



Université Panthéon-Assas

BANQUE DES MEMOIRES

Master Administration et politiques publiques
Dirigé par Monsieur le Professeur Jacques CHEVALLIER
2011

RGPP et droit administratif

Mathilde BETH

Sous la direction de Monsieur le Professeur Jacques
CAILLOSSE

Université Panthéon-Assas (Paris 2)

Droit – Economie – Sciences sociales

RGPP ET DROIT ADMINISTRATIF

Mémoire pour le Master Recherche

Administration et politiques publiques

Présenté et soutenu publiquement par

Mathilde BETH

Directeur de recherches : M. le professeur Jacques CAILLOSSE

Septembre 2011

«L'université Paris 2 n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires de recherche. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs. »

Liste des abréviations

AJDA	Actualité juridique de droit administratif	IFOP	Institut français d'opinion publique
ARS	Agence régionale de santé	LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
CDD	Contrat à durée déterminée	LOLF	Loi organique relative aux lois de finance
CDI	Contrat à durée indéterminée	MIRATE	Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat
CE	Conseil d'Etat	NPM	New Public Management
CGCT	Code général des collectivités territoriales	PUF	Presses universitaires de France
CGPPP	Code général des propriétés des personnes publiques	ONP	Opérateur national de la paye
CJA	Code de justice administrative	RGPP	Révision générale des politiques publiques
CJCE	Cour de justice des communautés européenne	RA	Revue administrative
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques	RDP	Revue de droit public
Concl.	Conclusions	Réate	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat
CURAPP	Centre universitaire de recherche en administration publique de Picardie	RFAP	Revue française d'administration publique
DDI	Direction départementale interministérielle	RFDA	Revue française de droit administratif
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique	SAE	Service des achats de l'Etat
DGFIP	Direction générale des finances publiques	SGAR	Secrétaire general aux affaires régionales
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat	SIEG	Service d'intérêt économique général
Ed.	Edition	SPIC	Service public à caractère industriel et commercial
EDCE	Editions des décisions du Conseil d'Etat	TC	Tribunal des conflits
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale	TCE	Traité de la communauté européenne
GRH	Gestion des ressources humaines	TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Sommaire

Première partie : La RGPP, instrument de mise aux normes managériales de l'administration.....	14
Chapitre 1 : L'administration vue sous le prisme de la RGPP	15
Chapitre 2 : Des aménagements favorisant une gestion managériale de l'action publique.....	41
Deuxième partie : La RGPP, une étape dans la recomposition du droit administratif ?	62
Chapitre 1 : Une réforme en continuité avec l'évolution du droit administratif.....	63
Chapitre 2 : L'irréductibilité des principes fondateurs du droit administratif, le « sentier » du droit administratif.....	90

Introduction générale

Pourquoi mettre en relation la révision générale des politiques publiques (RGPP) et le droit administratif ? A première vue, la RGPP ne concerne pas le droit administratif ; il s'agit d'un « *programme de modernisation de l'action de l'Etat touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères* »¹. A la fois politique publique et « méta-politique publique », elle consiste à mettre à plat l'ensemble du fonctionnement de l'Etat par une procédure systématique d'audits, réalisés dans les différents ministères, afin d'établir des diagnostics permettant d'identifier les réformes à accomplir puis d'élaborer des scénarios pour mettre en œuvre ces dernières². Bien que l'objet de la RGPP ne soit donc pas directement le droit administratif, il apparaît rapidement que ce dernier ne peut rester étranger à une telle entreprise. Le droit administratif recouvre³, *lato sensu*, l'ensemble des règles applicables à l'action administrative, et aux rapports entre les institutions publiques entre elles ou avec les particuliers. Mais ces rapports peuvent – ils le sont d'ailleurs fréquemment – être régis par des règles de droit privé ; pour citer quelques exemples, c'est le cas notamment des rapports entre un service public à caractère industriel et commercial (SPIC) et ses usagers ou ses agents, du domaine privé des personnes

¹ Site RGPP, Rubrique « La méthode », <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

² Sur cette question, voir LAFARGE François, « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 124, 2007, p. 683-696 ; *Idem*, « La réforme de l'Etat et son contexte - La révision générale des politiques publiques : sa méthode et ses finalités », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008, p. 22-26 ; *Idem*, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, p. 755-774 ; BOUVIER Michel, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat », *Actualité juridique de droit administratif*, 2008, p. 329-?

