service de la communication, JORF 18 janvier 1987, p.669.

³⁰³ Décret n°91-354 du 12 avril 1991 créant la direction de la communication, JORF 14 avril 1991, p.4959.

³⁰⁴ Décret n°98-974 du 2 novembre 1998 portant création de la direction des relations avec le public et de la communication au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, JORF 3 novembre 1998, p. 16.573.

sociale qui leur manque parfois par l'écoute, l'explication, la négociation, l'analyse d'impact, l'accompagnement social. Les communicateurs publics peuvent aider les décideurs et leurs entourages à dépasser l'approche instrumentale pour poser les vrais enjeux. Pas de bonne communication sans stratégie, mais pas de stratégie de communication sans stratégie de l'organisation ! Si celle-ci n'est pas formulée spontanément, il faut aider à son expression en faisant remonter les éléments du contexte et les conditions de mise en œuvre par le dialogue interne, l'étude des attentes des usagers, la clarification des objectifs, l'analyse des jeux d'acteurs à l'intérieur ou à l'extérieur de l'institution.... En faisant de la communication un élément majeur d'un management très ouvert, en diffusant la fonction communication dans toute l'organisation, en incitant à une décision « communication comprise » comme nous l'a appris Pierre Zémor, les Dircoms ont un rôle majeur à jouer dans la réforme des services publics ».

177. Par ailleurs, je m'efforce avec l'association « Communication publique » et son président Pierre Zémor de promouvoir une communication de service public dont l'objectif essentiel est d'informer les citoyens de leurs droits et de leurs devoirs.³⁰⁵ Les PTT organisent une très large participation des personnels et de leurs partenaires pour accompagner la réforme de 1989, les caisses de sécurité sociale revoient complètement leur politique d'accueil, le ministère des finances pilote un gigantesque plan de communication pour préparer le passage à l'euro en même temps qu'un autre relatif à la prévention du bug de l'an 2000 Le meilleur exemple de cette stratégie « communication comprise » est l'accompagnement du passage à l'euro. Un plan de communication s'étalant de 1997 à 2002 a été élaboré par la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances. Dans un article publié en 1999 à la RFAP³⁰⁶, j'en expose les quatre objectifs : informer sur les conditions de passage à l'euro, donner du sens au passage à l'euro, préparer l'apprentissage à l'usage de la nouvelle monnaie, développer la pratique de l'euro. On voit un élargissement considérable des fonctions de la communication publique et la parfaite intégration de celle-ci au processus de décision. Celui-ci sera également influencé par une mutation technologique.

³⁰⁵ Zémor Pierre, *Le sens de la relation, organisation de la communication publique*, La Documentation française, 1992. ; Messager Marianne, *La communication publique en pratique*, Editions d'organisation, 1998.

³⁰⁶ (37) *La communication sur le passage à l'euro*, avec Jean-Yves Nicolas, *Revue française de finances publiques*, N°62, avril 1998, pp.121-128 ; (38) *Le passage à l'euro vu des citoyens (ou convertir les Français à une nouvelle monnaie)*, *Revue française d'administration publique*, n°92, octobre-décembre 1999, p.611-632.

L'informatisation

178. Les nouvelles technologies ont modifié considérablement les modalités d'exercice des missions de l'administration. Le phénomène est ancien. On a oublié les transformations des administrations induites par l'apparition et la généralisation de l'électricité, de l'automobile ou du téléphone... On a aussi oublié ce qu'était l'administration avant l'informatisation et avant l'internet. Je l'ai pourtant connue à partir de 1966 dans les services des impôts. L'informatisation de la société (le rapport de Simon Nora et Alain Minc est présenté en 1978)³⁰⁷ et celle de l'administration s'accélérent dans les années quatre-vingts. Dans son rapport sur « *l'impact des nouvelles technologies sur l'administration* » au colloque de l'IFSA en 1983³⁰⁸, Robert Hertzog évoque l'utilisation des télécopieurs, de la téléconférence, des micro-fiches, des machines de traitement de textes, d'une vidéo intérieure, des photocopieuses, du télex ...et, bien sûr, de l'informatique en distinguant les « *gros ordinateurs centralisés et les micro-ordinateurs dispersés dans les services* ». L'effet dominant de ces nouvelles techniques lui apparaît être celui d'un renforcement de l'administration. A la fin des années quatre-vingts, l'informatique centralisée a permis de faire face à l'accroissement du nombre de dossiers (dans les services fiscaux ou sociaux, par exemple) et a généré de notables simplifications de formulaires (déclaration fiscale de revenus ou feuille de remboursement de soins de la sécurité sociale) ou de procédures (suppression du pointage à l'ANPE ; paiement automatique de certaines prestations). L'informatique « répartie » a ensuite offert de nouvelles possibilités : délivrance plus rapides des pièces d'identité et des cartes grises aux guichets des préfectures, expérimentation des premiers bureaux de poste automatisés, formalités douanières très simplifiées.

179. Les rapports d'Alain Souloumiac sur les perspectives de l'informatisation de l'administration 1983 et de Lucien Mehl et Patrick Buffet sur la bureautique dans l'administration française 1983) sensibilisent les pouvoirs publics. Des réflexions sur le « bureau du futur », sur « l'administration sans papier » ou sur la dématérialisation des relations avec les usagers voient le jour.

³⁰⁷ Nora Simon, Minc Alain, *L'informatisation de la société*, 1978 .En 1978, j'assiste au Salon international de la communication et de l'organisation des bureaux (SICOB) à la présentation du rapport par ses deux auteurs.

³⁰⁸ Hertzog Robert, *L'impact des nouvelles technologies sur l'administration*, RFAP, n°26, 1983, p.335.

180. En 1984 est créé un Comité interministériel pour l'informatique et la bureautique dans l'administration (CIIBA)³⁰⁹ dont le secrétaire général sera Jean-Paul Baquiast jusqu'à la dissolution du comité en 1995. A cette époque, je participe au développement de la dématérialisation des formulaires et des procédures à l'aide des procédés d'échanges de formulaires informatisés (EFI) puis d'échanges de données informatisés (EDI), notamment au programme « Transfert de données sociales », piloté par le Secrétariat général du Gouvernement.

Les débuts de l'internet public

181. En 1997, au cours du colloque de l'IFSA sur « droits et attentes des citoyens », Herbert Maisl présente une communication sur « *les relations entre les administrations et les citoyens à l'heure des technologies de l'information* »³¹⁰. Il y présente les acquis des NTIC pour l'accès à l'information publique et pour la simplification des formalités. Il annonce que « *la présence de l'administration sur internet va se renforcer* », ce qui entraînera de profondes remises en cause : à l'intérieur de l'administration par le décloisonnement ; dans la relation avec les administrés par « *le passage de la transparence à la communication et à l'échange* ». Avec vingt ans d'avance, il prévient : « *Ne négligeons pas les voies qui s'ébauchent comme le courrier électronique ou les formes électroniques de débat. Dans cette relation « gouvernants-gouvernés », de nouvelles pratiques peuvent se faire jour* ». Jean-Paul Baquiast, également précurseur, dans un rapport sur « *Les apports d'internet à la modernisation de l'État* »³¹¹ remis au Premier ministre en 1998, préconise « *de développer l'administration numérique et la « mise en réseau de l'État* ».

182. Après un détour par la promotion du minitel puis la création d'infrastructures (les autoroutes de l'information), le mouvement est amorcé par les rapports du sénateur Laffitte³¹² et du député Martin-Lalande³¹³ et par des réseaux associatifs en ligne (Adminet et Admifrance). Une circulaire du 15 mai 1996 prescrit aux ministères de créer des sites Web et

³⁰⁹ Décret n°84-468 du 18 juin 1984, relatif au comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration (CIIBA), JORF 19 juin 1984, p.188.

³¹⁰ Maisl Herbert, *Les relations entre les administrations et les citoyens à l'heure des technologies de l'information*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.95.

³¹¹ Baquiast Jean-Paul, *Internet et les administrations*, Berger-Levrault, 1999.

³¹² Rapport du Sénateur Pierre Laffitte sur les réseaux grands débits et l'entrée dans la société de l'information n°213 (1996-1997) du 6 février 1997, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques

³¹³ *L'internet, un vrai défi pour la France*, rapport au Premier ministre de M. Martin-Lalande, parlementaire en mission, 1997.

de renforcer leur présence sur les « nouveaux réseaux de télécommunications »³¹⁴. Le discours de Lionel Jospin à Hourtin le 25 août 1997 et le Programme d'action pour la société de l'information en janvier 1998³¹⁵ jettent les bases d'une politique publique volontariste comme en témoignent ses grandes orientations : diffuser sur internet les données publiques essentielles, doter chaque service administratif d'une adresse internet, généraliser la messagerie et l'intranet dans l'administration, former et sensibiliser les agents aux nouvelles technologies, dématérialiser les procédures administratives. Ces orientations seront précisées par le Comité interministériel pour la société de l'information du 18 janvier 1999 et suivies par la création du site portail www.internet.gouv.fr. Dans la foulée, suivent la création de Legifrance en février 1998 qui assure un accès fiable, rapide et gratuit au droit public et www.admifrance.fr ouvert en juin 1998 qui offre aux usagers de nombreux services d'information pratique sur l'administration. L'annuaire des responsables administratifs et les téléprocédures se mettent en place dans le cadre d'un dispositif d'ensemble organisé autour du Comité interministériel de l'information présidé par le Premier ministre. Chaque ministère élabore son programme ministériel pour la société de l'information, il peut recevoir l'appui d'une Mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration qui deviendra en 2003, l'Agence pour le développement de l'administration électronique³¹⁶. La loi du 3 mars 2000 facilitera la dématérialisation en reconnaissant la validité des signatures électroniques³¹⁷. Un plan pour l'administration électronique (Adèle) couvre la période 2004-2007.

183. Dans un premier temps, l'informatisation puis l'avènement de l'internet ne font que transposer les documents et formalités « papier » en facilitant leur traitement mais très vite l'objectif d'une généralisation des téléprocédures et de la mise à disposition d'une très large gamme d'informations administratives est retenu dans tous les ministères. Sous-directeur à la direction de la communication du ministère des finances, chargé entre autres des publications, je participe directement à la mise en oeuvre de ce programme par la création

³¹⁴ Circulaire du 15 mai 1996 relative à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de télécommunications, JORF du 19 mai 1996, p.7549.

³¹⁵ Le programme d'action gouvernemental pour la société de l'information (pagsi) est adopté au comité interministériel pour la société de l'information du 16 janvier 1998.

³¹⁶ L'agence pour le développement de l'administration électronique est créée dans le cadre du programme « administration électronique (ADELE) » par le décret n°2003-141, du 21 février 2003, JORF 22 février 2003, p.3131, texte n°1 qui refond les services interministériels de la réforme de l'État. Elle sera intégrée à la direction générale de la modernisation de l'État par le décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005, création de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), JORF 1 janvier 2006, texte n°11.

³¹⁷ Loi n°2000-230 du 13 mars 2000 relative à la signature électronique, JORF 14 mars 2000, p.3068, texte n°1.

par mon équipe du premier site internet du ministère www.finances.gouv.fr. en octobre 1996. Dès le début il contient l'équivalent de 100.000 pages de documents, offre des services interactifs de simulation du calcul des impôts, des formulaires téléchargeables, des messageries...

184. La pénétration de l'internet dans l'administration s'est heurtée à des résistances et interrogations. En 1999, Jean-Paul Baquias dans son livre « Internet et les administrations, la grande mutation » croit devoir répondre (positivement) encore la question : « *La société de l'information est-elle compatible avec l'administration ?* »³¹⁸ En 2000, dans « Le citoyen et son administration »³¹⁹ les potentiels effets positifs d'internet dans la rénovation des administrations publiques sont énumérés, avec cependant quelques réserves : « *...relancer le processus de réforme, éviter certaines démarches, remplacer d'innombrables documents papier, redonner aux fonctionnaires le goût de la relation avec le citoyen, éviter les gaspillages de temps, d'argent et de fournitures, rapprocher l'État de la société civile..., l'internet peut favoriser la déconcentration des décisions. Il permet aussi un contrôle et des interventions plus rapides des autorités centrales....* », et plus loin: « *la modernisation ne doit pas entraîner une dépersonnalisation totale de la relation entre les citoyens et les services publics, ni surtout des possibilités inégales d'accès à ces services* ».

Ainsi, entre 1968 et 1995, les approches juridiques ont suivi un cycle : après une période de domination, elles ont été d'abord complétées puis contestées. Elles ont cependant subsisté ultérieurement en tant que source secondaire d'inspiration des réformes administratives et financières. Sous l'influence de la mondialisation et d'idéologies plus individualistes, un modèle différent, d'inspiration managériale, va s'imposer.

³¹⁸ Baquias Jean-Paul, *Internet et les administrations*, Berger-Levrault, 1999, p.31.

³¹⁹ *Le citoyen et son administration*, sous la dir.de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000, p.129-131.

**PARTIE 2 : LES APPROCHES MANAGÉRIALES
DANS LA CONCEPTION DES RÉFORMES
ADMINISTRATIVES ET FINANCIÈRES :
DOMINATION, RELATIVISATION,
DÉPASSEMENT**

A partir du début des années quatre-vingt-dix, la conception des réformes administratives et financières s'inspire principalement des approches managériales. Les promoteurs des réformes vont essayer de transformer l'administration en faisant évoluer ces modes de gestion, le plus souvent en s'inspirant du modèle de l'entreprise. Cette conception va connaître un très grand succès sur le plan des idées mais elle ne pourra pas être appliquée de manière stricte et généralisée et, assez rapidement, elle suscitera des contestations.

Les approches managériales deviennent rapidement dominantes (titre premier) puis elles ont été critiquées et relativisées (titre 2), ce qui ouvre la perspective de nouvelles synthèses (titre 3).

TITRE PREMIER : LES APPROCHES MANAGÉRIALES DOMINANTES

Le management public est une notion nouvelle. Elle va émerger puis triompher à partir des années 90 (chapitre premier). Il s'imposera comme un modèle largement dominant et sera la source de grands programmes transversaux de réformes administratives (chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER : LE TRIOMPHE DU MANAGEMENT PUBLIC

Les responsables politiques et administratifs ayant appris de Michel Crozier que les administrations étaient des organisations « comme les autres », les différents modes de gestion et les outils managériaux devinrent un objet de recherche et de littérature.

I) MANAGEMENT PUBLIC ET NPM

Les termes de management public, de nouvelle gestion publique, puis de New Public Management vont progressivement s'imposer dans le langage de la pensée « moderniste » sur l'administration.

Le management public

185. Le management, outre sa consonance moderniste³²⁰, se veut différent de la « gestion » qui ne serait que l'application rigoureuse des lois et règlements. Le management, sans s'opposer directement à cette vision juridique, la complète en prenant en compte la réalité des situations, le contexte psychologique et sociologique des rapports

³²⁰ J'ai appris en Normandie que le terme de management pourrait avoir son origine dans le français « ménagement » qui désignait l'art de conduire son cheval ou son charroi. Il aurait été introduit en Angleterre par Guillaume le Conquérant et serait revenu sur le continent comme les mots « budget » ou « échiquier ». Annie Bartoli dans son livre sur le *Management dans les organisations publiques* confirme le sens (de *manus*, la main d'où manier, conduire).

administratifs que le droit et le contentieux ignorent assez largement. Un spécialiste, R.A. Thietart³²¹, le définit comme : « *L'art de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement et de la contrôler* ». Annie Bartoli, qui veut bien marquer la spécificité du management des organisations publiques par rapport à la logique du profit, adopte la définition suivante : « *Le management public correspond à l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* »³²². Dans mon cours à l'Université de Rouen, j'opte également pour une définition large : « *L'ensemble des principes, démarches, outils à disposition des responsables des organisations chargées d'une mission de service public pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de leurs services dans le cadre des missions qui leur sont assignées* ». Dans mon article sur la conduite du changement dans les services déconcentrés³²³, j'observe que « *le management a une résonance moins juridique, plus moderne et plus dynamique (que la gestion) : il vise à optimiser le fonctionnement de l'institution en tenant compte de ses divers objectifs et de ses multiples contraintes. C'est à la fois l'art d'organiser, de diriger et de gérer. Il accorde une importance particulière à la gestion des personnes et aux relations internes et externes de l'organisation* ». En outre, il a l'ambition de fournir des outils, des procédés qui permettent d'améliorer cette gestion. Ces outils sont souvent transposés du secteur privé et de la littérature managériale américaine, bien que, à l'origine de ces travaux, on trouve à côté de Taylor, le Français Fayol³²⁴, qui s'intéressait aux fonctions « administratives » dans l'organisation et a introduit les notions de mesures, de diagnostic, d'interrelations... Romain Laufer et Alain Burlaud dans leur ouvrage fondamental sur le sujet « *Management public : Gestion et légitimité* »³²⁵ paru en 1980 définissent le management public comme « *un nouveau langage* » dont la fonction principale est de fournir une nouvelle légitimité à l'administration en complément de sa légitimité juridique fondée sur l'origine ou les finalités des pouvoirs. Dans les années quatre-vingt-quatre-vingt-dix, le management public devient un objet de réflexion et d'enseignement, notamment au sein du Centre de formation

³²¹ Thietart R. A., *Le management*, PUF, 1980.

³²² Bartoli Annie, Blatrix C., *Management dans les organisations publiques*, Défis et logiques d'action, Dunod, 4ème éd. 2015.

³²³ (32) *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in *Fonction(s) publique(s), le défi du changement* (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'École des hautes études en santé publique (2018) .

³²⁴ Fayol Henri, *Administration industrielle et générale* (1917), Dunod, 1970.

³²⁵ Laufer Romain, Burlaud Alain, *Management public. Gestion et légitimité*. Dalloz 1980.

supérieur au management et du Centre d'études supérieures du management public (Cesmap).

Gestion publique et management

186. Les auteurs français (Laufer et Burlaud, Patrick Gibert, Annie Bartoli) s'efforcent de concilier l'emprunt aux modes de gestion des entreprises avec les spécificités du secteur public qui tiennent principalement à ses finalités non lucratives, à l'absence de choix des prestataires par les usagers, à son financement par des contributions obligatoires... La transposition des outils du management privé s'accompagne le plus souvent d'une adaptation à ces spécificités, (par exemple, le management stratégique, l'optimisation du choix des investissements...), ou, parfois même, de démarches originales (programmation budgétaire, planification indicative, évaluation de politiques publiques). Tout en étant très critique à l'égard des administrations (persistance de la bureaucratie, culture fermée des hauts fonctionnaires...), ce courant s'efforce de justifier et de défendre les particularismes de la gestion publique. En matière de gestion des agents publics, il fera valoir les possibilités de gestion souple ouverte par le statut de la fonction publique et largement inexploitées pour mieux défendre le maintien de celui-ci. Ainsi la Revue française d'administration publique consacre à plus de dix ans d'intervalle, en 1991 et en 2003, deux numéros au thème de la comparaison et de la confrontation de la gestion publique et de la gestion privée³²⁶ en défendant ardemment l'autonomie de la première. Le n° de 1991 coordonné par Alain Claisse et Marie-Christine Henry-Meiningner est assez ouvert tout en marquant bien les frontières entre les deux mondes. Le titre « *Gestion publique, gestion privée* » ne met pas en avant une problématique évidente. La préface de Michel Franc, conseiller d'État, directeur de l'Institut international d'administration publique, présente un balancement de bon aloi : Point de départ : « *On oppose souvent gestion publique et gestion privée* »...Premier temps : « *On découvre à l'épreuve des nécessités économiques, qu'entre les gestionnaires publics et privés, les différences ne sont pas aussi grandes...* ». Deuxième temps : « *Le rapprochement entre les deux types de gestion connaît cependant des limites importantes qu'on ne saurait sous-estimer* ». Conclusion : « *Aussi l'ambition de ce numéro est-elle de proposer une réflexion comparative sur des systèmes de gestion que l'on oppose trop sommairement. Même s'il demeure exact que l'entreprise et le service public ont des finalités différentes, ils*

³²⁶ RFAP n°59, 1991, *Gestion publique, gestion privée*, Claisse Alain, Henry-Meiningner Marie-Christine (dir.) et RFAP n°105-106, 2003, *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités*, Chevallier Jacques, Rouban Luc (dir.).

peuvent se rejoindre dans la pratique de certaines méthodes, sans se confondre ». Le sommaire met en évidence les complémentarités comme les différences en quatre parties: « *l'innovation : un défi partagé ; la décision : rationalités publiques et privées ; les ressources humaines : une culture commune ; la part d'irréductible* ». Les auteurs se partagent entre fonctionnaires, universitaires et consultants. Quelques domaines de convergences apparaissent au cours des articles : la stratégie, l'innovation, le rôle des cadres, les ressources humaines... Douze ans plus tard, l'un des principaux axes du n° 105-106 de 2003 est clairement la critique du New Public Management. Dans l'introduction, les coordonnateurs, Jacques Chevallier et Luc Rouban marquent bien leurs réserves : « *Les contributions qu'on lira ci-après témoignent à cet égard d'une très grande circonspection. Sans doute, le New Public Management (ou encore « Nouvelle gestion publique ») est bien devenu à partir des années quatre-vingt-un un paradigme dominant, sous tendant les politiques de réformes administratives... Néanmoins, le New Public Management n'a jamais constitué une réelle doctrine administrative cohérente.... Aussi, les politiques de réforme administrative déployées au cours des deux dernières décennies ne sauraient-elles être réduites à l'application stéréotypée des préceptes d'un management aux contours incertains...* ». Les travaux de synthèse que j'ai réalisés avec Céline Wiener à la fin des années 90 font apparaître le même déséquilibre entre le traitement des aspects juridiques et des aspects managériaux, ces derniers étant mentionnés brièvement et accompagnés de commentaires critiques³²⁷. Nous reconnaissons qu' « *il est incontestable qu'une large part des problèmes de l'administration sont ceux de toute grande organisation du secteur tertiaire. Toutefois, l'assimilation n'est pas possible. Et il n'est pas davantage justifié d'opposer la vertu privée au vice public. On peut rêver d'une administration sans bureaucratie, mais on peut affirmer que, dès aujourd'hui, il existe des bureaucraties sans administration* » et, plus loin, « *Sur le plan de l'organisation interne, de nombreuses techniques de management sont transposables à l'administration ...mais aucune de ces techniques n'a constitué jusqu'ici un levier de changement de l'administration perceptible par le fonctionnaire de base ou par l'utilisateur* ».

³²⁷ L'article (5) « *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme* », avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp. 81-99 et l'ouvrage *Le citoyen et son administration*, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000.

Le New Public Management

187. Il est vrai qu'à ce moment, le management privé semble triompher sous l'impulsion des théories néo-libérales et de leurs applications aux États-Unis de Ronald Reagan et dans la Grande-Bretagne de Margaret Thatcher. Il porte une sévère critique de l'État, surtout celui du type centralisateur et bureaucratique, et paraît menacer les principes du service public « à la française ». Ces politiques seront théorisées sous le terme de « *New Public Management* » (NPM)³²⁸. On les verra apparaître en concurrence avec les approches juridiques et françaises dans les colloques et publications de l'Institut international des sciences administratives. L'OCDE et son service de la coopération technique devenu le groupe « Public management » jouent un rôle essentiel dans leur diffusion et elles s'infiltrèrent progressivement au sein du discours réformiste français et de sa mise en œuvre³²⁹.

188. La nouvelle doctrine se fonde sur une conception minimaliste des missions de l'État, un rapprochement des acteurs publics et privés, une distinction entre le pilotage et l'exécution, le recentrage sur le cœur de métier, de larges délégations de responsabilité, la définition d'objectifs chiffrés, des mesures de performances, une globalisation des crédits, une gestion individualisée des cadres, un assouplissement des statuts, un allègement des normes, un développement des contrôles de résultats... Elle se traduit par une multitude d'outils nouveaux dont la définition est codifiée et instrumentalisée de plus en plus précisément: la direction par objectifs avec ses tableaux de bord et son « *reporting* », les centres de responsabilité, les agences, l'externalisation, la rémunération au mérite, les entretiens d'évaluation, le contrôle de gestion... L'homogénéité de ce courant est de plus en plus contestée.³³⁰ Sa compréhension en France est mise en doute par Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig selon lesquels : « *En France, le NPM a été utilisé comme un fourre-tout qu'on invoquait, sans plus, car c'était la mode* ». ³³¹ Mais, au niveau des cadres de l'administration

³²⁸ Hood Christopher, *The new public management in the 1980's : variation on a theme* », *Accounting, Organisation and Society*, Vol.20, issues2-3, 1995, p.93-109; Pollitt Christoffer, Bouckaert Geert (2017), *Public Management Reform. A comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 3^e éd., 2011.

³²⁹ OCDE, *La gestion publique en mutation-Les réformes dans les pays de l'OCDE*, 1995 ; OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, 2005.

³³⁰ Bouckaert Geert, *La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?*, RFAP, n°105/106, 2003, p.39 ; Bezes Philippe, muselin Christine, *le new public management entre rationalisation et marchandisation ?* in BoussaguetL., jacquot S., Ravinet P.(dir.) *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015 ; Huron David, Spindler Jacques, *Management et finances publiques, Les marqueurs du New Public Management*, L'Harmattan, 2019 ; Guenoun Marcel, Matyjasik Nicolas, *En finir avec le New public Management*, IGPDE, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics, 2019.

³³¹ « En France, le NPM a été utilisé comme un fourre-tout qu'on invoquait, sans plus, car c'était la mode », Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019.

française, la boîte à outils du NPM a bien fonctionné comme une référence exclusive par rapport à laquelle il n'était pas facile de se distinguer par une pensée ou une pratique autonomes.

II) LA DIFFUSION ET LA PROMOTION

Ces thèmes seront largement diffusés par les pouvoirs publics et certains hauts fonctionnaires, appuyés par quelques cabinets de consultants qui vont largement bénéficier du nouveau marché du secteur public.

Les grands rapports

189. De grands rapports, auxquels les hauts fonctionnaires contribuent largement, vont banaliser ces thèmes : rapport de la *Commission Efficacité de l'État* du X^{ème} plan³³² présidée par François de Closets à l'élaboration et au suivi duquel je participe en 1989, rapport sur *l'État stratège* de la Commission du XI^{ème} plan présidée par Christian Blanc³³³ en 1993, rapport Picq³³⁴ en 1994. Ils ont en commun une critique assez sévère de l'administration (rigide, paperassière, routinière...) et des hauts fonctionnaires (loin des réalités, fonctionnant en réseau d'affinités, socialement homogènes), la promotion de certains outils du management et une défense de certaines spécificités du service public. Ils se proposent de moderniser le modèle français pour mieux le préserver dans un climat de mondialisation et de concurrence.

Les hauts fonctionnaires

190. Ces idées nouvelles sont particulièrement bien accueillies par les hauts fonctionnaires qui y voient une façon de rompre (ou de faire semblant de rompre) avec la bureaucratie, le centralisme et les diverses tutelles. Ils sont prêts à assumer des responsabilités nouvelles et à conquérir ainsi une nouvelle légitimité. D'ailleurs, des associations auxquelles ils participent vont relayer ces messages qui renouvellent leur approche des réformes administratives, l'Association pour l'amélioration des rapports entre l'administration

³³² Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989.

³³³ Commissariat général du Plan, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Rapport de la Commission *État, administration et services publics de l'an 2000* présidée par Christian Blanc, préparation du XI^{ème} Plan, La Documentation française, 1993.

³³⁴ Picq Jean, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur *les responsabilités et l'organisation de l'État*, mai 1994, La Documentation française, 1995.

publique (ARAP) à laquelle je participe avant de la présider et bien d'autres³³⁵. Ils sont nombreux à prendre la plume pour vulgariser la nouvelle gestion publique. Une floraison de livres aux titres évocateurs paraissent dont la partie critique est bien plus développée que les propositions tel que ceux de Jean-Louis Deligny (*L'administration du futur ; Le fonctionnaire du futur*)³³⁶, de Pierre Milloz (*Le mal administratif*)³³⁷, de Denis Olivennes et Pierre Baverez (*Le maître des horloges*), d'un collectif coordonné par Roger Fauroux (*Notre État ; le livre vérité sur la fonction publique*)³³⁸. Philippe Bezes rattache à juste titre cet investissement des « intellectuels » à la montée du courant néo-libéral.³³⁹

191. Les consultants (Yves Cannac, Hervé Sérieyx)³⁴⁰ puis les « réservoirs d'idées » (Institut de l'entreprise, Institut Montaigne, Cercle de la réforme de l'État, Terra Nova...) relaient les différents préceptes de la nouvelle gestion publique.

192. Dans les années 90-2000 une véritable « pensée unique » de la gestion publique s'est ainsi constituée. Elle entraîne une mise en veilleuse de l'essentiel des approches juridiques et sociologiques qui, toutefois, ne sont pas abandonnées. Elle apparaît « naturelle » aux cadres et sert de référence obligée. Elle fonctionne comme une idéologie. Elle génère un nouveau conformisme. Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig, reprenant les critiques formulées en 1995 par Michel Crozier³⁴¹, dénoncent une véritable « cage de fer cognitive » : « *Les politiques de modernisation menées en France reposent elles aussi sur une série de lieux communs de ce que serait la bonne gestion et mobilisent des facteurs cognitifs qui font problème, voire sont contradictoires* ³⁴²».

Cette pensée unique inspire à titre principal des politiques globales de réforme.

CHAPITRE SECOND : LES GRANDES RÉFORMES MANAGÉRIALES

Quatre essais de réformes plus ou moins inspirées de la philosophie et des outils du *New public management* vont voir le jour entre 1989 et 1992. Le pilotage des réformes devient beaucoup plus cohérent et directif et donnera lieu à des programmes successifs bien

³³⁵ Par exemple, l'Institut d'études et de recherches des consultants publics, l'Association des jeunes fonctionnaires européens....

³³⁶ Deligny Jean-Louis, *L'administration du futur, culture et stratégie*, Eyrolles, 1989 ; Deligny Jean-Louis, *Les fonctionnaires du futur, méthodes et mobilisation*, Eyrolles, 1990.

³³⁷ Milloz Pierre, *Le mal administratif*, Dunod, 1987.

³³⁸ Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir.), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, 2000.

³³⁹ Bezes Philippe, *Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néo-libérale de l'État dans les années 1970*, RFAP, n°120, 2006, p.721.

³⁴⁰ Orgogozo Isabelle, Sérieyx Hervé, *Changer le changement. Pour en finir avec les bureaucrates*, le Seuil, 1989.

³⁴¹ Crozier Michel, *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995.

³⁴² Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019, p.254.

identifiés : le renouveau du service public de Michel Rocard, la réforme de l'État et des services publics d'Alain Juppé, la révision générale des politiques publiques sous le mandat de Nicolas Sarkozy, Président de la République. Entre les deux derniers programmes se situe la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

I) LE PILOTAGE DES RÉFORMES

193. En 1989, le renouveau du service public est piloté par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui s'engage dans la promotion des réformes. Le Commissariat général à la réforme de l'État est créé en 1995³⁴³. Un centre d'impulsion et de coordination distinct de la DGAFP est ainsi définitivement établi. Le Commissaire nouvellement nommé, Jean-Ludovic Silicani, élabore un programme triennal ambitieux prévoyant 29 réformes et 245 mesures³⁴⁴. La direction de la réforme de l'État (DIRE) lui succédera en 1998³⁴⁵ puis, en 2003, trois services seront structurés (délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État, délégation aux usagers et aux simplifications administratives, agence pour le développement de l'administration électronique)³⁴⁶. Une rupture importante résultera du transfert de cette responsabilité au ministère des finances, en décembre 2005³⁴⁷, manifesté dans le titre du ministre « chargé du budget et de la réforme de l'État » et par la création à Bercy de la direction générale de la modernisation de l'État qui associe les services issus de la DIRE à la direction de la réforme budgétaire qui avait été créée pour la mise en œuvre de la LOLF.

II) UNE CONTINUITÉ DANS L'APPROCHE MANAGÉRIALE :

Les programmes des premiers ministres Michel Rocard et Alain Juppé présentent des éléments de distinction mais, aussi, une certaine continuité dans la volonté d'une modernisation inspirée de la démarche managériale.

Le renouveau du service public

194. La circulaire du 23 février 1989³⁴⁸ de Michel Rocard, alors Premier ministre, marque le lancement du programme du Renouveau du service public. Elle se réfère explicitement à

³⁴³ Décret n°95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État, JORF 14 septembre 1995 p.13 .558.

³⁴⁴ Bezes Philippe, *Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative*, RFAP, n°136, 2010.

³⁴⁵ Décret n°98-573 du 8 juillet 1998, JORF 11 juillet 1998, p.10687.

³⁴⁶ Décret n°2003-141 du 21 février 2003, JORF 22 février 2003, p.5231, texte n°1.

³⁴⁷ Décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005 portant création de la direction générale de la modernisation de l'État, JORF 1^{er} janvier 2006, texte n°11.

³⁴⁸ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, JORF 24 février 1989, p.2526.

l'idée d'une nouvelle gestion publique, plus moderne et plus efficace .Elle innove par son mode de pilotage au plus haut niveau : implication du Premier ministre, comités interministériels réguliers, tableaux de suivis... Elle repose principalement sur trois outils de modernisation de la gestion : les centres de responsabilité qui peuvent être considérés comme un pas vers le développement des agences à la mode britannique, les projets de service et l'évaluation des politiques publiques. Le programme est suivi par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui organise une vaste opération de communication et de sensibilisation à laquelle je contribue activement.

195. En quelques mois, 200 centres de responsabilité et 800 projets de service seront identifiés. Des projets complémentaires tel que celui de l'introduction d'un intéressement collectif dans la rémunération des fonctionnaires sont engagés. La réforme des Poste et Télécommunications, à laquelle je participerai en tant que représentant des usagers, transforme une administration en entreprise publique³⁴⁹. L'administration des Postes et Télécommunications, qui avait apprivoisé en interne de nombreuses techniques de management, se transforme en deux exploitants autonomes de droit privé, les lignes hiérarchiques sont raccourcies, les classifications du personnel revues, les services se voient reconnaître une autonomie de gestion dans un cadre de plus en plus concurrentiel. Je formulerai deux réserves importantes à la méthode suivie par le Renouveau du service public. D'une part, il me paraît regrettable que les usagers soient si peu associés à la démarche³⁵⁰. D'autre part, dans un article de synthèse publié dans Pouvoirs Locaux³⁵¹, je rappelle une critique que j'ai eu l'occasion de répéter à cette époque à propos d'un des slogans du renouveau du service public selon lequel « *des fonctionnaires heureux rendront les usagers satisfaits* ». La relation ne me paraît pas automatique : Le « bonheur » des fonctionnaires est sans doute une condition nécessaire, mais non suffisante, à celui des usagers.

³⁴⁹ J'ai été auditionné par Hubert Prévot et j'ai présidé la table ronde « *Renforcer la concertation avec le public* » du colloque *Postes et Télécommunications : un grand service public face à l'avenir*, le 23 juin 1989.

³⁵⁰ (10) *L'usager absent*, les Echos de la Fonction publique, 1990, pp.VI-VIII.

³⁵¹ (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

La réforme de l'État et des services publics, la circulaire Juppé

196. La circulaire d'Alain Juppé du 26 juillet 1995³⁵² se situe dans la ligne de la circulaire Rocard et, d'ailleurs, fait rare, elle renvoie expressément à l'action de son prédécesseur. Elle est plus marquée par les thèses néo-libérales comme en témoigne son souci de limiter le champ d'intervention de l'État et l'utilisation d'une nouvelle formulation³⁵³ qui connaîtra une certaine longévité : « la réforme de l'État ». La circulaire « *relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics* » trace cinq orientations : clarifier les missions de l'État et le champ des services publics, mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens, changer l'État central, déléguer les responsabilités, rénover la gestion publique. Un séminaire gouvernemental, tenu le 14 septembre 1995, prévoit une série de 10 mesures dont la coordination est confiée au ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Citoyenneté, distinct du ministre de la fonction publique : diminuer le nombre de régimes d'autorisation, accélérer les délais de réponse (décision implicite d'acceptation dans les deux mois sauf dans les domaines fiscal et financier), codifier les textes législatifs et réglementaires, examiner l'impact des projets de lois et de décrets (études d'impact sur l'emploi et sur les finances publiques), affecter les cadres de l'État en début de carrière dans les services territoriaux, regrouper des services régionaux et départementaux, réduire le nombre et les effectifs des directions de l'administration centrale de l'État, diminuer le nombre de corps de fonctionnaires, déconcentrer la gestion des personnels de l'État, créer un fonds de la réforme de l'État pour accompagner les réorganisations. Une partie de ces mesures se rapportent à une approche juridique de la réforme administrative mais l'esprit général est bien celui d'un nouveau mode de management. Elles seront mises en œuvre avec détermination par le Commissariat à la réforme de l'État qui vient d'être créé.

Programmes pluriannuels de modernisation, stratégies ministérielles de réforme et audits de modernisation

197. D'une porte plus réduite, quelques initiatives s'insèrent entre les grands programmes transversaux. Elles font l'objet de circulaires signées des premiers ministres et adressées aux membres du gouvernement. En 1998, une circulaire de Lionel Jospin prescrit des

³⁵² Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, JORF 28 juillet 1995, p.11217.

³⁵³ Comme souvent dans le domaine de la réforme administrative, la « nouveauté » est plutôt une résurgence, l'expression ayant été très utilisée dans les années trente, par exemple par André Tardieu, dans une acception plus large.

programmes pluriannuels de modernisation des administrations³⁵⁴. En 2003, une circulaire de Jean-Pierre Raffarin lance les stratégies ministérielles de réforme³⁵⁵. Ce texte rappelle les quatre axes de la politique interministérielle de réformes : la déconcentration, la réforme budgétaire, la simplification des procédures administratives et la rénovation de la prospective. Dans le même esprit, une circulaire du 29 septembre 2005³⁵⁶ de Dominique de Villepin organise un programme d'audits de modernisation dans les ministères.

III) LA LOLF

198. Dans le domaine financier, l'ordonnance du 2 janvier 1959 est unanimement considérée comme un frein à la modernisation bien que les praticiens s'y soient fort bien adaptés³⁵⁷. Ainsi, la Commission Efficacité de l'État du X^e Plan s'est montrée particulièrement critique à l'égard des procédures budgétaires et comptables. Elle recommande de « privilégier une logique de mise en œuvre par rapport à une logique d'exécution ». Chargé d'explorer la faisabilité de quatre propositions de la commission, qu'il était envisagé d'expérimenter dans les centres de responsabilités³⁵⁸, je dois faire remonter la vive hostilité de la direction du budget à une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État et à l'extension des possibilités de reports des crédits de certains chapitres. Quant à la proposition d' « *élaboration d'instruments efficaces de contrôle a posteriori exploitables par la direction du budget et par la Cour des comptes, enrichissant l'établissement de la loi de règlement* », elle suscite une certaine indifférence de même que la recherche de « *réelles sanctions à une gestion plus efficace par une action positive ou négative sur la carrière des dirigeants* » qui est renvoyée à des études ultérieures. Ces idées préparaient l'avènement d'une réforme budgétaire plus radicale.

199. La conjonction d'un rapport de forces politiques à l'Assemblée nationale et à la tête du ministère des finances produira une grande réforme budgétaire qui vient compléter les

³⁵⁴ Circulaire 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, JORF 9 juin 1998, p.8703.

³⁵⁵ Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme, JORF 17 juin 2003, p.12.095, texte n°3.

³⁵⁶ Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place de programme des audits de modernisation JORF 4 octobre 2005, texte n°2 ; Circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation, JORF du 26 août 2006, texte n°1.

³⁵⁷ Selon ce que le doyen Vedel a appelé « la loi des brodequins : Cela fait mal au début mais, ensuite, on s'y habitue et on ne veut plus en changer », formule rappelée par Benoît Chevauchez in « La loi organique de 1959, trente ans après », rFFP, n°26-1989.

³⁵⁸ Commissariat au Plan, rapport au DGAFP et au Commissaire général au plan sur le suivi de certaines propositions de la Commission « Efficacité de l'État du X^e plan », 1990.

réformes administratives proprement dites³⁵⁹. La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001³⁶⁰ a pour ambition de substituer une logique de résultats à une logique de moyens. Sur le plan de la gestion publique, elle introduit toute une série de nouveaux outils : la présentation du budget par missions/programmes et actions, les objectifs et indicateurs, les projets et rapports annuels de performance, la budgétisation au premier euro, la fongibilité asymétrique, la désignation de responsables de programmes, le dialogue de gestion. J'ai suivi et expérimenté cette réforme des finances publiques en tant que responsable d'un service déconcentré de l'État et je l'ai étudiée dans d'assez nombreux articles et interventions³⁶¹.

IV) LA RGPP

200. L'idée d'un programme global de réforme de l'État réapparaîtra en 2007 sous la forme de la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui verra plusieurs vagues successives de modernisation se succéder jusqu'en 2012. J'ai suivi de près le déroulement de ce programme tout en l'appliquant sur « le terrain »³⁶². La RGPP s'inspire explicitement des expériences canadiennes et anglaises de revues de programmes ou revues de dépenses. D'après François Daniel Migeon, le directeur de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) : « *L'objectif est bien de construire un État qui réponde aux exigences de la transformation : en d'autres termes, il s'agit d'adapter ses missions aux défis du XXI^e siècle, d'améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, de moderniser et de simplifier*

³⁵⁹ Abate Bernard, La nouvelle gestion publique, LGDJ, 2000.; Barilari André, Bouvier Michel, La nouvelle gouvernance financière de l'État, LGDJ, 2004 ; Lambert Alain, Migaud Didier, La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances-A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, rapport au Gouvernement, La Documentation française, octobre 2006 ; Mordacq Frank (coord.), La lolf : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État, LGDJ, 2006 ; Catteau Damien, La LOLF et la modernisation de la gestion publique, Dalloz, 2007 ; Damarey Stéphanie, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, 2^e édition, Ellipses, 2016.

³⁶⁰ Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), JORF 2 août 2001, p.12480, texte n°1 et son complément indispensable le décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF 10 novembre 2012, texte n°6.

³⁶¹ Coordination et (40) introduction du n° relatif aux *Réformes budgétaires et réformes de l'État*, n°117 de la Revue française d'administration publique, 2006 ; interventions à l'école de la LOLF en 2006 ;(41) *Le point sur l'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006*, RFAP n°120, 2006, pp.789-792 ; intervention à l'Universités des cadres *La LOLF, une opportunité pour un nouveau management public ?* IGPDE, 2006 ; (42) communication sur *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ?* au colloque *Réforme de l'État et de l'administration en Europe, au-delà de la nouvelle gestion publique ?* organisée par l'ENA, la RFAP et le Pôle européen d'administration publique à Strasbourg les 3 et 4 décembre 2009 ; (53) communication *Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? Les exemples de la RCB et de la LOLF*, au colloque *Le management public : entre la confiance et la défiance*, organisé par l'Association pour la recherche internationale en management public (Airmap) les 2 et 3 juin 2016 à Poitiers ; *La LOLF : 10 ans de pratique*, dossier dir. par Franck Mordacq et Michel Le Clainche, Gestion & finances publiques n°6, novembre-décembre 2016.

³⁶² (27) *Le point sur la révision générale des politiques publiques : premières annonces*, Revue française d'administration publique n°125, 2007, pp. 197-200 ;(28) *La révision générale des politiques publiques*, n°136 de la Revue française d'administration publique, coord. par François Lafarge et Michel Le Clainche, 2010 ; (48) *L'impact de la RGPP sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales*, colloque *RGPP et réforme des collectivités territoriales* organisé par l'Université de Reims et le GRALE, les 25 et 26 janvier 2012.

l'État dans son organisation et ses processus, de valoriser le travail et le parcours des agents, de responsabiliser par la culture du résultat, de rétablir l'équilibre des comptes publics et de garantir le bon usage de chaque euro public». Le champ est théoriquement très large comme le montre le questionnement exposé au moment du lancement de la réforme : « *Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel scénario de transformation ?* ». L'ambition de la réforme est vite réduite du fait des oppositions à la remise en cause de politiques publiques sensibles, en premier lieu la politique familiale. La RGPP emprunte au plan Rocard l'idée d'une impulsion politique au plus haut niveau (les cabinets du Président de la République et du Premier ministre) et d'un suivi très rigoureux (au moyen d'indicateurs et même de feux tricolores !). Le pilotage opérationnel sera confié au ministère des finances qui avait déjà récupéré l'animation de la réforme de l'État en décembre 2005 et qui devient pour l'occasion le « ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ». La direction de la modernisation de l'État coordonnera le dispositif mais le pouvoir de décision appartient au comité de modernisation des politiques publiques présidé par le Président de la République. Je coordonne avec François Lafarge le n° thématique de la RFAP sur le sujet qui paraîtra en 2010 .Le contenu de la RGPP est difficile à définir. « *La RGPP est donc un concept et une politique publique « attrape-tout » dont l'unité n'est pas facile à saisir* », écrit François Lafarge. C'est plus une méthode de réforme qu'une réforme elle-même. Elle suivra une double finalité non exempte d'ambiguïtés : modernisation de l'administration et réalisation d'économies budgétaires. Philippe Bezes, dans son article à la RFAP, ³⁶³ définit ainsi les grands traits « morphologiques » de la RGPP : l'appropriation de la réforme par le ministère des finances, la montée en puissance des consultants et l'emprise du modèle de restructuration productiviste, un *leadership* présidentiel de rupture, une centralisation du dispositif de décision et la « restructuration à orientation budgétaire » comme « répertoire de réformes ». La RGPP s'enorgueillit en 2009 de 332 décisions destinées à être mises en œuvre avant 2011 et de 150 nouvelles mesures annoncées pour 2011-2013. La RGPP remporte de beaux succès en matière de réformes de structures (création de la DGFIP-qui avait été décidée avant et a suivi une démarche assez autonome-, du grand ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire -issu plutôt des débats du grenelle de l'environnement-, réorganisation de l'administration territoriale de

³⁶³ Bezes Philippe, *Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative*, RFAP, n°136, 2010.

l'État (REATE), création de pôle emploi, rapprochement police-gendarmerie, création des agences régionales de santé). Avec la règle du remplacement d'un départ à la retraite sur deux, elle amorce une réduction du nombre de fonctionnaires. Sur le plan de la gestion, les mesures sont plus dispersées : indicateurs de performance et de résultats, mutualisation des fonctions achats et gestion immobilière, autonomie des établissements d'enseignements, tarification à l'activité dans les hôpitaux, assouplissements de la gestion des fonctionnaires.

201. Le dispositif et les outils de la RGPP seront fortement influencés par le NPM : revue des politiques publiques et des missions de l'État, audits de modernisation, recours aux consultants,, rémunération au mérite, fusion d'organisation, partenariats publics-privés, direction par objectifs, réduction du nombre de fonctionnaires...Selon Françoise Dreyfus³⁶⁴ « *parallèlement à la conception néo-libérale de l'État qui sous-tend cette réforme, la mise en œuvre des préceptes de la Nouvelle gestion publique est pleinement assumée* ».Toutefois P. Bezes note que de nombreuses techniques caractéristiques du NPM sont absentes telles que les agences, l'autonomie des gestionnaires ou la redevabilité. Il émet l'hypothèse d'une seconde génération du NPM, voire d'un modèle « *post-New Public Management* » mais l'explication pragmatique par la focalisation sur les enjeux budgétaires me semble plus appropriée.

V) LA REATE

202. J'ai étudié la REATE en même temps que la RGPP dont elle est un élément majeur. Je l'ai vécue en régions comme trésorier-payeur général et J'ai eu l'occasion de revenir sur ce sujet en 2017 par une contribution à un ouvrage sur la conduite du changement dans les administrations publiques pour lequel j'ai présenté une étude cas : « *Le changement dans la fonction publique de l'État, l'exemple des services déconcentrés* »³⁶⁵.

203. La réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) en 2012 a renforcé les pouvoirs des préfets de région, regroupé les administrations territoriales de l'État par pôles, modulé les organisations en fonction des caractéristiques des territoires, développé les mutualisations, créé des directions départementales interministérielles. Un décret du 16

³⁶⁴ Bezes Philippe, *Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative*, RFAP, n°136, 2010, p.875.

³⁶⁵ *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in Fonction(s) publique(s), le défi du changement (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018).

février 2010³⁶⁶, modifiant le décret du 29 avril 2004 a réorganisé l'administration territoriale de l'État. La REATE a infléchi la logique institutionnelle qui prévalait en affirmant l'autorité, et non plus la simple mission de coordination, du préfet de région sur les préfets de département (à l'exception de l'ordre public et du contrôle administratif) et a renforcé l'autorité du préfet sur les services déconcentrés de l'État. Les vingt-trois directions régionales préexistantes sont remplacées par huit grandes directions qui se calquent approximativement sur le périmètre des grands ministères créés en 2006. En réalité, cette présentation officielle, largement reprise, est simplifiée à l'excès. Le tableau que j'ai établi en 2018 montre une situation bien plus complexe. Je recense (hors défense, justice et sécurité) 5 directions interrégionales, la préfecture de région, cinq directions régionales dans le périmètre de la REATE et trois directions hors Reate (rectorat, direction régionale des finances publiques, agence régionale de santé). Au niveau départemental, deux ou trois (selon la taille des départements) directions départementales interministérielles regroupent des services (territoires, protection des populations, cohésion sociale) à côté de l'inspection académique, de la direction départementale des finances publiques, de la délégation départementale de l'ARS et de trois unités territoriales rattachées à des directions régionales (architecture et patrimoine, travail-emploi, installations classées). Les directeurs départementaux interministériels sont nommés sur avis des préfets. La stratégie de l'administration territoriale de l'État est arrêtée en Comité de l'action régionale (CAR). Le Préfet reçoit des pouvoirs budgétaires pour donner un avis sur les budgets opérationnels de programme et répartir leurs crédits entre les actions et les unités opérationnelles des directions placées sous son autorité. Les mutualisations sont encouragées dans les domaines des moyens de fonctionnement, de la stratégie immobilière, de la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Un projet d'action stratégique des services de l'État (PASER) sera élaboré au niveau régional. L'extension des missions des SGAR les éloignent de leur mission d'impulsion et de prospective économique pour en faire des répartiteurs de moyens.

204. Le système issu de la REATE a tellement fragilisé les administrations déconcentrées, que les gouvernements ultérieurs n'ont pas osé remettre en cause cette organisation byzantine. Ainsi, le comité interministériel de la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013 n'engagera pas de nouvelles réformes de structure, il accentuera l'autorité du préfet de région (responsable des BOP interministériels) et prendra des mesures

³⁶⁶ Décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-474 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, JORF 17 février 2010, texte n°12.

périphériques par rapport à ce sujet essentiel : cohérence avec les opérateurs, relations avec les administrations centrales et les échelons de mise en œuvre (circulaires de 5 pages maximum ; distinction explicite entre l'échelon de conception et de pilotage), regroupement de services infra-départementaux dans des « maisons de l'État », création d'espaces mutualisés de services au public combinant présence physique et ressources numériques.

205. Les années 1989-2012 ont ainsi vu des tentatives très ambitieuses de réformes globales de la gestion publique largement inspirée du New Public Management. Leur succession rapide est un signe de relatif échec. Elles ne susciteront pas une adhésion générale et, après l'alternance politique de 2012, feront l'objet de critiques multiples.

TITRE SECOND : LE MANAGÉRIALISME RELATIVISÉ.

A partir de 2012, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, les effets de la révision générale des politiques publiques et, plus généralement, le New Public Management feront l'objet de critiques générales et vives (chapitre premier). Les réformes ultérieures traduiront des inspirations plus diversifiées et moins triomphalistes (chapitre 2).

CHAPITRE PREMIER : LES CRITIQUES DU MANAGÉRIALISME

Après les élections présidentielles de 2012, les critiques des réformes antérieures s'épanouiront, notamment au sein du monde politique et administratif. De multiples analyses contestent le bien fondé et les résultats des réformes précédentes : la RGPP, la REATE et la LOLF font l'objet d'appréciations plus nuancées. L'ensemble de la démarche de la nouvelle gestion publique est soumise à réexamen. Inversement, plusieurs réformes ou tentatives de réformes en matière de finances publiques constituent des contre-exemples de mauvaise prise en compte des exigences du management public.

I) LES CRITIQUES DES PROGRAMMES TRANSVERSAUX

Les grands programmes sont confrontés aux contraintes de la mise en application et des alternances politiques. Ces observations visent la LOLF, la RGPP, la REATE et plus généralement le New Public Management.

Les espoirs déçus de la LOLF

206. La LOLF, qui est entrée en vigueur à partir de 2006, commence à faire l'objet de discours critiques vers 2010. Un numéro thématique de la Revue française de finances publiques que j'ai dirigé avait, dès 2006, formulé quelques réserves tranchant avec l'unanimité ambiante. Les articles publiés alors étaient essentiellement descriptifs. A l'intérieur de l'administration, les promoteurs de la réforme exerçaient une forte pression pour y préparer les fonctionnaires. Dans mon introduction³⁶⁷, j'ai largement nuancé les proclamations « révolutionnaires » des zéloteurs de la réforme de l'État par la réforme budgétaire. J'expose quelques convictions qui ne vont pas dans le sens dominant. En premier lieu, « *la LOLF n'est pas une révolution* ». Je remarque que cette « rupture » proclamée

³⁶⁷ (40) *Réformes budgétaires et réformes de l'État, introduction*, Revue française d'administration publique, n°117, pp.5-10, 2006.

« s'inscrit dans une remise en cause tardive du système français et dans une certaine continuité avec les progrès du management public accomplis depuis les années quatre-vingt, par exemple en matière de direction par objectifs, de contrôle de gestion ou de suivi des coûts ». Je fais part de mon scepticisme par rapport « au grand soir » ou à « l'an 01 » de la réforme administrative et note que « le nécessaire ancrage des procédures budgétaires et comptables dans le management des services publics, s'il n'est pas complètement novateur, suppose pour réussir de la durée, de l'apprentissage, de l'expérimentation, de l'approfondissement...donc une démarche davantage réformatrice que révolutionnaire ». En second lieu, je suis prudent sur le syllogisme, beaucoup entendu à l'époque et largement démenti depuis, selon lequel la réforme budgétaire devait entraîner dans son sillage la réforme de l'État. Je note le risque que le prisme budgétaire fasse prévaloir « le court terme et l'apparence sur le long terme et la réforme en profondeur ». De mon point de vue « la contrainte budgétaire a toujours été un moyen efficace pour faire évoluer l'administration mais cet impératif ne peut tenir lieu de ligne directrice exclusive en matière de réforme : la qualité du service rendu aux usagers ou la participation des citoyens sont tout aussi essentielles ». La filiation de la LOLF avec le « nouveau management public » et la référence aux pays de l'OCDE me paraît justifier la crainte d'une « réforme résolument néo-libérale pouvant déterminer ou, au minimum justifier une révision radicale du périmètre de l'État, une multiplication des agences, une réduction très importante du nombre de fonctionnaires, une remise en cause des garanties statutaires... »³⁶⁸. En revanche, je me réfère aux principes d'un management qui se définit comme « public », c'est-à-dire « d'une administration qui n'oublie pas ses finalités sociales au service de la collectivité, des territoires et des usagers sous le regard de citoyens actifs et responsabilisés ». Sur l'avenir de la LOLF, je relève l'heureuse formule de Robert Hertzog « la rupture n'est pas écrite dans le texte de la LOLF, elle est dans le mode d'emploi qui l'accompagne et qui n'est pas encore écrit ». J'énumère les « péchés de jeunesse » de la LOLF révélés par les premiers mois d'expérimentation et d'application : « un débat parlementaire désespérément classique, le maquis des budgets opérationnels de programmes et des unités opérationnelles, le dialogue de gestion réduit parfois à un simple monologue, l'impossibilité pratique de faire jouer la fongibilité au niveau le plus opérationnel, les tendances diverses à une certaine recentralisation, l'imperfection des systèmes d'information »...J'exprime une inquiétude particulière sur la responsabilisation des

³⁶⁸ Dans le même sens, Quintane Guy, *La LOLF et le managérialisme*, Annales de droit, n°3, février 2009, p.275-299.

gestionnaires : « *Peut-on concilier le mythe, souvent implicite mais largement répandu, d'une administration pilotée rationnellement au niveau central au vu de tableaux de bord déclinés à tous les niveaux et la volonté de responsabiliser les managers de terrain et de motiver les équipes...* ». Dans une communication à une conférence à Strasbourg en 2009 sur la gestion financière et le management des services déconcentrés³⁶⁹, je précise les apports de la LOLF et les « désillusions » des gestionnaires de terrain : « *Malgré ces progrès et avec les limites que j'ai indiquées, nous sommes encore loin de l'application du « nouveau management public », le NPM, à l'administration française, loin de la révolution managériale que certains, naïfs ou manipulateurs, avaient annoncé...* ». Je soulève deux principaux ordres de difficultés : Premièrement, l'autonomie reste encadrée par l'administration centrale (budgets opérationnels de programme-BOP³⁷⁰ - supports centralisés, suppression de BOP locaux, suppression de fait de la fongibilité asymétrique, « monologue de gestion »). Deuxièmement, le mauvais usage de la direction par objectifs (des indicateurs complexes, pas toujours pertinents, pas toujours très évolutifs, pas toujours adaptés, l'excès de *reporting*)³⁷¹. Didier Migaud et Alain Lambert, les « pères » de la LOLF, auront, plus tard, l'occasion de déplorer que volet de modernisation et de responsabilisation des gestionnaires se soit heurté aux résistances bureaucratiques et centralisatrices et à une conjoncture budgétaire impliquant une rigueur stricte en matière de finances publiques.³⁷²

207. Dans un article de 2018³⁷³, je synthétise diverses critiques « de terrain » relatives à l'application de la LOLF : « *Les espoirs mis par les gestionnaires dans les marges de manœuvre permises par la LOLF et vantées par ses promoteurs ont été déçus en raison de la persistance des dispositifs de centralisation : fonction supports gérés par des budgets*

³⁶⁹ (42) *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ?* in Réforme de l'État et de l'administration- au-delà de la nouvelle gestion publique, Nomos, 2010.

³⁷⁰ Les budgets opérationnels de programme ne sont pas prévus par la lolf. Ils ont été institués en pratique comme des centres de responsabilité fonctionnels ou géographiques à l'intérieur des programmes (par exemple, un chef de service déconcentré est responsable d'un ou plusieurs BOP correspondant aux programmes mis en œuvre par ses ministères de rattachement ; ils ont été organisés par le Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF 10 novembre 2012, texte n°6.

³⁷¹ Brunetière Jean-René, *Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ?*, RFAP n°117, p.95 ; Brunetière Jean-René, *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF quatre ans après*, RFAP n°135, 2010, p.477-495 ; Brunetière Jean-René, *Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale*, RFAP, n°148, 2013, p.967-976.

³⁷² Didier Migaud dans son allocution lors de la rentrée solennelle de la Cour des comptes en 2015 mais aussi dans sa préface de « *Les paradoxes du management par le sens* », dans un entretien à G&FP en 2016, Migaud Didier, *Le bilan des dix années de mise en œuvre de la LOLF*, G&FP, n°6-2016, p.10.ou dans l'entretien publié par Gestion et Finances Publiques de mai-juin 2019. Alain Lambert dans un article « *Les ministres de Bercy, pilotes ou otages de la structure ?* » : « Ainsi malgré l'esprit explicite et non ambigu des fondateurs de la loi organique relative aux lois de finances et la volonté des ministres politiques, il n'y a pas eu de réelles avancées dans la voie d'une plus grande liberté donnée aux acteurs dans la gestion de leurs crédits », Revue Pouvoirs, Bercy, n°168, le Seuil 2019.

³⁷³ (32) *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in Fonction(s) publique(s), le défi du changement (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018).

opérationnels de programme centraux, persistance du fléchage de nombreux crédits, normalisation des conditions d'exercice des missions par des instructions détaillées ou des dispositifs contractuels. La lourdeur de la direction par objectifs qui a accompagné la mise en œuvre de la LOLF a été partout dénoncée. La multiplication des indicateurs, leur incapacité à décrire les missions dans leurs diversités et leurs richesses, leur déclinaison maladroite jusqu'aux niveaux les plus fins ont contribué à décrédibiliser les nouveaux modes de management. Beaucoup d'agents des services déconcentrés y ont vu l'émergence d'une administration « hors sol », relayée par un encadrement complaisant ou impuissant, et délibérément ignorante de la « réalité du terrain ».

208. La LOLF a sans aucun doute fait progresser la gestion (globalisation des crédits, délégation plus rapide de crédits, plafonds d'emplois globaux...) et a contribué à répandre une culture de l'évaluation et des résultats. Ainsi, Robert Hertzog considère que la LOLF « crée les conditions d'une vaste transformation de la bureaucratie en obligeant par la réforme des mécanismes budgétaires et comptables, les responsables de l'administration à modifier la conception même qu'ils ont de leur fonction et à adopter une attitude délibérément managériale »³⁷⁴. Alain Pariente recense les correspondances entre la LOLF et la RGPP³⁷⁵. Franck Mordacq relève à juste titre les apports réels de la LOLF au progrès de la gestion publique.³⁷⁶

209. Mais, la « révolution » annoncée par les promoteurs de la réforme n'a pas eu lieu, la LOLF reste encore à appliquer ou à réformer sur bien des points. Il est d'ailleurs significatif que la RGPP y ait fait si peu référence alors que les dispositifs auraient pu s'articuler. En 2008, Claude Rochet espérait encore que la LOLF puisse devenir un « outil de subversion légitime » capable d'engager un « changement de paradigme ». Cet espoir a été déçu. Plus généralement, je partage le questionnement de Claude Rochet³⁷⁷ : « L'approche budgétaire peut-elle permettre seule le passage à un pilotage par les résultats ? » et j'y réponds

³⁷⁴ Hertzog Robert, *La LOLF dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation*, RFAP n°117, 2006, p.15.

³⁷⁵ Pariente, Alain, *La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence*, RFFP, n°144, novembre 2018, p.185-221.

³⁷⁶ Mordacq Frank, *La LOLF, dix ans de pratique*, G&FP, n°6-2016, p.4.

³⁷⁷ Rochet Claude, *LOLF et Changement de paradigme*, in Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.95.

clairement par la négative³⁷⁸. Toutefois, certains auteurs apportent une réponse plus nuancée de manière très argumentée.³⁷⁹

L'échec de la RGPP

210. Les commentaires ont été longtemps plutôt descriptifs que critiques, mais la RGPP fera l'objet d'évaluations plus nuancées à partir de 2012. Comme pour la LOLF, alors que la littérature sur le sujet est encore essentiellement descriptive, le numéro thématique de la RFAP que j'ai dirigé avec François Lafarge en 2010 propose un regard distancié et critique sur la RGPP à mi-parcours qui anticipe sur bien des points les critiques qui seront faites quelques années plus tard. Après les élections présidentielles de 2012, des rapports parlementaires puis des rapports d'inspections générales commandés par le Gouvernement et même un rapport de l'OCDE vont mettre en évidence le décalage entre les ambitions initiales et les résultats de la RGPP³⁸⁰.

211. Comme souvent, l'ambition affichée par les promoteurs de la réforme était démesurée. Ainsi, François Daniel Migeon présente la RGPP comme : « *Des réorganisations sans précédent pour adapter l'État aux défis du XXI^e siècle* »³⁸¹. Dans un autre article de la même année³⁸², il écrivait : « *La RGPP est donc plus que le nom de la réforme française de l'État ; elle est une véritable méthode de transformation, un chemin à emprunter pour orienter les administrations publiques vers la performance* ». En présentant la deuxième vague de la RGPP, il présente la RGPP comme une démarche permanente : « *Ces deux évolutions (une meilleure association des ministères et un élargissement du champ des dépenses examinées aux opérateurs et à la sécurité sociale) sont le gage d'une pérennisation de la RGPP comme levier du changement et de l'amélioration continue de la performance publique à moyen-long terme* ».

³⁷⁸ (53) *Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? Les exemples de la RCB et de la LOLF*, Gestion & Finances publiques, n°6-2016, novembre-décembre 2016, pp.97-104.

³⁷⁹ Pariente, Alain (2018), *La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence*, RFFP, n°144, novembre 2018, p.185-221.

³⁸⁰ IGA, iGAS, iGF, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012 ; De Legge Dominique, *Les conséquences de la RGPP pour les collectivités locales et les services publics locaux*, rapport Sénat n°666, 22 juin 2011 ; rapport d'information n°4019 du 1^{er} décembre 2011 de François Cornut-Gentille et Christian Eckert, députés, sur l'évaluation de la RGPP ; OCDE France : *une perspective internationale sur la révision des politiques publiques*, 28 février 2012.

³⁸¹ Migeon François-Daniel, *Les premiers résultats tangibles de la RGPP*, G&FP, n°8-9, 2009, p.635.

³⁸² Migeon François-Daniel, *La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration*, RFAP n°136, 2010, p.985.

212. C'est aussi, la méthode suivie qui est en cause. Ainsi dans la préface du n° thématique de la RFAP³⁸³, co-écrite avec François Lafarge en 2010, nous formulons quelques réserves sur la méthode suivie : « *La méthode RGPP est critiquée comme étant centralisée, non transparente et insuffisamment porteuse de sens* ». Si la déclinaison française du NPM semble faire la quasi-unanimité chez les hauts fonctionnaires convertis à la RGPP (à l'exception notable de ceux réunis dans l'association « Service Public »), elle fait l'objet de réserves de la part des organisations syndicales, des agents de base et de nombreux universitaires. L'une des causes du relatif échec de la RGPP est en effet l'absence de recherche d'adhésion de la majorité des fonctionnaires et de leurs syndicats qui y ont été globalement hostiles et l'absence de concertation avec diverses autres parties prenantes (collectivités territoriales, parlementaires...).

213. En outre, la RGPP n'a pas entraîné de révision profonde des politiques publiques. Elle n'a permis de réaliser qu'une dizaine de milliard d'économies tout en portant une sérieuse atteinte à l'idéologie du service public et au moral des fonctionnaires. Dans l'introduction du n° thématique de la RFAP, j'observe avec François Lafarge que « *le contenu de la RGPP n'est pas homogène et comporte des zones d'ombre* ». Ainsi « *les relations avec les usagers sont peu présentes sinon sous l'aspect novateur de l'administration numérique* » ou « *la rénovation du management public-même s'il est beaucoup question de performance-n' a donné lieu que de manière limitée à l'expérimentation d'outils novateurs alors que, par exemple, elle était au cœur du Renouveau du service public en 1989* ». François Lafarge dans son article résume certaines limites de la méthode RGPP : manque de coordination avec la LOLF, manque de participation et de transparence, imprécision des méthodes de calcul des économies, insuffisance et mauvaise coordination des instruments de redevabilité, absence d'évaluation. François Lafarge et moi appelons à une réforme « *qui serait plus transparente et plus ouverte dans ses méthodes d'élaboration et plus qualitative et plus managériale dans son contenu* ».

214. Indirectement, la RGPP a eu une incidence notable sur les collectivités territoriales. Dans un colloque organisé à Reims en 2012³⁸⁴, j'ai démontré les effets de recentralisation à l'œuvre dont certains pouvaient être attribués, au moins partiellement, à la RGPP : retrait de

³⁸³ (40) *Réformes budgétaires et réformes de l'État, introduction*, Revue française d'administration publique, n°117, pp.5-10, 2006.

³⁸⁴ (46) *L'impact de la RGPP sur la situation financière des collectivités territoriales*, in *RGPP et réformes des collectivités territoriales*, dir .Jean-Claude Nemery, GRALE, L'Harmattan, 2012.

l'État de certaines missions régaliennes et de proximité (sécurité, aide sociale, ingénierie publique), extension des missions de grands opérateurs centralisés (Agence nationale de rénovation urbaine, ANRU ; Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ACCSE ; Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, ADEME), transferts insidieux de compétences, cofinancements, réforme de la taxe professionnelle...et je conclusais : « *Le choix est donc entre une extension programmée de la RGPP aux collectivités locales ou une extinction progressive de la RGPP, donc un choix entre moins ou plus de décentralisation* ».

Les effets contestables de la REATE

215. Dans l'article précité³⁸⁵ de 2009 sur la gestion budgétaire des services déconcentrés, j'expose que la RGPP « *organise une dissociation de la structure des administrations régionales de celles des administrations départementales...On voit bien l'intérêt de ce dispositif, il renforce le rôle du préfet et permet une adaptation locale. L'inconvénient, c'est de briser la chaîne de commandement et la tuyauterie budgétaire du sommet de l'État vers la base* ». Dix ans après, je confirme cette analyse dans mon article sur la conduite du changement dans les services déconcentrés³⁸⁶. Je porte a posteriori une appréciation sévère sur les résultats de la REATE : En positif, une meilleure coordination des services de l'État autour du préfet, des amorces de mutualisation qui ne peuvent que bénéficier à la mise en œuvre de politiques interministérielles. En revanche, j'indique que « *la mise en cause de la verticalité de l'administration a créé un certain désordre* » qui est apparu rapidement par exemple dans le fonctionnement des services de la concurrence et de la consommation au sein des directions régionales des entreprises, de la concurrence, du travail et de l'emploi (DIRECTE) et dans les services vétérinaires rattachés aux directions départementales de la protection des populations (DDPP). Par ailleurs, « *l'absence de réformes radicales des administrations centrales a freiné la responsabilisation des managers locaux..., les conséquences de la décentralisation accrue n'ont pas toutes été tirées...les questions d'harmonisation statutaire et des conditions de travail, de réorganisation des services en contact avec les usagers, de fusion des budgets ont été différées* ». En conclusion, « *la méthode suivie ne pouvait que conduire à ces résultats partiels et controversés...Les réformes*

³⁸⁵ (42) *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ?* in Réforme de l'État et de l'administration- au-delà de la nouvelle gestion publique, Nomos, 2010.

³⁸⁶ (32) *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in Fonction(s) publique(s), le défi du changement (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018).

sont venues d'en haut sans répondre aux questions concrètes que posent l'évolution des modes de vie et des conditions de travail dans les instances territoriales ».

II) LA CRITIQUE PLUS GÉNÉRALE DU NPM

216. Comme je l'ai observé en 1992, au colloque « De l'administration bureaucratique au management public » organisé à Freiburg³⁸⁷, « *la résistance a été souvent conduite au nom des valeurs traditionnelles : défense de droits acquis pour les organisations syndicales dont la plupart d'entre elles sont réticentes à l'introduction du management dans les services publics ; orthodoxie financière du ministère des finances pour qui le respect des règles formelles, la centralisation et les cloisonnements sont un moyen de maîtriser la dépense publique et conserver son pouvoir . Le principe hiérarchique, qui protège la haute fonction publique, rassure l'encadrement intermédiaire et confère une irresponsabilité confortable aux échelons de base, reste la colonne vertébrale soigneusement protégée du système administratif. Enfin, la formation, principalement juridique des hauts fonctionnaires, l'absence de mobilité avec le secteur privé ainsi que le poids de quelques grands corps n'ont pas favorisé la diffusion du message managérial* ». Mais celui-ci était-il si progressiste ? Michel Crozier dans un livre de 1995³⁸⁸ dénonce « *le mariage de la technocratie traditionnelle avec le management à l'américaine, qui allait verrouiller la marche vers la modernité dans les années soixante-dix et quatre-vingts* ».

217. La portée du New Public management a été contestée. Le « modèle » et ses traits caractéristiques ont été très souvent décrits. Par exemple, des chercheurs de l'Institut de gestion et de développement économique (IGPDE) écrivent en 2010³⁸⁹: « *Quand on porte un regard rétrospectif sur les réformes mises en oeuvre pour atteindre ces objectifs, on est frappé par la relative similitude des actions choisies dans la plupart des pays développés qui, peuvent être regroupés selon cinq axes : gestion à la performance, modification de la manière de rendre le service, écoute des usagers et démarches qualité, rénovation de la GRH publique, rôle renforcé des dirigeants publics* ». Yves Chappoz et Pierre-Charles Pupion³⁹⁰ énuméraient, en 2012, les éléments suivants : une séparation de la prise de décision stratégique relevant

³⁸⁷ (75) *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26-27 et 28 juin 1992.

³⁸⁸ Crozier Michel, *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995, p.32

³⁸⁹ Chemla-Lafay Annie, Deleplace Marie-Thérèse, Fargeot-Boll Claire, Heurtaux Arlette, *30 ans de réformes de la gestion publique, Synthèses et bilan*, Gestion & Finances publiques, n°8-9 2010, p.583.

³⁹⁰ *Le New Public management*, Yves Chappoz et Pierre-Charles Pupion, Gestion & Management Public n° 2012/2, p.1 à 3, <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2012-2-page-1.htm>

du pouvoir politique de la gestion opérationnelle relevant de l'administration; l'orientation des activités administratives et l'allocation des ressources en fonction des produits et services à délivrer plutôt qu'en fonction de règles ou procédures ; la décentralisation et l'instauration d'agences comme instrument de régulation ; l'abandon du statut de fonctionnaire et l'avancement à l'ancienneté des agents pour une rémunération au mérite ; l'introduction des mécanismes de marché dans l'offre de biens et services d'intérêt général ; la logique de la transparence tant sur la qualité que sur les coûts des prestations ; la recherche de l'efficacité dans l'emploi des fonds publics ; la participation des usagers dans la définition et l'évaluation des prestations publiques. Les divergences entre les listes de critères choisis montrent que la démarche n'a pas été totalement homogène.

218. En sens inverse, plusieurs auteurs ont montré qu'il n'existe pas un seul modèle de NPM mais que celui-ci s'est adapté à des cultures diverses. David Huron et Jacques Spindler, à la suite de Philippe Bezes et Christine Muselin, évoquent un « *puzzle doctrinal* »³⁹¹. Des politistes américains³⁹² ont repérés quatre types de NPM. Geert Bouckaert³⁹³ a relativisé les transformations du système administratif sous l'effet du NPM. « *Il semble que l'idéal-type dominant du New public management, fondé sur le couple « minimiser/mettre sur le marché » ait été un phénomène limité dans le temps (de 1990 à 2000 environ) et dans l'espace (une partie du monde anglo-saxon) qui ne s'est pas étendu à tous les pays de l'OCDE* ». Pour lui, l'État weberien a évolué vers un État néo-weberien. Subsistent l'État de droit, les droits et les devoirs du citoyen, le système démocratique, la prégnance du droit public, la spécificité de la fonction publique, la distanciation des relations entre les fonctionnaires et les usagers, le respect des garanties et procédures comme fondement de la légitimité des décisions. Mais ces traits classiques sont complétés par une vision orientée par le souci du consommateur et des résultats considérant le citoyen comme un client et une légitimité fondée sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités avec deux variantes, l'une mettant l'accent sur la participation des citoyens, l'autre sur la satisfaction du client. Jean-Michel Eymeri-Douzans opte également pour des « acclimatations » diverses du

³⁹¹ Bezes Philippe, muselin Christine, le new public management entre rationalisation et marchandisation ? in Boussaguet L., jacquot S., Ravinet P. (dir.) Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ? Presses de Sciences Po, 2015 ; Huron David, Spindler Jacques, *Management et finances publiques, Les marqueurs du New Public Management*, L'Harmattan, 2019 ; Guenoun Marcel, Matyjasik Nicolas, *En finir avec le New public Management*, IGPDE, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics, 2019.

³⁹² Ferlie E., Petitgrew A., Ashburner C., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1999.

³⁹³ Bouckaert Geert, *La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?*, RFAP, n°105/106, 2003, p.39.

« néomanagérialisme³⁹⁴ ». C'est aussi l'esprit de l'ouvrage d'Annie Bartoli sur le management des organisations publiques.

219. Plus généralement, la *doxa* du *New public management* est peu à peu remise en cause. La succession de discours et d'impulsions politiques laisse sceptique. En 2000, dans le livre sur le citoyen et son administration³⁹⁵, la réponse à la question : « *Quel bilan peut-on tirer de ce nouveau management dans l'administration ?* » est prudente. Avec Céline Wiener, je reconnais l'amélioration de l'efficacité de la gestion et de la qualité des prestations mais nous ajoutons : « *Il faut se méfier des miroirs aux alouettes. Bien souvent les réformes entreprises n'ont qu'un aspect rhétorique et ne modifient pas de manière substantielle le modèle administratif traditionnel...* ». Ainsi la notion de « client » ne prospérera pas. On a vu précédemment que cette notion est trop simpliste et trop réductrice. Dans ses rapports avec l'administration, l'utilisateur est aussi administré, contribuable et citoyen. La notion de performance est également ambiguë. Elle n'épuise pas les différentes facettes des missions de l'administration, par exemple la qualité du service rendu, les relations internes ou les effets induits sur les territoires, et elle incite à se focaliser sur les aspects budgétaires et sur les objectifs de réduction des coûts. Les approches purement quantitatives donnent une objectivité illusoire³⁹⁶. La direction par objectifs a, dans de nombreuses administrations, dégénéré en course aux résultats visibles et en nouveau formalisme du tableau de bord. La « dictature » ou la « bureaucratie » des indicateurs a justement été dénoncée³⁹⁷. Les partenariats publics-privés ont montré leurs limites : s'ils ont permis de poursuivre la réalisation d'équipements, ces financements ont été trop souvent anormalement coûteux. L'apport des consultants qui revendent indéfiniment les mêmes techniques (organisation et méthodes, analyse de la valeur, réingénierie de processus,...) a été relativisé. D'une manière générale, le management est tombé dans un excès d'instrumentalisme. Comme le note Annie Bartoli³⁹⁸ « *s'il apparaît que le management a besoin d'outils, cela ne signifie pas pour autant que le management ne soit qu'un ensemble d'outils* ». Le livre coordonné par Annie

³⁹⁴ Eymeri-Douzans Jean-Michel, *Logiques de la réforme administrative en Europe : une nouvelle gestion publique « pour toutes saisons » ou des acclimations nationales ?*, G&FP n°7-2011, p. 459.

³⁹⁵ *Le citoyen et son administration*, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000, p.138.

³⁹⁶ Supiot Alain, *La gouvernance par les nombres*, 2012-2014, Fayard, 2015.

³⁹⁷ *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ?* communication au colloque *Réforme de l'État et de l'administration en Europe, au-delà de la nouvelle gestion publique ?* organisée par l'ENA, la RFAP et le Pôle européen d'administration publique à Strasbourg les 3 et 4 décembre 2009.

³⁹⁸ Bartoli Annie, *Les outils du management public, fausses pistes et vrais défis*, in Huron David et Spindler Jacques (dir.) *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.

Bartoli et Sylvie Trosa, « *Les paradoxes du management par le sens* » publié en 2016³⁹⁹ dénonce « *l'inflation d'injonctions et d'outils dépourvus de sens* » et énumère les multiples actions de modernisation et les normes et procédures en tous genres qui « *fleurissent dans les services publics comme des tourbillons déstabilisants* ».

220. En 2018, dressant le bilan du nouveau management dans les services déconcentrés⁴⁰⁰, j'écrivais : « *Plusieurs outils sont devenus incontournables : projets de service, distinction entre les niveaux de conception et les niveaux de mise en œuvre, agences relativement autonomes, tableaux de bord, indicateurs, contrôle de gestion, réingénierie de processus, lean management, évaluation des politiques publiques, maîtrise des risques... Dans le discours des managers et dans la pratique, ces outils ont été survalorisés et ont pu sembler se substituer soit à des formes de gestion plus neutres (application des normes statutaires, exercice de droits individuels ou collectifs...), soit à des valeurs ou des comportements auxquels les équipes de base sont restées très attachées (conscience professionnelle, sens du service public, solidarité au sein des collectifs de travail...)* ». Plus loin, je mets en cause l'accumulation des dispositifs de contrôle et de normalisation : « *Le contrôle de gestion et le dispositif de maîtrise des risques, les évaluations de politiques publiques se sont ainsi superposées aux classiques contrôles hiérarchiques et comptables. Ces nouveaux modes de « pilotage », aussi pertinents soient-ils, ont été d'autant plus mal compris qu'ils se sont accompagnés d'un excès de normalisation des procédures et des processus qui a souvent ressemblé à un retour aux circulaires procédurales et tatillonnes d'autrefois* ».

221. Même si l'idée que les instruments de la gestion privée sont transposables au management public est désormais largement admise, le souci de préserver leurs finalités spécifiques et de les adapter en conséquence est de plus en plus reconnu.

222. Après 2012, les programmes de réformes (modernisation de l'action publique, puis transformation de l'action publique ou « Action publique 2022 ») se démarqueront soigneusement de la RGPP sans répondre à une ligne directrice aussi affirmée. La question posée par Marcel Guenoun et Nicolas Matyjasik⁴⁰¹ : « *Qu'y a-t-il après le NPM ?* » n'a pas encore de réponse définitive mais ces auteurs évoquent les travaux de politistes américains

³⁹⁹ Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

⁴⁰⁰ *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in Fonction(s) publique(s), le défi du changement (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018).

⁴⁰¹ Guenoun Marcel, Matyjasik Nicolas, *En finir avec le New public Management*, IGPDE, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics, 2019.

sur « *the Digital Era Governance* » ou réforme de l'État tirée par les ruptures technologiques, « *the New Public Governance* » fondée sur la participation des citoyens à l'action publique et « *the Whole of Government approach* » ou gouvernement intégré. Ces perspectives ne sont pas très éloignées de celles que j'évoque en conclusion.

III) DES CONTRE-EXEMPLES : DES RÉFORMES FINANCIÈRES NON MANAGÉRIALES

Si l'on a pu reprocher à certains réformateurs un excès de « managérialisme », certaines réformes financières marquent au contraire la persistance d'un esprit étroitement juridique largement détaché des préoccupations managériales. J'ai développé ces points à travers trois sujets : l'échec de la première tentative de fusion des administrations des impôts et de la comptabilité publique, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et l'échec de la création de l'écotaxe poids lourds en 2014.

L'échec de la « mission 2003 »

223. En 1999, j'ai participé de très près à la première tentative de rapprochement de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, dite « mission 2003 » qui s'est soldée par une grève massive et par la démission des ministres. Dans la note non publiée sur la communication publique, écrite peu après l'échec de cette réforme, j'exposais mon analyse des causes de l'échec que certains⁴⁰² ont attribué à la politique de communication : « *La réforme manquée des administrations fiscales a montré un processus de changement centré sur l'aspect organisationnel, définissant un système-cible avec un luxe de détail sans préoccupation du cheminement, négligeant le vrai dialogue et la négociation, reportant à plus tard les sujets de relations humaines, ignorant ses alliés de l'intérieur et de l'extérieur... Quand les difficultés sont arrivées, les rumeurs se sont diffusées, les acteurs se sont raidis sur leurs positions, les partenaires potentiels se sont dérobés et les réformateurs ont pu accuser la communication...* ». Plus tard, analysant les causes de ce fiasco dans un entretien dialogué avec le principal responsable syndical de l'époque⁴⁰³, je déclare que « *nous avons eu une conception trop juridique et insuffisamment sociologique de la réforme* ». L'attention a été focalisée sur la répartition des compétences et sur

⁴⁰² Sereni Jean-Paul, Villeneuve Charles *Le suicide de Bercy. La réforme est-elle impossible en France ?* Plon, 2002. Le point de vue de l'animateur du projet : Bert Thierry, *Mission 2003, construire ensemble le service public de demain*, La documentation française, janvier 2000. Bert Thierry, *La réforme de Bercy, paralysie ou suicide collectif*, in *Notre État*, Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir.), Robert Laffont, 2000. Pour une analyse plus sereine : Pernot Jean-Marie, *Le ministère des finances et la mission 2003, Regards sur une réforme manquée*, Revue de l'IRE, n°39-2, 2002, p.115.

⁴⁰³ *Réforme DSK-Sautter, chronique d'un échec annoncé, entretien croisé avec Jacky Lesueur*, Les cahiers du management public, n°3, mai 2004 (document non retrouvé).

l'organisation des services et pas assez sur le service aux usagers et l'évolution des métiers. Ces défauts découlaient directement de la méthode utilisée, analysée dans l'article rédigé avec Jean Luc Pissaloux⁴⁰⁴ à propos de cette réforme : concertation insuffisante, démarche de haut en bas, projet présenté tout « ficelé », impasses sur des sujets très concrets tels que l'informatisation et l'immobilier. Le vigoureux effort de communication interne n'a pas suffi à surmonter ces lacunes dans la conception même de la réforme.

La responsabilité des comptables publics

224. Comptable public de 2001 à 2014, j'ai étudié le régime particulier de responsabilité des comptables publics (RPP) à l'occasion d'un colloque à Dijon en 2016 et à la lumière du principe de « redevabilité » qui a fait l'objet d'un colloque à Strasbourg en 2017⁴⁰⁵. La RPP me semble fondée sur une construction abstraite et détachée des réalités. Elle est subie par des comptables publics chargés d'un contrôle exhaustif et formaliste des actes des ordonnateurs et soumis à une responsabilité extrêmement large (qui couvre les actes de leurs collaborateurs et dans certaines conditions ceux de leurs prédécesseurs), commandée par une série de raisonnements juridiques subtils (distinction des cas de manquements avec ou sans préjudice ; distinction entre contrôle de la légalité interne et contrôle de la régularité financière...). La réforme de 2008 qui a renforcé la juridictionnalisation de la procédure et celle de 2011 qui a entendu renforcer l'effectivité des sanctions ont amplifié ces caractères. Ce système, qui privilégie l'exhaustivité, le formalisme, la défiance entre les acteurs me paraît contraire aux exigences minimales du management qui exige de plus en plus rapidité, coopération, transversalité, prise en compte des enjeux. Cette analyse est contestée par ceux qui pensent qu'on peut aménager le système en minimisant certains de ces inconvénients (en clarifiant les notions clés, par exemple), en « subjectivant » le contrôle des comptes, en renforçant encore les pouvoirs du juge par la suppression de la remise gracieuse ministérielle ou en le complétant par une responsabilité financière des ordonnateurs.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ *La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'état*, avec Jean-Luc Pissaloux in *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Nicols Kada (Dir.), Presses universitaires de Grenoble, 2011.

⁴⁰⁵ (58) « *Le contrôle de la régularité financière des comptes des collectivités territoriales est-il adapté aux exigences du management public ?* » aux Rencontres annuelles du contentieux de l'action publique locale, organisée par l'université de Dijon, les 17 et 18 mars 2016 ;(54) « *Redevabilité financière et redevabilité managériale : indépendance, concurrence, complémentarité* » au colloque *Rendre des compte-rendre compte* organisé par l'ENA et la RFAP à Strasbourg, les 31 mars et le 1er avril 2016 et publiée sous ce titre par la Revue française d'administration publique n°160 (2016) pp.1093-1107 et sous le titre « *Responsabilité des comptables publics et management public* » dans *Gestion & Finances publiques*, n°5-2017, pp.98-105.

⁴⁰⁶ Gaullier-Camus Florent, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, thèse Bordeaux, 2018.

225. Quoiqu'il en soit, selon Danièle Lamarque⁴⁰⁷, « *la plus délicate des questions (demeurées encore sans réponse) est certainement celle du partage des responsabilités entre le comptable et l'ordonnateur, dans un contexte où leurs interventions sont de plus en plus mêlées*⁴⁰⁸... La question de la qualité et de l'efficacité du contrôle pourrait donc devenir un thème nouveau de la jurisprudence où les problématiques de la responsabilité des comptables et des ordonnateurs pourraient se rapprocher ». Interrogé sur la compatibilité du régime de responsabilité des comptables publics avec les exigences du management, le Premier président de la Cour a formulé un point de vue bien tranché⁴⁰⁹ : « *En pratique, la séparation des ordonnateurs et des comptables, qui fonde le régime de responsabilité des gestionnaires publics et la compétence des juridictions financières, me paraît profondément en phase avec les exigences du management public. D'abord, parce qu'elle protège l'ordonnateur..., ensuite, parce qu'elle préserve le comptable d'éventuelles pressions..., enfin, ce système garantit l'existence d'une information financière fiable et indépendante, soumise au contrôle d'une juridiction spécialisée* ».

L'échec de l'éco-taxe poids lourds

226. Mon analyse des causes de l'échec de l'éco-taxe poids lourds⁴¹⁰ n'est pas très éloignée du raisonnement précédent relatif à la fusion des administrations financières. J'ai montré que cette réforme avait été bien conçue sur le papier et assez bien préparée. Malheureusement, la concertation a été trop restreinte et interrompue trop tôt. Et, surtout, les conditions d'application, les impacts locaux, la gestion des multiples complexités ont été peu examinées. Enfin, la réforme a été mal conduite par des gouvernements successifs. Un observateur a déclaré que la réforme avait été mal « *designée* »⁴¹¹. En français ancien, on aurait dit « *mal ménagée* ».

227. La critique du managérialisme ne débouche donc pas sur un rejet du management mais au contraire sur la recherche d'un nouvel équilibre entre les différentes sources d'inspiration des réformes administratives et financières.

⁴⁰⁷ Lamarque Danièle, *La réforme de la responsabilité du comptable public : une clarification nécessaire*, G&FP, n°2-3 2013, p.137.

⁴⁰⁸ Lascombe Michel, Vandendriessche Xavier, *Plaidoyer pour le succès d'une réforme. La loi organique et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables*, RFDA, 2004, p.308.

⁴⁰⁹ Entretien avec Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, Gestion & Finances Publiques, n°2019-3, p.74.

⁴¹⁰ *L'écotaxe poids lourds en France (2007-2017), l'échec d'une innovation fiscale*, Gestion & Finances publiques, n°2-2019, pp. 98-108.

⁴¹¹ Communication de L. Schubert au cours de la table ronde « Si difficiles innovations fiscales du Moyen-Age à nos jours », rencontres de l'histoire à Blois le 7 octobre 2017.