³ La définition du droit administratif a toujours fait l'objet de débats ; en témoignent notamment la controverse entre R. Chapus et P. Amselek sur le thème « Le service public et la puissance publique », respectivement *RDP*, 1968, p. 235-282 et *AJDA*, 1968, p. 492-507.

publiques, etc. Mais le droit administratif connaît aussi une acception plus particulière, puisqu'il désigne alors l'ensemble des règles spécifiques applicables à la sphère publique. On parle d'un droit « *exorbitant du droit commun* ». Cette caractéristique est constitutive de l'identité du droit administratif, notamment depuis le célèbre arrêt Blanco⁴, rendu par le Tribunal des conflits le 8 février 1873, qui consacre l'autonomie et le caractère spécial des règles applicables à l'administration (il s'agissait en l'espèce, plus exactement, de la responsabilité administrative), sur le fondement des lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an III réputées avoir posé un principe de séparation des autorités judiciaires et administratives⁵. Selon cette conception, non seulement le droit administratif incarne en quelque sorte la spécificité de la sphère publique, notamment vis-à-vis de la sphère privée, puisque, selon le raisonnement suivi par cette décision, c'est en raison de ses finalités et de ses moyens spécifiques que l'administration est soumise à un régime juridique particulier ; mais il apparaît plus profondément comme le substrat de celle-ci. Les historiens du droit⁶ ont en effet montré que le droit administratif a servi de support à la construction de l'Etat moderne et a longtemps fait office de constitution politique de l'administration. Le droit administratif acquiert alors encore une autre dimension : plus qu'un simple corpus juridique - dont les modalités de production sont d'ailleurs particulières (voir infra) - il possède également une identité symbolique, dans la mesure où il est porteur de valeurs et de représentations relatives à une certaine conception de la société et de l'Etat. Produit de l'histoire⁷ et construit social, il constitue un élément de la « *spécificité française* » ; en reprenant l'expression de P. Legendre, il est profondément « *national* », et même « *patriotique* »⁸.

Mais le droit administratif a connu d'importantes mutations depuis plusieurs décennies - la « *crise du droit administratif* »⁹ étant devenue une référence obligée en doctrine - sous l'effet d'abord, de l'extension des missions de l'Etat, puis de la remise en cause de l'Etat providence à la suite de la crise des années 1970. Initialement économique, cette crise est devenue institutionnelle. Deux mouvements ont convergé : d'une part, le modèle bureaucratique de l'administration a fait l'objet de contestations vives en provenance de

⁴ T. confl., 8 février 1873, *Blanco*, S. 1873.II.153

⁵ Voir BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2000, p. 527 et s., pour une relativisation de la portée et de l'interprétation de cet arrêt

⁶ Notamment LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'Etat en France*, Fayard, 1992

⁷ *Idem* ; si certains principes remontent jusqu'à l'Ancien régime, certaines périodes ont depuis particulièrement marqué le droit administratif ; notamment : la Révolution, la Troisième République, l'entre-deux-guerres, la reconstruction.

⁸ LEGENDRE Pierre, *Jour du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Paris, Editions de Minuit, 1976

⁹ BIENVENU Jean-Jacques, « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*, n°4, 1986, p. 93

l'économie et de la sociologie ; d'autre part, l'affirmation du référentiel néo-libéral, discréditant le paradigme keynésien au fondement de l'Etat providence, valorise le marché comme mode de régulation sociale, au détriment de la régulation étatique, laquelle doit être nécessairement réduite.

Le lecteur se demande peut-être à ce stade en quoi il est question ici de droit administratif, et plus encore ce qu'il en est des rapports entre ce dernier et la RGPP. Il est temps de nous expliquer : cette remise en cause du rôle de l'Etat et, concomitamment, du fonctionnement de l'administration - matières qui, on l'a vu, intéressent au plus haut point le droit administratif - s'est concrétisée par une série de réformes¹⁰ ayant successivement pour objet de rationaliser l'action administrative (avec la rationalisation des choix budgétaires dans les années 1960) ; d'améliorer les relations entre l'administration et les administrés (lois de 1978-1979 tendant à renforcer la transparence et la participation) ou la satisfaction des usagers du service public (cercles de qualité des années 1980) ; ou encore de moderniser l'administration (avec par exemple, le renouveau du service public sous le gouvernement Rocard au tournant des années 1990). Plus récemment, c'est l'Etat tout entier qui est devenu l'objet de la réforme avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹¹, adoptée en 2001, les audits de modernisation réalisés en 2005¹², et, enfin, la RGPP. Toutes ces expériences ont en commun de recourir à des procédés de management pour transformer l'administration¹³. Néanmoins, depuis une dizaine d'années, avec le passage à la « *réforme de l'Etat* », il semblerait qu'une radicalisation se soit opérée¹⁴. En effet, dans les années 1980, le management public alors en vogue tendait à appliquer à l'action administrative des « *recettes* » issues du secteur privé tout en insistant sur les spécificités de la gestion publique¹⁵. Mais cette conception réformiste a été éclipsée

¹⁰ Sur cette question, voir BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009

¹¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

¹² Circulaires du Premier ministre du 29 septembre 2005 et du 13 juillet 2006.