CHAPITRE SECOND : DES RÉFORMES PRAGMATIQUES JUXTAPOSANT LES DIFFÉRENTES APPROCHES

La RGPP n'a donc pas eu de postérité. Les réformes ultérieures ont été également plus prudentes et peut-être moins audacieuses dans leur ambition. Elles font appel à certains outils qui ne se rangent que malaisément dans la dichotomie juridique/managérial : les démarches qualité et l'évaluation des politiques publiques. La création de la DGFIP, la modernisation de l'action publique à partir de 2012 ou la transformation de l'action publique à partir de 2017 s'inscrivent à la fois dans le prolongement des réformes managériales tout en renouant sur certains points avec les réformes antérieures.

I) DES OUTILS QUI NE RELÈVENT NI DE LA DÉMARCHE JURIDIQUE, NI L'APPROCHE MANAGÉRIALE

Deux outils qui ont été associés aux mouvements décrits précédemment relèvent en réalité d'une démarche plus pragmatique : les démarches qualité et l'évaluation des politiques publiques.

Le centrage sur l'usager par les démarches qualité

228. Des politiques de qualité dans les services publics se sont développées en deux étapes⁴¹². La première est celle des « cercles de qualité » inspirés du management industriel japonais dans la deuxième moitié des années quatre-vingts⁴¹³. Portée par des consultants, encouragés par les pouvoirs publics dans le cadre d'une vision néo-libérale de la réforme administrative, elle a eu un certain succès puisqu'on comptait 3000 cercles de qualité au moment des « Assises nationales de la qualité » en 1988. Ils ont souvent sombré rapidement dans le « gadget » et l'anecdote mais ont permis quelques réalisations (telles que le nouveau vélo des facteurs) et ont permis d'entretenir le réseau des modernisateurs. Une autre approche complémentaire a été celle de la certification en application de normes ISO pouvant aller jusqu'aux procédures d'assurance qualité. Là encore une démarche inspirée du monde industriel n'a rencontré que peu d'applications. Elle a parfois généré une véritable bureaucratie de normes et d'indicateurs paralysante. La plupart de ces démarches n'ont pas survécu à l'alternance gouvernementale de 1988⁴¹⁴.

229. De nouvelles démarches plus globales, plus rationnelles et moins codifiées, inspirées en partie de la *Citizen Chart* de John Major, ont été organisées dans les années 1990 et coordonnées par le nouveau Commissariat à la réforme de l'État. Elles sont fondées sur une

⁴¹² Cluzel Lucie, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006.

⁴¹³ Raveleau Gilbert, *Les cercles de qualité français*, Entreprise moderne d'édition, 1984.

⁴¹⁴ Chevallier Jacques, *Le discours de la qualité administrative*, RFAP n°46, avril-juin 1988, p.287.

meilleure prise en compte des attentes des usagers et sur l'organisation des structures et des processus en fonction du résultat final. Elles sont définies et mises en œuvre en association avec les agents publics et avec les usagers. Elles doivent suivre une méthodologie minimale portant sur l'analyse des situations et des attentes, la concertation interne et externe, l'expérimentation, la mesure des résultats ...Elles peuvent prendre plusieurs formes. Au minimum, le terme vague de « démarches » peut recouvrir toutes initiatives concrètes qui visent à apporter un supplément de satisfaction aux usagers. Elles peuvent être formalisées dans des chartes de qualité au niveau d'un ministère, d'une direction ou d'un service. Celles-ci fixent les principes, les axes, les objectifs, la méthode et l'évaluation des démarches. Plus précis sont les engagements de services qui définissent, sur un certain nombre de points-clés essentiels pour les usagers, une garantie de réalisation d'un niveau de satisfaction mesuré par un indicateur objectif. Ils ont été développés notamment au ministère de l'équipement (par exemple : rapidité de déneigement de routes de montagne), à l'EDF (qualité de la facturation) et dans des organismes de sécurité sociale (taux de recours effectif aux prestations). Le comité interministériel de la réforme de l'État du 29 mai 1996 a décidé que « chaque administration sera dotée, avant juin 1997, d'une charte qualité ». J'ai participé très activement à ce mouvement⁴¹⁵ : animation des journées d'études du 20 juin 1996 et du 29 avril 1997 organisées par la direction générale de la fonction publique, présidence d'un des groupes de travail chargé de rédiger un guide des démarches qualité, participation à la rédaction du guide « s'engager sur le service », participation au comité de pilotage de l'étude commandée à un institut privé (l'INSEP) par le Commissariat à la réforme de l'État, animation d'un séminaire sur la qualité de services à l'École nationale d'administration⁴¹⁶. Mes étudiants ont conclu à l'intérêt d'une politique de la qualité autour de chartes qui devraient s'inscrire dans la durée et devraient être mises en œuvre à l'échelon local de façon très largement autonome. Au ministère des finances, j'ai coordonné la mise en place de ces actions par la direction de la communication. Compte tenu de la spécificité de chaque service et de l'impact sur l'exercice effectif des missions, la politique

⁴¹⁵ (71) *Les services publics et la recherche de l'efficacité : le développement des politiques centrées sur les usagers dans les services publics* (avec Jean-Claude Rouard), rencontre sur *L'efficacité dans l'administration publique : le développement des actions orientées vers les consommateurs dans les services publics*, organisée par la Fondation européenne pour l'amélioration de la qualité de la vie et des conditions de travail à Dublin, les 22 et 23 novembre 1990 ; (22) *Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public*, commentaires sur l'étude rédigée par Elisabeth Filkin, *L'administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité de service*, OCDE, 1996, pp.199-206 ; direction du séminaire, ENA, Promotion Marc Bloch « Comment améliorer les relations entre les personnes publiques et les usagers ? », (décembre 1996) ; participation à la brochure *Développer la qualité du service, Charte de qualité et engagements dans les services publics*, Commissariat à la réforme de l'État (1997).

⁴¹⁶ *Comment améliorer les relations entre les personnes publiques et les usagers ?* Rapport présenté par Sébastien Boitreaud, Marc Gazave, Stéphane Morel, Philippe Parisien, Grégoire Parmentier et Edouard Philippe, décembre 1996.

suivie a été de faire reposer l'exercice de démarches qualité sur les directions techniques, d'opter pour une large diversité d'approches et de mobiliser les services déconcentrés. L'objection tirée du caractère régalien de la plupart des missions, qui pouvait justifier selon certains une exemption, a nécessité une réflexion sur la place de ces démarches de recherche de la plus grande satisfaction de l'utilisateur au sein de missions qui sont centrées sur l'intérêt général et dont le caractère répressif peut parfois procurer des « désutilités » importantes à leurs « usagers » directs. Plusieurs réponses ont été théorisées : en premier lieu, bien analyser la diversité des usagers d'un service dont les attentes peuvent être contradictoires ; ensuite s'intéresser aux services « associés » à ces missions (politiques d'information et de renseignement, d'accueil, de traitement des courriers et de réclamations, relations téléphoniques, services conseils et l'assistance aux démarches, lisibilité des formulaires, simplifications administratives, présence en milieu rural et dans les banlieues...) ; enfin, faire évoluer l'offre de services pour mieux répondre aux attentes des usagers sans renoncer à la finalité d'intérêt général : nouveaux moyens de paiement de l'impôt, dédouanement simplifié, échanges de données informatisées, rescrit en matière fiscale, polyvalence des recettes rurales...

230. Ces démarches n'ont pas été poursuivies après 1996 et elles n'ont pas laissé beaucoup de traces. Elles ont cependant servi de lien entre les approches juridiques des droits de l'utilisateur et les approches managériales à travers le slogan devenu une banalité : « *mettre l'utilisateur au centre de la démarche* » et elles ont continué à former et à motiver des réseaux d'innovateurs au sein des services publics. Elles auront cependant une certaine postérité : La circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielle de réformes⁴¹⁷ prescrit aux ministres de lancer des démarches qualité. La charte Marianne lancée en janvier 2005 rassemble une série d'engagements qui sont relatifs à l'accès aux services, à l'accueil, à la qualité de la réponse, au traitement des réclamations, aux propositions des usagers et à la mesure de leur satisfaction. Décliné dans les services, accompagné d'un dispositif de mesure qui se perfectionne, ce dispositif a contribué à un meilleur traitement des usagers dans leur relation quotidienne avec les services publics. En 2005, un programme « Pour vous faciliter l'impôt » déclinera pour les relations avec le fisc les engagements de la Charte Marianne. La création d'un baromètre indépendant de la qualité des services sous forme d'un réseau d'observateurs d'ici à la fin de l'année 2013 a été

⁴¹⁷ Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme, JORF 17 juin 2003, p.12.095, texte n°3.

décidée au CIMAP du 17 juillet 2013. Après 2017, le Premier ministre, Edouard Philippe a systématiquement associé la simplification et la qualité du service rendu dans plusieurs circulaires.

231. Annie Bartoli estime que « *s'il est un axe porteur en matière de stratégie dans le secteur public, c'est bien celui de la qualité* »⁴¹⁸. Ces démarches sont toujours d'actualité au sens de « *l'organisation tournée vers le client* ».

L'évaluation des politiques publiques : un outil d'intelligence collective

232. Un dispositif d'évaluation des politiques publiques figure pour la première fois dans la circulaire fondatrice de Michel Rocard du 22 février 1989. Elle a été organisée par un décret du 22 janvier 1990⁴¹⁹. Pour les auteurs du décret, « *évaluer une politique, c'est rechercher si les moyens juridiques, administratifs et financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui ont été fixés* ». Le décret organise un système complexe reposant sur un comité interministériel et un conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Le CSE doit donner son avis sur le projet d'évaluation et sur le résultat des travaux et garantit l'indépendance et la qualité scientifique des études. Dix-huit évaluations sur de grands sujets (la maîtrise de l'énergie, l'informatisation de l'administration, la réhabilitation du logement social...) ont été conduites entre 1990 et 1998.

233. Invité à contribuer aux débats d'un séminaire de méthodes organisé par le Plan Urbain en mars 1990⁴²⁰, j'appuie le développement de l'évaluation: « *Les débats ont montré que l'évaluation correspond à des besoins. De nouvelles formes d'interventions publiques plus complexes, plus près des réalités sociales, plus décentralisées telles que les politiques de la ville ou les politiques d'insertion appellent des analyses fines de l'impact des mesures prises et une adaptation constante des actions. L'évaluation apparaît comme une nouvelle forme de régulation de l'action publique que, ni les mécanismes démocratiques, ni les contrôles*

⁴¹⁸ Bartoli Annie, Blatrix C., *Management dans les organisations publiques*, Défis et logiques d'action, Dunod, 4ème éd. 2015.

⁴¹⁹ Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JORF 24 janvier 1990, p.952 ; Viveret Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1989 ; Nioche Jean-Pierre, Poinart Robert, (dir), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984. RFAP, *L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses*, Fouquet Annie (coord.), n°148, 2013. Politiques et management public (PMP), *L'évaluation des politiques publiques*, Chanut Véronique, Lamarque Danièle (dir.), vol.31, n°1, janvier-mars 2014 ; Lamarque Danièle, *Contrôle et évaluation de la gestion publique-Enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016.

⁴²⁰ (11) *L'évaluation, les contrôleurs et les chercheurs*, Séminaire de méthodes : évaluation, administration, recherche, Plan Urbain, mars 1990, p.7.

traditionnels ne peuvent assumer à eux seuls. L'évaluation est donc à la fois le symptôme des mutations du service public et le symbole de son renouveau. ». Toutefois, je propose de distinguer, d'une part, les démarches évaluatives qui pourraient se diffuser rapidement et sous des formes diverses dans l'ensemble du processus administratif et, d'autre part, l'évaluation des politiques publiques, proprement dite, qui « *a une plus haute ambition, celle de faire parler les « sans voix* ». Elle doit porter sur la réalisation des objectifs et ne pas hésiter à mettre en cause leur pertinence. Elle doit aussi offrir des garanties supplémentaires d'indépendance et de transparence ». Je note cependant que « *l'usager des services publics a du mal à trouver sa place dans un débat entre experts qui se disputent la parole et se plaignent de ne pas être entendus ...alors que, pendant ce temps, un troisième personnage, le cabinet d'audit, offre un produit parfaitement adapté à l'air du temps et aux capacités intellectuelles des décideurs* ». A quelques conditions, l'évaluation m'apparaît bien comme un levier de changement dans l'administration : « *L'évaluation suppose un affichage d'objectifs a priori qui contribue à la clarification de l'action publique, la mise en place d'un système d'information qui oblige à s'intéresser à la mise en oeuvre et à l'impact des mesures, l'acceptation d'un pouvoir « ascendant » qui est la marque d'un État modeste mais plus efficace* ». La Commission « Efficacité de l'État du X^e Plan »⁴²¹ a placé au centre de son projet d'importants développements relatifs à une rationalisation des décisions publiques et à l'évaluation de leurs résultats: Elle se réfère au décret précité intervenu pendant ses travaux et complète ce dispositif par diverses propositions : créer dans chaque ministère une cellule prospective et d'aide à la décisions à la charnière entre l'administration et le cabinet du ministre ; faire précéder chaque décision publique d'envergure d'une étude de faisabilité, nourrie d'avis contradictoire d'experts ; développer le rôle des inspections générales dans le développement des démarches évaluatives... En 1992, lors d'une journée d'études organisée par l'Université de Bordeaux, sur « évaluation et modernisation »⁴²², je reviens sur la nécessité de ne pas décourager les « démarches évaluatives », même si elles sont plus ou moins scientifiques et plus ou moins pertinentes : « *Il convient au contraire d'encourager les fonctionnaires à pratiquer des évaluations quitte à leur apporter l'assistance nécessaire. Il me semble plus utile de développer une méthodologie de l'évaluation qu'une police de l'évaluation* ».

⁴²¹ Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989.

⁴²² (74) *La politique de modernisation des administrations économiques et financières*, journée d'études *Evaluation et modernisation*, organisée par l'Université de Bordeaux en 1992.

234. Un décret du 18 novembre 1998⁴²³ a simplifié le système en le rendant plus opérationnel et plus proche des préoccupations des administrations. Douze évaluations ont été réalisées (lutte contre le sida, sécurité routière, développement rural...). Depuis, d'autres dispositifs d'évaluation de politiques publiques ont été créés : évaluation du revenu minimum d'insertion, comité national d'évaluation de la recherche, politique de la ville⁴²⁴ ; Mission d'évaluation et de contrôle à l'Assemblée nationale, Comité d'évaluation des politiques publiques au Sénat ; multiples expériences d'évaluations de politiques publiques locales⁴²⁵...).

235. Un temps oubliée, l'évaluation des politiques publiques a repris une nouvelle vigueur à partir de 2008 avec la consécration constitutionnelle⁴²⁶ et l'activisme de la Cour des comptes et des inspections générales⁴²⁷ dans ce nouveau domaine d'expertise. Alors que, dans un premier temps, j'avais pensé que l'évaluation « scientifique » était trop rigoureuse dans ses méthodes et ne facilitait pas son appropriation par les fonctionnaires et les autres parties prenantes, j'ai regretté, quelques années plus tard, que cette belle idée se soit diluée comme l'a montré, par exemple, le colloque à l'organisation duquel j'ai contribué avec Jean-Luc Pissaloux sur « *Les Métamorphoses des corps d'inspection : du contrôle à l'évaluation ?* » organisé par l'ENA et la RFAP le 13 mars 2014 dont il est ressorti que toutes les inspections générales, la Cour des comptes et des consultants avaient pris des parts du « marché » de l'évaluation des politiques publiques. Je rejoins ainsi les réflexions de Sylvie Trosa qui dans son livre « *Quand l'État s'engage, La démarche contractuelle* »⁴²⁸ déplore qu'en 1998, l'évaluation soit « *le grand absent des actions de modernisation de l'État* ». Pour « réhabiliter » l'évaluation, elle suggère de diversifier ses modalités en distinguant les évaluations simples qui peuvent être menées par les fonctionnaires en impliquant les usagers, les évaluations un peu plus complexes qui font intervenir des experts en dialogue avec des fonctionnaires et les évaluations les plus complexes où les experts doivent jouer un

⁴²³ Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JORF 20 novembre 1998, p.17.531.

⁴²⁴ Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *Le développement social urbain est-il une politique ? Les leçons de l'évaluation*, Regards sur l'actualité, décembre 1993.

⁴²⁵ Lamarque Danièle, *L'évaluation des politiques publiques locales*, LGDJ, 2004.

⁴²⁶ Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 modifiant l'article 24 de la Constitution : « Le Parlement...évalue les politiques publiques et l'article 47 al.2 : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement...dans l'évaluation des politiques publiques », JORF 24 juillet 2008, p.11890.v. Lamarque Danièle, *Article 47-2 de la Constitution : un cadre suffisant pour la Cour des comptes ?*, RFFP, n°144, novembre 2018.

⁴²⁷ V.(54) *Redevabilité financière et redevabilité managériale : indépendance, concurrence, complémentarité*, Revue française d'administration publique n°160 (2016) pp.1093-1107 et *Responsabilité des comptables publics et management public*, Gestion & Finances publiques, n°5-2017, pp.98-105 et aussi Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019.

⁴²⁸ Trosa Sylvie, *Quand l'État s'engage, la démarche contractuelle*, préf. De Crozier Michel, Editions d'Organisation, 1999.

rôle prédominant. De même en 2013, Annie Fouquet note⁴²⁹ une apparente éclipse de l'évaluation due à la focalisation sur la LOLF et la RGPP, puis un retour dans le discours public à partir de 2007. On aurait pu espérer que la nomination en juin 2007 d'un secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé « de la prospective et de l'évaluation »⁴³⁰ donnerait une impulsion décisive mais cette innovation fut éphémère. L'évaluation des politiques publiques a cependant continué à faire son chemin, le plus souvent dans une conception assez étroite. Ainsi le rapport d'activité du SGMAP pour l'année 2014 fait état de 59 évaluations qui ont générés 5 Md€ d'économies, évaluations proche de simples audits, effectuées par les inspections générales avec une forte coloration de recherches d'économies budgétaires.

236. Dans son entretien récent⁴³¹, le Premier président de la Cour des comptes fait remarquer que le problème n'est plus celui de la quantité, ni même de la qualité des évaluations de politiques publiques mais celui de leur utilisation effective dans le processus de décision gouvernemental ou parlementaire. Aujourd'hui, c'est moins les techniques d'évaluation qui font débat que l'absence d'une culture de l'évaluation chez l'ensemble des décideurs, gouvernementaux, administratifs ou parlementaires. Sur le plan de l'organisation, un minimum de coordination, de visibilité et de veille méthodologique pourrait être facilement mis en place. Par exemple, un rapport parlementaire⁴³² propose notamment la création d'un Haut conseil présidé par une personnalité indépendante et composé de commanditaires et d'évaluateurs et un rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur ses orientations en matière de transformation de l'action publique et d'évaluation des politiques publiques. La démarche évaluative est, comme l'écrit Bernard Perret⁴³³, un outil indispensable « *d'intelligence collective* ».

II) DES RÉFORMES « MIXTES » ET « PRAGMATIQUES »

Entre 2008 et 2018, plusieurs réformes ou programmes de réformes font référence à la fois aux « figures » de réformes issues des démarches juridiques ou des démarches managériales, plus par juxtaposition que par intégration. La création de la direction générale

⁴²⁹ RFAP, *L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses*, Fouquet Annie (coord.), n°148, 2013.

⁴³⁰ Ses attributions sont fixées par le décret n°2007-1006 du 12 juin 2007, JORF, 13 juin 2007, p.10272, v. Le *point sur la structure des gouvernements Fillon*, Revue française d'administration publique, n°123, 2007, pp.443-448.

⁴³¹ Migaud Didier, *Entretien avec le Premier président de la Cour des comptes*, G&FP n°2019-3, p.74.

⁴³² Rapport Assemblée nationale n°771, séance du 15 mars 2018, Pierre Morel à L'huissier et Valérie Petit. V. aussi le rapport du Conseil économique, social et environnemental « Pour une culture de l'évaluation des politiques publiques en France » du 6 septembre 2015, M. Mansour-Guilani qui formule des propositions pour que l'évaluation des politiques publiques ne soit plus méconnue et sous-utilisée.

⁴³³ Perret Bernard, *L'évaluation comme outil d'intelligence collective*, in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESS, 2016. Bouvier Michel (dir.) *La nouvelle administration financière et fiscale*, LGDJ, 2011.

des finances publiques en 2008, la modernisation de l'action publique entre 2012 et 2017, la transformation de l'action publique depuis 2017 relèvent de ces approches « mixtes » ou « pragmatiques ».

La création de la DGFIP

237. La fusion, enfin réussie en 2008⁴³⁴ après l'échec de la première tentative en 1999, des directions générales des impôts et de la comptabilité publique, dont j'ai été acteur et témoin⁴³⁵, a été soigneusement préparée.⁴³⁶ D'une part, l'échec de la réforme précédente a contribué à faire mûrir les esprits et à organiser des premières synergies (liaisons assiette-recouvrement ; transferts des domaines à la DGCP et du recouvrement de l'impôt sur les sociétés à la DGI ; création des services de fiscalité des entreprises et de la direction des grandes entreprises ; projet informatique commun Copernic ; regroupement dans des hôtels des finances...). D'autre part, la réforme a été conduite avec méthode et habileté tactique : un cap clair donné par le ministre dans son discours du 4 octobre 2007, une équipe de projet légère et bien informée, une concertation très ouverte sur les modalités, le respect des valeurs et des métiers de chaque direction, des expérimentations et des préfigurations, une mise en place progressive, le contournement provisoire des sujets difficiles...En quelques mois, la fusion est devenue irréversible et la réforme a été un succès. Dans son contenu, elle est un bon exemple de savant mélange de techniques classiques de gestion (fusion des organigrammes et des corps de fonctionnaires ; alignement des régimes indemnitaires par le haut ; pas de modification des missions) et d'approches managériales plus ou moins innovantes (gestion des carrières par filières, professionnalisation de l'accueil, « guichets uniques », spécialisation par types d'usagers, organisation « front office/back office », réingénierie de processus, informatisation, contrôles internes, audit).

⁴³⁴ Décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, JORF 4 avril 2008, texte n°92 ; RFFP, *La direction générale des finances publiques*, n°112, 2010 ; Bouvier Michel (dir.) *La nouvelle administration financière et fiscale*, LGDJ, 2011.

⁴³⁵ J'ai participé à plusieurs groupes de travail, colloques et publications sur la création de la DGFIP, notamment : *La DGFIP et le management public*, colloque *La DGFIP : vers une administration nouvelle*, organisé par l'Université de Rouen, le 19 décembre 2008 ;(45) *La création de la direction générale des finances publiques : une transformation de l'administration fiscale ?* colloque *Les transformations de l'administration fiscale*, organisé par l'Université du Havre le 20 mai 2010 publié dans, *Les transformations de l'administration fiscale*, dir. Nicolas Guillet, L'Harmattan, 2011, pp.13-23 ;(44) *La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'État*, avec Jean-Luc Pissaloux, *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, dir. Nicolas Kada, 2011, pp. 127-141 ; (81) *La direction générale des finances publiques : une nouvelle direction à la recherche de ses valeurs*, colloque *Valeurs publiques* organisé par l'Association internationale de recherche en management public, à Paris, les 5 et 6 décembre 2012 ;(56) *Direction générale des finances publiques*, approche professionnelle, article de *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique*, p.323, dir. Gilbert Orsoni, Economica 2017.

⁴³⁶*La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'État*, avec Jean-Luc Pissaloux in *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Nicols Kada (Dir.), Presses universitaires de Grenoble, 2011.

238. En conclusion de ma communication au colloque du Havre en 2010⁴³⁷, j'ouvre quelques perspectives : « *Cette réforme, bien que d'ores et déjà réussie, n'est sans doute pas achevée. Le secteur de la dépense doit rapidement moderniser son informatique et ses procédures ; le réseau pourra évoluer en fonction des impératifs techniques, financiers et d'aménagement des territoires ; la place des directions locales pourra évoluer en fonction de la réforme des administrations territoriales de l'État. Il est cependant probable que cette fusion apparaîtra comme une étape essentielle du développement d'une administration fiscale, encore plus tournée vers le service, encore plus ouverte et encore plus moderne* ». Dans le même sens, en conclusion d'un article⁴³⁸, avec Jean-Luc Pissaloux, nous ne cachons pas le chemin restant à parcourir : « *Cette réforme des services financiers de l'État marque donc une étape importante dans la débureaucratiation des administrations financières et dans la transformation d'une administration régaliennne en organisation de services ; cette dernière révolution est loin d'être achevée, mais elle est incontestablement en cours* ». La Cour des comptes dans son rapport sur « Dix ans de fusion »⁴³⁹ a porté un jugement sévère, parlant de « juxtaposition » plutôt que de fusion, critiquant le maintien et même l'aggravation des rigidités dans la gestion des personnels, dénonçant une qualité de service insuffisante en matière d'accueil téléphonique et de services aux collectivités territoriales. Elle recommande de revoir le périmètre de certaines missions, de recentrer les missions de conseil, de tirer davantage parti du numérique et de resserrer l'organisation territoriale. La DGFIP poursuit son adaptation.

239. Dans le prolongement du rapport du Comité d'action publique 2022, le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé plusieurs orientations dans un discours prononcé le 11 juillet 2018 devant les cadres du ministère : transfert du recouvrement de certains impôts de la Douane à la DGFIP, perspective d'une agence de recouvrement unique, renforcement des budgets informatique et numérique, suppression de 25 taxes à faible rendement, adaptation du réseau des petites trésoreries, généralisation du compte unique des collectivités territoriales, expérimentations d'agences comptables dans les grandes collectivités, délocalisations de services dans les territoires, poursuite des suppressions d'emplois.

⁴³⁷ (45) *La création de la direction générale des finances publiques : une transformation de l'administration fiscale ?* colloque Les transformations de l'administration fiscale, organisé par l'Université du Havre le 20 mai 2010 publié dans, *Les transformations de l'administration fiscale*, dir. Nicolas Guillet, L'Harmattan, 2011, pp.13-23.

⁴³⁸ (44) *La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'État*, avec Jean-Luc Pissaloux, *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, dir. Nicolas Kada, 2011, pp. 127-141.

⁴³⁹ Cour des comptes, *La DGFIP dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*, juin 2018.

Après la RGPP, les pouvoirs publics n'ont pas renoncé à la formulation de programmes globaux de réformes administratives qui étoffent leur offre politique mais ont revu les ambitions et les effets d'annonce.

La modernisation de l'action publique

240. Le gouvernement nommé après les élections présidentielles de 2012 a essayé de conserver l'élan réformateur de la RGPP tout en rectifiant ses orientations. Le nouveau dispositif appelé « *Modernisation de l'action publique* » a été défini par des décrets du 30 octobre 2012 ⁴⁴⁰publié après un séminaire gouvernemental. L'expression de « réforme de l'État » a été abandonnée pour marquer l'élargissement du champ d'intervention à l'ensemble de l'action publique (notamment aux collectivités territoriales et aux opérateurs de l'État). Comme l'indique le titre de mon article à la RFAP⁴⁴¹ n°145, la MAP n'est pas la poursuite de la RGPP, malgré des éléments de continuité. Un pilotage moins politique et plus administratif est organisé par la création d'un Secrétariat général à la modernisation de l'action publique et d'une direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (Dimap) rattachés au ministère de la fonction publique et de la décentralisation. Cette organisation se substitue à la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui était à Bercy et la regroupe avec la direction de la modernisation des systèmes d'information (DISIC), la mission Etalab et la mission REATE. Une nouvelle organisation résulte du décret du 21 septembre 2015⁴⁴² qui regroupe les services du SGMAP en deux directions : une direction interministérielle de l'accompagnement des transformations publiques (DITP) et une direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC). Autre différence avec la RGPP⁴⁴³, l'action est plus concertée : les ministères sont mobilisés pour élaborer et mettre en œuvre des programmes ministériels de modernisation et de simplification ; il est prévu d'associer les parlementaires, des élus locaux, des citoyens, les organisations syndicales et des agents au nouveau processus. L'association des ministères se traduit par l'élaboration dans chacun

⁴⁴⁰ Décret n°2012-1198 du 30 octobre 2012 portant création du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique et décret n°2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique, JORF 3 novembre 2012, textes n°2 et 3.

⁴⁴¹ (30) *La modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP*, Revue française d'administration publique, n°145, 2011, pp.203-208.

⁴⁴² Décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, JORF 22 septembre, texte n°1.

⁴⁴³ Sur la comparaison entre la RGPP et la MAP, (30) *La modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP*, Revue française d'administration publique, n°145, 2013, pp.203-208 ;(31) *De la RGPP à la MAP : ruptures et continuité*, Gestion & Finances publiques, n°5/6, mai-juin 2014, pp.31-34.

d'eux d'un programme ministériel de simplification et de modernisation (PMSM) prescrit par le Cimap du 18 décembre 2012, projet stratégique qui peut contenir des dispositifs d'amélioration du service rendu aux usagers, une rationalisation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration (numérique, fonctions supports, recentrage des missions, réorganisation des agences et opérateurs, rénovation du dialogue social...). Sur le plan du contenu, les programmes sont beaucoup moins orientés vers le « meccano administratif » à tel point que le Gouvernement renonce à remettre en cause la réforme des administrations territoriale de l'État dont les dysfonctionnements sont pourtant notoires.

241. Quatre comités interministériels (CIMAP) sont réunis les 18 décembre 2012, 2 avril 2013, 17 juillet 2013 et 18 décembre 2013. L'évaluation des politiques publiques est l'un des points nouveaux par rapport à la RGPP. Les études sont confiées aux inspections générales plutôt qu'à des consultants. Elles devaient couvrir l'ensemble des politiques publiques et donner des résultats rapides dans une optique assez marquée par la recherche d'économies budgétaires dans les domaines tels que la politique familiale, les aides aux entreprises, l'éducation prioritaire, la formation professionnelle. Le Gouvernement s'efforce de renouveler les méthodes de la simplification administrative dans le cadre d'un programme pluriannuel 2014-2016 en s'appuyant sur des rapports originaux (Rapport Mandon sur les entreprises, rapport Lambert-Boulard sur les collectivités territoriales). Des chantiers anciens sont relancés tel que celui du code des relations entre l'administration et les usagers qui sera enfin mené à bien⁴⁴⁴. Des chantiers neufs sont ouverts tels que « dites le nous en une seule fois », la déclaration sociale nominative ou la nouvelle règle « le silence vaut approbation » présentée comme une « révolution juridique ». Des approches « horizontales » nouvelles sont expérimentées : généralisation des études d'impact, règle du « un pour un », test PME.... D'autres orientations assez diverses apparaissent au fil des CIMAP : la réduction du nombre de commissions (suppression de 100 puis 60 commissions), le numérique (avec un projet de Laboratoire d'innovation publique imité du Danemark et l'ouverture des données publiques), un nouveau baromètre de la qualité des services publics, une administration territoriale au rôle conforté en stabilisant l'organisation territoriale et en développant les services de proximité (maisons de l'État). Après 2014, la MAP évolue.

⁴⁴⁴ Ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative au code des relations entre le public et l'administration, JORF du 25 octobre 2015, texte n°2.

242. Le sujet est transféré en juin 2014 du ministre chargé de la fonction publique et de la décentralisation au Premier ministre assisté d'un secrétaire d'État. Le CIMAP n'est plus réuni mais l'essentiel des orientations demeure : la réforme de l'administration territoriale, la revue des missions de l'État, la poursuite des simplifications, le numérique.

243. Sur le plan de l'administration territoriale, l'action des gouvernements du Président François Hollande produit des ajustements importants mais partiels. La Cour des comptes, dans un rapport de 2013 sur l'organisation territoriale de l'État⁴⁴⁵, souligne l'absence de vision d'ensemble et les incohérences qui en résultent. Elle appelle à une clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, à faire de la région le pivot de l'organisation de l'administration territoriale, à restructurer les administrations départementales, à renforcer le pilotage stratégique.

244. Des efforts, encore insuffisants, ont été fait pour réduire le « mille feuilles » territorial⁴⁴⁶: création de 12 métropoles par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmations des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014⁴⁴⁷ complétée par la loi du 28 février 2017 ajoutant 7 nouvelles métropoles et réorganisant le statut de Paris ; rationalisation de la carte des intercommunalités amorcée dès la loi du 16 décembre 2010, renforcée par la loi Maptam puis par la loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NotRe) du 7 août 2015⁴⁴⁸ ; élargissement des compétences et regroupement des régions métropolitaines en 13 grandes régions (loi du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions)⁴⁴⁹. Les allers et retours sur la question de la clause de compétence générale des départements et des communes, le renforcement des compétences des régions ou la notion de chef de file autour de compétences privilégiées n'ont pas permis une clarification totale, ni une répartition rationnelle des compétences, ni entre l'État et les collectivités territoriales, ni entre les différentes catégories de collectivités⁴⁵⁰. Quant aux grands principes de libre

⁴⁴⁵ Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, 2013.

⁴⁴⁶ Cotten Michel, *La réforme territoriale, une réforme qui avance*, G&FP, n°1-2017, p.36.

⁴⁴⁷ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), JORF 28 janvier 2014, texte n°3.

⁴⁴⁸ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (notRe), JORF du 8 août 2015, texte n°1.

⁴⁴⁹ Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions, JORF 17 janvier 2015, texte n°1.

⁴⁵⁰ Il a fallu deux « instructions du Gouvernement » du 22 décembre 2015 volumineuses pour essayer de faire le point sur la répartition des compétences au 1^{er} janvier 2016 : Instructions du Gouvernement n°40.359 et 40.360 du 22 décembre 2015 relative aux compétences des collectivités territoriales : suppression de la clause de compétence générale : interventions économiques. Le temps des controverses sur le « socialisme municipal » que j'ai exposé dans un de mes premiers articles est bien loin. (1) *Interventionnisme et socialisme municipal : un essai de définition*, revue Administration, n°104, juin 1979, pp.64-66.

administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales, ils sont encore controversés et peu effectifs⁴⁵¹.

245. L'organisation territoriale de l'État est fixée par le décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration⁴⁵² qui abroge la précédente rédaction du 1^e juillet 1992. Sa formulation renforce le principe de subsidiarité posé par le décret de 1992. Toutefois, le texte esquisse une répartition fonctionnelle des différents échelons qui s'inscrit dans la logique antérieure : conception et animation au niveau national, animation et coordination au niveau régional, mise en œuvre au niveau départemental, animation du développement local au niveau de l'arrondissement. Les préfets voient une fois de plus leurs pouvoirs se renforcer en matière de mise en cohérence et d'adaptation des services locaux. Une importante circulaire du 18 novembre 2015⁴⁵³ précise sur certains points l'application de la charte de la déconcentration, notamment en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Le rôle de direction et de coordination du préfet de région est, une fois de plus réaffirmé⁴⁵⁴ de même que les mutualisations de services en matière d'immobilier, d'achats, de systèmes d'information.

246. La méthode est en rupture par rapport à la RGPP mais chacune des mesures du plan pourrait se recommander d'antécédents d'inspiration soit juridique, soit managériale.

La transformation de l'action publique

247. On pouvait penser que le gouvernement nommé après les élections présidentielles de 2017 allait renouer avec l'approche managériale et globalisante en lançant la nouvelle expression de « transformation de l'action publique », en annonçant une réduction significative du nombre de fonctionnaires sur la durée du septennat (120.000), en nommant un comité chargé de proposer une politique d'ensemble d'amélioration de l'efficacité de l'administration⁴⁵⁵. Le Comité Action publique 2022, institué par la circulaire du 26 septembre 2017 comprend des personnalités issues du secteur privé et de la société civile et peu de hauts fonctionnaires. Sa mission est définie par trois axes, dépourvus de toute originalité : améliorer la qualité des services, notamment par la numérisation, offrir aux

⁴⁵¹ Oliva Eric, *Les principes de la libre administration et d'autonomie financière*, RFFP, n°119, 2012, p.49-69 ; Oliva Eric, *La conception de l'autonomie fiscale, Quel contenu ? quelle effectivité ?*, GFP n°2-2017, p.13.

⁴⁵² Décret n°2015-510 du 7 mai 2015, nouvelle rédaction de la Charte de la déconcentration, JORF 8 mai 2015, texte n°23.

⁴⁵³ Circulaire n° 5828/sg du 18 novembre relative à l'application du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration.

⁴⁵⁴ Par exemple dans une communication sur « l'État régional » au conseil des ministres du 16 décembre 2015.

⁴⁵⁵ Circulaire du Premier ministre n°5968/sg du 26 septembre 2017 « Action publique 2022 ».

fonctionnaires un environnement de travail modernisé en les impliquant dans la transformation de l'action publique, accompagner la baisse des dépenses publiques. Le comité est chargé d'une revue de missions portant sur vingt et une politiques publiques, pouvant impliquer des transferts aux collectivités territoriales ou au secteur privé et une revue de dépenses pour détecter des économies significatives et durables. Cinq chantiers thématiques sont ouverts : simplification et amélioration de la qualité de service ; transformation numérique ; rénovation du cadre des ressources humaines ; organisation territoriale des services publics ; modernisation de la gestion financière et comptable. Les ministres sont associés aux travaux et doivent alimenter le comité en propositions.

248. Le nouveau dispositif appelé « transformation de l'action publique » est officialisé par deux décrets du 20 novembre 2017⁴⁵⁶ qui suppriment le SGMAP et créent un comité interministériel (CITP), un délégué interministériel, une direction interministérielle de la transformation de l'action publique (DITP). Le numérique relève plus particulièrement de la direction interministérielle du numérique et des systèmes d'information et de communication de l'État (DINSIC) qui est rattachée au ministre chargé du numérique.

249. Le rapport « Action publique 2022 »⁴⁵⁷ comprend des propositions fortes, à connotation nettement néo-libérale : développement des agences y compris dans les domaines régaliens, généralisation des contrats de droit privé pour accéder à la fonction publique, suppression de dépenses fiscales ou d'aides peu efficaces, mutualisation et numérisation accélérées. Le Gouvernement refuse de prendre à son compte la doctrine du rapport en n'organisant pas sa publication officielle. Il retient ce qui lui semble indispensable pour améliorer l'efficacité de l'action publique et engranger des économies budgétaires tout ne perdant pas de vue les contraintes politiques et en affirmant un style propre. Les économies et la réduction du nombre de fonctionnaires sont annoncées mais comme conséquence de l'adaptation des missions et des structures ; le périmètre des administrations de l'État est soumis à revue mais dans le but rechercher une clarification des rôles, notamment avec les collectivités territoriales ; le mouvement de déconcentration est relancé mais en veillant à renforcer les départements et les services publics de proximité. Par ailleurs, le rapport Action Public 2022 a étudié, conformément à la lettre de mission, une

⁴⁵⁶Décrets n°2017-1584 et 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatifs à l'organisation de la transformation de l'action publique, JORF 21 novembre 2017, textes n° 5 et n°6.

⁴⁵⁷ Comité Action publique 2022 « Service public : se réinventer pour mieux servir-Nos 22 propositions pour changer de modèle », juillet 2018.

vingtaine de politiques sectorielles pour leur appliquer ses propositions de réforme visant à mieux cibler l'action publique, à concentrer les efforts, à mettre en place des réformes de structures durables, à recourir massivement au numérique et il est prévu que ces projets de « transformation de l'action publique » fassent l'objet de « feuille de route » pour chaque ministère. Certaines réformes ont été annoncées : politique du logement, indemnisation du chômage, audiovisuel public, administrations financières.

250. Le premier CITP du 1^{er} février 2018 a fixé plusieurs orientations visant à une gestion publique de qualité. Outre le « nouveau contrat social » avec les agents, le comité souhaite donner « plus de liberté et plus de responsabilité pour les managers publics ». Cette orientation se traduit par diverses mesures dont l'expérimentation de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre la direction du budget et les gestionnaires et des modes de pilotage et d'animation valorisant la capacité d'initiative des échelons territoriaux. Même souci qualitatif pour les relations avec les usagers qui feront l'objet par exemple de la publication, au plus tard en 2020, par toutes les administrations en relation avec les usagers d'indicateurs de résultat de la qualité de service. Enfin, pour le numérique, l'accélération de la transformation numérique de l'administration, est programmée notamment autour du projet France Connect.

251. Le deuxième CITP du 29 octobre 2018 reprend quatre axes qui prolongent les actions précédentes : un service public plus proche des usagers; des démarches plus simples et plus accessibles ; une intervention publique plus claire et plus performante ; une transformation du management de la fonction publique. Des plans de transformation de chaque ministère ont été publiés.

252. En ce qui concerne l'administration territoriale, le Premier ministre Edouard Philippe, par une circulaire du 24 juillet 2018⁴⁵⁸, a préconisé de nouvelles orientations dans la ligne du rapport « Action publique 2022 » et du rapport de la Cour des comptes sur les services déconcentrés de l'État⁴⁵⁹ qui avait formulé 49 recommandations tendant à un recentrage des compétences, une meilleure utilisation des opportunités du numérique, une adaptation de la répartition territoriale des services, une déconcentration et une mutualisation de certains actes de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines. La circulaire annonce la mise en oeuvre d'une large partie de ces recommandations : clarification des

⁴⁵⁸ Circulaire n°6029/sg du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics.

⁴⁵⁹ Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017.

compétences, regroupement de services, mutualisation de fonctions, renforcement des points de contact de proximité.

253. Mis à part la volonté de renforcer l'échelon départemental de l'administration de l'État, ces orientations se situent dans la ligne des précédentes avec une volonté bien venue de clarifier une bonne fois la répartition des attributions entre l'État et les collectivités territoriales et une orientation plus contestable : organiser la mutualisation complète des fonctions supports au sein de secrétariats généraux communs placés sous l'autorité des préfets. Comme on le voit, le ministère de l'intérieur s'appuie sur les acquis de la REATE pour poursuivre sa lente conquête du pouvoir sur les services déconcentrés de l'État. Il a notamment progressé dans son opération de contrôle préfectoral des administrations déconcentrées puisqu'est évoqué l'idée d'une gestion commune des services placés sous son autorité. Le seul « verrou » qui subsiste encore est celui des services qui exercent des fonctions qui, depuis 1964, échappent traditionnellement à l'autorité hiérarchique du préfet (éducation, exécution des dépenses et recettes de l'État, établissement des statistiques, contrôle de la législation du travail...). Si ces exceptions venaient à être remises en cause, la question du rattachement des préfets au Premier ministre avec un secrétariat général à l'administration territoriale pour la piloter se poserait.

254. Le Président de la République, dans sa conférence de presse du 25 avril 2019⁴⁶⁰, a annoncé un projet de loi portant nouvel acte de décentralisation pour le premier trimestre 2020. Un élément tout-à-fait nouveau intervient dans la pensée sur l'administration territoriale, c'est l'idée d'une différenciation possible qui rompt avec le principe jusque là intangible de l'égalité. Ce principe avait considérablement limité les velléités de déconcentration et de décentralisation dès lors que chaque mesure nouvelle devait s'appliquer uniformément à toutes les collectivités et à tous les échelons relevant d'une même catégorie juridique. Ce principe interdisait toute expérimentation et toute adaptation locale. Il a commencé à connaître divers amendements : compétences optionnelles des établissements publics de coopération, statuts particuliers de certaines collectivités (Paris, Marseille, Lyon, la Corse...) mais le principe général est longtemps demeuré intangible malgré les demandes des associations d'élus locaux. Il a d'abord pris la forme d'un droit de dérogation accordé à titre expérimental aux préfets de départements de deux régions, dans certains domaines et à la double condition d'un motif d'intérêt général et de l'existence de

⁴⁶⁰ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>.

circonstances locales)⁴⁶¹. Il devrait figurer dans la prochaine réforme constitutionnelle pour offrir un droit à la différenciation pour toutes les collectivités territoriales.

255. A côté de la démarche « Action publique 2002 » d’inspiration plutôt managériale, le gouvernement d’Edouard Philippe poursuit les efforts d’amélioration des relations avec les usagers (allègement des normes, droit à l’erreur, développement de la conciliation et de la médiation, suppression de commissions consultatives, simplifications...) qui manifestent la persistance d’une approche juridique.

256. Mais, le contenu du programme de transformation de l’action publique, comme celui de la modernisation de l’action publique, résulte davantage d’une juxtaposition de logiques que d’une vision d’ensemble. L’opposition entre les deux sources d’inspiration des réformes administratives et financières n’est pas encore dépassée.

TITRE 3 : VERS UN DÉPASSEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES OU MANAGÉRIALES ?

Les programmes les plus récents de réforme administrative additionnent des mesures d’inspiration juridique et des mesures d’inspiration managériales. Il est tentant de dépasser cette attitude « pragmatique » et de rechercher une possible synthèse. J’ai longtemps espéré qu’un « nouveau modèle de service public » puisse advenir. A l’issue de ce travail, je pense que cette recherche était vaine (Titre premier) et que, s’il est certain que de nouvelles configurations de réformes verront le jour, on ne peut aujourd’hui que se borner à en repérer quelques signes précurseurs ou quelques leviers stratégiques. (Titre 2)

CHAPITRE PREMIER : LA VAINNE RECHERCHE D’UN NOUVEAU MODÈLE

L’adaptation des recettes managériales du NPM n’est peut-être pas la seule voie pour sortir de la bureaucratie. Dans de nombreux articles –surtout dans les conclusions- j’ai exploré quelques idées très générales, prospectives, voire utopiques : recherche d’une « troisième

⁴⁶¹ Décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l’expérimentation d’un droit de dérogation reconnu aux préfets, JORF 31 décembre 2017, texte n°33 ; Circulaire du Premier ministre n°6007/sg du 9 avril 2018 relative au droit de dérogation reconnu aux préfets à titre expérimental.

voie », imagination d'un « nouveau modèle », espoir d'une « administration démocratique », référence à la large et généreuse notion d'humanisme.

I) LA RECHERCHE D'UNE TROISIÈME VOIE

Les théoriciens du NPM ont peu à peu nuancé sa cohérence, son homogénéité et sa permanence. Ainsi Geert Bouckaert⁴⁶² a émis l'hypothèse d'une évolution vers un modèle d'État « néo-weberien » combinant la plupart des traits du modèle classique avec les nouveaux préceptes du management. Marcel Guenoun et Nicolas Matysajik ont décrit trois courants « post NPM »⁴⁶³.

257. La recherche d'un nouveau modèle s'est aussi exprimée, par exemple, par la théorisation d'un « *État post-moderne* »⁴⁶⁴ sur lequel l'ouvrage de Jacques Chevallier invite à réfléchir. L'État « moderne » subit les effets de la mondialisation, de l'individualisme, des nouvelles technologies... Selon l'auteur⁴⁶⁵, l'État est démythifié, banalisé, réformé, fragmenté... Mais la situation qu'il décrit est une forme politique « *incertaine et par nature évolutive* » qui ne permet pas de reconstruire un « modèle » d'administration.

258. Plus concrètement, sans remettre en cause les incontestables progrès de la rationalité dans la gestion administrative et financière publique, le discours des réformateurs s'est progressivement infléchi à partir des années 2010 et a fait appel à des références nouvelles qui élargissent le champ des réflexions. Ainsi, Robert Le Duff et Gérald Orange⁴⁶⁶ distinguent « le « nouveau management public » du « new public management » (NPM), d'orientation différente et dont la mission est de « tenter une conciliation interdisciplinaire entre les différents courants de pensée (qui fondent les théories du management public) pour rechercher les modes managériaux originaux permettant d'améliorer les nouveaux défis sociaux ». Ainsi, Sylvie Trosa prévoit l'évolution « *vers un management post-bureaucratique* »⁴⁶⁷ à partir de la « crise du management utilitariste » qu'il faut remplacer par un management stratégique et souple et qui donne du sens ». Jean-

⁴⁶² Bouckaert Geert, *La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?*, RFAP, n°105/106, 2003, p.39.

⁴⁶³ Guenoun Marcel, Matysajik Nicolas, *En finir avec le New public Management*, IGPDE, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics, 2019.

⁴⁶⁴ Umberto Eco dans L'Apostille au Nom de la Rose donne une belle définition de la post-modernité : « La réponse post-moderne au moderne consiste à reconnaître que le passé, étant donné qu'il ne peut être détruit parce que sa destruction conduit au silence, doit être revisité : avec ironie et d'une façon non innocente ».

⁴⁶⁵ Chevallier Jacques, *L'État post-moderne*, 4ème édition, LGDJ, Lextenso, 2017.

⁴⁶⁶ Le Duff Robert, Orange Gérald, *De l'économie publique au management des sentiments moraux*, in Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.21.

⁴⁶⁷ Trosa Sylvie, *Vers un management post bureaucratique, La réforme de l'État, une réforme de la société*, L'Harmattan, 2006.

Pierre Le Goff⁴⁶⁸, qui s'intéresse aussi au secteur privé, plaide pour « *un retour du bon sens* ». François Dupuy dénonce « *la faillite de la pensée managériale* »⁴⁶⁹. Jacques Spindler rappelle les mérites du « *vieux management public* »⁴⁷⁰.

259. Avec une certaine constance, dont je n'ai pris conscience qu'à l'occasion de ce travail, j'ai fait de mon côté souvent référence à un « autre modèle » distinct à la fois du modèle bureaucratique/ weberien et du modèle néo-libéral.

Dans une note pour la Commission Efficacité de l'État du Xème plan en mai 1989, je suggère : « *Il nous appartient sans aucun doute de proposer à l'Europe des Douze les axes d'un modèle européen d'administration alliant les principes d'un service public fort à la recherche d'une plus grande efficacité sociale et au service des citoyens* ». Dans une communication pour un colloque du club « Convaincre » organisé dans le cadre du Renouveau du service public, datée du 10 mai 1989 et intitulée : « *Des sujets aux citoyens : les services publics en révolution* »⁴⁷¹, j'écrivais dans un style péremptoire : « *Le modèle bureaucratique d'administration décrit par Max Weber a vécu : l'administré ne peut plus être considéré comme le sujet impersonnel d'une organisation hiérarchisée. Le modèle technocratique de gestion publique ne suffit pas davantage pour répondre aux exigences de notre temps : les notions d'efficacité et d'efficience n'épuisent pas tous les ressorts du service public* ». Au colloque organisé par l'Ecole d'administration de Kehl les 9 et 10 novembre 1989, en plein « renouveau du service public » sur « *L'administration publique dans un contexte européen* »⁴⁷², je présente un rapport consacré aux « *procédures administratives et aux relations avec les usagers en France* » qui expose, en deux parties, les principales réformes intervenues entre 1970 et 1989 : « *La modernisation de la gestion publique (diversification des structures, modernisation des procédures administratives, gestion des ressources humaines)* », d'une part, et « *la garantie des droits des administrés (information, garantie de procédure, concertation et règlement amiable des conflits)* », d'autre part. La conclusion invite à la recherche d'un modèle européen d'administration publique au service

⁴⁶⁸ Le Goff Jean-Pierre, *Les illusions du management, Pour un retour du bon sens*, La découverte, 2000.

⁴⁶⁹ Dupuy François, *Lost in management, la vie quotidienne des entreprises au XXI^e siècle*, Le Seuil, 2011 ; Dupuy François, *La faillite de la pensée managériale. Lost in management 2*, Le Seuil, 2015.

⁴⁷⁰ Spindler Jacques, *Dans quelle mesure les finances publiques françaises ont-elles été influencées par le New Public Management ?*, à paraître dans *Gestion & finances publiques*.

⁴⁷¹ (65) *Des sujets aux citoyens : Les services en révolution*, communication au colloque sur la modernisation des relations secteur public/usagers organisé par le Club Convaincre-Paris, le 20 mai 1989.

⁴⁷² (66) *Procédures administratives et relations avec les usagers en France*, Symposium *L'administration publique dans un contexte européen*, organisé par la Fahochschule für öffentliche verwaltung du Bade-Württemberg, Kehl, 9 et 10 novembre 1989.

des usagers : « Des usagers qui obtiennent de nouveaux droits... Une administration qui modernise sa gestion... On peut espérer que ces deux mouvements se rejoignent pour constituer un « modèle » d'administration qui s'écarterait, d'une part, du modèle traditionnel d'administration dépersonnalisée et autoritaire et, d'autre part, du modèle managérial orienté vers la rentabilité et l'individualise. Les hésitations et les ambiguïtés actuelles (ce qui vise certaines critiques adressées au « renouveau du service public »), intervenant après une double alternance politique, reflètent les tensions entre ces deux approches. La recherche d'une synthèse est nécessaire. Du premier modèle, il est indispensable de conserver les valeurs de respect du droit et de l'égalité qui assurent une administration légale et au service de tous. Le second nous apporte une rationalisation des méthodes, une attention à l'utilisateur qui est indispensable pour que l'administration ne soit pas un frein au dynamisme social. » Dans l'article de Pouvoirs locaux en 1991⁴⁷³, je suis encore à la recherche de la synthèse : « Plus fondamentalement, la recherche d'un nouveau modèle d'administration (post-moderne ? post-bureaucratique ?) répond à la double exigence de démocratie et d'efficacité ». En 2000, dans l'ouvrage sur Le citoyen et son administration...⁴⁷⁴, nous estimons avec Céline Wiener que les réformateurs « doivent apparier différentes approches qui ont chacune leur part de vérité et d'utilité, comme celles du droit, de la sociologie et du management ». En 2009, dans la communication sur la gestion budgétaire des services déconcentrés⁴⁷⁵, je souhaite que l'amorce d'une révolution managériale, encore inachevée permette « à la fois d'échapper à l'ancienne bureaucratie budgétaire et, peut-être aussi, de dépasser la technocratie néolibérale que le NPM risque d'imposer ». Et, en conclusion, je pose la question : « Sommes-nous en marche vers un management du troisième type entre bureaucratie et néo libéralisme ? ».

II) LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODÈLE

Au fil des articles, j'ai eu l'occasion d'évoquer deux pistes de réflexions susceptibles d'offrir des nouveaux modèles aux réformateurs de l'administration : des principes du service public revisités et le « modèle » des services publics dans les quartiers.

Revisiter les principes du service public

⁴⁷³ (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

⁴⁷⁴ *Le citoyen et son administration*, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000, p.376.

⁴⁷⁵ (43) *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ? in Réforme de l'État et de l'administration- au-delà de la nouvelle gestion publique*, Nomos, 2010.

260. De l'approche juridique seraient bien entendu conservées les valeurs du service public, même si elles doivent être revisitées. Dans l'article de 1991 de Pouvoirs locaux⁴⁷⁶, j'esquisse une reformulation des principes du service public : « *Les valeurs du service public elles-mêmes doivent être revisitées. Dans une société plus complexe et plus morcelée, les institutions doivent faire preuve de souplesse, de rapidité et d'attention aux situations particulières. Or l'égalité peut dégénérer en égalitarisme, la neutralité en distance, le respect du droit en formalisme... A l'inverse, l'égalité des chances suppose des traitements différenciés, comme l'éducation nationale l'a reconnu en « faisant plus pour ceux qui ont moins ». L'amélioration des rapports avec les usagers implique une personnalisation des relations. Le respect du droit doit se concilier avec le respect de l'équité comme le demande avec insistance le Médiateur de la République. La généralité de la règle doit parfois s'effacer devant le recours à des procédures contractuelles. Et plus que jamais, il est prudent d'accompagner les décisions d'une concertation avec les usagers... »*. Ce qui renvoie à l'article « L'utilisateur absent »⁴⁷⁷...et aussi aux propositions formulées au cours d'un colloque de l'Unesco⁴⁷⁸ : « *L'égalité formelle reste la culture de base des fonctionnaires ; avec des aspects positifs qui sont la neutralité de l'administration, son objectivité, son honnêteté ; aussi avec les aspects négatifs qui sont la distance, le formalisme et l'inadaptation aux situations individuelles. Il faut avoir le courage de retravailler ce principe d'égalité, surtout mettre en œuvre, pour les plus démunis, une politique de discrimination positive... »*. Dans un article sur « *Le droit, outil de progrès* » en 1992⁴⁷⁹, j'ai élargi cette démarche à l'ensemble des lois de Rolland en m'appuyant sur des exemples concrets : « *Les valeurs fondamentales du service public sont en train d'être redécouvertes et réinterprétées. L'égalité abstraite et la froide neutralité cèdent la place à l'équité, défendue ardemment par le Médiateur de la République et de mieux en mieux admise par l'administration. La continuité suppose une plus grande attention aux conditions de vie effectives des usagers ; en attendant de faire évoluer le droit de grève, ce principe peut fonder une meilleure coordination des efforts dans la lutte contre la précarité. La gratuité s'interprète non plus passivement mais comme un devoir d'aller au-devant de l'utilisateur comme le font les Caisses d'allocations familiales en matière de RMI ou d'aides au logement. L'adaptabilité suppose qu'on s'organise pour faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin comme, par exemple, dans les zones d'éducation prioritaires »*.

⁴⁷⁶ (13) *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

⁴⁷⁷ (10) *L'utilisateur absent*, les Echos de la Fonction publique, 1990, pp.VI-VIII.

⁴⁷⁸ (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993.

⁴⁷⁹ *Le droit, outil de progrès*, dossier *La modernisation du service public*, Informations sociales n°21, pp. 46-50 (1990).

261. De manière un peu prospective, on pourrait aller plus loin et se poser la question de savoir si la notion nouvelle de « biens communs »⁴⁸⁰ pourrait renouveler la façon de penser l'action publique. Elle se situe entre propriété privée et propriété publique, renvoie non pas à la généralité des citoyens mais à une communauté d'intérêts, les liens s'expriment davantage à travers le réseau de communication que par des votes formels...

La politique de la ville : un modèle ?

262. En 1991, je participe à la mise en place de la nouvelle politique de la ville, à laquelle la création du ministère dédié a donné une impulsion certaine. C'est un exemple de politique transversale qui a fait appel à plusieurs des ressources innovantes du répertoire de réformes : administration de mission, création du réseau des sous-préfets à la ville, dynamique de projets, appui sur les réseaux associatifs, coopération interministérielle, comité d'évaluation⁴⁸¹. Les projets de services publics de quartier ont été en particulier un lieu d'innovation et d'adaptation des services publics aux réalités. Dans un article rétrospectif en 1994⁴⁸², j'observe que la politique de la ville a été « le terrain de l'expérimentation de méthodes nouvelles ou de convergences de techniques innovantes : décentralisation, déconcentration, approche globale, contractualisation, globalisation des crédits, réseau. Les finalités mêmes des services publics en sont renouvelés ou redécouvertes : écoute des usagers, développement des initiatives, partenariat, promotion de la citoyenneté... Un service public qui met effectivement le citoyen au centre de ses préoccupations, qui suscite l'initiative de ses agents, qui organise le débat public autour de son action, telle est l'utopie réaliste qui est issue de ces quartiers ». Dans un autre article de 1993 sur « *Le quartier, lieu du renouveau du service public ?* »⁴⁸³, je rappelle les enjeux : « *Les valeurs républicaines qui fondent les services publics... sont bafouées dans les quartiers.... Les habitants des quartiers nous rappellent qu'avant de reléguer ces valeurs au nom du marché, il convient d'en assurer l'application effective aux plus défavorisés* » et je conclus : « *Les quartiers après avoir été délaissés par les services publics, deviendront-ils le lieu d'un véritable renouveau du service public ?* ».

⁴⁸⁰ Elinor Ostrom, *Governing the commons* (1990), trad. *La gouvernance des biens communs*, De Boek 2010.

⁴⁸¹ (19) *Des services publics pour les quartiers*, n° spécial *La politique de la ville, 1. Les enjeux*, Après-Demain, n° 358, novembre 1993, pp.18-21.

⁴⁸² (20) *La place des services publics dans la politique de la ville*, Revue française d'administration publique, n°71, juillet-septembre 1994, pp.395-406.

⁴⁸³ (18) *Le quartier, lieu de renouveau du service public ?*, Les Echos de la Fonction publique, n°167, mars-avril 1993, pp.10

263. L'honnêteté oblige à dire que l'absence de continuité dans l'action publique n'a pas permis de faire face aux problèmes sans cesse plus aigus des habitants de ces quartiers. Claude Rochet note en 2008 ⁴⁸⁴: « *Autre exemple caricatural : la politique de la ville. Nul ne sait combien elle a coûté, car les décisions sont prises de manière compulsive face aux flambées de violence urbaines. On sait globalement qu'elles sont inefficaces, dès lors que les maux qu'elles sont censés guérir se reproduisent de manière de plus en plus grave depuis 20 ans. Mais faute de modélisation des chaînes causes-effets, d'indicateurs d'impact et de maîtrise élémentaire des coûts, tout pilotage est impossible* ». Il est vrai que le comité d'évaluation de la politique de la ville créé en 1991⁴⁸⁵ n'a eu qu'une existence fugitive. Daniel Lamarque⁴⁸⁶ a cependant mis en valeur son apport à la théorie de l'évaluation : l'idée d'une évaluation non centralisée, moins « scientifique », qui prend en compte la pluralité des objectifs et la multiplicité des acteurs...et elle a relevé que des évaluations plus classiques étaient intervenues ensuite⁴⁸⁷.

III) POUR UNE « ADMINISTRATION DEMOCRATIQUE »

La recherche d'un paradigme synthétique conduit à une approche de moins en moins technique et de plus en plus politique. C'est ainsi que j'ai participé à des réflexions sur des modèles d'administration « partenariale » ou « démocratique ».

Un modèle d'administration « partenariale »

264. Dans les années quatre-vingt-dix, j'essaie dans le cadre de l'Association pour l'amélioration des relations entre les administrations et son public (ARAP) de définir un « *État partenaire* »⁴⁸⁸ qui n'est pas très éloigné de « l'État contractuel » théorisé par Sylvie Trosa dans « *Quand l'État s'engage, la démarche contractuelle* »⁴⁸⁹.

⁴⁸⁴ Rochet Claude, *LOLF et Changement de paradigme*, in Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.95.

⁴⁸⁴ Pour une appréciation nuancée sur l'action des sous-préfets ville voir Grémion Catherine, Mouhana Christian, *les paradoxes d'une institution : le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville*, RFAP, n°71, Juillet –Septembre 1994, p.443-454.

⁴⁸⁵ Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *Le développement social urbain est-il une politique ? Les leçons de l'évaluation*, Regards sur l'actualité, décembre 1993.

⁴⁸⁶ Lamarque Danièle, *Contrôle et évaluation de la gestion publique-Enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016.

⁴⁸⁷ Par exemple, rapport de la Cour des comptes, *La politique de la ville, Une décennie de réformes*, 2012.

⁴⁸⁸ Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *Le partenariat, expression nouvelle des services publics*, 1991 ; Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *Des partenaires au service des citoyens*, 1992.V. aussi Brachet Philippe, *Le partenariat de service public avec usagers, élus et professionnels*, L'Harmattan, 1994.

⁴⁸⁹ Trosa Sylvie, *Quand l'État s'engage, la démarche contractuelle*, préf. De Crozier Michel, Editions d'Organisation, 1999.

En 1992, je conclus un rapport pour un colloque européen⁴⁹⁰ par la perspective de « la recherche d'un nouveau modèle » : « *Il est temps de dépasser les fausses querelles. Entre le modèle bureaucratique et celui de l'entreprise privée, le service public peut en effet promouvoir une gestion partenariale, adaptée aux attentes des citoyens et soucieuse d'efficacité sociale* ». Dans une communication au colloque « *Relations humaines et modernité* » à Tours en mai 1992⁴⁹¹, je structure mon exposé sur « *Relations humaines et modernité dans les services publics* » en trois parties : le modèle rationnel, le modèle managérial et le modèle partenarial. Le partenariat pourrait se développer avec les usagers (droits des usagers, médiation, évaluation, concertation, participation) et dans la gestion des services publics (recentrage des missions, déconcentration, évaluation des résultats, substitution de l'évaluation à la notation, intéressement, mobilité, pilotage, autonomie de gestion, coordination sur une base territoriale ou fonctionnelle). Je conclus : « *Si un tel mouvement s'accompagne d'un management rigoureux, d'une évaluation des résultats, d'une capitalisation des expériences, d'une reconnaissance des réussites individuelles et collectives, d'un dialogue avec les personnels et les usagers, il peut constituer l'amorce d'un nouveau modèle de services publics... Le partenaire du service public doit trouver sa place à côté du citoyen, dans l'ordre politique, et du client, dans le domaine économique* ». La notion de partenariat est sans aucun doute un concept « attrape tout » mais il n'est pas dépourvu de sens. Le concept sera d'ailleurs repris par la Commission Efficacité de l'État du X^e Plan⁴⁹². Le premier chapitre du rapport, intitulé : « *Traiter les usagers en partenaires responsables* », fait expressément référence à ma contribution et à celle de Céline Wiener. A l'occasion d'un table ronde au cours d'un colloque organisé par l'association Clithène en 1994 sur « *Service public, État et Marché : vive l'État* », je précise ce que pourrait être le contenu d'un tel partenariat. Entre services publics, je suggère différents champs de coopération : entre les services sociaux pour lutter pour l'insertion des jeunes, entre les différents réseaux comptables (Postes, impôts, trésorerie, régie municipale) qui pourraient offrir des services de base relevant de l'une ou l'autre administration ; entre divers services de renseignements administratifs qui pourraient être intégrés souplement dans un service public d'orientation et d'information disposant d'outils communs. Entre les services publics et les citoyens, des

⁴⁹⁰ (75) *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26-27 et 28 juin 1992.

⁴⁹¹ (72) *Relations humaines et modernité dans les services publics*, colloque *Relations humaines et modernité*, organisé par l'Université de Tours le 16 mai 1992.

⁴⁹² Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989, p.114.

progrès dans le partenariat permettraient d'associer les usagers aux réflexions préparatoires aux projets de service, de développer une évaluation proche du terrain qui devrait impliquer effectivement les destinataires du service, d'assurer une représentation directe des usagers auprès de responsables bénéficiant d'une réelle marge d'autonomie de décisions. Je conclus insistant sur la complémentarité entre les différents modes de légitimation : « *Les modes de régulation et de décision politiques conservent toute leur raison d'être. Mais ils ne peuvent que gagner à être complétés et vivifiés par un circuit court qui permet aux citoyens de s'exprimer et d'être associés à l'évolution des services qui jouent un rôle essentiel de solidarité et de progrès* ».

Un modèle « participatif » de service public ?

265. On peut donc souhaiter que la concurrence entre les deux approches cède le pas à une complémentarité bien comprise qui ne se fonde pas seulement sur un pragmatisme circonstanciel mais sur une conception explicite des rapports entre l'État et la société qui doit combiner, dans un équilibre subtil et instable, l'efficacité de l'action collective et le contrôle par les citoyens.

266. J'ai, dans plusieurs articles⁴⁹³, parfois mis un tel espoir dans un « *nouveau management* ». En 1989, dans une note de compte-rendu de la réunion de l'Institut international des sciences administratives à Budapest, je constate : « *La recherche devrait, à mon sens, se poursuivre pour définir un système synthétique adapté aux défis de notre temps qui devrait notamment faire une plus large place à un troisième modèle, complément indispensable des précédents (les modèle « bureaucratique ou juridique » et « technocratique ou managérial ») : le modèle démocratique (ou participatif). Ce qui ouvre la voie à des thèmes concrets, par exemple en matière de structures administratives (adaptation des organigrammes et participation des citoyens), de gestion des services (efficacité et qualité ...), de réglementation (flexibilité des normes et contrats...), de contrôle de l'administration (droit, audit, ombudsman...)* ». La même année, dans ma communication au club Convaincre⁴⁹⁴, j'esquisse les fondements de ce modèle : « *C'est donc vers un modèle démocratique de service public, centré sur les hommes-fonctionnaires, usagers et citoyens- qu'il convient de*

⁴⁹³ Par exemple, dans (66) *Procédures administratives et relations avec les usagers en France*, Symposium *L'administration publique dans un contexte européen*, organisé par la Fahochschule für öffentliche verwaltung du Bade-Württemberg, Kehl, 9 et 10 novembre 1989 et dans l'ouvrage *Le citoyen et son administration* (2000).

⁴⁹⁴ (65) *Des sujets aux citoyens, Les services publics en révolution*, colloque *La modernisation des relations secteur public/usagers* organisé par le Club convaincre-Paris, le 20 mai 1989.

s'orienter pour réactualiser sa double finalité : service de la Nation et services aux publics ». Cette révolution des relations entre les services publics et les usagers me paraissait nécessaire pour des raisons de légitimité et d'efficacité, notant au passage que « la pression des usagers est le moteur le plus pertinent d'évolution d'une administration qui manifeste toujours quelques réticences à s'auto-réformer ». Le chemin vers ce modèle « humaniste » de service public pourrait résulter d'un double mouvement : du service public vers l'utilisateur, par une attention plus grande à la qualité du service rendu ; des usagers vers les services publics par le développement des procédures d'association et de conciliation. Je développais ensuite quatre propositions : l'organisation d'un service public d'information et de conseil en organisant une meilleure synergie entre les instances interministérielles et les différents services de proximité existants et en « intégrant de nouvelles techniques de communication ». La seconde orientation correspond à la généralisation des démarches qualité selon la méthodologie classique : « analyse préalable des besoins des usagers dans leur diversité ; audit de procédures ; écoute des fonctionnaires au contact ; capacité locale d'adaptation du service ; valorisation individuelle et collective des initiatives prises ; procédures de suivi et d'évaluation associant les usagers... ». Le développement de l'offre de participation des usagers à la gestion des services publics constitue la troisième orientation proposée: « L'essentiel est de ne pas faire de la représentativité un préalable au développement de l'association des usagers. C'est l'offre de participation qui permettra l'émergence d'une demande structurée et organisée. De même la souplesse sera préférée aux solutions uniformes... La direction des services fiscaux, la gare, la subdivision de l'équipement, l'hôpital peuvent recourir à des formes diverses. L'essentiel est que l'organisme cherche à mieux connaître les attentes de ses publics et accepte que ceux-ci aient un droit de regard sur sa gestion ...Un comité départemental n'est pas exclu mais on voit bien que sa mission sera moins d'assurer une concertation générale et polyvalente que d'organiser la convergence en faisant circuler propositions et informations entre les services et entre les niveaux locaux et nationaux ». Enfin, je suggérais une extension des procédures de conciliation et de médiation pour compléter les dispositifs accordant des droits aux usagers qu'il fallait faire pénétrer dans la réalité par la simplification (ADA/CNIL), la codification, l'information des fonctionnaires sur leurs nouveaux devoirs (de transparence, d'équité, d'information, de personnalisation...). Je notais « qu'en cas de conflit, des procédures précontentieuses pourraient apporter avec la souplesse nécessaire une aide précieuses pour écouter les parties, établir les faits controversés, expliciter les contraintes, faire ressortir les

particularités de l'affaire et recommander des solutions équitables ». En 1994, en introduction d'un colloque de l'ARAP à Lille⁴⁹⁵, j'esquisse « *un nouveau modèle de service public focalisé sur ses clients et au service des citoyens* » : il donnerait davantage la parole aux citoyens, il serait organisé en réseau plutôt qu'en pyramide, il ferait appel à la prospective, à l'expérimentation aux nouvelles technologies, sans oublier de rechercher la simplicité pour l'usager, il ferait confiance à des agents formés et responsabilisés...il assumerait pleinement ses missions de protecteur de l'environnement, de garant de la solidarité, de précurseur du long terme. En conclusion du premier chapitre du livre « *Le citoyen et son administration* »⁴⁹⁶, après avoir confronté les principes du service public et les nouvelles exigences inspirées notamment du NMP, les auteurs esquissent une synthèse possible : « *Ainsi se dessinent les contours d'un nouveau management public qui s'inspire directement et sans honte du management des grandes organisations tout en défendant les notions de service public. Cette synthèse est principalement caractérisée par la place centrale accordée à la satisfaction de la collectivité et des usagers* ».

267. Dans l'article de 2018 sur le changement dans les services déconcentrés⁴⁹⁷, j'ai souhaité dépasser les oppositions entre les différentes démarches : « *Il n'est pas très pertinent de s'interroger longuement sur les résistances au changement qui seraient fondées sur des valeurs de service public réputées archaïques, conservatrices ou protectrices d'intérêts corporatifs. Il est, en revanche, préférable de considérer le changement comme un élément positif et moteur dans la rénovation des services publics, à condition de prendre en compte l'histoire, les références culturelles et les valeurs qui animent les équipes et de suivre une méthode qui associe toutes les parties prenantes à partir d'une réflexion globale sur les missions sociales des services* ».

IV) L'APPROCHE HUMANISTE

268. En conclusion de l'article sur la maladministration⁴⁹⁸, nous évoquons avec Céline Wiener une administration où on reconnaîtrait aux responsables de terrain « *une marge d'autonomie qui s'étende à l'exercice de pouvoirs de décision, à l'agencement des moyens et*

⁴⁹⁵ Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *administration-citoyens, un regard réciproque*, 1994.

⁴⁹⁶ *Le citoyen et son administration*, sous la dir.de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000, p.48.

⁴⁹⁷ *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in Fonction(s) publique(s), le défi du changement (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018) .

⁴⁹⁸ *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99.

à l'utilisation d'enveloppes budgétaires » et, dans le même temps « on peut espérer que des citoyens mieux informés, conscients des possibilités dont ils disposent pour se faire entendre et faire valoir leurs droits, seraient moins tentés par le discours anti-fonctionnaires et la revendication égoïste. ». Ce qui nous paraissait réaliste était donc « un système plus harmonieux, plus ouvert, plus évolutif de relations entre l'administration et les usagers ». Dans un article publié en 1991 dans la revue « Pouvoirs locaux »⁴⁹⁹ dans le cadre du débat sur le renouveau du service public, je développe l'idée que « les fonctionnaires et les usagers « étant condamnés à vivre ensemble », il convient de faire évoluer leur système de relations, d'un mode inégalitaire de domination vers un mode plus équilibré par une revalorisation du rôle de l'utilisateur. L'opposition des deux mondes est un lieu commun : « Parfois, les Français rêvent d'un État sans fonctionnaire. De la puissance publique, ils conserveraient volontiers les garanties de sécurité et d'égalité auxquelles s'ajouteraient quelques aides ou subventions en cas de pépin. En revanche, ils bannissent les procédures, les formulaires et les guichets. De même les bureaucrates conçoivent volontiers une administration dont les produits échapperaient aux contraintes imposées par des usagers qui s'obstinent à vivre en dehors des normes. S'ils le pouvaient, ils n'admettraient les administrés à bénéficier des égards de l'administration qu'à la condition qu'ils soient polis, ponctuels, respectueux et obéissants ». Enfin, une conclusion optimiste qui explique le titre de l'article : « Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile » : « Les fonctionnaires ne devraient pas avoir à s'inquiéter du déclin et de l'impuissance du bureaucrate. Dans un modèle d'administration plus moderne, plus diversifiée, plus proche du terrain, plus souple, plus horizontale, ils disposeront de marges d'initiatives et de responsabilités plus larges pour servir la collectivité tout en rendant service à des citoyens qui, peut-être un jour, deviendront bureauphiles ». Dans le même registre, au colloque de l'Unesco⁵⁰⁰ : je fais un rêve en conclusion de mon rapport : « On peut rêver d'un modèle d'administration qui serait plus proche des personnes et qui donnerait de l'information et des conseils pertinents. Elle le ferait d'une manière d'autant plus efficace que des administrés seraient associés à la détermination de ces politiques. L'expérience de terrain permettrait d'améliorer les normes et le Médiateur pourrait faire remonter les difficultés jusqu'aux décideurs. Finalement, on arriverait peut-être à une administration plus humaine, plus efficace, plus adaptée, au bénéfice des plus démunis, mais aussi au bénéfice de l'ensemble des administrés ».

⁴⁹⁹ Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109.

⁵⁰⁰ (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993.

269. En 1995, lors d'une table ronde organisée par la RFAP sur la modernisation administrative en France⁵⁰¹, j'illustre l'idée que les réformes sont très peu centrées sur l'utilisateur comme le montrent plusieurs exemples. En considérant que « *des fonctionnaires heureux rendraient les usagers satisfaits* », le Renouveau du service public ne situait clairement pas les usagers au centre de son dispositif. Les évaluations des débuts de l'informatisation de l'administration montrent que celle-ci a aidé à faire progresser les services publics et à réaliser des gains de productivité plus qu'à simplifier la vie des usagers. La décentralisation n'a pas été l'occasion d'associer les citoyens à la décision publique. Un des points d'achoppement de la politique de la ville est l'absence de participation des habitants des quartiers...

270. En 2000, lors d'une rencontre internationale à Pékin, je suis amené à réaliser une vaste synthèse des réformes administratives dans une communication sur la « *responsiveness* » ou capacité de réponse ou réactivité de l'administration⁵⁰². Les premiers mots de mon intervention rappellent ma recherche d'un nouveau modèle : « *Ces principes de bonne gouvernance s'inscrivent dans la recherche d'un modèle de fonctionnement de l'administration qui se situe entre la bureaucratie et le marché, dans la perspective d'une administration subordonnée à l'autorité politique mais non politisée, au service des citoyens mais exempte de clientélisme, recherchant une plus grande efficacité mais dans le cadre de l'État de droit* ». En conclusion, je mettais en garde contre la tentation de l'instrumentalisme : « *Ni les institutions, ni les techniques de management, ni même le recours généralisé aux nouvelles technologies ne seront suffisantes si l'administration n'est pas animée par le souci des personnes. L'administration moderne a besoin d'une forte éthique du service public fondée sur le service de la collectivité, le respect des libertés et la protection de la dignité humaine* ».

271. Dans d'autres domaines, j'ai eu l'occasion de publier des observations allant dans le sens d'une meilleure prise en compte de la dimension humaine dans les processus de

⁵⁰¹ (21) Intervention au débat sur *La modernisation administrative en France : bilans et perspectives*, Revue française d'administration publique, n°75, juillet-septembre 1995, pp.449-457.

⁵⁰² (79) *Pour une administration réactive aux attentes de la société*, conférence annuelle de l'Association des écoles et instituts d'administration *Renforcer les responsabilités, l'efficacité et la réponse gouvernementale : idées et leçons pour le nouveau millénaire* à Pékin du 10 au 13 juillet 2000.

réformes, soit pour la mise en place de l'euro⁵⁰³, soit dans l'étude de certaines réformes fiscales⁵⁰⁴.

272. En 2009, en conclusion de l'article sur la gestion budgétaire des services déconcentrés, devant un public européen, j'essaie de donner un contenu à cette perspective : « *En matière budgétaire, comme d'une manière générale, le management du troisième type consisterait à réintégrer de l'humain dans le système de gestion...* », ce qui suppose deux orientations : « *D'abord, donner plus de responsabilités aux gestionnaires par la déconcentration, par la globalisation, par une gestion des ressources humaines adaptée ; ensuite, mieux tourner les procédures vers les destinataires du service public, vers les usagers, vers les citoyens ; cela suppose de développer les contrôles qualité, les évaluations de politique publique, la transparence et l'association des citoyens* ».

273. Dans le même sens, Sylvie Trosa dans son article du n° thématique de la RFAP sur la RGPP⁵⁰⁵ proposait les orientations d'une autre démarche de réformes : « *Il importe donc à cet égard d'imaginer des démarches qui ne marginalisent pas la consultation et l'écoute, ni ne fassent prévaloir systématiquement le point de vue des élites, qui les conçoivent, sur l'avis de ceux qui en sont les destinataires. Comme le montre les enseignements tirés de notre enquête, il existe un besoin de promouvoir des méthodes de gestion qui incitent à la responsabilisation et à la compréhension partagée du sens des réformes engagées* ». Cette orientation est approfondie par Annie Bartoli et Sylvie Trosa dans leur livre sur « *Les paradoxes du management par le sens* »⁵⁰⁶. Elles constatent que « *la modernisation des services publics risque d'être perçue comme synonyme de démarches descendantes, parfois pilotées par des consultants culturellement décalés, et auxquels il est préférable d'obéir sans rien attendre de positif* ». Les contributeurs de cet ouvrage donnent des clés « *pour la reconstruction d'un management cohérent* » autour d'un débat ouvert sur les finalités de l'organisation et sur la gestion des paradoxes (diversité/cohérence ; processus/finalité ; outputs/outcomes ; global/proximité ; différentes conceptions des valeurs ;diverses

⁵⁰³ (37) *La communication sur le passage à l'euro*, avec Jean-Yves Nicolas, Revue française de finances publiques, N°62, avril 1998, pp.121-128 ; (38) *Le passage à l'euro vu des citoyens (ou convertir les Français à une nouvelle monnaie)*, Revue française d'administration publique, n°92, octobre-décembre 1999.

⁵⁰⁴ (82) *2012-2014 : L'émergence du débat fiscal (2012-2014)* demi-journée d'études sur *L'impôt d'hier à aujourd'hui, toute une histoire*, organisée par l'Académie des Sciences, Belles Lettres et Arts de Rouen, le 15 février 2014 ;(49) *La retenue à la source : une « vraie » réforme fiscale ?*, Gestion & Finances publiques, n°9/10, septembre-octobre 2015, pp.88-95 ; (61)*Un exemple des difficultés de l'innovation fiscale : le cas de l'écotaxe poids lourds en France (2009-2017)*, atelier Finances Publiques et innovation de crise du colloque *Un management public innovant ?* organisé par l'Association internationale pour la recherche internationale en management public (Airmap) les 31 mai et 1er juin 2018 à Biarritz.

⁵⁰⁵ RFAP, *La révision générale des politiques publiques*, Lafarge François et Le Clairche Michel (coord.), n°136, 2010, p.905.

⁵⁰⁶ Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

dimensions de la performance...) . Les coordonnatrices résument ainsi leur propos : « *Le management par le sens est une forme réhabilitée et actualisée de management stratégique et participatif, qui trouve particulièrement sa légitimité et sa nécessité dans la sphère publique. En reposant sur l'implication des acteurs et des parties prenantes de l'action publique, il s'efforce de mettre en place des processus de débat sur le « pourquoi » des réformes, des formulations transparentes sur le « quoi » modifier, et des marges de manœuvre importantes sur le comment changer » ».*

274. La contribution de Danièle Lamarque à cet ouvrage⁵⁰⁷ rappelle l'équilibre nécessaire entre autonomie et responsabilité en ces termes : « *La démarche de performance suppose que l'on reconnaisse au responsable du management un minimum d'autonomie de gestion, des moyens suffisants à l'expression de cette autonomie et la capacité de définir une stratégie et un plan d'action ainsi qu'à en suivre la mise en œuvre. Or, l'exercice de la responsabilité managériale souffre encore de nombreuses faiblesses, à tous les échelons ».*

275. Annie Bartoli dans l'introduction du n° thématique de la RFAP sur « *Ethique et management public* »⁵⁰⁸ rappelle cette exigence: « *L'approche de la performance de -et dans -la sphère publique peut sans doute être dynamique, à condition de ne pas l'interpréter sans discernement. En particulier, elle ne peut ni se passer d'une réflexion sur les compétences humaines, ni d'une prise de conscience stratégique en fonction de missions fondamentales clarifiées, d'objectifs discutés, et d'allocations de moyens mieux régulés. »*

276. Cette dimension relationnelle de la gestion comporte un aspect interne très important. Bien qu'ayant peu écrit (mais beaucoup pratiqué) sur la gestion des personnes à l'intérieur de l'administration, je note dans l'article de 2018 sur les services déconcentrés que « la gestion des ressources humaines devrait pouvoir devenir le point d'ancrage et d'équilibre du management. Cela implique une gestion moins formelle, plus simple et plus personnalisée des recrutements et des carrières » que préfigurent peut-être les décrets et les circulaires du 22 décembre 2016⁵⁰⁹ qui redéfinissent les missions de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, promue « DRH de l'État ». En interne, les

⁵⁰⁷ Lamarque Danièle, *La responsabilité managériale. Au service des citoyens ou à l'écoute des publics ?*, in Bartoli Annie et Trosa Sylvie (coord.) Les paradoxes du management par le sens, Presses de l'EHESP, 2016.

⁵⁰⁸ Bartoli Annie, Kéramidas Olivier, Larat Fabrice, Mazouz Bachir, *Vers un management public éthique et performant*, RFAP, n°140, 2011, p.629-639.

⁵⁰⁹ Décret n°2016-1804 du 22 décembre 2016 relative à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, JORF 23 décembre 2016, texte n°1 ;voir aussi Circulaire du Premier ministre n°5917/sg du 16 mars 2017 relative à la stratégie interministérielle de gestion des ressources humaines de l'État.

ressources humaines vont conduire à mettre l'accent sur la formation professionnelle, la motivation, la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières, la santé et la qualité de vie au travail, le dialogue social⁵¹⁰. Serge Vallemont, en postface au livre sur le management par le sens⁵¹¹ lance cet avertissement : « *Il y a urgence pour les gestionnaires des réformes à intégrer la dimension humaine du changement et à se pénétrer de l'idée que les réorganisations exigent un important investissement dans les ressources humaines* ». Pour les cadres, la responsabilité managériale, qui aurait dû se développer en complément des logiques gestionnaires portées par la LOLF, devrait s'imposer comme le souhaite Danièle Lamarque⁵¹² : « *Une plus grande autonomie, associée à un développement des outils de gestion et de l'évaluation, une réorientation vers la territorialisation de l'action et la prise en compte des publics apparaissent indispensables pour donner à la responsabilité managériale sa juste expression et sa pleine maîtrise des moyens nécessaires à son efficacité* ».

277. Michel Crozier nous invitait à la même démarche dans son livre de 1995⁵¹³ : « *Se souvenir des hommes non plus comme bénéficiaires ou assistés sociaux, mais comme contributeurs, partenaires, ressources rares. C'est une idée très simple, mais elle est tellement complexe à appliquer que l'on préfère souvent ne s'attacher qu'aux chiffres* ».

278. Jean Rivero, se référant à Georges Burdeau, avait magnifiquement montré le chemin et élevé le débat en conclusion du colloque de l'IFSA en 1997⁵¹⁴ « *il y a une prise en compte du « ras du sol » qui fait trop souvent défaut à nos administrations et à l'idée même que nous nous faisons de la relation entre administration et administrés. Ne pas penser abstrait mais penser démocratisation, penser participation, penser décentralisation dans la perspective non pas d'un citoyen théorique mais de l'homme réel, de l'homme avec ses possibilités, ses besoins, ses difficultés, ses limites, ses anxiétés, c'est en définitive la seule façon de faire véritablement une administration démocratique parce que c'est la seule façon de prendre en compte la seule chose qui compte : l'homme* ».

⁵¹⁰ (57) *Accueil des contribuables et bien-être au travail, Le bien-être au travail*, coord. Olivier Bachelard, Presses de l'École des hautes études en santé publique (2017) ;(32) *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés, Fonction(s) publique(s) : le défi du changement*, coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018).

⁵¹¹ Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

⁵¹² Lamarque Danièle, *La responsabilité managériale. Au service des citoyens ou à l'écoute des publics ?*, in Bartoli Annie et Trosa Sylvie (coord.) *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

⁵¹³ Crozier Michel, *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995, p.15.

⁵¹⁴ Institut français des sciences administratives, *Administration : droits et attentes des citoyens*, La documentation française, 1998 ; Rivero Jean, *Démocratie et administration*, Mélanges René Savatier, Dalloz, 1965, p.821 et Pages de doctrine, LGDJ 1980, t.1, p.253.

Comment traduire ces belles et généreuses idées ?

CHAPITRE SECOND : QUELLES RÉFORMES POST- MANAGÉRIALES ?

Les grandes réformes administratives et financières ont eu recours, à la fois, à des instruments juridiques et à des procédés managériaux. Les deux approches n'ont, à aucun moment, été exclusives. Elles ont inspirés simultanément les gouvernants dont les programmes comprenaient des mesures inspirées de l'une ou l'autre démarche, dans un mélange pragmatique, avec des dominantes correspondant à l'idéologie du moment. Il est peut-être temps de s'interroger sur la pertinence de la recherche d'une réforme globale et synthétique qui dépasserait l'opposition entre les deux démarches. En tout état de cause, les réformes futures devraient s'appuyer sur deux leviers porteurs et innovants : le nouveau contexte créé par le numérique et un renouveau de la participation des citoyens. Ils présentent la caractéristiques d'être exogènes à l'administration ce qui leur donne plus de force comme levier de changement.

I) LA FIN DES ILLUSIONS ?

La relecture des articles passés et surtout celle d'éminents experts me conduisent à des questionnements nouveaux, voire à des remises en cause.

279. Première question : Faut-il opposer les deux démarches, juridique et managériale ?

Dans un article de la RFAP⁵¹⁵, Jacques Caillousse analyse « *les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État* ». Après avoir opposé les deux modèles du « juridisme » et de « l'économisme » (ou « droit contre management »), il affirme que « *entre le droit et le management, les interactions sont désormais constantes.. .Partout dans les modes d'organisation et de décision comme dans les formes de contrôle, les exigences croisées de la règle et de la performance redessinent l'identité institutionnelle de l'État...Au lieu de s'opposer systématiquement (comme l'ont fait les juristes « résistant » contre le management), les deux logiques« s'hybrident »*. D'où la conclusion : « *Droit et management travaillent en interaction au soutien d'une même cause. En se voulant l'un comme l'autre l'expression immuable de la nécessité, ils participent ainsi d'une commune entreprise de naturalisation des rapports sociaux ayant l'administration pour théâtre* ».

⁵¹⁵ Caillousse Jacques, *Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État*, RFAP, n°105/106, 2003, p.121-134.

Reprenant cette analyse dans son ouvrage sur « *La constitution imaginaire de l'administration* », Jacques Caillosse⁵¹⁶ observe que « *la référence au management a fini par fournir une sorte de code commun à l'ensemble des programmes de réforme de l'État* » mais il ne pense pas que ce soit « *une raison suffisante pour penser le management public contre le droit* ». Bien plus il évoque le « métissage » ou « l'hybridation » des diverses pensées du droit et suggère leur complémentarité : « *Au fond, tout se passe comme si droit et management finissait aujourd'hui par avoir partie liée. Chacun cherche dans les excès ou les insuffisances de l'autre une forme supérieure de légitimité* ». Il en résulte « *un système institutionnel assez stable au service d'un même programme gestionnaire* ». Dans le même esprit, mais d'un point de vue plus pragmatique, Annie Bartoli expose l'opportunité de « *réconcilier administration, management et leadership dans la fonction du dirigeant public et d'y inclure le rôle de « donneur de sens » et de garant moderne et dynamique des missions et valeurs fondamentales qui orientent l'action* »⁵¹⁷. Dans un article sur « *Ethique et performance en management public* »⁵¹⁸, elle revient sur ce sujet : « *Plus généralement, un questionnement central revient sous différentes formes : faut-il opposer les processus de management basés sur l'instrumentation de gestion et ceux qui privilégient des démarches orientées par l'explication du sens et le respect des individus ? Comment les rendre éventuellement compatibles ?* ».

280. On conclura sur ce point à la manière d'Edgar Morin⁵¹⁹, que les deux approches ne devraient pas être opposées mais se nourrir mutuellement dans une « dialogique » féconde.

281. La tentation était forte de dépasser l'opposition par la formulation d'un paradigme unificateur, mais c'est probablement une impasse...La répétition du thème de la troisième voie du management dans mes articles, sans qu'elle soit appuyé par des pistes plus précises, est le signe d'une difficulté à conceptualiser cette vision prospective. La recherche d'une approche unique est un artifice ou un leurre. Comme nous l'a appris le sage Paul Valéry « *Tout ce qui est simple est inexact ; tout ce qui est compliqué est inutilisable* ».

Il faut donc renoncer à l'illusion d'un paradigme unique et de la solution miracle comme nous le recommande Annie Bartoli dans son ouvrage sur le management des

⁵¹⁶ Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008.

⁵¹⁷ Bartoli Annie, *Etre à la fois administrateur, manager et leader*, in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

⁵¹⁸ Bartoli Annie, Kéramidas Olivier, Larat Fabrice, Mazouz Bachir, *Vers un management public éthique et performant*, RFAP, n°140, 2011, p.629-639.

⁵¹⁹ Sciences avec conscience, Le Seuil 1990.

organisations publiques⁵²⁰ : « Aucune solution miracle ne saurait être trouvée, et tous les axes de modernisation engagés renvoient aux mêmes exigences d'engagement politique, de pilotage stratégique du changement et d'évaluation de la politique et de l'action publiques, ainsi que de leurs impacts... L'actualité est par conséquent aujourd'hui celle d'un retour du politique et de l'éthique publique, cette dernière ne pouvant être laissée au marché ou renvoyé à l'individu ».

282. Mais on peut aller plus loin. Si l'on veut essayer de comprendre le relatif échec des « révolutions » administratives successives. Les notions de « réformes » et de programmes qui ont été les clés de nos recherches sont-elles les mieux adaptées ?

Dès 1992, Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig⁵²¹ avaient déjà noté que « la définition centralisée d'un système de gestion publique est vouée à l'échec... ; l'esprit de système n'est pas la solution ». Pour Michel Crozier, dans son dernier livre de 1995⁵²² : « Il est temps de se rendre compte que l'idée de réforme telle que nous l'avons figée dans notre tradition hiérarchique est devenue complètement archaïque et dangereuse...le problème à résoudre n'est plus celui de la bonne réforme comme s'il suffisait de former et de re-former les institutions et les hommes, c'est celui de l'investissement bien préparé par une analyse préalable et bien calculé dans une réflexion stratégique qui permettra au système humain en question de se transformer ». On remarque avec intérêt que la dernière leçon de l'éminent sociologue qui, formé aux États-Unis, nous a guidé pendant des années dans notre recherche de modernité, rejoint celle des philosophes chinois du IV^{ème} siècle dont la sagesse transmise par François Jullien⁵²³ nous indique qu'à côté de la rationalité linéaire qui engendre des programmes d'actions tendues vers des objectifs volontaristes et prédéterminés, existe une vision de la stratégie qui consiste à faire advenir les conditions du succès pour renverser les situations lorsque le moment est venu, sans même avoir à affronter l'adversaire.

283. On s'accordera donc sur la nécessité de définir une stratégie plutôt qu'un programme et d'organiser un pilotage de l'action qui laisse une large autonomie aux acteurs. Tout en renonçant à décrire ou même à esquisser l'administration du futur, il peut être utile à ce stade de développer les deux leviers d'action qui paraissent aujourd'hui les plus porteurs de

⁵²⁰ Bartoli Annie, Blatrix C., *Management dans les organisations publiques*, Défis et logiques d'action, Dunod, 4ème éd. 2015.

⁵²¹ Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie*, PMP, vol.11 (1), 1993.

⁵²² Crozier Michel, *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995.

⁵²³ Jullien François, *Traité de l'efficacité*, Grasset, 1996, Livre de poche n°4292.

changement dans l'approche des réformes administratives et financières : le numérique et le renouveau de la participation.

II) UN LEVIER NOUVEAU : LE NUMÉRIQUE

Un élément réellement novateur, extérieur à l'administration, a commencé à générer des effets et n'a pas fini de bouleverser la donne de la réforme administrative. C'est l'avènement des techniques numériques qui, à partir des années 2010, a commencé à modifier considérablement les perspectives.

284. Au début du nouveau siècle, le numérique a permis la réalisation de progrès considérables dans l'amélioration des relations avec les administrés : accessibilité d'une information fiable et actualisée, dématérialisation des procédures, échanges d'informations entre services publics, identifiants communs, « guichets uniques », transparence de la gestion des dossiers⁵²⁴... Les gains d'efficacité, constatés aussi bien pour les usagers que pour les administrations, correspondent à des techniques entrevues précédemment mais alors difficiles à réaliser. La Carte Vitale ou de la déclaration des revenus préremplie sont des exemples très concrets du début de transformation des relations avec les citoyens. Une ordonnance du 6 novembre 2014⁵²⁵ donne une valeur juridique aux échanges électroniques. Désormais, l'administration peut être régulièrement saisie par voie électronique dès lors que l'utilisateur est identifié auprès d'elle. Une loi de simplification du droit n°2004-1343 du 9 décembre 2004⁵²⁶ fixe le cadre de la dématérialisation des procédures administratives.

285. La direction interministérielle des systèmes d'information et de communication a été créée par un décret n°2011-193 du 21 février 2011⁵²⁷, chargée d'une mission d'orientation, d'animation et de coordination visant à améliorer l'efficacité des services rendus par les systèmes d'information et de communication. Un décret n°2011-194 du même jour⁵²⁸ crée une mission « Etalab » chargée de créer un portail unique interministériel destinés à mettre à la disposition libre et gratuite du public les informations publiques. L'Agence du

⁵²⁴ Spieth Grégory, Walonislow Philippe, *La simplification des démarches administratives*, in Huron David, spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.187.

⁵²⁵ Ordonnance n°2014-1330 du 6 novembre 2014 donnant valeur juridique aux échanges électroniques, JORF 16 novembre 2014, texte n°8.

⁵²⁶ Loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, JORF 10 décembre 2004, p.20.857.

⁵²⁷ Décret n°2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État, JORF 22 février 2011, texte n°1.

⁵²⁸ Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission Etalab chargée de la création d'un portail unique interministériel de données publiques, JORF 22 février 2011, texte n°2.

numérique, qui succède à une délégation aux usages de l'internet, est créée par le décret du 13 février 2015⁵²⁹. La stratégie numérique du Gouvernement a été présentée le 18 juin 2015.

286. L'ouverture des données publiques a été un nouveau pas important. L'accès aux données publiques et la possibilité de leur réutilisation ont d'abord été limités (O. du 6 juin 2005 et du 17 mars 2016) puis ont été érigés en principe par la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique⁵³⁰. Les données stockées par 1200 organismes étaient disponibles en janvier 2018 sur le portail www.data.gouv.fr. Le deuxième plan pour un gouvernement ouvert comporte 21 engagements en faveur de la transparence de l'action publique, de l'ouverture des données publiques, de la participation citoyenne. Couplée avec l'intelligence artificielle, elles ouvrent la voie à des transformations encore plus radicales vers une administration plus fluide, plus accessible, plus agile résumée dans le concept encore flou « d'État plateforme »⁵³¹. Le programme d'action pour un gouvernement ouvert 2018-2022 prévoit la création d'une « mégaplateforme numérique sécurisée » exploitant les données publiques. L'Estonie est devenue un nouveau modèle. Le Conseil d'État dans son rapport 2017 consacré à « Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'uberisation »⁵³² estime que ce développement est positif et peut simplifier et améliorer la vie des citoyens.

287. La conception de services nouveaux, résolument adaptés aux attentes des publics et fondés sur la réutilisation de données publiques, sur le recours à des algorithmes pourrait couvrir un très large champ d'intervention (santé mais aussi des services régaliens tels que l'éducation, la police, la justice) et modifier les conditions d'exercice de l'action publique. Ce phénomène d'*uberisation* de la vie publique⁵³³ entraînerait des modifications « disruptives » dans la prestation de services publics : plus de monopoles des administrations même dans les domaines régaliens, adaptation fine aux publics, dématérialisation totale... Amorcé dès 2015 lorsque la DINSIC a créé France Connect, service d'identifiant sécurisé qui permet l'accès à une gamme sans cesse élargie de services, l'État-plateforme abrite des applications conçues par des *startups* d'État ou privées et « coproduites » avec les citoyens (les API):Le

⁵²⁹ Décret n°2015-113 du 13 février 2015 créant l'Agence du numérique, JORF 4 février 2015, texte n°36.

⁵³⁰ Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF 8 octobre 2016, texte n°1.

⁵³¹ v. RFAP, *Les données publiques*, Lucie Cluzel-Métayer (coord.), n°167, 2018.

⁵³² Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques, accompagner l'Uberisation*, 2017.

⁵³³ Bourcier Danièle, *Télé-communs versus télé-services publics : vers des services publics collaboratifs en ligne*, RFAP, n°146, 2013, p.271-284 ; Berthollet Clément, Létourneau Laure, *Ubérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, Armand Colin, 2017 ; Algan Yann, Cazenave Thomas (dir.), *L'État en mode start-up*, Eyrolles, 2017 ; Pezziardi Pierre, Verdier Henri, *Des startups d'État à l'État plateforme*, Fondapol, 2017.

site [API.gouv.fr](https://api.gouv.fr)⁵³⁴ donne accès à une trentaine d'applications relatives aux démarches, aux offres d'emploi, à l'état des cours d'eau, aux procédures de marchés publics, à des simulateurs de droits sociaux ou d'impôts... Le développement de ces applications est inscrit en bonne place dans les orientations du rapport Action publique 2022 et des deux premiers comités interministériels de la transformation publique. Parmi les projets en cours ou envisageables⁵³⁵ figurent l'extension de France Connect, l'extension de la recherche de la fraude par traitement massif de données (*data mining*), des systèmes automatiques de détection des irrégularités, le versement unique et automatique des aides sociales et la création du compte numérique de l'agent public et du compte numérique des administrés qui permettrait de stocker l'historique de toutes les formalités, d'avoir accès à tous ses dossiers, d'accomplir toutes les démarches Mais la menace de la mainmise des multinationales (GAFA) sur ces nouveaux services, les risques sur la protection de la vie privée, le risque d'exclusion d'une partie de la population, estimée selon les sources ente 15 et 23%, nécessitent de nouvelles régulations telle que la transposition du Règlement général sur la protection des données européen du 27 avril 2016⁵³⁶ qui impose la désignation de délégués à la protection des données, le consentement explicite et préalable et le *privacy by design*, c'est-à-dire l'intégration de ces finalités d'intérêt général dès la conception des services. Des progrès restent à faire en matière de stratégie numérique, de définition précise de la donnée et de son statut, des règles de sécurité⁵³⁷.

288. L'administration fiscale, en pointe sur l'informatisation puis sur le numérique, est évidemment concernée bien que la Cour des comptes ait relevé l'insuffisance des budgets et la relative incohérence des politiques conduites dans plusieurs de ces récents rapports⁵³⁸. La démarche stratégique engagée en 2013-2014, que j'expose dans une communication au colloque organisé à Rouen par la Revue Française de Finances Publiques⁵³⁹, a comporté d'ailleurs un important volet numérique, l'ambition étant de devenir « l'administration numérique de référence ». Elle se fonde sur une dématérialisation complète et de bout en bout des procédures, un service « omnicanal » permettant à l'utilisateur de choisir son mode de

⁵³⁴ <https://api.gouv.fr/>;

⁵³⁵ V. le site <https://www.modernisation.gouv.fr/nos-actions/>

⁵³⁶ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), JOUE, L.119 du 4 mai 2016.

⁵³⁷ RFAP, *Les données publiques*, Lucie Cluzel-Métayer (coord.), n°167, 2018.

⁵³⁸ Cour des comptes, *La DGFIP dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*, juin 2018 et *L'informatique de la DGFIP et de la DGDD*, juin 2019.

⁵³⁹ (52) *La stratégie numérique de la DGFIP*, Revue française de finances publiques, n°134, mai 2016, pp.81-95 et *Gestion & Finances publiques*, n°5-2016 septembre-octobre 2016, pp. 64-71.

contact avec les services, une réorganisation des systèmes d'accueil, un compte unifié du contribuable partagé entre celui-ci et l'administration, une gestion numérique des carrières... La généralisation de la déclaration en ligne, la dématérialisation des timbres fiscaux, la création de nouveaux centres d'accueil téléphonique qui pourront traiter des dossiers, la mutation en cours du contrôle fiscal résultent directement de ces travaux auxquels s'est ajouté le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. J'ai participé au groupe de travail sur la stratégie numérique de la DGFIP dans les derniers mois de mon activité administrative.

289. Le numérique est désormais largement utilisé. Les démarches administratives et fiscales en sont le premier usage, avant le commerce électronique. Le baromètre du CREDOC⁵⁴⁰ indique que 62% des français ont effectué une démarche administrative ou fiscale en ligne depuis moins d'un an. Toutefois, le numérique administratif ne doit pas générer ou accentuer la mise à l'écart des personnes qui ont le plus besoin des services publics⁵⁴¹. Or le Défenseur des droits⁵⁴² estime que 13 millions de Français n'utilisent pas ou peu internet et sont victimes « d'illectronisme ». Il demande qu'une voie alternative aux services numériques soit prévue dans tous les cas et que des services de soutien et d'assistance aux usagers soient organisés. Il suffirait d'une politique imaginative de partenariat avec des collectivités et des associations et l'affectation aux services d'accueil de proximité d'une part des gains de productivité pour que la numérisation des services publics deviennent une formidable opportunité d'inclusion numérique.

290. Parallèlement, le numérique est une opportunité de « redécouvrir » le citoyen derrière l'utilisateur. L'habitude commence à se prendre de consulter les usagers en ligne sur les projets de textes (de grandes réformes comme celle de la loi sur la société numérique ou de mesures courantes comme les projets de réformes fiscales ou d'adaptation du code des marchés publics). La loi n°2011-525 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a renforcé l'autorité des consultations en ligne⁵⁴³. Le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique et ses successeurs, la DINSIC et la DITAP, mettent en œuvre des actions nouvelles de « participation »: ateliers citoyens, expérimentations,

⁵⁴⁰ Baromètre du numérique, 18^{ème} édition, décembre 2018, <https://labo.societenumerique.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/12/barometredunumerique2018.pdf>

⁵⁴¹ Le raisonnement sur « l'illectronisme » est le même que celui tenu pour l'illettrisme (17) Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines* organisé par la Commission française pour l'Unesco, à Paris, les 11 et 13 mars 1991. Une stratégie et un plan pour un numérique inclusif ont été arrêtés en septembre 2018.

⁵⁴² Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019.

⁵⁴³ Loi N°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF 25 mai 2011, texte n°4 ; Belhali-Bernard Hafida, *La pratique de la consultation sur internet par l'administration*, RFAP n°137-138, p.181.

nudges, *fablabs*, « hackathon »⁵⁴⁴. Le *nudge* ou « coup de pouce » consiste, en s'appuyant sur les leçons des neurosciences, à rechercher des modes de communication et d'incitation pour influencer les comportements sans recourir à la normalisation, à l'interdiction ou la répression. C'est une technique qui peut avoir une certaine efficacité mais elle est un peu manipulatrice. Les *Fab Labs* sont des lieux propices à la créativité implantés au sein des organisations. Ils remplacent la dynamique de groupe et les réunions « métaplan » des années soixante-dix. Un « hackathon » est une sorte de concours ouvert à des « *start-ups* » pour inventer des applications utiles aux usagers à partir des jeux de données rendues publiques.

291. Pour prendre l'exemple du domaine financier, les textes de réforme fiscale, désormais ouverts à la consultation, sont opposables dès la phase de prépublication sur internet. Les techniques du *nudge* ont été expérimentées pour la généralisation de la déclaration des revenus en ligne. Les directions des finances publiques et du budget ont organisé en 2018 un « hackathon » sur la réutilisation des données budgétaires et comptables désormais accessibles en « *open data* ».

292. Ainsi, le numérique permet de redécouvrir de vieilles techniques déjà expérimentées dans les programmes de simplification des formalités, des comités d'usagers ou des cercles de qualité mais en leur donnant la nouvelle caution des neurosciences, une efficacité certaine et une dimension nouvelle.

293. L'usage du numérique pourrait avoir aussi des incidences sur l'organisation administrative. Les réseaux internes ont multipliés les canaux d'information directes et hors hiérarchie. J'ai ainsi expérimenté en Haute-Normandie un réseau social des agents d'accueil (*wifip*) qui permettaient à ceux-ci de s'échanger des informations d'actualités, des alertes, des fiches pratiques... Il est vrai que les autres expérimentations du même outils au sein de la DGFIP ont toutes été dédiées aux relations entre les bureaux centraux et leurs « réseaux » d'experts, donc dans une optique « pyramidale » plus que dans une dynamique de réseau.

294. J'ai essayé de théoriser cette notion de réseau à l'occasion d'une rencontre sur « l'administration en réseau » en 2015. Bien avant le numérique, j'avais expérimenté ce type d'animation directe, informelle et « *bottom up* » avec le réseau des centres d'information et de communication du ministère des finances, puis le réseau des sous-préfets à la ville. Je l'ai

⁵⁴⁴ Waintrop Françoise, *Ecouter les usagers, de la simplification à l'innovation*, RFAP n°137-138, 2011, p.209.

évoqué et illustré à propos de la mobilisation des services économiques régionaux pour aider les entreprises en difficulté au cours de la crise de 2008-2011 dans un article sur « les services déconcentrés de la DGFIP au service des entreprises touchées par la crise »⁵⁴⁵ que je concluais ainsi : « *Cet effet réseau entre services publics et cette sensibilisation des administrations économiques et financières aux problèmes des entreprises, renforcées par la crise, méritent d'être préservées en période de croisière....par l'organisation d'un ou plusieurs réseaux chargés de suivre la conjoncture et l'évolution des filières et secteurs économiques, d'aider les entreprises ou les secteurs en mutation économique, de mobiliser les concours financiers à court ou long terme au service de l'économie...* ». Elle pourrait s'appliquer plus généralement à une coordination interministérielle souple par un préfet de région animateur et *leader*⁵⁴⁶. Mais cette notion de réseau est encore très éloignée de la pratique administrative malgré la pression des technologies nouvelles qui accélèrent et élargissent la diffusion de l'information et des données. On est encore loin de l'Hyper-République décrite dans un rapport de 2003⁵⁴⁷.

295. Des progrès restent donc à accomplir. Dans son rapport de février 2016, sur « *relations avec les usagers et modernisation de l'État : vers une généralisation des services numériques* », la Cour des comptes estime que le numérique aurait pu être davantage utilisé comme un levier de modernisation. Elle souhaite une généralisation effective de services publics numériques qui doivent devenir rapidement et dans tous les domaines le mode d'accès de droit commun aux services publics.

Ils permettent aussi d'élargir et de faciliter l'association et la consultation des publics.

III) LE RENOUVEAU DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS

296. Dans mon article sur le changement dans les services déconcentrés en 2018, ayant commencé à prendre un peu de recul, j'esquisse les axes d'un « changement du management du changement » : « *La concertation et la coproduction avec les personnes du terrain permettent de capitaliser l'expérience acquise et, ainsi, éviter les erreurs. Le décloisonnement entre les services et l'ouverture aux usagers, par exemple sous forme de « participation citoyenne » ou de « coproduction » doivent devenir la règle* ».

⁵⁴⁵ (43) *Les services déconcentrés de la DGFIP au service des entreprises touchées par la crise*, Gestion & Finances publiques, n°8-9, août-septembre 2010, pp.605-609.

⁵⁴⁶ (48) *Le DRFiP et le réseau des administrations régionales : de l'autorité au partenariat*, Gestion & Finances publiques, n°5-6, mai-juin 2015, pp.107-112, pp.107-112.

⁵⁴⁷ (de) La Coste Pierre, *L'hyper République : l'administration électronique au service du citoyen*, Berger- Levrault, 2003.

297. Le thème de la démocratie administrative connaît, à nouveau après 2010, un certain succès dû pour partie à la crise de la démocratie représentative et pour partie à la recherche d'une nouvelle légitimité par l'administration⁵⁴⁸. On assiste à un certain renouveau des thèmes de l'association des citoyens aux processus de décision, de la participation, de la « coproduction »⁵⁴⁹. Le numéro thématique de la RFAP sur la démocratie administrative⁵⁵⁰ en 2011, met en scène diverses formes de ce renouveau démocratique, tout en exposant des réserves sur sa portée. Jacques Chevallier, en conclusion de cette revue, expose l'évolution d'une « administration démocratique » vers une « démocratie administrative » et il en marque surtout les limites. Pour lui, « *les procédures délibératives ont pour effet de renforcer l'efficacité de l'action publique en améliorant son contenu et en facilitant son acceptabilité sociale. Elles ont d'autre part une fonction essentielle de légitimation.* ». Au total, la « démocratie administrative » lui semble être davantage « *un adjuvant à la démocratie représentative classique et un complément à un modèle bureaucratique, qui ne saurait être aisément éradiqué* ».

298. Pour ma part, dans l'article de Pouvoirs locaux en 1991, j'affirme ma conviction que la participation des citoyens permettrait à la fois de « vivifier la démocratie » et de rendre l'administration plus efficace qu'avec des procédures descendantes et autoritaires.

299. Dans ma communication reproduite dans le n° thématique de la RFAP, je m'interroge sur la portée du renouveau de l'administration consultative « élément constitutif ou renouveau de la démocratie administrative ? ». Je constate que l'administration consultative a permis un élargissement de l'association des citoyens dont le Grenelle de l'environnement est l'archétype mais j'observe aussi que le pouvoir d'influence ainsi conféré aux citoyens reste très encadré, juridiquement et tactiquement. Je signale des formes nouvelles de concertation telles que les consultations numériques, les budgets participatifs, les conférences citoyennes...Les techniques numériques ont prodigieusement accéléré ce mouvement. J'évoque un « continuum démocratique » qui part de l'information des citoyens, passe par la consultation et la participation et se poursuit par une démocratie politique vivante et responsable. Je pointe également un risque de débordement : « *Nul doute qu'une plus grande maîtrise d'internet et des réseaux sociaux conduira à l'émergence*

⁵⁴⁸ Blondiaux Luc, *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Le Seuil, 2008.

⁵⁴⁹ Notion dont j'ai entendu parler pour la première fois dès 1989 dans un séminaire piloté par le sociologue Isaac Joseph qui a donné lieu à un colloque, *A quoi servent les usagers ?*, organisé par le Plan Urbain, la RATP et le ministère de l'équipement, les 16-17-18 janvier 1991 où j'ai présenté une communication (72) sur *L'utilisateur et son espace de droits*.

⁵⁵⁰ RFAP, *La démocratie administrative*, Chevallier Jacques (resp.), n°137-138, 2011.

rapide d'un contre-pouvoir consultatif de plus en plus réactif dont la légitimité sera très difficile à apprécier ». C'était quelques années avant les gilets jaunes⁵⁵¹ et le Grand débat national.

300. Les notions de démocratie délibérative et de participation citoyenne ont connu une nouvelle vogue avec le grand débat national organisé entre janvier et mars 2019 à l'initiative du Président de la République. L'idée, née après le début de la « révolte des gilets jaunes », est de consulter par des voies multiples le nombre le plus élevé possible de citoyens sur l'ensemble des politiques publiques. Après un travail très utile de la Commission nationale du débat public, malheureusement déchargée de la préparation du débat, c'est le Gouvernement qui a organisé le dispositif. Des garants, personnalités indépendantes incontestées, ont été désignés. Le débat a été centré (mais non exclusivement) sur quatre thématiques (fiscalité et dépenses publiques, transition écologique, organisation de l'État et des services publics, démocratie et citoyenneté). Plusieurs voies de remontées ont été organisées très soûplement et de manière décentralisée : 16.000 cahiers de doléances déposés en mairie, 10.000 réunions d'initiative locale, 2 millions de communications sur la plateforme du grand débat sur internet, 27.000 courriers et courriels reçus, des kiosques dans les mairies et les gares, une vingtaine de conférences citoyennes régionales réunissant une centaine de citoyens tirés au sort⁵⁵². Des réunions plus institutionnelles ont été organisées sur chaque thème avec des associations et groupes représentatifs...Le Conseil économique, social et environnemental a organisé son propre dispositif « citoyen ».... Les assemblées parlementaires ont débattu des premières conclusions. La participation a donc été très large, même si elle ne peut prétendre à une représentativité parfaite du « peuple ». Des exploitations immédiates ont été confiées à différents cabinets d'études⁵⁵³. L'ensemble des données ont été numérisées et seront accessibles en données ouvertes et retraitables. Le président de la République, qui a pris personnellement une part non négligeable (et contestée) aux débats avec des citoyens, des élus ou des intellectuels, a assuré vouloir tenir compte des leçons tirées de cette masse d'informations et a annoncé une série de mesures

⁵⁵¹ « Bonnets rouges et gilets jaunes »; « Gilets jaunes, fiscalité et démocratie » publiés sur le blog www.gestionfinancespubliques.info, novembre et décembre 2018, et dans Gestion et finances publiques n°2-2019 mars – avril 2019, p.105 à 107 en annexe à (61)L'écotaxe poids lourds en France.

⁵⁵² J'ai participé à deux réunions d'initiative citoyenne et j'ai été tiré au sort (probablement comme « retraité vivant dans une commune rurale du département de l'Hérault » !) pour contribuer à la conférence citoyenne régionale de Toulouse.

⁵⁵³ <https://granddebat.fr/pages/syntheses-du-grand-debat>

dans sa conférence de presse du 25 avril 2019⁵⁵⁴. Cette consultation massive et transparente est sans précédent⁵⁵⁵.

301. Désormais, des dispositifs « citoyens » de consultations informelles, de tirage au sort, de jurys citoyens s'imposeront dans de nombreux domaines de l'action publique. Y compris les finances publiques : j'ai lancé un partenariat entre la Société française de finances publiques et la Revue Gestion & Finances Publiques pour des « finances publiques citoyennes »⁵⁵⁶ qui vise, par exemple, à une meilleure information des citoyens sur les sujets financiers locaux, nationaux et européens ou à l'expérimentation de budgets participatifs aussi bien locaux que nationaux. On est loin des premiers sondages, qui sont techniquement représentatifs sous réserve de biais pas toujours avoués et largement manipulables, et même du Grenelle de l'environnement avec ses cinq catégories d'acteurs juxtaposant les représentants de la « société civile » aux corps intermédiaires plus traditionnels...

302. Ce renouveau de la démocratie participative ne peut être que complémentaire de la démocratie représentative comme l'a souligné Danièle Lamarque à propos du référendum d'initiative citoyenne.⁵⁵⁷ La démocratie participative ne peut prétendre à l'exclusivité de l'expression, ni se substituer à l'expertise mais elle pourrait revivifier la démocratie et trouver des applications en matière de réformes administratives et financières. Certaines conditions doivent être respectées, rappelées par Danièle Lamarque : « *Associer les citoyens à l'élaboration de la décision publique, en amont du débat parlementaire ; ne pas occulter la complexité des choix publics et faire en sorte que les citoyens puissent les appréhender et en débattre ; adapter l'expertise à ces nouveaux modes de consultation ; évaluer les résultats de l'action publique et associer les citoyens à ces évaluations et aux suites qui leur sont réservées* ». Le Président de la République a annoncé le 25 avril l'organisation d'une conférence de 150 citoyens tirés au sort qui seront chargés, dans un premier temps, de donner un avis sur les dispositifs d'aide à la transition énergétique et sur les moyens de les financer. Cette conférence pourrait ultérieurement être intégrée au Conseil économique social et environnemental. Par ailleurs, une initiative de référendum d'initiative partagée prévue par la révision de la Constitution de 2008 et relative au refus de la privatisation

⁵⁵⁴ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national>

⁵⁵⁵ Pour une vision critique du grand débat national voir les interventions d'Alice Mazeaud, maître de conférences en sciences politiques à l'Université de La Rochelle et le programme de l'Ecole d'été internationale « démocratie locale, décentralisation et gouvernance multiniveaux » organisé à Rennes, en juin 2019.

⁵⁵⁶ Boudet Jean-François et Cabannes Xavier (dir.), *Finances publiques citoyennes*, LGDJ Lextenso, 2017 ; Barilari André et Cabannes Xavier, *Les finances publiques citoyennes*, Gestion & Finances Publiques n° 2-2019, p.5.

⁵⁵⁷ Lamarque Danièle, *Le malentendu du référendum d'initiative citoyenne*, Le Monde, 24-25 février 2019.

d'Aéroport de Paris a franchi plusieurs étapes essentielles : nombre de parlementaires et visa du Conseil constitutionnel bien qu'elle porte sur une loi votée par le Parlement. On voit que « *la réintroduction du politique* » dans la politique de réformes peut prendre des formes nouvelles.

Les approches managériales ont donc elles aussi suivies un cycle ascendant puis elles ont connus remises en cause et déclin. L'avenir des réformes administratives et financières n'est cependant pas tracé de manière évidente.

CONCLUSION :

303. Du Général De Gaulle à Emmanuel Macron, de l'organisation et méthodes au management public, de la RCB à la transformation de l'action publique, de la mécanographie au tout-numérique, de la déconcentration à la différenciation, des étudiants de mai 68 aux gilets jaunes, des accords de Grenelle au grand débat national ...je ne suis pas certain que ce voyage dans l'histoire récente des réformes administratives et financières apporte beaucoup à ceux qui ont accepté de m'y accompagner. Mais peut-il en être autrement dans un travail qui s'appuie sur des publications étalées sur plus de quarante ans ? Au moins, on peut essayer d'apporter un regard synthétique et distancié sur ce matériau.

304. Tout au long de la période, les réformateurs se sont inspirés soit des approches juridiques complétées par les apports de la sociologie, soit des approches managériales, corrigées par l'appel à d'autres expériences. Chacune des approches, juridique ou managériale, semble avoir suivi le même cycle d'expansion puis de déclin. On assiste aujourd'hui à des emprunts aux démarches antérieures autour d'une double finalité : la démocratie et l'efficacité. En fait, chacun des programmes développés depuis 1968 est marqué du sceau du « pragmatisme » qui permet au gouvernement de « picorer » dans le répertoire des réformes et de présenter l'ensemble comme une approche innovante, voire « révolutionnaire ».

305. Combien de fois au cours de cette période de cinquante ans, a-t-on entendu, le Président de la République, le Premier ministre ou le ministre chargé de la réforme administrative déclarer qu'il faut changer l'administration, promettre d'engager une véritable révolution et ,ensuite, promouvoir quelques recettes baptisées d'un néologisme et qui empruntent largement à ses prédécesseurs....⁵⁵⁸Le discours des gouvernants sur la réforme administrative repose, le plus souvent, sur une trilogie qui additionne les bénéfices attendus des réformes pour les différentes catégories de parties prenantes : les usagers, les agents publics et les contribuables. Mais il s'agit d'un discours assez rituel et tactique qui ne découle pas d'une vision d'ensemble.

306. La plupart des grands programmes décrits sont une accumulation de mesures d'inspiration assez disparate sans qu'une ligne directrice apparaisse clairement. Dans une

⁵⁵⁸ J'ai renoncé à l'exercice consistant à collectionner ce type de discours.

table ronde en 1994⁵⁵⁹, je commentais le programme de réforme de l'État de 1995 en notant que les mesures faisaient référence à des approches très diverses : juridiques, managériales ou organisationnelles et j'insistais : « Ce programme est intéressant, même s'il apparaît plutôt comme un puzzle de bonnes idées que comme une réforme ordonnée et même s'il s'agit plus d'une collection de réformes des services publics que d'une Réforme de l'État ». On a écrit à peu près les mêmes choses sur la RGPP. Même si ces deux programmes sont d'abord des traductions françaises du New Public Management, elles sont aussi un condensé des différentes figures successives de la réforme qui subsistent aujourd'hui.

307. Le résultat est une relative discontinuité des efforts et une succession d'effets de mode qui n'ont qu'une prise limitée sur la réalité des rapports entre l'administration de base et les citoyens « lambda ». Selon Serge Vallemont⁵⁶⁰, « *depuis une trentaine d'années, les projets réformateurs se sont succédé au point parfois de donner le tournis aux fonctionnaires ...il serait grand temps de se demander si on n'est pas en train de créer plus de remous et de désordres dans l'appareil administratif de l'État, qu'une conduite des changements gérés en continuité* ». Propos d'un praticien engagé confirmés par une observatrice avisée, Annie Bartoli⁵⁶¹ : « *De nombreux observateurs ou praticiens s'accordent à constater l'absence de capitalisation d'expériences, l'amnésie des institutions, et surtout l'avortement en cours de route et les ruptures rapides de nombreuses nouveautés engagées* ». Dans un article sur la modernisation de l'action publique (MAP) en 2014⁵⁶², je regrette « *la faible cohérence de cette politique publique de réforme administrative et cette impression de « shopping » ou de « zapping » qui emprunte tantôt aux recettes du New Public Management, tantôt au répertoire classique de la réforme administrative à la française* ».

308. Toutefois, sur le long terme, il est incontestable que des progrès considérables ont été accomplis dans l'efficacité de l'action administrative comme dans l'amélioration de la qualité du service rendu⁵⁶³. En témoignent de très nombreux exemples : la simplification de

⁵⁵⁹ (76) *Administrés, usagers, clients*, table ronde du colloque *Service public, État et Marché : vive l'État* organisé par l'Association Clisthène, le 12 mars 1994.

⁵⁶⁰ Vallemont Serge, *Postface, Réintroduire du professionnalisme chez les gestionnaires du changement et de l'humain au cœur de la gestion des fonctionnaires* in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

⁵⁶¹ Bartoli Annie, *Les outils du management public, fausses pistes et vrais défis*, in Huron David et Spindler Jacques (dir.) *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008 ; v.aussi Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie*, PMP, vol.11 (1), 1993.

⁵⁶² (31) *De la RGPP à la MAP : ruptures et continuité*, *Gestion & Finances publiques*, n°5/6, mai-juin 2014, pp.31-34.

⁵⁶³ Je me distingue donc nettement de l'approche critique de Patrick Gibert et Jean-Claude Thoenig qui, se plaçant sous un autre plan, estiment que : « La modernisation s'est jusqu'à ce jour traduite par des avancées fort modestes sinon

la déclaration de revenus qu'il est envisagé de supprimer pour un grand nombre de contribuables (summum de la simplification des formalités, leur suppression !), les remboursements de frais pris en charge par l'assurance-maladie, le dédouanement des marchandises, l'inscription sur les listes électorales, les accueils sur rendez-vous, l'information administrative en ligne, la réduction du non-recours aux prestations sociales... Une certaine continuité s'est donc imposée au-delà des effets de mode.

309. On pourrait espérer que se dessine une synthèse entre les différentes démarches qui donnerait un cap clair et fort à la réforme administrative et financière. Mais les évolutions décrites aboutissent plutôt à une juxtaposition de mesures qu'à l'émergence d'une nouvelle logique d'ensemble. Une telle synthèse, tout comme la fin de l'histoire, est loin d'être certaine et, en tous cas, elle n'est pas parfaitement perceptible aujourd'hui. Même si des rapprochements et des dépassements sont envisageables, la tension entre les pôles « droit » et « management », autrement dit entre « démocratie » et « efficacité » est probablement inhérente à l'action administrative. Il est probable que les réformes à venir prendront encore leurs sources à ces deux pôles. Comme l'écrit Patrice Duran⁵⁶⁴, il s'agit de « *réviser la combinaison de la légitimité et de l'efficacité comme fondement de nos démocraties modernes* ». Le regard sur cinquante ans de réformes administratives et financières incite à se garder des illusions « révolutionnaires » formulées d'ailleurs le plus souvent par des « conservateurs ».

310. Pourtant, les défis la société contemporaine sont immenses et nouveaux (mondialisation, numérisation, urbanisation, bouleversement climatique, populismes...) et interrogent les rapports de la société et de l'État⁵⁶⁵. Les finances publiques, comme l'ensemble de l'administration, sont soumises à ces nouveaux contextes⁵⁶⁶. Ils appellent une rénovation complète de l'action publique.

décevantes » Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019, p.8.

⁵⁶⁴ Duran Patrick, *Penser l'action publique*, préface de Caillosse Jacques, LGDJ, 2ème éd.2010.».

⁵⁶⁵ Brunetière Jean-René, *Le management et le sacré* in *Les paradoxes du management par le sens*, trosa Sylvie, Bartoli Annie (dir.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016, p.129, s'interroge sur « Quel sacré républicain pour les temps qui viennent ? » et estime qu'il est grand temps de « refonder une légitimité du serviteur de l'État sur une revue des menaces actualisée, et d'en faire un sujet de réflexion et de débat, alimenté par l'expression de la demande sociale ».

⁵⁶⁶ Bouvier Michel, *La métropolisation, le numérique et la mondialisation : une société sans État ?* RFFP, n°113, 2016 ;Bouvier Michel, *L'État, les métropoles, l'impôt, le numérique :quel équilibre du politique dans un monde en transition ?* Mélanges en l'honneur de Gilbert Orsoni, 2018, p.373 ; Bouvier Michel, *Société sans impôt, société sans État ?*, RFFP n°145, février 2019, p.V.

311. C'est pourquoi au-delà de la volonté « révolutionnaire » affichée par les gouvernements successifs en matière de réforme administrative et au-delà du « pragmatisme » dont ils font preuve, les futurs programmes de réforme administrative ne prendront tout leur sens que s'ils s'inscrivent dans une transformation des rapports entre l'État et la société pour une action publique encore plus démocratique, encore plus efficace, et adaptée aux défis de notre temps. Plusieurs auteurs ont ainsi souhaité un « retour du politique » dans la pensée sur l'administration⁵⁶⁷.

Quelle est l'approche des réformes qui permettra de faire face à ces défis?

312. Face à un tel contexte, il est bien tentant de prédire une administration qui serait, notamment grâce au numérique, d'un côté plus ouverte, plus participative, plus démocratique et d'un autre côté, plus efficace, plus agile, plus économe.

313. Réforme « numérique », « démocratique », « post moderne », « post managériale », « humaniste » ?... S'agira-t-il d'un « nouveau paradigme », équivalent à celui décrit par le Doyen Duguit constatant la substitution de la notion de service public à la notion de puissance publique en tant que notion fondamentale du droit public moderne ? Il écrivait en effet en 1913 des lignes tout-à-fait transposables à la période actuelle : « *Nous sommes en période critique.. .Qu'on le veuille ou non tout nous paraît démontrer que les notions fondamentales, qui étaient naguère encore à la base des institutions juridiques, se désagrègent pour faire place à d'autres, que le système de droit, sur lequel nos sociétés modernes avaient jusqu'à présent vécu, se disloque et qu'un nouveau système s'édifie sur des conceptions tout-à-fait différentes* »⁵⁶⁸.

314. Au terme d'un survol de cinquante ans de réformes, il serait présomptueux d'énoncer des certitudes sur l'avenir des réformes et sur l'administration elle-même dans un monde en bouleversement. La leçon la plus importante est peut-être que, quelque que soit l'impression d'urgence, la réforme doit s'inscrire dans un horizon de long terme.

⁵⁶⁷ Bartoli Annie, Blatrix C., *Management dans les organisations publiques*, Défis et logiques d'action, Dunod, 4ème éd. 2015 ; Duran Patrick, *Penser l'action publique*, préface de Caillosse Jacques, LGDJ, 2ème éd.2010 ; Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008.

⁵⁶⁸ Duguit Léon, *Les transformations du droit public*, Armand Colin, 1913.

315. En conclusion d'un rapport de 1992 sur « *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945* »⁵⁶⁹, je concluais : « *Le management a été successivement un modèle idéalisé et une mode contestée. Peut-il devenir effectivement un facteur de modernisation réussie ? Cela est probable à condition d'abandonner l'illusion d'une réforme octroyée, descendante et sans rapport avec ce qui la précède. Il faut tenir compte des hommes, des rapports de force, des cultures, c'est-à-dire se donner le temps de la réforme. En même temps, on peut regretter que la France ne se soit jamais donné les moyens d'une action vigoureuse, continue, bien relayée, bien programmée. Entre les modes fugitives et l'enlisement sur une longue période, le rythme n'a jamais été trouvé. La réforme du temps de l'administration reste une autre piste de notre réflexion anti-bureaucratique* ».

⁵⁶⁹ (75) *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26-27 et 28 juin 1992.

ANNEXE N°1 : BIBLIOGRAPHIE DE MICHEL LE CLAINCHE

Les références numérotées sont rassemblées dans l'annexe n°7

DIRECTION D'OUVRAGES, DE NUMÉROS SPÉCIAUX OU DE DOSSIERS

En sciences administratives et gestion publique

Les formulaires, conception et réalisation des formulaires administratifs, dir. Michel Le Clainche, ministère des Finances, SCOM, 1982

La maladministration, n°45 de la Revue française d'administration publique, coord. par Michel Le Clainche et Céline Wiener, janvier- mars 1988

Médiateurs et ombudsmans, n°64 de la Revue française d'administration publique, coord. par Michel Le Clainche et Marie-Christine Henry-Meininger, octobre-décembre 1992

Le citoyen et son administration, sous la dir. de Céline Wiener et Michel Le Clainche, préface de Guy Braibant, Imprimerie nationale, 2000

Dossier *La simplification du droit* (avec Jean-Luc Pissaloux), Gestion et Finances publiques, n°1, janvier 2004

La révision générale des politiques publiques, n°136 de la Revue française d'administration publique, coord. par François Lafarge et Michel Le Clainche, 2010

En finances publiques

Réformes budgétaires et réformes de l'État, n°117 de la Revue française d'administration publique, 2006

La LOLF : 10 ans de pratique, dossier dir. Par Franck Mordacq et Michel Le Clainche, Gestion & finances publiques n°6, novembre-décembre 2016

Les institutions financières et mai 68, dossier Gestion & finances publiques n° 3-2018, mai-juin 2018

Fiscalité et lutte contre la fraude, dossier dir. par Michel Le Clainche et Olivier Siviéde, Gestion & Finances publiques n°3, mai-juin 2018

ARTICLES

En sciences administratives et gestion publique

1. *Interventionnisme et socialisme municipal : un essai de définition*, revue Administration, n°104, juin 1979, pp.64-66
2. *Le cadre organique de l'administration*, synthèse des débats et rapport général de la commission n°2, Revue française d'administration publique, n°26, 1982, pp.320-333

3. *Une institution au service de l'équité, le Médiateur de la République*, Les cahiers de la fonction publique, n°51 octobre 1987, pp.17-19
4. *Avant-propos, la maladministration*, Revue française d'administration publiques, n°45, janvier-mars 1988, pp.5-6
5. *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99
6. *Le rapport du médiateur pour 1986*, La revue administrative, n°237, p.271-275 ; *Le rapport du Médiateur pour 1987*, La revue administrative, n°242, mars-avril 1988, pp.177-181
7. *Le médiateur et la transparence administrative* in *Information et transparence administrative*, CURAPP, 1988.
8. *Les délégués départementaux du Médiateur de la République*, Territoires-Correspondance municipale, n°97, avril 1989
9. *Le droit, outil de progrès*, dossier *La modernisation du service public*, Informations sociales n°21, pp. 46-50 (1990)
10. *L'usager absent*, les Echos de la Fonction publique, 1990, pp.VI-VIII
11. *L'évaluation, les contrôleurs et les chercheurs*, Séminaire de méthodes : évaluation, administration, recherche, Plan Urbain, mars 1990, p.7
12. *Le Médiateur et l'urbanisme*, Revue française de droit administratif, juillet-août 1990 pp.635-641
13. *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109
14. *Sur le chemin de l'équité*, Les Echos de la fonction publique, juillet-août 1991, pp.22-23
15. Article *Médiateur de la République* et article *Ombudsman*, Dictionnaire constitutionnel, pp.628 et 675, dir. Olivier Duhamel et Yves Mény, PUF, 1992
16. *L'ombusman cet inconnu*, Revue française d'administration publique, n°64, octobre-décembre 1992, pp.563-56
17. Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993.
18. *Le quartier, lieu de renouveau du service public ?*, Les Echos de la Fonction publique, n°167, mars-avril 1993, pp.10-11
19. *Des services publics pour les quartiers*, n° spécial *La politique de la ville, 1. les enjeux*, Après-Demain, n°358, novembre 1993, pp.18-21
20. *La place des services publics dans la politique de la ville*, Revue française d'administration publique, n°71, juillet-septembre 1994, pp.395-406
21. Intervention au débat sur *La modernisation administrative en France : bilans et perspectives*, Revue française d'administration publique, n°75, juillet-septembre 1995, pp.449-457
22. *Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public*, commentaires sur l'étude rédigée par Elisabeth Filkin, *L'administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité de service*, OCDE, 1996, pp.199-206

23. *Caricatures sur l'administration française*, Michel de Bercis, *À propos de l'administration française*, dir. Françoise Gallouédec-Genuys, La documentation française (1998)
24. *Du discours sur la simplification au management de la simplicité*, dossier *La simplification administrative*, Les cahiers de la fonction publique, février 2003, pp.6-9
25. *Simplification administrative et gestion publique*, dossier *La simplification du droit*, Gestion & Finances publiques, n°1, janvier 2004, pp.13-18
26. *Le point sur la structure des gouvernements Fillon*, Revue française d'administration publique, n°123, 2007, pp.443-448
27. *Le point sur la révision générale des politiques publiques : premières annonces*, Revue française d'administration publique n°125, 2007, pp. 197-200
28. *La révision générale des politiques publiques (avec François Lafarge)*, Revue française d'administration publique, n°136, 2010, pp.751-754
29. *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative?* Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011, pp.39-48
30. *La modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP*, Revue française d'administration publique, n°145, 2013, pp.203-208
31. *De la RGPP à la MAP : ruptures et continuité*, Gestion & Finances publiques, n°5/6, mai-juin 2014, pp.31-34
32. *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in *Fonction(s) publique(s), le défi du changement* (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018)

En droit public financier et finances publiques

33. Note sous *l'arrêt du Conseil d'État, 2 mars 1977, sieur Louis Lombard, n°03.662*, Actualité juridique droit administratif, 1978, pp.507-510
34. *Le Ministère des finances à la rencontre de ses usagers, Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Ministère de l'Économie et des Finances, LCF Editions Bordeaux, 1996, pp.75-83
35. *Communication et modernisation : la vision des utilisateurs*, Revue française de finances publiques, n°54, 1996, pp.129-138
36. *Communication et impôt : l'action de la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances*, Revue française de finances publiques, n°57, 1997, pp.25-29
37. *La communication sur le passage à l'euro*, avec Jean-Yves Nicolas, Revue française de finances publiques, N°62, avril 1998, pp.121-128
38. *Le passage à l'euro vu des citoyens (ou convertir les Français à une nouvelle monnaie)*, Revue française d'administration publique, n°92, octobre-décembre 1999, p.611-632
39. *La fonction de conseil des comptables publics aux collectivités locales*, Gestion & Finances publiques, n°11, novembre 2002, pp.675-685

00 *Réforme DSK-Sautter, chronique d'un échec annoncé, entretien croisé avec Jacky Lesueur*, Les cahiers du management public, n°3, mai 2004.

40. *Réformes budgétaires et réformes de l'État, introduction*, Revue française d'administration publique, n°117, pp.5-10, 2006
41. *Le point sur l'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006*, RFAP n°120, 2006, pp.789-792
42. *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ?* in *Réforme de l'État et de l'administration- au-delà de la nouvelle gestion publique*, Nomos, 2010.
43. *Les services déconcentrés de la DGFIP au service des entreprises touchées par la crise*, Gestion & Finances publiques, n°8-9, août-septembre 2010, pp.605-609
44. *La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'État*, avec Jean-Luc Pissaloux in *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Nicols Kada (Dir.), Presses universitaires de Grenoble, 2011.
45. *La création de la Direction générale des finances publiques : une transformation de l'administration fiscale ?*, *Les transformations de l'administration fiscale*, dir. Nicolas Guillet, L'Harmattan, 2011, pp.13-23
46. *L'impact de la RGPP sur la situation financière des collectivités territoriales*, in *RGPP et réformes des collectivités territoriales*, dir. Jean-Claude Nemery, GRALE, L'Harmattan, 2012
47. *Le débat sur les ressources publiques pendant la campagne pour les élections présidentielles du printemps 2012*, Revue française d'administration publique, n°144, 2012, pp.1035-1041
48. *Le DRFiP et le réseau des administrations régionales : de l'autorité au partenariat*, Gestion & Finances publiques, n°5-6, mai-juin 2015, pp.107-112, pp.107-112
49. *La retenue à la source : une « vraie » réforme fiscale ?*, Gestion & Finances publiques, n°9/10, septembre-octobre 2015, pp.88-95
50. *Perspectives pour les finances publiques : transversalité et ouverture*, avec Michel Bouvier, Gestion & Finances publiques, Gestion & Finances publiques n°1-2016, janvier-février 2016, pp.4-5
51. *Les utilisateurs publics de jeunes diplômés*, Gestion & Finances publiques n°1, janvier-février 2016, pp.35-38
52. *La stratégie numérique de la DGFIP*, Revue française de finances publiques, n°134, mai 2016, pp.81-95 et Gestion & Finances publiques, n°5-2016 septembre-octobre 2016, pp.64-71
53. *Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? Les exemples de la RCB et de la LOLF*, Gestion & Finances publiques, n°6-2016, novembre-décembre 2016, pp.97-104
54. *Redevabilité financière et redevabilité managériale : indépendance, concurrence, complémentarité*, Revue française d'administration publique n°160 (2016) pp.1093-1107 et *Responsabilité des comptes publics et management public*, Gestion & Finances publiques, n°5-2017, pp.98-105
55. *Le pouvoir sur les recettes : l'emprunt local*, in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, dir. Marc Leroy, Economica, 2017, pp.203-214

56. *Direction générale des finances publiques*, approche professionnelle, article de *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique*, p.323, dir. Gilbert Orsoni, Economica 2017
57. *Accueil des contribuables et bien-être au travail*, in *Le bien-être au travail*, coord. Olivier Bachelard, Presses de l'École des hautes études de sécurité sociale (2017)
58. *La réforme de la responsabilité des comptables publics vue par l'un d'entre eux*, in *Des contentieux de l'action publique locale*, dir. Jean-Luc Pissaloux, GRALE, L'Harmattan (2017)
59. *Les cinq « mai 68 » des institutions financières publiques*, *Gestion & Finances publiques*, n°3-2018, mai-juin 2018, p.5.
60. *Souvenirs de mai 68 au Centre d'études de l'école nationale des impôts à Paris*, *Gestion & Finances publiques*, n°3-2018, pp. 25-32.
61. *L'écotaxe poids lourds en France (2007-2017), l'échec d'une innovation fiscale*, *Gestion & Finances publiques*, n°2-2019, pp. 98-108.
62. *Des institutions financières indépendantes (IFI) pour une nouvelle gouvernance des finances publiques*, à paraître dans *Gestion & Finances Publiques*, n°4-2019

COMMUNICATIONS DANS DES COLLOQUES

Les numéros renvoient au volume de textes annexés. Les communications sans n° ont été répertoriées supra dans les articles.

En sciences administratives et gestion publique

Le cadre organique de l'administration, rapport général de la commission n°2 du colloque *Administration et société*, organisé par l'Institut français des sciences administratives les 27 et 28 janvier 1983

63. *La réforme des collectivités locales en France ou la décentralisation en marche*, communication au colloque *La décentralisation française et le nouveau fédéralisme américain*, organisé par le Consortium américain pour l'administration publique internationale et l'Institut français des sciences administratives à Washington, les 9 et 10 décembre 1983
64. *Le conseil dans les rapports entre l'administration et les administrés*, colloque franco-allemand *Conseiller les administrés : un devoir de l'administration*, organisé par la Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Strasbourg, novembre 1987

Le Médiateur et l'urbanisme, séminaire de l'Association française de droit de l'urbanisme, le 3 juin 1988

La rationalisation des échanges administration/entreprises, trouver un langage commun, table ronde au colloque « L'informatique administrative et l'Europe, 17-21 avril 1989 au SICOB

65. *Des sujets aux citoyens, Les services publics en révolution*, colloque *La modernisation des relations secteur public/usagers* organisé par le Club convaincre-Paris, le 20 mai 1989.
66. *Procédures administratives et relations avec les usagers en France*, Symposium *L'administration publique dans un contexte européen*, organisé par la Fachhochschule für öffentliche Verwaltung du Bade-Württemberg, Kehl, 9 et 10 novembre 1989

67. Participation au *débat public sur l'avenir des PTT*, organisé par Hubert Prévot, 1989, La Documentation française 1989.
68. XXXX
69. *Les attentes et les opinions des usagers, citoyens, contribuables*, table ronde sur *La modernisation de l'administration*, organisée par l'Association des jeunes fonctionnaires européens à Chantilly, en 1990
70. *Les litiges administration/entreprises, le point de vue du Médiateur de la République*, journée d'études de l'Association pour les achats dans les services publics, le 7 novembre 1990
71. *Les services publics et la recherche de l'efficacité : le développement des politiques centrées sur les usagers dans les services publics* (avec Jean-Claude Rouard), rencontre sur *L'efficacité dans l'administration publique : le développement des actions orientées vers les consommateurs dans les services publics*, organisée par la Fondation européenne pour l'amélioration de la qualité de la vie et des conditions de travail à Dublin, les 22 et 23 novembre 1990
72. *L'utilisateur et son espace de droits*, colloque *A quoi servent les usagers ?*, organisé par le Plan Urbain, la RATP et le ministère de l'équipement, les 16-17-18 janvier 1991
73. *Relations humaines et modernité dans les services publics*, colloque *Relations humaines et modernité*, organisé par l'Université de Tours le 16 mai 1992
74. *La politique de modernisation des administrations économiques et financières*, journée d'études *Evaluation et modernisation*, organisée par l'Université de Bordeaux en 1992
75. *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26 -27 et 28 juin 1992
76. *Administrés, usagers, clients*, table ronde du colloque *Service public, État et Marché : vive l'État* organisé par l'Association Clithène, le 12 mars 1994

Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public, symposium sur *les initiatives relatives à la qualité du service des gouvernements*, organisé par l'OCDE, les 7 et 8 novembre 1994

Rapport général *L'Ombudsman, une institution diverse et adaptable* et communication sur *le Médiateur de la République en France* et sur *le médiateur de la Ville de Paris*, table ronde « *L'ombudsman* », 20 janvier 1995 à Istanbul, organisée par l'OCDE et l'IULA-EMME

Participation au débat « *La modernisation administrative en France : bilans et perspectives* », organisé par la Revue française d'administration publique à l'IIAP, le 16 juin 1995

77. *Quels usagers des services publics pour le XXI^e siècle ?*, intervention aux rencontres *Quels modèles de services publics français pour répondre aux besoins des citoyens du XXI^e siècle ?* organisées par l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics, le 23 novembre 1995
78. Conclusion des rencontres de l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics *Mieux répondre aux citoyens : comment transformer les services publics ?*, le 29 mai 1996
79. *Pour une administration réactive aux attentes de la société*, conférence annuelle de l'Association des écoles et instituts d'administration *Renforcer les responsabilités, l'efficacité et la réponse gouvernementale : idées et leçons pour le nouveau millénaire* à Pékin du 10 au 13 juillet 2000

L'administration consultative, élément constitutif de ou substitut à la démocratie administrative ?, colloque *Vers une démocratie administrative ? Des administrés aux citoyens*, organisé par l'ENA, la RFAP et le Pôle européen d'administration publique à Strasbourg les 19 et 20 mars 2010

De la réforme territoriale à la réforme de l'État, avec Jean-Luc Pissaloux, colloque organisé par l'Université Pierre Mendès France de Grenoble avec le concours du GRALE, les 18 et 19 novembre 2010.

80. *Quarante ans de simplifications au ministère des finances : d'une approche juridique à une approche managériale*, colloque *La simplification normative et administrative : état des lieux, enjeux et perspectives*, organisé par l'IEP de Lyon, le 12 octobre 2018

En finances publiques

Communication et impôt : l'action de la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances, colloque *Administration de l'impôt et communication*, organisé par l'Université d'Aix-Marseille les 23 et 24 novembre 1995

Le ministère des finances à la rencontre de ses usagers, journée d'étude sur *les administrations économiques et financières et leurs usagers*, organisée par l'université et l'institut d'études politiques de Bordeaux, le 21 mars 1996.

La DGFIP et le management public, colloque *La DGFIP : vers une administration nouvelle*, organisé par l'Université de Rouen, le 19 décembre 2008

Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ? conférence *Réforme de l'État et de l'administration en Europe, au-delà de la nouvelle gestion publique*, organisée par l'ENA, la RFAP et le Pôle européen d'administration publique à Strasbourg les 3 et 4 décembre 2009

La création de la direction générale des finances publiques : une transformation de l'administration fiscale ? colloque *Les transformations de l'administration fiscale*, organisé par l'Université du Havre le 20 mai 2010

L'impact de la RGPP sur les relations financières entre l'État et les collectivités locales, colloque *RGPP et réforme des collectivités territoriales* organisé par l'Université de Reims et le GRALE, les 25 et 26 janvier 2012

81. *La direction générale des finances publiques : une nouvelle direction à la recherche de ses valeurs*, colloque *Valeurs publiques* organisé par l'Association internationale de recherche en management public, à Paris, les 5 et 6 décembre 2012
82. *2012-2014 : L'émergence du débat fiscal (2012-2014)* demi-journée d'études sur *L'impôt d'hier à aujourd'hui, toute une histoire*, organisée par l'Académie des Sciences, Belles Lettres et Arts de Rouen, le 15 février 2014

Le directeur régional des finances publiques et le réseau des administrations régionales de l'État, séminaire francophone Le manager dans les réseaux de l'action publique, entre coupes budgétaires et annonces de performance, du Groupe européen d'administration publique à Spire, le 10 septembre 2014

De l'utilité des finances publiques : les finances publiques vues par leurs utilisateurs, colloque Les finances publiques: quelle place pour demain ? organisé par la Société française de finances publiques à Paris, les 15 et 16 janvier 2015

La stratégie numérique de la DGFIP, colloque Fiscalité et numérique, organisé par l'Université de Rouen et Fondafip, le 25 mars 2015

Le contrôle de la régularité financière des comptes des collectivités territoriales est-il adapté aux exigences du management public ?, Rencontre annuelle du contentieux de l'action publique locale, organisée par l'université de Dijon, les 17 et 18 mars 2016

Redevabilité financière et redevabilité managériale : indépendance, concurrence, complémentarité, colloque Rendre des compte-rendre compte, organisé par l'ENA et la RFAP à Strasbourg, les 31 mars et le 1^{er} avril 2016

L'emprunt local, colloque sur L'autonomie financière des collectivités territoriales, organisé par la faculté de droit de Reims, les 26-27 mai 2016

Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? les exemples de la RCB et de la LOLF, colloque Le management public : entre la confiance et la défiance, organisé par l'Association pour la recherche internationale en management public (Airmap) les 2 et 3 juin 2016 à Poitiers

Quelle présence des services financiers, demain sur le territoire ? Rencontre du Cercle de la Réforme de l'État : « Quel État demain sur le territoire ? », le 14 février 2017 à Paris

Un exemple des difficultés de l'innovation fiscale : le cas de l'écotaxe poids lourds en France (2009-2017), atelier Finances Publiques et innovation de crise du colloque Un management public innovant ? organisé par l'Association internationale pour la recherche internationale en management public (Airmap) les 31 mai et 1^{er} juin 2018 à Biarritz.

L'IFI, cette inconnue, introduction au colloque Les institutions financières indépendantes, organisé par le réseau Allix (Paris1 et Aix-Marseille), le 29 mars 2019

EN PROJET :

Le rôle de l'ombre des conseillers budgétaires de l'Élysée, de Matignon et de Bercy, colloque Cabinets ministériels et finances publiques, organisé par Sciences Po Lille, l'Observatoire de l'éthique publique, la SFFP, Lille, le 20 septembre 2019

La mythologie des percepteurs, Grenoble 2020

L'administration fiscale et le impôts locaux, Perpignan 2020

CHRONIQUES

Vie Publique :

Chroniques et articles sur les finances locales, entre 1978 et 1984

Revue Française d'administration publique (RFAP) :

Réforme de l'État et gestion publique, entre 2004 et 2014 (trimestrielle)

Gestion & Finances Publiques (G&FP) :

Repères d'actualité des finances et de la gestion publiques, depuis 2014 (mensuelle)

Bibliographie sur les finances et la gestion publiques, depuis 2014(bimestrielle)

ANNEXE N°2 : BIBLIOGRAPHIE GENERALE

OUVRAGES

Abate Bernard, *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, 2000.

Aicardi Maurice, *L'amélioration des rapports entre les citoyens et les administrations fiscales et douanières*, La documentation française, 1986.

AJDA, *La simplification des relations entre l'administration et les citoyens*, dossier spécial, 2014, p.388.

Algan Yann, Cazenave Thomas (dir.), *L'État en mode start-up*, Eyrolles, 2017.

Archier Georges, Sérieyx Hervé, *L'entreprise du troisième type*, Le Seuil, 1984.

Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *Publics et services publics, un nouveau dialogue*, 1987.

Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *Le partenariat, expression nouvelle des services publics*, 1991.

Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *Des partenaires au service des citoyens*, 1992.

Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *Administration-citoyens, un regard réciproque*, 1994.

Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et le public, *De l'usager au citoyen : quel avenir pour la bureaucratie ?*, 1995.

Association Services publics, *Le service public de demain*, textes réunis par Robert Fraisse, Economica, 1989.

De Baecque Francis, *L'administration centrale de la France*, Armand Colin, 1973

Baquiast Jean-Paul, *Internet et les administrations*, Berger-Levrault, 1999.

Barilari André, Bouvier Michel, *La nouvelle gouvernance financière de l'État*, LGDJ, 2004.

Barret-Kriegel, Blandine, *L'État et la démocratie*, rapport au président de la République, La Documentation Française, 1985.

Bartoli Annie, Chomienne Hervé, *Le développement du management dans les services publics : Evolution ou révolution ?*, Les Cahiers français, n°339, La Documentation Française, 2007.

Bartoli Annie, Blatrix C., *Management dans les organisations publiques*, Défis et logiques d'action, Dunod, 4ème éd. 2015.

Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

- Bert Thierry, *Mission 2003, construire ensemble le service public de demain*, La documentation française, janvier 2000.
- Bertalanffy Von, *General System Theory, Foundations, Developments, Applications*, New York, G.Braziller, 1968, trad. *Théorie générale des systèmes*, Dunod, 1973.
- Berthollet Clément, Létourneau Laure, *Übérisons l'État avant que d'autres ne s'en chargent*, Armand Colin, 2017.
- Bezes Philippe, *Réinventer l'État, Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009.
- Bezes Philippe, Descamps Florence, Kott Sébastien, Tallineau Lucile (dir.), *L'invention de la gestion publique*, tome 1 : *Elaborations et pratiques du droit budgétaire et comptable au XIX^e siècle (1815-1914)*, tome 2 : *Du contrôle de la dépense à la gestion des services publics (1914-1967)*.
- Bloch Ch., Hababou R., Xardel D., *Service compris*, L'Expansion-Hachette, Marabout, 1986.
- Bloch-Laine François, *Profession fonctionnaire*, 1976.
- Blondiaux Luc, *Le nouvel esprit de la démocratie, actualité de la démocratie participative*, Le Seuil, 2008.
- Bon Jérôme et Louppe Albert, *Marketing des services publics : l'étude des besoins de la population*, ed d'Organisation, 1980.
- Bonnefous Edouard, *La réforme administrative*, PUF, 1958.
- Boudet Jean-François et Cabannes Xavier (dir.), *Finances publiques citoyennes*, LGDJ Lextenso, 2017.
- Boulard Jean-Claude, Lambert Alain, *rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, 2013.
- Boulard Jean- Claude, Lambert Alain, *rapport du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales*, 2018.
- Bouvier Michel (dir.) *La nouvelle administration financière et fiscale*, LGDJ, 2011.
- Brachet Philippe, *Le partenariat de service public avec usagers, élus et professionnels*, L'Harmattan, 1994.
- Burnham James, *L'ère des organisateurs (the Managerial Revolution)*, traduit en 1947
- Caillosse Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008.
- Caillosse Jacques, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation, sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, 2009.
- Caillosse Jacques, *L'état du droit administratif*, LGDJ, Lextenso, 2015.
- Cannac Yves, Trosa Sylvie, *La réforme dont l'État a besoin. Pour un management public par la confiance et la responsabilité*, Dunod, 2007.
- Catteau Damien, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique*, Dalloz, 2007.
- Centre de sociologie des organisations, *Où va l'administration française ?* Ed. d'Organisation, 1974.

Chardon Henri, *Le pouvoir administratif*, 1910.

Chevallier Jacques, Loschak Danièle, *Science administrative*, LGDJ, 1978

Chevallier Jacques, Draï Raphael, Rangeon François, *Communication administration-administrés*, PUF, 1983.

Chevallier Jacques, *Le service public*, PUF, 1987.

Chevallier Jacques, *L'État post-moderne*, 4ème édition, LGDJ, Lextenso, 2017.

Club Jean Moulin, *L'État et le citoyen*, Le Seuil, 1961.

Club Jean Moulin, *Pour nationaliser l'État*, Le Seuil, 1968.

Cluzel Lucie, *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz, 2006.

Colin Nicolas, Verdier Henri, *L'âge de la multitude. Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2015.

Comité Action publique 2022 « *Service public : se réinventer pour mieux servir-Nos 22 propositions pour changer de modèle* », juillet 2018.

Commissariat du Plan, *Le parti de la responsabilité*, Rapport de la Commission *Efficacité de l'État*, présidée par François de Closets, La Documentation française, Payot, 1989.

Commissariat général du Plan, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Rapport de la Commission *État, administration et services publics de l'an 2000* présidée par Christian Blanc, préparation du XIème Plan, La Documentation française, 1993.

Conseil des impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, Xème rapport, La documentation française, 2002.

Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, 2017.

Conseil national du numérique, *Administration numérique, Pour une politique française et européenne de la transition numérique*, juin 2015

Conseil d'État, *Gestion moderne et fonction publique*, 1977.

Conseil d'État, *Administration et nouvelles technologies de l'information*, 1988.

Conseil d'État, *Les nouveaux droits des administrés*, 1991.

Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, 2006.

Conseil d'État, *De la sécurité juridique*, 2011.

Conseil d'État, *Consulter autrement, participer efficacement*, 2011.

Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, 2014.

Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, 2016.

Conseil d'État, *Puissance publique et plateformes numériques, accompagner l'uberisation*, 2017.

Conseil d'État, *Mesurer l'inflation normative*, 2018.

Cornut-Gentille François et Eckert Christian, *L'évaluation de la révision générale des politiques publiques*, Assemblée Nationale, n°4019, 1^{er} décembre 2011.

Cour des comptes, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, 2011.

Cour des comptes, *La politique de la ville, Une décennie de réformes*, 2012.

Cour des comptes, *L'organisation territoriale de l'État*, 2013.

Cour des comptes, *Relations aux usagers et modernisation de l'État. Vers une généralisation des services publics numériques*, janvier 2016.

Cour des comptes, *Les services déconcentrés de l'État*, décembre 2017.

Cour des comptes, *La DGFIP dix ans après la fusion, une transformation à accélérer*, juin 2018.

Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019.

Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, 1964.

Crozier Michel, *La société bloquée*, Le Seuil, 1970.

Crozier Michel, Friedberd Ehrard, *L'acteur et le système*, Le Seuil, 1977.

Crozier Michel, *On ne change pas la société par décret*, Grasset 1979.

Crozier Michel, *État moderne, État modeste. Stratégie pour un autre changement*, Fayard, 1987 .

Crozier Michel, *La crise de l'intelligence, Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Interéditions, 1995.

CURAPP, *La communication administration- administrés*, PUF, 1983.

CURAPP, *Information et transparence administrative*, PUF, 1988.

Damarey Stéphanie, *la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, 2^{ème} édition, Ellipses, 2016

Debbasch Charles et Pinet Marcel, *Les grands textes administratifs*, LGDJ, 1970.

Debbasch Charles, *Science administrative, administration publique*, Dalloz 1971.

Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, janvier 2019.

Défenseur des droits, *Rapport d'activité 2018*, mars 2019.

Delaunay Bénédicte, *L'amélioration des rapports entre l'administration et les administrés. Contribution à l'étude des réformes administratives entreprises depuis 1945*. Paris, LGDJ, 1993.

Delaunay Bénédicte, *Le Médiateur de la République*, PUF, 1999

De Legge Dominique, *Les conséquences de la RGPP pour les collectivités locales et les services publics locaux*, rapport Sénat n°666, 22 juin 2011.

Deligny Jean-Louis, *L'administration du futur, culture et stratégie*, Eyrolles, 1989.

Deligny Jean-Louis, *Les fonctionnaires du futur, méthodes et mobilisation*, Eyrolles, 1990.

Delmas Philippe, *Le maître des horloges, modernité de l'action publique*, Odile Jacob, 1991.

Deroche Henri, *Les mythes administratifs*, PUF, 1966.

Descamps Florence, *Le Ministère des finances, la réforme administrative et la modernisation de l'État, 1914-1974*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, EHESS, 2014.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *S'engager sur le service, réflexions de praticiens pour réussir des engagements dans les services publics*, septembre 1996.

Djourhi M., *L'évolution du contrôle fiscal depuis 1945 : aspects juridiques et organisationnels*, LGDJ, Paris, 2012.

Dubergé Jean, *La psychologie sociale de l'impôt*, LGDJ, 1991.

Drucker Peter, *Innovation and entrepreneurship*, Londres, Heinemann, 1985.

Ducasset Pierre, *Du bon usage des fonctionnaires...à l'intention de ceux qui voudraient s'en débarrasser*, Belfond, 1990.

Dumont Gilles, *La citoyenneté administrative*, thèse Paris 2, 2002.

Dupuy François, *Le client et le bureaucrate*, Dunod, 2000.

Dupuy François, *Lost in management, la vie quotidienne des entreprises au XXI^e siècle*, Le Seuil, 2011.

Dupuy François, *La faillite de la pensée managériale. Lost in management 2*, Le Seuil, 2015.

Dupuy François, Thoenig Jean-Claude, *L'administration en miettes*, Fayard, 1985.

Duran Patrick, *Penser l'action publique*, préface de Caillosse Jacques, LGDJ, 2^e éd. 2010.

Eaton David, a *System of policial Life*, new York, willey, 1965, Analyse des systèmes politiques, Armand Colin, 1974.

Faculté de droit et des sciences politiques et sociales d'Amiens, *La participation dans l'administration française*, PUF 1975.

Fayol Henri, *Administration industrielle et générale (1917)*, Dunod, 1970.

Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir.), *Notre État. Le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, 2000.

Ferlie E, Ashburner L., Fitzgerald L., Pettigrew A., *the new public Management in action*, Oxford University press, 1996.

Fouquet Olivier, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, Rapport au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique*, juin 2008.

Freeman, R.E., *Strategic Management : A stakeholder approach*, Pitman, 1984.

Gallouedec-Genuys Françoise, *Le dialogue écrit Administration-administrés*, La Documentation française, 1981.

Galy Philippe, *Gérer l'État. Corriger la déviation bureaucratique*, Berger-Levrault, 1977.

Gaullier-Camus Florent, *La responsabilité financière des gestionnaires publics*, thèse Bordeaux, 2018.

Gerhards Agnès, *Le rapport Lambda, enquête d'une simple citoyenne sur l'administration de son pays*, Le Seuil, 1987.

Gestion & Finances publiques, *La LOLF, Une révolution silencieuse ?*, Legrand Gérard, Pissaloux Jean-Luc (coord.), n°spécial 7-juillet 2006.

Gestion & Finances Publiques, *Le décret Gestion Budgétaire et Comptable Publique, GBCP*, n°2-3-février-mars 2013.

Gestion & Finances Publiques, *La LOLF, dix ans de pratique*, Le Clainche Michel et Mordacq Frank (coord.), n°6-novembre-décembre 2016.

Gibert Patrick, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, ed. d'Organisation, 1980.

Gibert Patrick, *Management public, management de la puissance publique*, thèse Paris 2, 1983.

Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La modernisation de l'État, une promesse trahie ?*, Classiques Garnier 2019.

Gibert Sylvie, *Le médiateur de la République : inventions et formalisations*, thèse Paris 1, 1994

Gournay Bernard, *Introduction à la science administrative*, FNSP, 1966.

Grémion Catherine, *Profession décideurs. Pouvoirs des hauts fonctionnaires et réforme de l'État*, Gauthiers-Villars, 1979.

Grémion Catherine, Fraisse Robert (dir.), *le service public en recherche, quelle modernisation ?* Commissariat général du Plan, Secrétariat d'État à la recherche (1996)

Grémion Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politico-administratif français*, Le Seuil, 1976.

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

Guenoun Marcel, Matyjasik Nicolas, *En finir avec le New public Management*, IGPDE, ministère de l'économie et des finances, ministère de l'action et des comptes publics, 2019.

Guichard Olivier (dir.), *Vivre ensemble*, La Documentation Française, 1976.

Guillaume-Hoffnung Michèle, *La médiation*, PUF 1995.

Guillaume Henri, Dureau Guillaume, Silvent Franck, *Mission d'analyse comparative des systèmes de gestion de la performance et de leur articulation sur le budget de l'État*, Inspection générale des finances, février 2000

Hammer M. et Champy J., *Le reengineering*, Dunod, 1993.

Hermel Laurent, Romagni Patrick, *Le marketing public*, Economica, 1990.

Hermel Philippe, *Le management participatif. Sens, réalité, actions*, Editions d'Organisation, 1988.

Hérubel Brigitte, *La politique de communication du ministère des finances en matière fiscale*, thèse, Aix-en-Provence, 1996.

Hood Christopher, *The new public management in the 1980's : variation on a theme* », *Accounting, Organisation and Society*, Vol.20, issues2-3, 1995, p.93-109

Huet Philippe, Bravo J., *L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires*, PUF, 1973.

Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.

Huron David, Spindler Jacques, *Management et finances publiques, Les marqueurs du New Public Management*, L'Harmattan, 2019.

IGA, IGAS, IGF, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, septembre 2012.

Institut français des sciences administratives, *L'évolution des rapports entre l'administration et les usagers*, Cujas, 1983.

Institut français des sciences administrative, colloque *Administration et société*, RFAP, n°26, avril-juin 1983.

Institut français des sciences administratives, *Les transformations des relations entre l'Administration et ses usagers*, 1988.

Institut français des sciences administratives, *Les rapports entre l'administration et les usagers*, Economica, 1991.

Institut français des sciences administratives, *Administration : droits et attentes des citoyens*, La documentation française, 1998.

(d') Iribarne Philippe, *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, Le Seuil, 1993.

Jeannot Gilles, *Les usagers du service public*, PUF, 1998.

Jullien François, *Traité de l'efficacité*, Grasset, 1996, Livre de poche n°4292.

Kottler Philippe, *Marketing for Non-Profits Organisations*, Prentice Hall inc., 1975.

Lacasse François, Pierre-Eric Verrier, *Trente ans de réforme de l'État*, Dunod, 2015.

(de) La Coste Pierre, *L'hyper République : l'administration électronique au service du citoyen*, Berger-Levrault, 2003.

Lamarque Danièle, *L'évaluation des politiques publiques locales*, LGDJ, 2004.

Lamarque Danièle, *Contrôle et évaluation de la gestion publique-Enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016.

Lambert Alain, Migaud Didier, *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances-A l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme, rapport au Gouvernement*, La Documentation française, octobre 2006.

Lambert Thierry, *procédures fiscales*, IGDJ, lextenso, 2015

Langenieux-Villard, *L'administration en questions : comment simplifier les relations entre l'usager et l'administration ?* Rapport au Premier ministre, La documentation française, 1995.

Langrod Georges (coord.), *Traité de science administrative*, Mouton, 1966.

Lasserre Bruno, Lenoir Noelle, Stirn Bernard, *La transparence administrative*, PUF, 1987.

Laufer Romain, Burlaud Alain, *Management public. Gestion et légitimité*. Dalloz 1980.

Laufer Romain, Paradis Catherine, *Le Prince bureaucrate*, Flammarion, 1982.

Legatte Paul, Barbe André, *Le principe d'équité. Défendre le citoyen face à l'administration*, Presses de la renaissance, 1992.

Legendre Pierre. *Trésor historique de l'État en France. L'administration classique*. Fayard 1992.

Le Goff Jean-Pierre, *Les illusions du management, Pour un retour du bon sens*, La découverte, 2000.

Le Pors Anicet, *La citoyenneté*, PUF, 1999.

Legrand André, *L'ombudsman scandinave. Etudes comparées sur le contrôle de l'administration*, IGDJ, 1970.

Leroy Marc, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, 2007.

Lesourne Jacques, *Les systèmes du destin*, Dalloz, 1976.

Levy-Lambert Hubert, Guillaume Henri (dir .), *La rationalisation des choix budgétaires. Techniques d'analyse*, PUF 1971.

Mandon Thierry, *La simplification collaborative*, rapport au premier ministre, 2014.

Mansouri-Guilani M., *Pour une culture de l'évaluation des politiques publiques en France*, rapport au Conseil économique, social et environnemental, avis du 6 septembre 2015.

March JG et Herbert Simon, *Les organisations*, Dunod, 1958.

Massé Francis, *Refonder le Politique*, Nuvis, 2015.

Massé Francis, *Urgences et lenteur, quel management public à l'aube du changement de monde*, Editions Fauves, 2018.

- Massenet Michel, *La nouvelle gestion publique. Pour un État sans bureaucratie*, Edit. Hommes et techniques, 1975.
- Mehl Lucien et Buffet Patrick, *La bureautique dans l'administration française*, 1983.
- Messenger Marianne, *La communication publique en pratique*, Editions d'organisation, 1998.
- Milloz Pierre, *Le mal administratif*, Dunod, 1987.
- Mintzberg Henry, *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris, Editions d'Organisation, 1990.
- Mordacq Frank (coord.), *La loif : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*, LGDJ, 2006.
- Morel à L'Huissier Pierre, Petit Valérie, *Rapport sur l'évaluation de l'évaluation des politiques publiques*, rapport n°771, Assemblée nationale, 15 mars 2018.
- Morin Edgar, *Sciences et conscience*, le Seuil, 1990.
- Nioche Jean-Pierre, Poinart Robert, (dir), *L'évaluation des politiques publiques*, Economica, 1984.
- Noel Pierre, *Le tambour de la ville ou comment l'administration écoute, renseigne, informe*, La documentation française, 1982.
- Nora Simon, Minc Alain, *L'informatisation de la société*, 1978.
- OCDE, *La gestion publique en mutation-Les réformes dans les pays de l'OCDE*, 1995.
- OCDE, *L'administration à l'écoute du public. Initiatives relatives à la qualité du service*, 1996.
- OCDE, *Moderniser l'État, la route à suivre*, 2005.
- OCDE, *Mieux légiférer en Europe*, France, 2010.
- OCDE, *Éliminer la paperasserie ; pourquoi la simplification administrative est-elle si compliquée ? Perspectives au-delà de 2010*, 2011.
- OCDE France : *une perspective internationale sur la révision des politiques publiques*, 28 février 2012.
- Olivennes Denis, Baverez Nicolas, *L'impuissance publique : L'État, c'est nous*, Calmann-Lévy, 1989.
- Orgogozo Isabelle, *Les paradoxes de la qualité*, Ed d'Organisation, 1987.
- Orgogozo Isabelle, Sérieyx Hervé, *Changer le changement. Pour en finir avec les bureaucrates*, le Seuil, 1989.
- Orgogozo Isabelle, *Administration : les paradoxes de la modernisation*, Futuribles, 1990.
- Oliva Eric, *Finances publiques*, Dalloz, 2015.
- Ostrom Elinor, *Governing the Commons: the Evolutions of Institutions for Collective Action*, cambridge University press, 1990
- Peters T., Waterman R., *In Search of excellence*, Londres, Harper and Row, 1982.

Perret Bernard, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, 2001.

Peyrefitte Alain, *Décentraliser les responsabilités. Pourquoi ? Comment ?* La Documentation française 1976.

Peyrefitte Alain, *Le mal français*, Plon, 1976.

Pezziardi Pierre, Verdier Henri, *Des startups d'État à l'État plateforme*, Fondapol, 2017.

Picq Jean, *L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, mai 1994, La Documentation française, 1995.

Pissaloux Jean-Luc, *Dictionnaire : Collectivités territoriales et développement durable*, Lavoisier, 2017.

Plan Urbain/ RATP/ DRI, Actes du colloque *A quoi servent les usagers ?*, tome 5, *Droit des usagers et co-production des services publics*, 16-18 janvier 1991.

Politiques et management public (PMP), *La modernisation de la gestion publique, les leçons de l'expérience*, Gibert Patrick, Thoenig Jean- Claude (dir.), vol.11, n°1, mars 1993.

Politiques et management public (PMP), *L'évaluation des politiques publiques*, Chanut Véronique, Lamarque Danièle (dir.), vol.31, n°1, janvier-mars 2014.

Politiques et management public (PMP), *L'analyse d'impact de la réglementation au défi de sa mise en œuvre*, Gibert Patrick et Lamarque Danièle (édit.) ; vol.35/3-4, juillet-décembre 2018

Pollitt Christoffer, Bouckaert Geert (2017), *Public Management Reform. A comparative Analysis-New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 3ème éd., 2011.

Pouvoirs n°168, *Bercy*, Le Seuil, 2019.

Prévot Hubert, *Le débat public sur l'avenir du service public des PTT*, Ministère des PTT, 1989.

Quatrebarbes Bertrand de, *Usagers ou clients, marketing et qualité dans les services publics*, Les éditions d'organisation, 1998.

Quin Claude (dir.), *L'amélioration des relations entre l'administration de l'équipement et ses usagers*, La documentation française, 1995.

Raveleau Gilbert, *Les cercles de qualité français*, Entreprise moderne d'édition, 1984.

Revue du Trésor, *La LOLF, une révolution silencieuse ?*, n°7, juillet 2006.

RFAP, *Quelle stratégie de communication pour le service public ?*, n°58, avril-juin 1991

RFAP, *Gestion publique-gestion privée*, Claisse Alain, Henry Meiniger Marie-Christine (coord.), n°59, juillet-septembre 1991.

RFAP, *Médiateurs et ombudsmans*, Henry-Meininger Marie-Christine et Le Clainche Michel (coord.), n°64, 1992.

RFAP, *Les politiques de la ville*, Jean-Marie Delarue (coord.), n°71, juillet-septembre 1994.

RFAP, *La réforme de l'État et la nouvelle gestion publique. Mythes et réalités*, Chevallier Jacques, Rouban Luc, n°105-106, 2003.

RFAP, *Réformes budgétaires et réformes de l'État*, Le Clainche Michel (coord.), n°117, 2006

RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006.

RFAP, *La révision générale des politiques publiques*, Lafarge François et Le Clainche Michel (coord.), n°136, 2010.

RFAP, *La démocratie administrative*, Chevallier Jacques (resp.), n°137-138, 2011.

RFAP, *Le Défenseur des droits*, Chevallier Jacques (resp.), n°139, 2011.

RFAP, *Ethique et performance en management public*, Bartoli Annie, Mazouz Bachir, Keramidas Olivier (coord.), n°140, 2011.

RFAP, *L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses*, Fouquet Annie (coord.), n°148, 2013.

RFAP, *Du contrôle à l'évaluation : l'évolution des fonctions d'inspection*, Pissaloux Jean-Luc (resp.) n°155, 2015.

RFAP, *Les enjeux de la réforme territoriale*, Marcou Gérard (resp.), n°156, 2015.

RFAP, *La simplification des formes et des modalités de l'action publique : origine, enjeux, actualités*, Bartoli Annie, Jeannot Gilles, Larat Fabrice (dir.), n°157, 2016.

RFAP, *Rendre des comptes, rendre compte*, Lafarge François (resp.), n°160, 2016

RFAP, *Les données publiques*, Lucie Cluzel-Métayer (coord.), n°167, 2018.

RFFP, *L'administration fiscale*, n°15, 1986.

RFFP, *La modernisation des administrations financières*, n°54, 1996

RFFP, *Administration de l'impôt et communication*, n°57, 1997

RFFP, *La direction générale des finances publiques*, n°112, 2010.

Revue générale des politiques publiques, *guide méthodologique*, 2007.

Rondin Jacques *Le sacre des notables*, Fayard, 1985.

Rosanvallon Pierre, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Le Seuil, 1990.

Rosanvallon Pierre, *La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Le Seuil, 2008.

Rosanvallon Pierre, *Notre histoire intellectuelle et politique*, Le Seuil, 2018.

Sapin Michel, *Rapport sur la place et le rôle des usagers dans les services publics*, 1983

Santo Viriato-Manuel, Verrier Pierre-Eric, *Le management public*, PUF, 1993.

Sereni Jean-Paul, Villeneuve Charles *Le suicide de Bercy. La réforme est-elle impossible en France ?* Plon, 2002.

Sérieux Hervé, rapport du groupe « *L'État dans tous ses projets* », La documentation française, 1994.

Sfez Lucien, *L'administration prospective*, Armand Colin, 1970.

Sfez Lucien, *Critique de la décision*, Armand Colin et Fondation nationale des sciences politiques, 1973.

Simon Herbert, *Administrative Behavior*, New York, MacMillan, 1957.

Simon Herbert, *La théorie des organisations*, 1945, Dunod, 1973.

Simon Herbert, *Administration et pouvoir de décision*, 1945, trad. *Droit et processus de décision*, Economica, 1983.

Simon Herbert, *La science des systèmes, science de l'artificiel*, Editions de l'Epi 1974, Dunod, 1991.

Siné Alexandre, *L'Ordre budgétaire, L'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, 2006.

Sinnassamy Christophe, *Le management public, Organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Berger Levrault, 2014.

Souloumiac Alain, *Les perspectives de l'informatisation de l'administration*, 1983

Supiot Alain, *La gouvernance par les nombres, 2012-2014*, Fayard, 2015

Sy Aboubakry, *La transparence dans le droit budgétaire de l'État en France*, IGDJ, lextenso, 2017.

Tandonnet Maxime, *André Tardieu, l'incompris*, Perrin, 2018.

Tardieu André, *La réforme de l'État*, Flammarion 1934.

Taylor Frederik, *La direction scientifique du travail*, 1912, Dunod, 1931.

Thietart R. A., *Le management*, PUF, 1980.

Thoenig Jean-Claude, Dupuy François, *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, 1983 .

Thoenig Jean-Claude, Dupuy François, *L'administration en miettes*, Fayard 1985.

Thuillier Guy, Tulard Jean, *Histoire de l'administration française*, PUF, 1994.

Trosa Sylvie, *Moderniser l'administration-Comment font les autres ?*, Editions d'Organisation, 1995.

Trosa Sylvie, *Quand l'État s'engage, la démarche contractuelle*, préf. De Crozier Michel, Editions d'Organisation, 1999.

Trosa Sylvie, *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, 2004.

Trosa Sylvie, *Modernisation du management public : le pari de la qualité*, Institut de l'entreprise, 2006.

Trosa Sylvie, *Vers un management post bureaucratique, La réforme de l'État, une réforme de la société*, L'Harmattan, 2006.

Trosa Sylvie, *La réforme de l'État : vers un nouveau management ?* Ellypses, 2008.

Trosa Sylvie, *La crise du management public*, Editions de Boeck, 2012.

Trosa Sylvie, Bartoli Annie (dir.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Vallemont Serge, *Moderniser l'administration-Gestion stratégique et valorisation des ressources humaines*, Nathan, 1992.

Viveret Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française, 1989.

Warin Philippe, *Quelle modernisation des services publics ? Les usagers au coeur des réformes*, Editions La découverte, 1997.

Warsmann Jean-Luc, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, la documentation française, 2009.

Warsmann Jean-Luc, *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*, La Documentation française, 2011.

Weber Max, *Wirtschaft & Gesellschaft*, Cologne-Berlin, Kiepenhauer & Witsch, 1921, trad. *Economie et société*, Plon 1971, pocket 2003.

Weber Yves, *L'administration consultative*, LGDJ, 1968.

Zémor Pierre, *Le sens de la relation, organisation de la communication publique*, La Documentation française, 1992.

ARTICLES

Albertini Jean-Benoît, *Démocratie représentative et participation(s) citoyenne(s) : réflexions et applications pratiques*, RFAP, n°150, 2014, p.529-541.

Auby Jean-Bernard, *Le droit administratif face aux défis du numérique*, AJDA n°15 p.835.

Auby Jean-Marie, *L'État actuel du problème de la déconcentration*, RFAP n°26, 1983, p.307.

Auby Jean-Bernard, Jegouzo Yves, *Le cas de l'urbanisme et de l'environnement*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.37

Bartoli Annie, Hermel P., *Quelle compatibilité entre orientation client et service public ?* PMP, vol.24(3), septembre 2006.

Bartoli Annie, *Les outils du management public, fausses pistes et vrais défis*, in Huron David et Spindler Jacques (dir.) *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008.

Bartoli Annie, Kéramidas Olivier, Larat Fabrice, Mazouz Bachir, *Vers un management public éthique et performant*, RFAP, n°140, 2011, p.629-639.

Bartoli Annie, *Etre à la fois administrateur, manager et leader*, in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Bartoli Annie, Jeannot Gilles, Larat Fabrice, *La simplification des formes et modalités de l'action publique : origines, enjeux et actualité*, RFAP, n°157, 2016, p.7-22

Bartoli Annie, *introduction in L'action publique responsable*, Bartoli Annie (coord.), RFAP, n°166, 2018, p.239.

Baruch Marc Olivier, *Le cercle ou la spirale ? Remarques en forme de conclusion* in RFAP, *Généalogies de la réforme de l'État*, Baruch Marc-Olivier et Philippe Bezes (coord.), n°120, 2006.

Baudot Pierre-Yves, Révillard Anne, *Le Médiateur de la République au prisme de la démocratie administrative*, RFAP n°137-138, p.193

Beltrame Pierre, Muselin Christine, *Les enjeux de la communication interne dans les administrations financières*, RFFP, n°57, 1997, p.13

Belhali-Bernard Hafida, *La pratique de la consultation sur internet par l'administration*, RFAP n°137-138, p.181

Bert Thierry, *La réforme de Bercy, paralysie ou suicide collectif*, in *Notre État*, Fauroux Roger, Spitz Bernard (dir.), Robert Laffont, 2000.

Bertalanfy, *An outline of general system theorie*, British Journal for the philosophy of Science, 2 août 1950.

Bezes Philippe, *Aux origines des politiques de réforme administrative sous la Vème République : la construction du « souci de soi » de l'État », RFAP, n°102, 2003, p.306.*

Bezes Philippe, *Publiciser et politiser la question administrative : généalogie de la réforme néolibérale de l'État dans les années 1970*, RFAP, n°120, 2006, p.721

Bezes Philippe, *Morphologie de la RGPP, une mise en perspective historique et comparative*, RFAP, n°136, 2010.

Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, *L'hybridation du modèle territorial français-RGPP et réorganisation de l'État territorial*, RFAP, n°136, 2010, p.919.

Bezes Philippe, *L'État et les savoirs managériaux : essor et développement de la gestion publique en France*, in 30 ans de réforme de l'État, dir. Lacasse François et Verrier Pierre-Eric, Dunod, 2015, p.9.

Bezes Philippe, Muselin Christine, *le new public management entre rationalisation et marchandisation ?* in Boussaguet L., jacquot S., Ravinet P.(dir.) *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?* Presses de Sciences Po, 2015.

Bouckaert Geert, *La réforme de la gestion publique change-t-elle les systèmes administratifs ?*, RFAP, n°105/106, 2003, p.39.

Bourcier Danièle, *Télé-communs versus télé-services publics : vers des services publics collaboratifs en ligne*, RFAP, n°146, 2013, p.271-284.

Bouvier Michel, *Utopie technicienne et cybernétique financière publique*, RFFP, n°129, 2015.

Bouvier Michel, *La métropolisation, le numérique et la mondialisation : une société sans État ?* RFFP, n°113, 2016.

Bouvier Michel, *L'État, les métropoles, l'impôt, le numérique : quel équilibre du politique dans un monde en transition ?* Mélanges en l'honneur de Gilbert Orsoni, 2018, p.373.

Bouvier Michel, *Propos introductif : Le compte financier unique, reflet d'une conception de la gouvernance financière publique*, RFFP, n°144, novembre 2018, p.7.

Bouvier Michel, *l'article 47-2 de la Constitution : un cadre suffisant pour la Cour des comptes ?*, RFFP, n°144, novembre 2018, p.139.

Bouvier Michel, *Société sans impôt, société sans État ?*, RFFP n°145, février 2019, p.V

Braibant Guy, *Droit d'accès et droit à l'information*, in *Service public et libertés*, Mélanges Charlier, E.Paul, 1981, p.703.

Braibant Guy, *Synthèse, Administration : droits et attentes des citoyens*, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.145

Brandsen Taco, Guenoun Marcel, *Le citoyen, un agent public comme les autres ?* in *En finir avec le New Public Management*, IGPDE, 2019.

Brunetière Jean-René, *Les indicateurs de la LOLF : une occasion de débat démocratique ?*, RFAP n°117, p.95.

Brunetière Jean-René, *Les objectifs et les indicateurs de la LOLF quatre ans après*, RFAP n°135, 2010, p.477-495.

Brunetière Jean-René, *Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale*, RFAP, n°148, 2013, p.967-976.

Brunetière Jean-René, *Heurs et malheurs du contrôle de gestion en politique, pour un nouveau management politique*, RFAP n°155, p.745-761.

Brunetière Jean-René, *Le management et le sacré* in *Les paradoxes du management par le sens*, Trosa Sylvie, Bartoli Annie (dir.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016, p.129

Burlaud Alain, Laufer Romain, *Les paradoxes du management public*, RFAP, n°24, 1982.

Cacqueray Sophie, *L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : fondement constitutionnel de l'accountability à la française*, Mélanges en l'honneur de Gilbert Orsoni, p.129.

Caillosse Jacques, *Le manager entre dénégation et dramatisation du droit*, *Politiques et management public*, vol.11, n°4, décembre 1993.

Caillosse Jacques, *Le droit administratif contre la performance publique ?* AJDA, mars 1999, p.195-211.

Caillosse Jacques, *Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État*, RFAP, n°105/106, 2003, p.121-134.

Caillosse Jacques, *Sur le droit administratif de Jacques Chevallier, une note introductive* in *Mélanges en l'honneur de Jacques Chevallier, Penser la science administrative dans la post-modernité* ;LGDJ Lextenso, 2013, p.3-22.

Caillosse Jacques, *L'évolution des fonctions d'inspection : une mise en perspective*, RFAP n°155, 2015, p.735-743.

Candiard Bernard, *Les choix d'organisation d'un service de communication. L'exemple du ministère de l'économie, des finances et du budget*, RFAP, n°58, avril-juin 1991.

Catteau Damien, *IOLF et modernisation de la gestion publique :le regard de l'universitaire, dix ans plus tard*, G&FP, n°6-2016, p.116.

Cercle de la réforme de l'État, *Rénover la gouvernance et le management publics*, G&FP n°1-2018, p.100.

Chanut Véronique, *L'évaluation : affaire d'État ou question d'organisation ?*, PMP, vol.20, n°4, décembre 2002.

Chappoz Yves, pupion Pierre-Charles, *Le New Public management*, *Gestion & Management Public* n° 2012/2, p.1 à 3, <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2012-2-page-1.htm>

Chauvière Michel, *La question des usagers, de l'impensé à l'agenda*, in *Mélanges en l'honneur de Jacques Chevallier, Penser la science administrative dans la post-modernité*, LGDJ, Lextenso, 2013, p.217-228.

Chemla-Lafay Annie, Deleplace Marie-Thérèse, Fargeot-Boll Claire, Heurtaux Arlette, *30 ans de réformes de la gestion publique, Synthèses et bilan*, *Gestion & Finances publiques*, n°8-9 2010, p.583.

Chevallier Jacques, *La participation dans l'administration française : discussion et pratique*, *Bulletin de l'IIAP*, n°37, janvier-mars 1976, p.88.

Chevallier Jacques, Loschak Danièle, *Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française*, RFAP n°24, octobre décembre 1982, p.53.

Chevallier Jacques, *Le discours de la qualité administrative*, RFAP n°46, avril-juin 1988, p.287.

Chevallier Jacques, *La juridicisation des préceptes managériaux*, PMP, n°spécial Droit et management public, vol.11, n°4, décembre 1993.

Chevallier Jacques, *La réforme de l'État et la conception française du service public*, RFAP n°77, janvier-mars 1996, p.25

Chevallier Jacques, *De l'administration démocratique à la démocratie administrative*, RFAP, vol. 137-138, 2011, n°1, p.212-227.

- Chevallier Jacques, *Le Défenseur des Droits : une intégration réussie ?* RFAP, n°147, 2013, p.747.
- Chevallier Jacques, *La simplification de l'action publique et la question du droit*, RFAP n°157, 2016, p.205.
- Chevallier Jacques, *La « modernisation de l'action publique » en question*, RFAP, n°158, 2016, p.585-598.
- Chevallier Jacques, *Vers l'État-plateforme ?*, RFAP, n°167, 2018, p.627.
- Cotten Michel, *La réforme territoriale, une réforme qui avance*, G&FP, n°1-2017, p.36.
- Crozier Michel, *La crise bureaucratique*, RFAP, 1980, p.593.
- Crozier Michel, *Liberté, complexité* in *Le débat, 10ans*, p.75, le débat, n°60, mai-août 1990.
- Crozier Michel, *Le changement dans les organisations*, RFAP n°59, juillet-septembre 1991, p.349.
- Damarey Stéphanie, *La réforme de la responsabilité du comptable public et ses conséquences jurisprudentielles*, G&FP, n°2-2016, p.42.
- Dandelot Marc (2018), *Evolution et enjeux du droit d'accès aux documents administratifs depuis la loi du 7 octobre 2016 pour une république numérique*, RFAP, n°165, 2018, p.127-134.
- Delaunay Bénédicte, *De la démocratie représentative à la démocratie participative*, in *Les élus locaux : de la décentralisation à la démocratie de proximité*, Nicole Lerousseau (dir.)1982-2002, Université François Rabelais, Tours, 2002.
- Delaunay Bénédicte, *La loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leur relation avec les administrations*, RDP, 2000, p.1191.
- Degron Robin, *L'inflation normative et ses conséquences financières en France, maladie bénigne ou symptôme d'une maladie systémique de l'État ?*, G&FP, n°1/2-2014, p.4.
- Descamps Florence, *L'État moderne, une contribution originale des fonctionnaires des finances à la réforme de l'État (1928-1940)*, RFAP, 2006, pp.667-678.
- Descamps Florence, *La création du Comité central d'enquête sur les coûts et le rendement des services publics, 1946-1950* ;RFAP, 2007/5 hors série, p.27.
- Donzelot Jacques, Estèbe Philippe, *Le développement social urbain est-il une politique ?Les leçons de l'évaluation*, Regards sur l'actualité, décembre 1993.
- Dreyfus Françoise, *La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État*, RFAP n°136, p.857.
- Ducros Jean-Claude, *La rationalisation des choix budgétaire*, Revue des sciences financières, 1969, n°3, pp.617-663.
- Ducros Jean-Claude, *La rationalisation des choix budgétaires et les principes du budget de moyens*, revue de science financière, 1974, n°3, PP.613-66.

Dubergé Jean, *Psychologie sociale de l'impôt et relations publiques en matière fiscale*, *Revue française des finances publiques*, n°15, 1986, p.85

Du Marais Bertrand, *Simplifier le droit : du mythe de Sisyphe à l'horticulture juridique ?*, *RFAP* n°157, 2016, p.183.

Duran Patrice, *Les pannes de la déconcentration : l'échec du rapprochement des directions départementales de l'équipement et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt en 1993*, *RFAP*, n°120, 2006, p.757.

Durupty Michel, *Management et principe de légalité*, *RFAP*, n°15, 1980, p.557.

Epstein Renaud, *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*, *Esprit*, novembre 2005, p.96-111.

Eymeri-Douzans Jean-Michel, *Logiques de la réforme administrative en Europe : une nouvelle gestion publique « pour toutes saisons » ou des acclimations nationales ?*, *G&FP* n°7-2011, p.459.

Ferlie E ., Petitgrew A., Ashburner C., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, 1999.

Ferrari Pierre, *Le droit des citoyens dans leur relation avec les administrations*, *AJDA*, 20 juin 2000.

Fixari Daniel, Pallez Frédérique, *L'insoutenable légèreté de l'État, une histoire de la simplification administrative*, *PMP*, vol.25, n°3, 2007, p.83

Franc Michel, *Avant-propos sur « Gestion publique, privée »*, *RFAP*, n°59, juillet-septembre 1991, p.345.

Gérard Patrick, *L'administré dans ses rapports avec l'État*, *RFAP*, n°168, 2018, p.913-924.

Gibert Patrick, Laufer Romain, *Management de la frontière, management sur la frontière*, *PMP*, 5, 1, 1987, p.87-105.

Gibert Patrick, Thoenig Jean-Claude, *La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie*, *PMP*, vol.11 (1), 1993.

Gibert Patrick, *l'analyse de politique à la rescousse du management public ?*, *PMP*, vol.20, n°1, mars 2002.

Gibert Patrick, *Un ou quatre managements publics ?*, *PMP*, 26(3), 2008.

Gloux Ollivier, *Le décret « gestion budgétaire et comptable publique » du 7 novembre 2012 : pour une gestion publique dynamique*, *RFAP*, n°147, 2013, p.761.

Godbout Jacques, *Les ambiguïtés de la notion de co-production*, in *Droit des usagers et co-production*, Actes du colloque « A quoi servent les usagers ? », 1991, plan urbain-RATP-DRI, p.71

Grémion Catherine, Mouhana Christian, *les paradoxes d'une institution : le sous-préfet chargé de mission pour la politique de la ville*, *RFAP*, n°71, Juillet –Septembre 1994, p.443-454

Hatchuel A ., *Les paradoxes du management public* in *Colloque de Cerisy, Le service public ? La voie moderne*, L'Harmattan, 1995.

Hayez Philippe, *La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation*, RFAP, n°155, 2015, p.707-711.

Henry-Meininger Marie-Christine, *La participation des usagers*, RFAP n°26, 1983, p.420.

Hertzog Robert, *L'impact des nouvelles technologies sur l'administration*, RFAP, n°26, 1983, p.335.

Hertzog Robert, *La LOLF dans l'histoire des grands textes budgétaires : continuité et innovation*, RFAP n°117, 2006, p.15.

Herubel Brigitte, *Petite histoire d'une grande idée : de la DGRP à la DICOM ou des relations publiques à la communication*, RFFP, n°57, 1997, p.39.

Holleaux André, *Les lois de la 3^{ème} génération des droits de l'Homme, ébauche d'étude comparative*, RFAP, n°15, 1980, p.527.

Hood Christopher, *A public management for all seasons ?*, Public Administration, 69 (1), 1991, p.3.

Hood Christopher, *The « new public management » in the 1980s : variations on a theme*, Accounting, Organisations and Society, vol.20, n°2-3, 1995, p.93

Houser Matthieu, *Le Doyen Vedel, un financier ?*, Mélanges en l'honneur de Gilbert Orsoni, 2018, p.249.

Joncour Yves, Verrier Pierre-Eric, *Plus ça change, plus c'est la même chose, la répétition au service de la modernisation*, PMP, vol.20, n°1, 2002.

Kada Nicolas, *La réforme de l'État territorial*, RFAP, n°141, 2012, p.109

Kott Sébastien, *La RGPP et la LOLF : consonances et dissonances*, RFAP n°136, p.748.

Lafarge François, *Le lancement de la révision des politiques publiques*, RFAP n°124, 2007, p.683.

Lafarge François, *La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité*, RFAP n°136, 2010, p.755.

Lamarque Danièle, *L'évaluation des politiques publiques par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ?*, RFFP, n°85, février 2004, p.59-65.

Lamarque Danièle, *L'évaluation, une exigence, une mission d'avenir, une culture en cours de construction* in *Les chambres régionales des comptes, XX^e anniversaire*, Orsoni Gilbert, Pichon Alain (dir.), IGDJ, 2004.

Lamarque Danièle, *La réforme de la responsabilité du comptable public : une clarification nécessaire*, G&FP, n°2-3 2013, p.137.

Lamarque Danièle, *La responsabilité managériale. Au service des citoyens ou à l'écoute des publics ?*, in Bartoli Annie et Trosa Sylvie (coord.) *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Lamarque Danièle, *Article 47-2 de la Constitution : un cadre suffisant pour la Cour des comptes ?*, RFFP, n°144, novembre 2018.

Lamarque Danièle, *Le malentendu du référendum d'initiative citoyenne*, Le Monde, 24-25 février 2019.

Lambert Alain, Migaud Didier, *La LOLF : levier de la réforme de l'État*, RFAP n°117, 2006, p.11.

Lambert Thierry, *Le fiscaliste, un juriste comme les autres*, G&FP n°3/4 mars-avril 2014, p.12

Lascombe Michel, Vandendriessche Xavier, *Plaidoyer pour le succès d'une réforme. La loi organique et la nécessaire refonte de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables*, RFDA, 2004, p.308.

Laufer Romain, *Méthodes et techniques de décision et de gestion*, RFAP, n°26, 1983, p.344.

Laufer Romain, *Gouvernabilité et management des systèmes administratifs complexes*, in Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.43.

Lavigne Pierre, *Le contribuable comme usager de l'administration fiscale*, RFAP, n°15, 1986, p.77.

Leclerc Jean-Pierre, *Le rôle de la commission d'accès aux documents administratifs*, RFAP n°137-138, 2011, p.171.

Lecocq Pierre, *L'accès des administrés à l'administration ou des rapports de l'administration avec ses usagers*, RFAP n°26, 1983, p.261.

Le Duff Robert, Orange Gérald, *De l'économie publique au management des sentiments moraux*, in Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.21.

Legrand André, *Ombudsmän nordiques et Défenseur des droits*, RFAP, n°139, 2011, p.499.

Loschak Danièle, *Rapport général de la commission Efficacité sociale de l'administration*, RFAP n°26, 1983, p.394.

Maisl Herbert, Wiener Céline, Woehrling Jean-Marie, *Un décret ne fait pas le printemps*, AJDA, n°3, p.137.

Maisl Herbert, *Les relations entre les administrations et les citoyens à l'heure des technologies de l'information*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.95

Mc Mullin Caittin, *La co-production des services publics, tour d'horizon d'un concept*, Action publique, recherches et pratiques, n°2, hiver 2019, IGPDE, avril 2019

Massé Francis, *Les chocs de simplification*, in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Meadel Lucien, *La direction générale pour les relations avec le public du ministère de l'économie, des finances et du budget*, Revue administrative, mai-juin 1983, p.290.

Mehl Lucien, *Pour une théorie cybernétique de l'action administrative*, in Traité de science administrative, mouton, 1966.

Menier Jacques, Wiener Céline, *Vers une autre administration ?*, RFAP n°26, 1983, p.239.

Meny Yves, *La politique de décentralisation : réforme de société ou réforme des élites*, RFAP n°26, 1983, p.297.

Migaud Didier, *Les cinq défis de l'évaluation*, RFAP, n°148, 2013.

Migaud Didier, *Le bilan des dix années de mise en œuvre de la LOLF*, G&FP, n°6-2016, p.10.

Migaud Didier, *entetien avec le Premier président de la Cour des comptes*, G&FP n°2019-3, p.74

Migeon François-Daniel, *La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration*, RFAP n°136, 2010, p.985.

Migeon François-Daniel, *Les premiers résultats tangibles de la RGPP*, G&FP, n°8-9, 2009, p.635.

Mordacq Frank, *La LOLF, dix ans de pratique*, G&FP, n°6-2016, p.4.

Mouterde Pierre, *Une administration de mission : la DGRP du ministère de l'économie et du ministère du budget*, *Revue administrative*, 1978, n°184, p.445.

Muselin Christine, *Les relations avec le public dans les administrations financières : enjeux internes et limites du contrôle organisationnel*, *Politiques et Management public*, 1984, n°2, p.25.

Nicolaieff Bernard, *De la fusion comme stratégie à la stratégie post-fusion : la DGFIP, une réforme de l'État*, G&FP, n°7/8 2014, p.73.

Nioche Jean-Pierre, *Science administrative, management public et analyses des politiques publiques*, RFAP n°24, 1982.

Nioche Jean-Pierre, *Les trois paradigmes de l'évaluation des politiques publiques face à l'obligation de rendre des comptes et de rendre compte*, RFAP, n°160, 2016, p.1227.

Oliva Eric, *les principes de la libre administration et d'autonomie financière*, rFFP, n°119, 2012, p.49-69.

Oliva Eric, *La conception de l'autonomie fiscale, quel contenu ? quelle effectivité ?*, GFP n°2-2017, p.13.

Oliva Eric, *Soixante ans de constitution financière et fiscale : réflexions sur les développements du constitutionnalisme financier*, G&FP, n° 6-2018, p.100 et 1-2019, p.111.

Orsoni Gilbert, *De l'esprit de réforme et de quelques fondamentaux*, in Réformes des finances publiques et de l'administration, Mélanges en l'honneur de Robert Herzog, *Economica*, p.408.

Pariente, Alain(2018), *La réforme de l'État en France par les finances publiques ou les paradoxes de l'évidence*, RFFP, n°144, novembre 2018, p.185-221.

Paul Michel, *La RCB, une approche budgétaire, nouvelle et expérimentale, qui n'a pas répondu aux espérances mises en elle*, G&FP, n°1-janvier 2010.

Pécheur Bernard, *France : Bilan et perspectives du renouveau du service public*, RFAP n°55, juillet – septembre 1990, p.425.

Pelletier Jacques, *le médiateur et l'équité*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.103.

Pelletier Céline, Waintrop Françoise, Simplification : la nécessité de se confronter aux usagers, RFAP n°157, 2016, p.157.

Pernot Jean-Marie, *Le ministère des finances et la mission 2003, Regards sur une réforme manquée*, Revue de l'IRES, n°39-2, 2002, p.115.

Perret Bernard, *De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires à la LOLF*, RFAP n°117, 2006, p.31.

Perret Bernard, *L'évaluation comme outil d'intelligence collective*, in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Perroud Thomas, *Les études d'impact dans l'administration publique française : perspective critique et propositions*, in PMP, vol.3-4, juillet-décembre 2008, p.215-242.

Pissaloux Jean-Luc, *Le renouveau du débat public*, La Revue du trésor, juillet 2003, p.419.

Pissaloux Jean-Luc, *La loi du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit*, La revue du Trésor, janvier 2004, p.9.

Pissaloux Jean-Luc, *La démocratie participative dans le domaine environnemental*, RFAP n°137-138, 2011, p.123.

Pissaloux Jean-Luc, *Les inspections générales au sein de l'administration française : structures, fonctions et évolution*, RFAP, n°155, 2015, p.601.

Quintane Guy, *La LOLF et le managérialisme*, Annales de droit, n°3, février 2009, p.275-299.

Ripoche Paul, *La maladministration aujourd'hui*, RFAP n°45, janvier –mars 1988.

Rivero Jean, *Démocratie et administration*, Mélanges René Savatier, Dalloz, 1965, p.821 et Pages de doctrine, LGDJ 1980, t.1, p.253.

Rochet Claude, *LOLF et Changement de paradigme*, in Huron David, Spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.95.

Rondin Jacques, *Le sacre des notables*, Fayard, 1985.

Rouban Luc, *Modernisation de l'administration et nouveau statut de l'usager*, in Droit des usagers et co-production, Actes du colloque « a quoi servent les usagers ? », 1991, plan urbain-RATP-DRI, p.137.

Rouban Luc, *Le client, l'usager et le fonctionnaire : quelle politique de modernisation pour l'administration française ?*, RFAP, n°59, juillet-septembre 1991, p.453.

Sabourin Paul, *Recherches sur la notion de maladministration dans le système français*, AJDA, 1974, p.396.

Serieyx Hervé, *Les stratégies du changement*, PMP, vol.10 (1), mars 1992.

Siwek-Pouydesseau Jeanne, *L'institut technique des administrations publiques, entrepreneur militant de la productivité administrative (1947-1968)*, RFAP, n°120, 2006, p.711.

Société française de finances publiques, *Services déconcentrés de l'État et LOLF : entre bureaucratie et performance*, actes du colloque des 5-6 novembre 2009, G&FP, n°8-9 2011, p.614

Spanou Calliope, *Abandonner ou renforcer l'État weberien ?*, RFAP n°105/106, 2003.

Spieth Grégory, Walonislow Philippe, *la simplification des démarches administratives*, in Huron David, spindler Jacques, *Le management public en mutation*, L'Harmattan, 2008, p.187.

Spindler Jacques, *De l'économie publique au management public*, Mélanges en l'honneur de Gilbert Orsoni, 2018, p.491.

Spindler Jacques, *Dans quelle mesure les finances publiques françaises ont-elles été influencées par le New Public Management ?*, à paraître dans *Gestion & finances publiques*.

Sterdyniak Henri, *La grande réforme fiscale, un mythe français*, Revue de l'OFCE 2015/3, n°139, p.333

Trosa Sylvie, *Le management par le sens, une affaire de paradoxes*, in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Truchet Didier, *Le point de vue du juriste : personnes, administrés, usagers, clients ?*, Administration : droits et attentes des citoyens, colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, La Documentation Française, 1998, p.23.

Ury Didier, *La politique d'amélioration des relations de l'administration fiscale avec les contribuables : étapes et mesures nouvelles*, G&FP, n°5-6, 2015, p.88.

Vallemont Serge, *Postface, Réintroduire du professionnalisme chez les gestionnaires du changement et de l'humain au cœur de la gestion des fonctionnaires* in Bartoli Annie, Trosa Sylvie (coord.), *Les paradoxes du management par le sens*, Presses de l'EHESP, 2016.

Vedel Georges, *Les bases constitutionnelles du droit administratif*, in La pensée de Charles Eisenman, PUAM, 1986.

Waintrop Françoise, *Ecouter les usagers, de la simplification à l'innovation*, RFAP n°137-138, 2011, p.209

Woehrling, Jean-Marie, *L'évolution du rôle du droit dans l'action administrative*, RFAP n°26, 1983, p.364.

Wiener Céline, *Service public ou autogestion : d'un mythe à l'autre ?* Mélanges R-E Charlier, Emile Paul, 1981, p.330.

ANNEXE N° 3 : TABLE DES TEXTES

1968

Arrêté du 13 mai 1968, création de la Mission RCB, JORF 15 mai 1968, p.4863

1970.

Loi n°70-601 du 9 juillet 1970, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, JORF 10 juillet 1970, p.6466.

Décret du 13 novembre 1970 sur la déconcentration des investissements publics, JORF 15 novembre 1970, p.10.531

Décret n°70-1092 du 25 novembre 1970 création de la Commission interministérielle RCB, JORF 2 décembre 1970, p.11.062

1973

Loi n°73-6 du 3 janvier 1973 instituant un médiateur, JORF 4 janvier 1973, p.164

1976

Décret n° 76-1050 du 16 novembre 1976 relatif au Cerfa, JO 23 novembre 1976, p.6708

Loi n°76-1211 du 24 décembre 1976, modifiant la loi sur le médiateur, JORF 28 décembre 1976, p.7493

1977

Décret n°77-743 du 6 mai 1977, création de la direction générale pour les relations avec le public au ministère de l'économie et des finances, JORF du 7 mai 1977, p.2614

Loi n°77-1453 du 29 décembre 1977, garanties de procédure aux contribuables, JORF 30 décembre 1977, p.6277

1978

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, JORF 7 janvier 1978 p.227

Loi n°78-753 du 17 juillet 1978, portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, JORF 18 juillet 1978, p.2851

1979

Loi n°79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, JORF 5 janvier 1979, p.43

Loi n°79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs, JORF 12 juillet 1979, p.1711

1980

Décret n°80-974 du 4 décembre 1980 créant des comités consultatifs de règlement des dommages, JORF 7 décembre 1980, p.2.888

1981

Décret n°81-271 du 18 mars 1981, relatif aux comités de règlement amiable des marchés publics, JORF 27 mars 1981, p.874

1982

Loi n°82-213 du 2 mars 1982, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JORF 3 mars 1982, p.730.

Arrêté du 30 mars 1982, création de la Mission rénovation et prospective administrative, JORF 31 mars 1982, p.985

Décrets n°82-389 et n°82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des commissaires de la république et à l'action des services de l'État dans les départements et dans les régions, JORF 11 mai 1982, pp.1335 et 1337

1983

Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF 9 janvier 1983, p.215

Loi n°83-63 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau), JORF 13 juillet 1983, p.2156

Décret n°83-656 du 18 juillet 1983, création de la Cosiform, JORF 20 juillet 1983, p.2238

Décret n°83-658 du 20 juillet 1983 créant la Mission d'organisation des administrations centrales, JORF 21 juillet 1983, p.2250.

Loi n°83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, JORF 23 juillet 1983, p.2286

Décret n°83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers, JORF 3 décembre 1983, p.3492

1984

Décret n°84-468 du 18 juin 1984, relatif au comité interministériel de l'informatique et de la bureautique dans l'administration (CIIBA), JORF 19 juin 1984, p.1887

1985

Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative à la protection et au développement de la montagne, JORF 10 janvier 1985, p.320

Circulaire n°1995/SG du 30 janvier 1985 relative à la personnalisation des relations entre l'administration et les usagers, BO services du Premier ministre n°1, p.3

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT), JORF 5 février 1995, p. 1973

Loi n°85-729 du 18 juillet 1985 relative à la défense et à la mise en œuvre de principes d'aménagement, JORF 19 juillet 1985, P.8152

1987

Décret n°87-27 du 15 janvier 1987 création du service de la communication et des relations avec le public, JORF 18 janvier 1987, p.669

Loi n°87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières, dite loi Aicardi, JORF 9 juillet 1987, p.7475

Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à la prévention contre les risques majeurs, JORF 23 juillet 1977 p.8199

Loi n°87-127 du 31 décembre 1987 portant réforme du contentieux administratif, JORF 1^{er} janvier 1988, p.7

1988

Loi n° 88-13 1988 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, JORF 6 janvier 1988, p.208

1989

Loi n°89-18 du 13 janvier 1989 relative au Médiateur de la République, JORF 14 janvier 1989, p.542

Circulaire 23 février 1989 relative au renouveau du service public, JORF 24 février 1989, p.2526

1990

Décret n°90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JORF 24 janvier 1990, p.952

Décret n°90-1125 du 18 décembre 1990 relatif aux simplifications administratives, JORF 21 décembre 1990, p.15729

1991

Décret n°91-354 du 12 avril 1991 création de la direction de la communication, JORF 14 avril 1991, p.4959

1992

Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, JORF 8 février 1992, p.2064

Charte des services publics présentée par JP Soisson au conseil des ministres du 18 mars 1992

Décret n°92-604 du 1 juillet 1992 portant charte de la déconcentration, JORF 4 juillet 1992, p.8898

1993

Décret n°93-49 du 15 janvier 1993, création du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations, JORF 17 janvier 1993, p.917

1994

Circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, JORF 19 février 1994, p.2864

1995

Loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier, JORF 3 février 1995, p.1840

Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire (LOADT dite Loi Pasqua), JORF 5 février 1995, p.1973

Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'État et des services publics, JORF 28 juillet 1995, p.11217

Décret du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel de la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État, JORF 14 septembre 1995, p.13558

Circulaire du 21 novembre 1995 relative aux études d'impact des projets de loi et des décrets en Conseil d'État, JORF 1^{er} décembre 1995, p.17.566

1996

Circulaire du 15 mai 1996 relative à la réduction du nombre d'autorisations et de déclarations préalables, JORF 29 mai 1996 p.7922

Circulaire du 15 mai 1996 relative à l'information et à la documentation des services de l'État sur les nouveaux réseaux de télécommunications, JORF du 19 mai 1996, p.7549

1997

Décret n°97-34 du 15 janvier 1997, relatif à la déconcentration des décisions individuelles, JORF 18 janvier 1997, p.920

Circulaire du 7 mars 1997 relative à la déconcentration des décisions individuelles, JORF du 13 mars 1997, p.39.005

Décret n°97-463 du 9 mai 1997, services à compétence nationale, JORF 10 mai 1997, p.7103

Décrets du 19 décembre 1997 et du 24 décembre 1997 portant dérogations au décret n°97-34 du 15 janvier 1997

Circulaire du 24 décembre 1997 relative à la déconcentration des décisions individuelles, JORF 27 décembre 1997, p.46.005

1998

Circulaire du 26 janvier 1998 relative aux études d'impact des projets de loi et des décrets en Conseil d'État, JORF 6 février 1998, p.1912

Circulaire 3 juin 1998 relative à la préparation des programmes pluriannuels de modernisation des administrations, JORF 9 juin 1998, p.8703

Décret 98-573 du 8 juillet 1998, création de la direction interministérielle de la réforme de l'État (DIRE), JORF 11 juillet 1998, p.10.687

Décret n°98-974 du 2 novembre 1998 portant création de la direction des relations avec le public et de la communication au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, JORF3 novembre 1998, p.16.573

Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, JORF 20 novembre 1998, p.17.531

Décret n°98-1083 du 2 décembre 1998 créant la Commission de simplification administrative (COSA), JORF9 décembre 1998, p.18.264

1999

Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet), JORF 29 juin 1999, p.9.515

2000

Loi n°2000-230 du 13 mars 2000 relative à la signature électronique, JORF 14 mars 2000, p.3068, texte n°1

Loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, JORF 13 avril 2000, p.5646, texte n°1

2001

Arrêté du 2 juillet 2001 relatif au comité d'orientation pour la simplification du langage administratif, JORF du 3 juillet p.10.624, texte n°23

Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), JORF 2 août 2001, p.12480, texte n°1

2002

Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JORF 28 février 2002, p.3801, texte n°1

Décret n°2002-612 du 26 avril 2002 instituant un médiateur du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie JORF 28 avril 2002, p.7.702, texte n°7

2003

Décret n°2003-141 du 21 février 2003 suppression de la DIRE, création de la DMGSE, de la DUSA et de l'Agence pour le développement de l'informatique dans l'administration, JORF 22 février 2003, p.5.231, texte n°1

Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF 29 mars 2003 p.5568

Circulaire du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme, JORF 17 juin 2003, p.12.095, texte n°3

Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit, JORF 3 juillet 2003, p.11.192, texte n°2

Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation, JORF 29 août 2003, p.14.720, texte n°1

Circulaire du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation, JORF du 2 octobre 2003, p.16824

2004

Décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, JORF 30 avril 2004, p.7755, texte n°6

Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JORF 17 août 2004, p.14.546, texte n°1

Décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux des services de l'État, JORF 6 octobre 2004, p.17.080, texte n°26

Décret n°2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif aux délégations de gestion, JORF 15 octobre 2004, p.17.560, texte n°1

Loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, JORF 10 décembre 2004, p.20.857

2005

Loi constitutionnelle n°2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF 2 mars 2005, p.3697

Ordonnance n°2005-650 du 6 juin 2005 relative à l'accès aux documents administratifs et à la réutilisation de données publiques, JORF 7 juin 2005, p.10.022, texte n°13

Circulaire du 29 septembre 2005 relative à la mise en place du programme d'audits de modernisation, JORF 4 octobre 2005, texte n°2

Décret n°2005-1792 du 30 décembre 2005, création de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), JORF 1 janvier 2006, texte n°11

2006

Loi n°2006-686 du 13 juin 2006, relative à la transparence et à la sûreté nucléaire JORF 14 juin 2006, p.8946, texte n°2

Circulaire du 13 juillet 2006 relative à la conduite des audits de modernisation, JORF du 26 août 2006, texte n°1

2007

2008

Décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, JORF 4 avril 2008, texte n°92

Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008, institution du Défenseur des droits, évaluation des politiques publiques, études d'impact législatives, JORF 24 juillet 2008, p.11890, texte n°2

2009

Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application de l'article 39 de la Constitution relatif aux études d'impact des textes législatifs, JORF 16 avril 2009, p.6528, texte n°1

Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement (dite Grenelle 1), JORF du 5 août 2009, texte n°2

2010

Décret n°2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n°2004-474 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, JORF 17 février 2010, texte n°12

Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, JORF 13 juillet 2010, texte n°1

2011

Circulaire du 17 février 2011 relative aux simplifications, JORF 18 février 2011, texte n°3

Décret n°2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État, JORF 22 février 2011, texte n°1

Décret n°2011-194 du 21 février 2011 portant création d'une mission Etalab chargée de la création d'un portail unique interministériel de données publiques, JORF 22 février 2011, texte n°2

Loi organique n°2011-333 et loi n°2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, JORF 30 mars 2011, texte n°1 et 2

Loi N°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF 25 mai 2011, texte n°4

2012

Décrets n°2012-1198 et n°2012-1199 du 30 octobre 2012 relatif au secrétariat général de la modernisation de l'action publique et au comité interministériel de la modernisation de l'action publique, JORF 3 novembre 2012, texte n°2 et n°3

Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, JORF 10 novembre 2012, texte n°6

2013

Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés, JORF 18 juillet 2013, p.11.993, texte n°1

Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en oeuvre du gel des normes, JORF, 18 juillet 2013, p.11993, texte n°2

Loi n°2013-911 du 17 octobre 2013, créant le conseil national d'évaluation des normes, JORF 18 octobre 2013, p.17.147, texte n°1

Loi n°2013-1005 du 12 novembre 2013 d'habilitation du Gouvernement pour simplifier les relations entre les citoyens et l'administration simplification citoyens, JORF 13 novembre 2013, texte n°1

2014

Loi n°2014-1 du 2 janvier 2014 d'habilitation du Gouvernement pour simplifier la vie des entreprises, JORF 3 janvier 2014, p.50, texte n°1

Décret n°2014-11 du 8 janvier créant le conseil de simplification pour les entreprises, JORF 10 janvier 2014, p.280, texte n°1

Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), JORF 28 janvier 2014, texte n°3

Décrets n° 2014-1263 à 2014-1308 du 23 octobre 2014 portant exceptions à la règle « le silence vaut accord », JORF du 1^{er} novembre 2014, textes n°1 à 87

Ordonnance n°2014-1330 du 6 novembre 2014 donnant valeur juridique aux échanges électroniques, JORF 16 novembre 2014, texte n°8

2015

Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions, JORF 17 janvier 2015, texte n°1

Décret n°2015-113 du 13 février 2015 créant l'Agence du numérique, JORF 4 février 2015, texte n°36

Décret n°2015-510 du 7 mai 2015, nouvelle rédaction de la Charte de la déconcentration, JORF 8 mai 2015, texte n°23

Loi n°2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République (notRe), JORF du 8 août 2015, texte n°1

Décret n°2015-1165 du 21 septembre 2015 relatif au secrétariat général de la modernisation de l'action publique, JORF 22 septembre 2015, texte n°1

Circulaire du 12 octobre 2015 n°5817/sg relative à l'évaluation préalable des normes et à la qualité du droit

Ordonnance n°2015-1341 du 23 octobre 2015 relative au code des relations entre le public et l'administration, JORF du 25 octobre 2015, texte n°2

Circulaire du 5 novembre 2015 n°5823/sg relative à l'adaptation de l'implantation des services publics de l'État dans les territoires

Circulaire n° 5828/sg du 18 novembre 2015 relative à l'application du décret du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration

Ordonnance n°2015-1628 du 10 décembre 2015, extension du rescrit, JORF 11 décembre 2015, p.22.852, texte n°48

Instructions du Gouvernement n°40.359 et 40.360 du 22 décembre 2015 relative aux compétences des collectivités territoriales : suppression de la clause de compétence générale ; interventions économiques.

Loi n°2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public, JORF 29 décembre 2015, texte n°4

2016

Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD), JOUE, L.119 du 4 mai 2016

Ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016 réformant les procédures d'information et de participation en matière d'environnement, JORF 5 août 2016, texte n°14.

Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, JORF 8 octobre 2016, texte n°1

Décret n°2016-1411 du 20 octobre 2016, relative à la saisine électronique des administrations, JORF 22 octobre 2016, texte n°1

Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 relative à la modernisation de la justice du XXI^e siècle, JORF 19 novembre 2016, texte n°1

Loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016, relative au Défenseur des droits, JORF 10 décembre 2016, texte n°1

Décret n°2016-1804 du 22 décembre 2016 relative à la direction générale de l'administration et de la fonction publique, JORF 23 décembre 2016, texte n°1

2017

Loi organique n°2017-54 et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 relatives aux autorités administratives indépendantes, JORF 21 janvier 2017, textes n°1 et n°2

Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, JORF 1^{er} mars 2017, texte n°1

Circulaire du Premier ministre n°5917/sg du 16 mars 2017 relative à la stratégie interministérielle de gestion des ressources humaines de l'État

Circulaire du Premier ministre n°5953/sg du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise des textes réglementaires et à leur impact

Circulaire du Premier ministre n°5968/sg du 26 septembre 2017 « Action publique 2022 »

Circulaire du Premier ministre n°5975 /sg du 24 octobre 2017 relative aux procédures consultatives

Décrets n°2017-1584 et 2017-1586 du 20 novembre 2017 relatifs à l'organisation de la transformation de l'action publique, JORF 21 novembre 2017, textes n°5 et n°6

Décret n°2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation d'un droit de dérogation reconnu aux préfets, JORF 31 décembre 2017, texte n°33

2018

Circulaire du Premier ministre n°5991/sg du 12 janvier 2018 relative à la simplification du droit et des procédures

Circulaire du Premier ministre n°6007/sg du 9 avril 2018 relative au droit de dérogation reconnu aux préfets à titre expérimental

Loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles JORF du 21 juin 2018, texte n°1

Circulaire n°6029/sg du 24 juillet 2018 relative à l'organisation territoriale des services publics

Décret n°2018-674 du 30 juillet 2018 portant simplifications de certaines procédures administratives, JORF 1^{er} Août 2018, texte n°1

Loi n°2018-727 du 10 août 2018 relative à un État au service d'une société de confiance (ESOC), JORF 11 août 2018, texte n°1

Décret n°2018-785 du 12 septembre 2018 suppression de commissions consultatives, JORF 13 septembre 2018, texte n°1 et circulaire n°6038/sg du même jour.

ANNEXE N°4 : CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES REFORMES ET DES MINISTRES CHARGES DES REFORMES ADMINISTRATIVES

La Quatrième République a connu plusieurs membres du gouvernement chargés des réformes administratives : entre 1947 et 1951 : Pierre-Henri Teitgen, Jean Biondi, Paul Giacobbi, Pierre Métayer puis en 1957 et 1958 : Jean Meunier et Raymond Marcellin.

Au début de la Cinquième République, Louis Joxe a été ministre d'État, chargé des réformes administratives de 1962 à 1967.

Depuis 1968 :

PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : CHARLES DE GAULLE

Premier ministre : Maurice Couve de Murville

RATIONALISATION DES CHOIX BUDGETAIRES

1969 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : GEORGES POMPIDOU

Premier ministre : Jacques Chaban-Delmas

1969-1971 : Philippe Malaud, secrétaire d'État, chargé de la fonction publique et des réformes administratives

1971-1972 : Roger Frey, ministre d'État, chargé de la réforme administrative

Premier ministre : Pierre Messmer

MEDIATEUR

1973-1974 : Alain Peyrefitte, ministre d'État, chargé de la réforme administrative

1974 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : VALERY GISCARD D'ESTAING

Premier ministre : Jacques Chirac

1974 : Jean-Jacques Servan-Schreiber, ministre des réformes

Premier ministre : Raymond Barre

LOIS SUR LA TRANSPARENCE

TRAINS DE SIMPLIFICATION

1978-1980 : Raymond Barre, Premier ministre, chargé des réformes administratives

1980-1981 : Jean-François Deniau, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des réformes administratives

1981 : Raymond Barre, Premier ministre, chargé des réformes administratives

1981 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : FRANÇOIS MITTERRAND

Premier ministre : Pierre Mauroy

DECRET 18 NOVEMBRE 1983

DECENTRALISATION

ADMINISTRATION A VOTRE SERVICE

NOUVELLE CITOYENNETE

1981 : Catherine Lalumière, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de la fonction publique et des réformes administratives

1981-1984 : Anicet Le Pors, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives

Premier ministre : Laurent Fabius

LEVÉE de L'ANONYMAT

OPERATION ADMINISTRATION A VOTRE SERVICE

1984-1986 : Jean le Garrec, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des simplifications administratives

Premier ministre : Jacques Chirac

CERCLES DE QUALITE

1986-1988 : Camille Cabana, ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la réforme administrative

1988 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : FRANÇOIS MITTERRAND

Premier ministre : Michel Rocard

RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC

1988-1991 : Michel Durafour, ministre puis ministre d'État chargé de la fonction publique et des réformes administratives

Premier ministre : Edith Cresson

MAISONS DE SERVICE PUBLIC

1991-1992 : Jean-Pierre Soisson, ministre d'État, ministre de la fonction publique et de la modernisation administrative

Premier ministre : Pierre Bérégovoy

CHARTRE DES RELATIONS DE L'ADMINISTRATION ET DES USAGERS

1992 : Michel Delebarre, ministre d'État, ministre de la fonction publique et des réformes administratives

1995 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : JACQUES CHIRAC

Premier ministre : Alain Juppé

REFORME DE L'ETAT

COMMISSARIAT A LA REFORME DE L'ETAT

1995 : Claude Goasguen, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la citoyenneté

1995-1997 : Dominique Perben, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation

Premier ministre : Lionel Jospin

LOI SUR LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE PUBLIC

LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

PROGRAMME GOUVERNEMENTAL D'ACTION POUR LA SOCIETE DE L'INFORMATION

1997-2000 : Emile Zucarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation

2000-2002 : Michel Sapin, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État

2002 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : JACQUES CHIRAC

Premier ministre : Jean-Pierre Raffarin

ACTE 2 DE LA DECENTRALISATION

2002-2004 : Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire et Henri Plagnol, secrétaire d'État, chargé de la réforme de l'État

2004-2005 : Renaud Dutreil, ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État et Eric Woerth, secrétaire d'État, chargé de la réforme de l'État

Premier ministre : Dominique de Villepin

DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT

AUDIT DE MODERNISATION

2005-2007 : Jean-François Copé, ministre chargé du budget et de la réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

2007 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : NICOLAS SARKOZY

Premier ministre : François Fillon

RGPP

DGFIP

REATE

2007-2009 : Eric Woerth, ministre du budget des comptes publics, de la fonction publique et Eric Besson, secrétaire d'État, chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques (puis du développement de l'économie numérique)

2009-2010 : Eric Woerth, ministre du budget des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

2010-2011 : François Baroin, ministre du budget des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

2011-2012 : Valérie Pécresse, ministre du budget des comptes publics et de la réforme de l'État

2012 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : FRANÇOIS HOLLANDE

Premier ministre : Jean-Marc Ayrault

MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

2012-2014 : Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique

Premier ministre : Manuel Valls

2014-2015 : Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification

2015 : Clotilde Valter, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification

Premier ministre : Bernard Cazeneuve

2016-2017 : Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification

2017 : PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE : EMMANUEL MACRON

Premier ministre : Edouard Philippe

TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

ACTION PUBLIQUE 2022

GRAND DEBAT NATIONAL

2017-2018 : Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics

ANNEXE N°5 : INDEX

A

Accès aux documents administratifs, 4, **33**, 34, 63, 64, 65
 Action publique 2022, 18, 70, 122, 138, 139, **140**, 163
 Analyse de systèmes, **42**

C

Charte des usagers des services publics, **34**
 Citoyenneté, 1, 10, 17, 28, **48**, 50, 77, 147, 169
 Code des relations entre l'administration et les usagers,
 35, **136**
 Commissariat à la réforme de l'État, 17, 70, 75, 103, **105**,
 126
 communication publique, 90
 Communication publique, 5, 56, 87, **88**, **89**, 90, 123
 Co-production, **49**, 50

D

Décentralisation, 5, 8, 13, 17, 18, 19, 27, 38, 39, 45, 48,
 51, **61**, 62, 79, **80**, 118, 120, 135, 137, 141, 147, 154,
 158, 169
 Déconcentration, 1, 5, 13, 19, 30, **38**, 39, 51, 62, 70, 79,
80, 94, 106, 138, 139, 140, 141, 147, 149, 155, 171
 Défenseur des droits, 53, 63, 66, **67**, 165
 Démocratie participative, 49, 60, 78, 167, 170
 Direction générale pour les relations avec le public, 4,
55, 56, 57, 88, 89

E

Euro, 13, **89**, 178
 Evaluation des politiques publiques, 3, 15, 17, 88, 104,
 122, 126, **129**, 130, 131, 132, 136

G

Grand débat national, 18, 168, 169, **171**

I

Inflation normative, **68**, 71, 72

L

Loi ESOC, 66, **70**
 LOLF, 1, 4, 5, 8, 15, 17, 29, 86, 87, 103, 106, **107**, 112,
113, 114, 115, 116, 117, 132, 148, 157

M

Marketing public, 5, 87, **88**
 Médiateur, 17, 19, 27, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 52, 67, 85,
 177
Médiateur de la République, 1, 4, 5, **30**, 31, 32, 33, 52,
 53, 65, 66, 146, 177
 Modernisation de l'action publique, 8, 9, 18, 69, 110,
 122, 126, **133**, 135, 137, 142, 165, 172

N

New Public Management, 3, 9, 14, 18, 19, 49, 96, 99,
100, 109, 111, 112, **120**, 144, 172

O

Ouverture des données publiques, 136, **162**

P

Politique de la Ville, 1, **76**
 Préfet, **38**, 40, **80**, 110, 118, 138, 141, 148, 166

Q

Qualité, 4, 11, 17, 119, **126**, 127, 128, 151

R

RCB, 8, 13, 14, 17, 26, 27, 81, 85, **86**, 87, 107, 116, 171,
 17
 Renouveau du service public, 4, 8, 9, 17, 19, 76, 103,
104, 144, 145, 148, 153, 177
 Révision générale des politiques publiques (RGPP), 8, 9,
 17, 19, 84, 103, **107**, 112, 155, 176, 178

T

Transformation de l'action publique, 8, 9, 18, 122, 126,
 132, 133, 138, **139**, 140, 142, 171

ANNEXE N°6 : CURRICULUM VITAE DE MICHEL LE CLAINCHE

CURSUS UNIVERSITAIRE

Licence en droit (1966-1969 Paris-Assas ; 1969-1970 Clermont-Ferrand)

Lauréat du concours général des facultés de droit (3^{ème} mention honorable) (1970)

Diplôme d'études supérieures de droit public (1971 Nancy)

CARRIÈRE ADMINISTRATIVE

Stagiaire, inspecteur-élève à l'École nationale des impôts puis inspecteur des impôts (1971-1973)

Stagiaire au Centre d'études et de formation professionnelle du ministère des finances (Prép'ENA) (1973-1974)

Élève de l'École Nationale d'administration (promotion André Malraux 1977)

Conseiller au Tribunal administratif de Paris (1977-1981)

Chargé de mission à la direction générale des relations avec le public du ministère des finances (1981-1983)

Commissaire-adjoint de la République de l'arrondissement d'Etampes (1983-1984)

Chef de cabinet puis conseiller technique au cabinet du ministre du travail (1984-1986)

Délégué auprès du Médiateur de la République (1986-1990)

Conseiller technique au cabinet du ministre de la ville, puis du ministre d'État chargé de la Ville et de l'aménagement du territoire (1991-1992)

Sous-directeur à la direction de la communication du ministère des Finances (1992)

Conseiller technique aux cabinets des ministres chargés du budget et de l'économie et des finances (1992-1993)

Sous-directeur à la direction de la communication du ministère des Finances (1993-1997)

Conseiller technique aux cabinets des ministres chargés du Budget et de l'Économie et des Finances (1997-1998)

Directeur de la communication et des relations avec le public des ministères de l'Économie, des Finances et du Budget (1998-2001)

Trésorier payeur général du Pas-de-Calais (2001-2005)

Trésorier payeur général des Alpes-Maritimes (2005-2008)

Trésorier payeur général puis directeur régional des finances publiques de la Seine -Maritime et de la région Haute-Normandie (2008-2014)

Retraité depuis le 29 avril 2014

PARTICIPATION À DES COMMISSIONS, GROUPES DE TRAVAIL ET AUTRES FONCTIONS ADMINISTRATIVES :

Commissions permanentes

Présidence de la Commission départementale des impôts et des taxes sur le chiffre d'affaires de Paris (1978-1981)

Commission d'expulsion des étrangers de Paris (1978-1981)

Commission du Conseil d'État sur la formation des conseillers de Tribunal administratif (1979-1980) (Président Paul Legatte)

Présidence de la Commission nationale de la formation professionnelle (1985-1986)

Commission nationale de la modernisation des services publics du Conseil supérieur de la fonction publique d'État (A.20/2/1997, jORF 11/3/1997)

Commissions et groupes de travail ponctuels

Commission de réflexion sur la formation des sous-préfets (1983)

Consultations sur la réforme des PTT (mars 1989)(Hubert Prévost)

Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (membre de 1987 à 1990 ; rapporteur sur le coût des formalités administratives pour les particuliers en 1990)

Groupe de travail du Conseil général des Ponts et Chaussées sur « L'amélioration des relations entre l'administration de l'Équipement et ses usagers. Pour une prise en compte de l'utilisateur comme citoyen » (1993, dir. Claude Quin)

Groupe de travail du Conseil général des Ponts et Chaussées sur « Un service public pour les européens ? Diversité des traditions et espaces de convergences » (1997, dir. Claude Quin et Gilles Jeannot)

Groupes de travail du ministère de la fonction publique sur l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers, l'accueil, les engagements de services, la qualité (entre 1992 et 1997)

Comité national de l'euro

Comité de pilotage de la prévention du bug de l'an 2000

Comité de pilotage de la réforme du ministère de l'économie et des finances (mission 2003)(1999)

Atelier n°1 « valeurs, symboles et appellations » de la fusion DGI/DGCP (2007-2008)

Groupe de travail « Rôle de la DGFIP en matière économique » de la démarche stratégique de la DGFIP (2013)

Groupe de travail « les services numériques de la DGFIP » (2013-2014)

Conseils d'administration

Conseil d'administration de l'Institut régional d'administration de Nantes (1988-1991)

Conseil d'administration de la Société française de production (SFP) (1998-2001)

Conseil d'administration de la Société d'exploitation de l'aéroport de Nice-Côte d'Azur (2006-2008)

Conseil d'administration du Port autonome de Rouen et du Port autonome du Havre puis conseil de surveillance et président du comité d'audit du Grand port maritime de Rouen (2008-2014)

ACTIVITÉS D'ENSEIGNEMENT :

Cours :

Cours de Droit public, sciences administratives, gestion publique

Droit public ;Prép'ENA par correspondance du CFPP du ministère des finances (1978-1981)

Droit public, Prép'ENA de Paris 1 (Professeur Lavigne) (1978-1979)

Droit public, Prép'ENA de Sciences Po Paris (1980-1981)

Droit public, séminaire de 3^{ème} année, Sciences Po Paris (1982-3 :Le citoyen et l'administration, 1983-4 :Le principe de liberté en droit public français, 1984-5 :Le principe d'égalité en droit public français)

Textes et documents administratifs, IRA de Nantes (1986-1990)

Principes et méthodes du marketing dans les organisations publiques, DESS 235 Gestion Publique, Paris-Dauphine (1995-1996, 1996-1997, 1997-1998, 1999-2000)

La politique de marketing et de communication dans le module Management des organisations publiques et à but non lucratif (Ecole supérieure de commerce de Pau (1995, 1996, 1997, 1998)

Comment améliorer les relations entre les personnes publiques et les usagers ? », direction du séminaire, ENA, Promotion Marc Bloch (décembre 1996)

Sciences administratives, master 2, Université du Littoral de la Côte d'Opale (de 2001 à 2004)

Communication publique, Institut d'études politiques de Lille (2005-2006)

Management public, Master 2, Université de Rouen (2012-2013)

Cours de Finances publiques

Finances publiques, préparation au concours des IRA, IPAG de Montpellier (2014-15) Entraînement aux oraux de finances publiques des concours de cadre A IPAG de Montpellier (2015, 2016, 2017)

Finances publiques, 4^{ème} et 5^{ème} année (avec F. Bin), Sciences Po Toulouse (2014-2015, 2015-2016, 2016-2017)

Finances publiques, prép'ENA sciences Pos Toulouse (2014-2015, 2015-2016, 2016-2017 et 2017-2018 avec Erwann Rigaud))

ORGANISATION DE COLLOQUES UNIVERSITAIRES ET PRESIDENCE DE TABLES RONDES

En sciences administratives et gestion publique

« *Renforcer la concertation avec le public* », présidence de la table ronde du colloque *Postes et Télécommunications : un grand service public face à l'avenir*, le 23 juin 1989

« *À quoi servent les usagers ?* », participation au comité de pilotage du colloque organisé par le Plan Urbain, RATP, le ministère de l'équipement, 16-18 janvier 1991

« *Communication* », présidence de la Commission n°3 du colloque *Management d'aujourd'hui, management dans la complexité*, 21-22 janvier 1993, institut régional d'administration de Nantes

« *Les corps d'inspection et la pratique de l'audit* », membre du comité de pilotage et présidence de la table ronde du colloque *La Métamorphose des corps d'inspection : du contrôle à l'évaluation ?* organisé par l'ENA et la RFAP le 13 mars 2014

Coopération recherche–action publique, ouverture de la session des Rencontres internationales de la gestion publique *De la recherche dans l'action publique ?*, organisée par L'Institut de la gestion public et du développement économique (IGPDE), le 29 mars 2017

En finances publiques

« *Le droit public financier et les autres disciplines juridiques* », présidence de la table ronde du colloque *Les finances publiques : quelle place pour demain ?* organisé par la Société française de finances publiques à Paris les 15 et 16 janvier 2015.

La question de l'autonomie financière en France, présidence de la table ronde *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, université de Reims, 26-27 mai 2016.

La dépense locale d'investissement, une dépense d'avenir à revisiter, présidence de la séance du colloque *La dépense locale d'investissement : une dépense d'avenir source d'innovation*, université Jean Moulin Lyon 3, le 31 mars 2017.

La gestion du patrimoine local, présidence d'une table ronde du colloque organisé par l'Université Jean Moulin Lyon 3, le 12 octobre 2018

Conférences :

Sciences administratives, gestion publique

Les sources de l'information administrative, formation des officiers recrutés dans le corps des administrateurs civils, Ecole Nationale d'administration, 4 septembre 1989

Les techniques de communication, les relations avec les usagers, le médiateur (IRA de Lille, de Lyon, de Bastia 1989-1990, 1990-1991)

L'administration et les usagers, Ecole nationale d'administration, cycle de perfectionnement pour l'encadrement supérieur, le 19 avril 1990 le 28 mai 1991 et le 9 juin 1992

La relation de service dans les relations avec les usagers, atelier du module Gestion des ressources humaines dans l'administration, Ecole nationale d'Administration, promotion Condorcet, le 3 septembre 1991

Techniques de lisibilité et simplification des textes administratifs avec Maggy Sillam (École nationale d'administration de Tunis, 1992)

Place et rôle des usagers dans la modernisation des services publics, atelier dans *La modernisation des services publics par ceux qui la conçoivent et la pratiquent*, Institut d'études politiques de Paris, Sciences Po formation, 6 et 7 mai 1993

La communication du ministère de l'économie et du ministère du budget, Sciences pos Paris (8 mars 1994)

Les usagers du service public : clients ou citoyens ?, Conférence du jeudi de faculté de droit, d'économie et de gestion d'Orléans, 14 mars 1996

L'administration dans ses relations avec ses usagers, présentation générale, École nationale de la Magistrature, formation continue, le 27 novembre 1996

La conduite du changement dans les administrations publiques, IAE d'Aix-en-Provence (17/4/2008)

Finances publiques

Actualité de la LOLF vue par les services déconcentrés, IGPDE, rencontre des auditeurs de l'Unica 2002-2003 (2004)

La LOLF, une opportunité pour un nouveau management public ? IGPDE, Université des cadres 2006, 20 octobre 2006 et Ecole de la LOLF, 20 octobre et 10 novembre 2006

La réorganisation des administrations financières, ministère de l'économie et des finances, Beyrouth, 2013

50 ans de réformes et de pratiques fiscales, Aix-Marseille, 15 octobre 2018

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, Association nationale des comptables publics d'établissements publics, octobre 2018

AUTRES ACTIVITES SCIENTIFIQUES OU DE RECHERCHES

-Jury de thèse

« La politique de communication du ministère des finances en matière fiscale », Brigitte Herubel, Aix-Marseille, 1996 (dir. Pierre Beltrame)

« La direction du budget au Mali, instrument de prévision et d'exécution des lois de finances », Abdoulaye Fofana, Rouen, 2014, (dir. Eloi Diarra)

« La lutte contre la fraude fiscale-le cas colombien », Jairo Orlando Villabona Robayo, Rouen, 2015 (dir. Marc Leroy et Gérald Orange)

« La politique de lutte contre la déviance fiscale dans le contexte de crise internationale », Emmanuel Théodore, Reims, 15 décembre 2017 (dir. Marc Leroy)

-prix de thèse

Jury du prix Colbert (RECEMAP-Airmap :2010, 2011)

Jury du prix du GRALE (2015-2016)

-Séminaires

Sciences administratives, gestion publique

Table ronde de l'Institut international de sciences administratives « *L'administration sans bureaucratie* », Budapest, 30 août-2 septembre 1988

Conférence sur le Médiateur, organisée par l'Institut de l'État et du droit à Varsovie, du 16 au 19 novembre 1988

La modernisation des relations secteur public/usagers, club Convaincre-paris, 20 mai 1989

Rencontres franco-britannique de l'IFSA, *Civil service vs fonction publique*, Fontevault, 17-19 mai 1990

Séminaire de méthode : évaluation, administration, recherche, mars 1990, plan Urbain « L'évaluation, les contrôleurs et les chercheurs » (mars 1990)

Comment communiquer avec les citoyens pour connaître leur perception et l'évolution de leurs attentes et comment communiquer en interne ? atelier de la journée d'études améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur, par la Direction générale de la fonction publique et le Commissariat à la réforme de l'État, le 20 juin 2016

Séminaire expérimental « Mutations économiques en Provence-Alpes-Côte d'Azur » (Sophia-Antipolis 2008 ; Ministères du budget, de l'industrie et de l'aménagement du territoire)

Finances publiques

Participation à la journée d'idéation en vue de l'Hackathon sur les données budgétaires et comptables organisé par la DGFIP et la direction du budget (27 mars 2018)

-Jury de concours

Jury de sortie de l'Institut d'études politiques de Paris, épreuve orale de droit public, d'économie et de droit social (septembre 1984 ?)

Jury du concours d'attaché d'administration centrale (ministère des anciens combattants 1987 ?)

Jury du concours d'entrée à l'Edhec (Nice) (2006)

Jury du concours d'inspecteur principal du Trésor puis des finances publiques (2009-2012)

-Comités de rédaction

Revue française d'administration publique (depuis 1986)

Rédacteur en chef de « Gestion & Finances Publiques » depuis 2015.

-Révision d'articles

Pour Politiques et Management publics, Revue française d'administration publique, Gestion & Finances Publiques

-Réseaux de recherche

Science administrative, gestion publique

Institut français des sciences administratives et institut international des sciences administratives (1980-1996)

Réseau des chercheurs en management public(RECEMAP) puis Association internationale pour la recherche en management public (Aimap) (depuis 1998)

Finances publiques

Société française de finances publiques (SFFP) (depuis 2008)

AUTRES ACTIVITÉS :

Responsable de la rubrique « Finances locales » du magazine Vie Publique (1978-1981)

Association pour l'amélioration des relations entre l'administration et ses publics (ARAP), conseil d'administration depuis 1978, président (1990-1993), organisation de colloques (La fin du secret administratif, La relation avec le public, La gestion moderne de l'argent public, La parole aux citoyens...), rédaction de bulletins

Association Communication publique, membre du bureau (1992-1999)

Préparation du passage à l'Euro de l'Île de Malte (2006-2008)

Rédacteur en chef de la revue Gestion & Finances Publiques depuis 2015

Président de la délégation spéciale de la commune de Palavas-les-Flots (2015)

Cercle de la réforme de l'État (depuis 2017)

ANNEXE N° 7 : TRAVAUX DE MICHEL LE CLAINCHE

Compte-tenu du volume considérable de cette annexe 7 « Travaux de Michel Le Clainche », celle-ci fait l'objet d'un volume séparé qui comprend les documents suivants :

ARTICLES

En sciences administratives et gestion publique

1. *Interventionnisme et socialisme municipal : un essai de définition*, revue Administration, n°104, juin 1979, pp.64-66
2. *Le cadre organique de l'administration*, synthèse des débats et rapport général de la commission n°2, Revue française d'administration publique, n°26, 1982, pp.320-333
3. *Une institution au service de l'équité, le Médiateur de la République*, Les cahiers de la fonction publique, n°51 octobre 1987, pp.17-19
4. *Avant-propos, la maladministration*, Revue française d'administration publiques, n°45, janvier-mars 1988, pp.5-6
5. *Réponse à la maladministration, du fatalisme au volontarisme*, avec Céline Wiener, Revue française d'administration publique, n°45 janvier –mars 1988, pp.81-99
6. *Le rapport du médiateur pour 1986*, La revue administrative, n°237, p.271-275 ; *Le rapport du Médiateur pour 1987*, La revue administrative, n°242, mars-avril 1988, pp.177-181
7. *Le médiateur et la transparence administrative* in *Information et transparence administrative*, CURAPP, 1988.
8. *Les délégués départementaux du Médiateur de la République*, Territoires-Correspondance municipale, n°97, avril 1989
9. *Le droit, outil de progrès*, dossier *La modernisation du service public*, Informations sociales n°21, pp. 46-50 (1990)
10. *L'utilisateur absent*, les Echos de la Fonction publique, 1990, pp.VI-VIII
11. *L'évaluation, les contrôleurs et les chercheurs*, Séminaire de méthodes : évaluation, administration, recherche, Plan Urbain, mars 1990, p.7
12. *Le Médiateur et l'urbanisme*, Revue française de droit administratif, juillet-août 1990 pp.635-641
13. *Du fonctionnaire bureaucrate au citoyen bureauphile*, Pouvoirs locaux, n°8, mars 1991, pp.105-109
14. *Sur le chemin de l'équité*, Les Echos de la fonction publique, juillet-août 1991, pp.22-23

15. Article *Médiateur de la République* et article *Ombudsman*, Dictionnaire constitutionnel, pp.628 et 675, dir. Olivier Duhamel et Yves Mény, PUF, 1992
16. *L'ombusman cet inconnu*, Revue française d'administration publique, n°64, octobre-décembre 1992, pp.563-56
17. Rapport prospectif de synthèse du colloque *Illettrisme et complexité des administrations contemporaines*, Commission française pour l'Unesco, La Documentation française, 1993.
18. *Le quartier, lieu de renouveau du service public ?*, Les Echos de la Fonction publique, n°167, mars-avril 1993, pp.10-11
19. *Des services publics pour les quartiers*, n° spécial *La politique de la ville, 1. les enjeux*, Après-Demain, n°358, novembre 1993, pp.18-21
20. *La place des services publics dans la politique de la ville*, Revue française d'administration publique, n°71, juillet-septembre 1994, pp.395-406
21. Intervention au débat sur *La modernisation administrative en France : bilans et perspectives*, Revue française d'administration publique, n°75, juillet-septembre 1995, pp.449-457
22. *Les mécanismes de traitement et de réparation des réclamations dans le secteur public*, commentaires sur l'étude rédigée par Elisabeth Filkin, *L'administration à l'écoute du public, initiatives relatives à la qualité de service*, OCDE, 1996, pp.199-206
23. *Caricatures sur l'administration française*, Michel de Bercis, *À propos de l'administration française*, dir. Françoise Gallouédec-Genuys, La documentation française (1998)
24. *Du discours sur la simplification au management de la simplicité*, dossier *La simplification administrative*, Les cahiers de la fonction publique, février 2003, pp.6-9
25. *Simplification administrative et gestion publique*, dossier *La simplification du droit*, Gestion & Finances publiques, n°1, janvier 2004, pp.13-18
26. *Le point sur la structure des gouvernements Fillon*, Revue française d'administration publique, n°123, 2007, pp.443-448
27. *Le point sur la révision générale des politiques publiques : premières annonces*, Revue française d'administration publique n°125, 2007, pp. 197-200
28. *La révision générale des politiques publiques (avec François Lafarge)*, Revue française d'administration publique, n°136, 2010, pp.751-754
29. *L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative?* Revue française d'administration publique, n°137-138, 2011, pp.39-48
30. *La modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP*, Revue française d'administration publique, n°145, 2013, pp.203-208
31. *De la RGPP à la MAP : ruptures et continuité*, Gestion & Finances publiques, n°5/6, mai-juin 2014, pp.31-34
32. *Le changement dans la fonction publique de l'État : l'exemple des services déconcentrés* in *Fonction(s) publique(s), le défi du changement* (coord. par Delphine Espagno Abadie et Adrien Peneranda, Presses de l'école des hautes études en santé publique (2018)

En droit public financier et finances publiques

33. Note sous l'arrêt du Conseil d'État, 2 mars 1977, sieur Louis Lombard, n°03.662, Actualité juridique droit administratif, 1978, pp.507-510
34. *Le Ministère des finances à la rencontre de ses usagers, Les administrations économiques et financières et leurs usagers*, Ministère de l'Économie et des Finances, LCF Editions Bordeaux, 1996, pp.75-83
35. *Communication et modernisation : la vision des utilisateurs*, Revue française de finances publiques, n°54, 1996, pp.129-138
36. *Communication et impôt : l'action de la direction de la communication du ministère de l'économie et des finances*, Revue française de finances publiques, n°57, 1997, pp.25-29
37. *La communication sur le passage à l'euro*, avec Jean-Yves Nicolas, Revue française de finances publiques, N°62, avril 1998, pp.121-128
38. *Le passage à l'euro vu des citoyens (ou convertir les Français à une nouvelle monnaie)*, Revue française d'administration publique, n°92, octobre-décembre 1999, p.611-632
39. *La fonction de conseil des comptables publics aux collectivités locales*, Gestion & Finances publiques, n°11, novembre 2002, pp.675-685
40. *Réformes budgétaires et réformes de l'État, introduction*, Revue française d'administration publique, n°117, pp.5-10, 2006
41. *Le point sur l'application de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006*, RFAP n°120, 2006, pp.789-792
42. *Les services déconcentrés de l'État : de la gestion budgétaire au management de la performance ? in Réforme de l'État et de l'administration- au-delà de la nouvelle gestion publique*, Nomos, 2010.
43. *Les services déconcentrés de la DGFIP au service des entreprises touchées par la crise*, Gestion & Finances publiques, n°8-9, août-septembre 2010, pp.605-609
44. *La réforme territoriale et la réorganisation des services financiers de l'État*, avec Jean-Luc Pissaloux in *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Nicols Kada (Dir .), Presses universitaires de Grenoble, 2011.
45. *La création de la Direction générale des finances publiques : une transformation de l'administration fiscale ?*, *Les transformations de l'administration fiscale*, dir. Nicolas Guillet, L'Harmattan, 2011, pp.13-23
46. *L'impact de la RGPP sur la situation financière des collectivités territoriales*, in *RGPP et réformes des collectivités territoriales*, dir .Jean-Claude Nemery, GRALE, L'Harmattan, 2012
47. *Le débat sur les ressources publiques pendant la campagne pour les élections présidentielles du printemps 2012*, Revue française d'administration publique, n°144, 2012, pp.1035-1041

48. *Le DRFiP et le réseau des administrations régionales : de l'autorité au partenariat, Gestion & Finances publiques*, n°5-6, mai-juin 2015, pp.107-112, pp.107-112
49. *La retenue à la source : une « vraie » réforme fiscale ?*, *Gestion & Finances publiques*, n°9/10, septembre-octobre 2015, pp.88-95
50. *Perspectives pour les finances publiques : transversalité et ouverture*, avec Michel Bouvier, *Gestion & Finances publiques*, *Gestion & Finances publiques* n°1-2016, janvier-février 2016, pp.4-5
51. *Les utilisateurs publics de jeunes diplômés*, *Gestion & Finances publiques* n°1, janvier-février 2016, pp.35-38
52. *La stratégie numérique de la DGFIP*, *Revue française de finances publiques*, n°134, mai 2016, pp.81-95 et *Gestion & Finances publiques*, n°5-2016 septembre-octobre 2016, pp. 64-71
53. *Peut-on transformer le management public par la réforme budgétaire ? Les exemples de la RCB et de la LOLF*, *Gestion & Finances publiques*, n°6-2016, novembre-décembre 2016, pp.97-104
54. *Redevabilité financière et redevabilité managériale : indépendance, concurrence, complémentarité*, *Revue française d'administration publique* n°160 (2016) pp.1093-1107 et *Responsabilité des comptables publics et management public*, *Gestion & Finances publiques*, n°5-2017, pp.98-105
55. *Le pouvoir sur les recettes : l'emprunt local*, in *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, dir. Marc Leroy, *Economica*, 2017, pp.203-214
56. *Direction générale des finances publiques*, approche professionnelle, article de *Finances publiques, Dictionnaire encyclopédique*, p.323, dir. Gilbert Orsoni, *Economica* 2017
57. *Accueil des contribuables et bien-être au travail*, in *Le bien-être au travail*, coord. Olivier Bachelard, Presses de l'École des hautes études de sécurité sociale (2017)
58. *La réforme de la responsabilité des comptables publics vue par l'un d'entre eux*, in *Des contentieux de l'action publique locale*, dir. Jean-Luc Pissaloux, GRALE, L'Harmattan (2017)
59. *Les cinq « mai 68 » des institutions financières publiques*, *Gestion & Finances publiques*, n°3-2018, mai-juin 2018, p.5.
60. *Souvenirs de mai 68 au Centre d'études de l'école nationale des impôts à Paris*, *Gestion & Finances publiques*, n°3-2018, pp. 25-32.
61. *L'écotaxe poids lourds en France (2007-2017), l'échec d'une innovation fiscale*, *Gestion & Finances publiques*, n°2-2019, pp. 98-108.
62. *Des institutions financières indépendantes (IFI) pour une nouvelle gouvernance des finances publiques*, à paraître dans *Gestion & Finances Publiques*, n°4-2019

COMMUNICATIONS DANS DES COLLOQUES (NON PUBLIEES)

En sciences administratives et gestion publique

63. *La réforme des collectivités locales en France ou la décentralisation en marche*, communication au colloque *La décentralisation française et le nouveau fédéralisme américain*, organisé par le Consortium américain pour l'administration publique internationale et l'Institut français des sciences administratives à Washington, les 9 et 10 décembre 1983
64. *Le conseil dans les rapports entre l'administration et les administrés*, colloque franco-allemand *Conseiller les administrés : un devoir de l'administration*, organisé par la Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Strasbourg, novembre 1987
65. *Des sujets aux citoyens, Les services publics en révolution*, colloque *La modernisation des relations secteur public/usagers* organisé par le Club convaincre-Paris, le 20 mai 1989.
66. *Procédures administratives et relations avec les usagers en France*, Symposium *L'administration publique dans un contexte européen*, organisé par la Fachhochschule für öffentliche Verwaltung du Bade-Württemberg, Kehl, 9 et 10 novembre 1989
67. Participation au *débat public sur l'avenir des PTT*, organisé par Hubert Prévot, 1989, La Documentation française 1989.
68. XXXX
69. *Les attentes et les opinions des usagers, citoyens, contribuables*, table ronde sur *La modernisation de l'administration*, organisée par l'Association des jeunes fonctionnaires européens à Chantilly, en 1990
70. *Les litiges administration/entreprises, le point de vue du Médiateur de la République*, journée d'études de l'Association pour les achats dans les services publics, le 7 novembre 1990
71. *Les services publics et la recherche de l'efficacité : le développement des politiques centrées sur les usagers dans les services publics* (avec Jean-Claude Rouard), rencontre sur *L'efficacité dans l'administration publique : le développement des actions orientées vers les consommateurs dans les services publics*, organisée par la Fondation européenne pour l'amélioration de la qualité de la vie et des conditions de travail à Dublin, les 22 et 23 novembre 1990
72. *L'utilisateur et son espace de droits*, colloque *A quoi servent les usagers ?*, organisé par le Plan Urbain, la RATP et le ministère de l'équipement, les 16-17-18 janvier 1991
73. *Relations humaines et modernité dans les services publics*, colloque *Relations humaines et modernité*, organisé par l'Université de Tours le 16 mai 1992
74. *La politique de modernisation des administrations économiques et financières*, journée d'études *Evaluation et modernisation*, organisée par l'Université de Bordeaux en 1992
75. *Le management comme objet des réformes administratives en France depuis 1945 : modèle, mode et modernisation*, colloque *De l'administration bureaucratique au management administratif*, organisé par l'Université Albert-Ludwigs, Freiburg, 26 -27 et 28 juin 1992

76. *Administrés, usagers, clients*, table ronde du colloque *Service public, État et Marché : vive l'État* organisé par l'Association Clithène, le 12 mars 1994

77. *Quels usagers des services publics pour le XXI^e siècle ?*, intervention aux rencontres *Quels modèles de services publics français pour répondre aux besoins des citoyens du XXI^e siècle ?* organisées par l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics, le 23 novembre 1995

78. Conclusion des rencontres de l'Institut d'échanges et de recherches des consultants publics *Mieux répondre aux citoyens : comment transformer les services publics ?*, le 29 mai 1996

79. *Pour une administration réactive aux attentes de la société*, conférence annuelle de l'Association des écoles et instituts d'administration *Renforcer les responsabilités, l'efficacité et la réponse gouvernementale : idées et leçons pour le nouveau millénaire* à Pékin du 10 au 13 juillet 2000

80. *Quarante ans de simplifications au ministère des finances : d'une approche juridique à une approche managériale*, colloque *La simplification normative et administrative : état des lieux, enjeux et perspectives*, organisé par l'IEP de Lyon, le 12 octobre 2018

En finances publiques

81. *La direction générale des finances publiques : une nouvelle direction à la recherche de ses valeurs*, colloque *Valeurs publiques* organisé par l'Association internationale de recherche en management public, à Paris, les 5 et 6 décembre 2012

82. *2012-2014 : L'émergence du débat fiscal (2012-2014)* demi-journée d'études sur *L'impôt d'hier à aujourd'hui, toute une histoire*, organisée par l'Académie des Sciences, Belles Lettres et Arts de Rouen, le 15 février 2014

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
La thèse sur travaux : un exercice particulier et insolite.....	1
Pourquoi une thèse sur travaux ?.....	2
Un thème : les réformes administratives et financières	3
Les premières recherches	6
INTRODUCTION	7
Les réformes administratives et financières	7
Les approches juridiques et managériales.....	10
Conception, approches, démarches, logiques	11
La méthode : le témoignage d'un juriste-praticien.....	12
Le contexte politique	16
Deux approches différentes dans la conception des réformes	18
Les années 90 : un tournant mais pas une rupture.....	20
Plan de la thèse	22
<u>PARTIE 1 : LES APPROCHES JURIDIQUES DANS LA CONCEPTION DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES : APPROCHE DOMINANTE, CONTESTEE PUIS EN DECLIN</u>	23
TITRE PREMIER : LES APPROCHES JURIDIQUES DOMINANTES	24
<i>CHAPITRE PREMIER : LE REGNE DU DROIT PUBLIC</i>	24
I) Droit public et réformes administratives.....	24
L'enseignement du droit public et des finances publiques à la fin des années soixante	24
La réflexion sur la réforme administrative à la fin des années soixante.....	25
II) L'émergence de la figure de l'utilisateur	27
<i>CHAPITRE SECOND : DES REFORMES NORMATIVES.....</i>	30
I) Les nouveaux droits des usagers	30
Le médiateur	30
Les lois sur la transparence administrative.....	33
Le décret du 28 novembre 1983.....	34
Les droits du contribuable.....	35
II) L'administration consultative	35
III) Les simplifications administratives.....	36
IV) Décentralisation et déconcentration.....	38

TITRE SECOND : L'ENRICHISSEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES	42
CHAPITRE PREMIER : LES APPORTS DES AUTRES SCIENCES HUMAINES.....	42
I) Une nouvelle façon de penser l'administration.....	42
Les limites de l'approche juridique.....	42
Les sciences politiques.....	43
La sociologie des organisations.....	44
Les sciences administratives.....	45
II) La diffusion des sciences administratives.....	46
Les hauts fonctionnaires.....	46
Les finances publiques.....	47
III) La figure du citoyen.....	47
CHAPITRE SECOND : DES REFORMES QUI COMBINENT LES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES	50
I) Le pilotage des réformes.....	51
II) Des réformes juridiques moins centrées sur le contentieux.....	51
L'évolution du Médiateur de la République.....	52
Le développement des modes de règlements alternatifs des litiges.....	53
Le traitement des réclamations.....	54
III) Une meilleure prise en compte des usagers.....	55
L'information et la communication.....	55
La direction générale des relations avec le public.....	56
Le conseil.....	57
La concertation.....	58
La participation des usagers.....	60
IV) La décentralisation.....	61
TITRE 3 : POURSUITE ET DECLIN DES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES	63
CHAPITRE PREMIER : LE PROLONGEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES ET SOCIOLOGIQUES APRES 1990.....	63
I) Le perfectionnement des approches juridiques.....	63
L'extension et le renforcement du droit d'accès aux documents administratifs.....	63
L'approfondissement des droits des usagers.....	65
Le Défenseur des Droits.....	66
II) La poursuite éternelle des simplifications administratives.....	68
Les trains de mesures.....	68
Les chantiers nouveaux.....	70
La lutte contre l'inflation normative.....	71
III) De nouvelles attentions à la situation concrète des usagers :	74
Un sujet très concret : l'accès aux services publics.....	74
Des approches sectorielles.....	77
IV) La participation des citoyens.....	77
V) L'administration territoriale.....	79

CHAPITRE SECOND : DES REFORMES PRE- MANAGERIALES	81
I) La concurrence des approches	81
La résistance des juristes.....	81
L'émergence du « client »	82
II) Les premières réformes managériales	84
L'organisation et les méthodes	84
Le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics.....	85
La RCB : une tentative globale de rationalisation.....	86
III) Les techniques d'information et de communication	87
Communication et marketing public	87
L'informatisation	91
Les débuts de l'internet public	92
<u>PARTIE 2 : LES APPROCHES MANAGERIALES DANS LA CONCEPTION DES REFORMES</u>	
<u>ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES : DOMINATION, RELATIVISATION, DEPASSEMENT</u>	95
TITRE PREMIER : LES APPROCHES MANAGERIALES DOMINANTES	96
CHAPITRE PREMIER : LE TRIOMPHE DU MANAGEMENT PUBLIC	96
I) Management public et NPM	96
Le management public.....	96
Gestion publique et management.....	98
Le New Public Management.....	100
II) La diffusion et la promotion	101
Les grands rapports	101
Les hauts fonctionnaires	101
CHAPITRE SECOND : LES GRANDES REFORMES MANAGERIALES	102
I) Le pilotage des réformes	103
II) Une continuité dans l'approche managériale :	103
Le renouveau du service public	103
La réforme de l'État et des services publics, la circulaire Juppé	105
Programmes pluriannuels de modernisation, stratégies ministérielles de réforme et audits de modernisation	105
III) La LOLF	106
IV) La RGPP	107
V) La REATE	109
TITRE SECOND : LE MANAGERIALISME RELATIVISE	112
CHAPITRE PREMIER : LES CRITIQUES DU MANAGERIALISME	112
I) Les critiques des programmes transversaux	112

Les espoirs déçus de la LOLF	112
L'échec de la RGPP.....	116
Les effets contestables de la REATE.....	118
II) La critique plus générale du NPM.....	119
III) Des contre-exemples : des réformes financières non managériales.....	123
L'échec de la « mission 2003 »	123
La responsabilité des comptables publics.....	124
L'échec de l'éco-taxe poids lourds.....	125
CHAPITRE SECOND : DES REFORMES PRAGMATIQUES JUXTAPOSANT LES DIFFERENTES APPROCHES.....	126
I) Des outils qui ne relèvent ni de la démarche juridique, ni l'approche managériale	126
Le centrage sur l'utilisateur par les démarches qualité	126
L'évaluation des politiques publiques : un outil d'intelligence collective.....	129
II) Des réformes « mixtes » et « pragmatiques »	132
La création de la DGFIP	133
La modernisation de l'action publique	135
La transformation de l'action publique.....	138
TITRE 3 : VERS UN DEPASSEMENT DES APPROCHES JURIDIQUES OU MANAGERIALES ?	142
CHAPITRE PREMIER : LA VAINNE RECHERCHE D'UN NOUVEAU MODELE.....	142
I) La recherche d'une troisième voie.....	143
II) La recherche d'un nouveau modèle	145
Revisiter les principes du service public.....	145
La politique de la ville : un modèle ?	147
III) Pour une « administration démocratique ».....	148
Un modèle d'administration « partenariale ».....	148
Un modèle « participatif » de service public ?	150
IV) L'approche humaniste	152
CHAPITRE SECOND : QUELLES REFORMES POST- MANAGERIALES ?	158
I) La fin des illusions ?	158
II) Un levier nouveau : le numérique	161
III) Le renouveau de la participation des citoyens	166
CONCLUSION :	171
ANNEXE N°1 : BIBLIOGRAPHIE DE MICHEL LE CLAINCHE	176
Direction d'ouvrages, de numéros spéciaux ou de dossiers	176
En sciences administratives et gestion publique.....	176
En finances publiques	176
Articles	176

En sciences administratives et gestion publique.....	176
En droit public financier et finances publiques	178
Communications dans des colloques.....	180
En sciences administratives et gestion publique.....	180
En finances publiques	182
En projet :.....	183
Chroniques.....	183
<u>ANNEXE N°2 : BIBLIOGRAPHIE GENERALE</u>	<u>185</u>
OUVRAGES	185
ARTICLES	197
<u>ANNEXE N° 3 : TABLE DES TEXTES</u>	<u>208</u>
<u>ANNEXE N°4 : CHRONOLOGIE DES PRINCIPALES REFORMES ET DES MINISTRES CHARGES DES REFORMES ADMINISTRATIVES</u>	<u>218</u>
<u>ANNEXE N°5 : INDEX</u>	<u>222</u>
<u>ANNEXE N°6 : CURRICULUM VITAE DE MICHEL LE CLAINCHE</u>	<u>223</u>
<u>ANNEXE N° 7 : TRAVAUX DE MICHEL LE CLAINCHE.....</u>	<u>230</u>
<u>TABLE DES MATIERES</u>	<u>236</u>

LA CONCEPTION DES REFORMES ADMINISTRATIVES ET FINANCIERES ENTRE 1968 ET 2018 : APPROCHES JURIDIQUES ET MANAGERIALES

À partir de la fin des années 70, des politiques spécifiques ont été développées, soit sous forme de programmes transversaux (la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à partir de 1968, les nouveaux droits des usagers en 1978, la décentralisation en 1981, le renouveau du service public en 1989, la réforme de l'État et des services publics en 1995, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) à partir de 2006, la révision générale des politiques publiques RGPP de 2007 à 2012, la modernisation de l'action publique (MAP) en 2012, la transformation de l'action publique depuis 2017), soit à travers des actions plus dispersées et souvent récurrentes (simplifications des normes et des formalités, lutte contre l'inflation normative, accès aux services publics, déconcentration, informatisation puis numérisation...).

Deux sources d'inspiration sont à l'origine de ces réformes et se sont fait concurrence : D'une part, des approches classiques, fondées sur l'évolution du droit et complétées par les apports d'autres sciences humaines ; d'autre part, des approches plus gestionnaires, marquées notamment par des emprunts au *New Public Management*. Les deux logiques se sont apparemment succédé avec une coupure après 1990 mais, en réalité, chacune a suivi un cycle (émergence, apogée, déclin) et elles ont coexisté avec une dominante juridique avant 1990 et une dominante managériale après 1990. Dans la période récente, les deux sources d'inspiration alimentent les programmes de réforme sans qu'une synthèse soit perceptible.

Plutôt que de tenter de répondre à un « nouveau modèle de service public », les réformes administratives et financières de l'avenir ont, pour réussir, besoin d'un pilotage éclairé, d'un effort de longue durée tout en s'appuyant sur deux facteurs de changement extérieurs à l'administration et qui montent en puissance : les nouveaux usages du numérique et une participation plus directe des citoyens à la gestion des affaires publiques.

MOTS-CLES : Réforme administrative, management public, simplifications administratives, médiateur, déconcentration, décentralisation, administration

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL REFORMS CONCEPTION FROM 1968 TO 2018: LEGAL AND MANAGERIAL APPROACHES.

From the end of the 70's specific policies have been developed, either in form of transversal programs (such as the rationalisation of budgetary choices since 1968, the new users rights in 1978, the decentralisation in 1981, the renewal of the public service in 1989, the reform of the French state and public services in 1995, the framework law related to finance laws since 2006, and the general revision of public policies from 2007 to 2012, the modernisation of public action in 2012, the transformation of public action since 2017), or through scattered and often recurring actions (simplification of the norms and formalities, fight against legal inflation, access to public services, deconcentration, computerisation, digitisation...).

Two competing sources are at the origin of these reforms: on the one hand, classical approaches grounded on the evolution of law, then completed with human sciences; on the other hand, more managerial approaches, borrowing to *New Public Management*. Both lines of thought seem to have been sequential, but in fact, each of them followed a defined cycle (emergence, peak, decline) and both coexisted with a legal prominence before 1990 and a managerial dominance after 1990. In the recent period, as both sources of inspiration fed reform programs it was impossible to perceive any synthesis.

Rather than attempting to respond to a "new public service model", to succeed, future administrative and financial reforms require an informed steer as well as a persistent effort hinged on two factors of change external to the administration itself: new uses of digital technologies and a direct involvement of citizens in public management.

KEY-WORDS : Administrative reform, public management, simplification of the norms and formalities, ombudsman, local government, digitisation, involvement of citizens