¹³ La doctrine s'est d'ailleurs interrogée, notamment au cours des années 1980, sur les effets de telles politiques sur l'administration et le droit administratif. Elle a fait le constat que l'action publique n'avait plus de légitimité de principe et ne pouvait plus être justifiée par sa seule régularité (au droit et au motif d'intérêt général) mais devait au contraire désormais faire la preuve de son efficacité. En outre, certains auteurs ont formulé l'hypothèse selon laquelle le droit administratif, et partant, l'administration, seraient en voie d'« hybridation », les préceptes managériaux venant se mêler aux catégories juridiques traditionnelles, selon un double mouvement de « managérialisation du droit » et de « juridicisation des concepts managériaux ». Sur cette question, voir notamment, CHEVALLIER Jacques, LOCHAK Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale », *Revue française d'administration publique*, 1982, n° 24, p. 53 et s. ; CHEVALLIER Jacques, « Management public et droit », *Revue Politiques et management public*, 2008, Volume 26, n° 3, p. 93-100.

¹⁴ BEZES Philippe, « Les politiques de réforme de l'Etat sous la Ve République », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008, p. 11

¹⁵ VAYROU Caroline, *Le management public : discours et fonction*, Université Panthéon-Assas, LGDJ, 1995

par l'affirmation du New Public Management¹⁶, doctrine visant à conformer l'administration au modèle de l'entreprise privée.

C'est à ce stade du mouvement de réforme que survient la RGPP. Elle n'est d'ailleurs pas une expérience isolée. Déjà en France, la LOLF, puis les audits de modernisation, ont contribué, dans des domaines et à des niveaux différents, à infléchir sensiblement les principes de la gestion publique en insistant sur la performance. En outre, la RGPP semble avoir été inspirée par des « précédents » étrangers, réalisés au cours des années 1990, notamment en Nouvelle-Zélande, au Canada, et au Royaume-Uni¹⁷. Dans ces pays ont en effet été mises en place, en réaction à la situation inquiétante des finances publiques, des « révisions de programmes » (*Programm review*), consistant à analyser de manière systématique et globale les dépenses publiques, afin de déterminer les restructurations permettant d'améliorer l'effcience et l'efficacité de l'action publique¹⁸. Ces différentes revues ont mis en application les préceptes du New Public Management, parmi lesquels : « *le souci grandissant de la maîtrise des finances publiques et de l'adaptation au secteur public des méthodes de gestion et d'évaluation des résultats empruntées au management des entreprises, l'implantation dans la réalité publique d'une culture de performance, la généralisation de l'idée du nécessaire désengagement de l'Etat pour laisser plus d'espace au marché économique et financier, un citoyen/contribuable ayant largement glissé vers un citoyen/client, une conception plus exigeante de la reddition des comptes devenue un véritable impératif, un mouvement continu vers la responsabilisation des gestionnaires* »¹⁹. La RGPP reprend, parfois mot pour mot, de nombreux éléments de ces réformes. Introduite également sur la base de préoccupations financières²⁰, elle repose d'abord sur un dispositif d'audit réalisé à partir d'une grille d'analyse des dépenses²¹, similaire à celle utilisée par la réforme canadienne. Ensuite, les scénarios élaborés à l'issue de ce « travail

¹⁶ Voir notamment HOOD Christopher, *The Art of the State : Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon, 1998

¹⁷ C'est d'ailleurs ce qu'affirme le Premier ministre dans son discours de lancement de la révision des politiques publiques le 10 juillet 2007, puisqu'il énonce que cette dernière « *n'est que la reprise de ce qui a fonctionné à l'étranger* », avant d'énumérer les exemples du Canada, du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de l'Allemagne.

¹⁸ Ces restructurations sont de nature et d'ampleur variables ; elles peuvent conduire à l'abandon ou au transfert à d'autres gestionnaires (publics ou privés) de politiques publiques, ou bien transformer l'organisation et le fonctionnement de l'administration.

¹⁹ BOUVIER Michel, art. cit.

²⁰ Voir notamment le rapport Pébereau, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, 2005, qui dresse un constat alarmiste sur l'état des finances et du déficit publics et met l'accent sur la nécessité d'opérer une refonte des dépenses publiques.

²¹ RGPP - Guide méthodologique, http://www.fonctionpublique.gouv.fr/IMG/guide_methodologique_RGPP.pdf

d'instruction »²² sont très proches des mesures appliquées à l'étranger²³. C'est bien l'idée d'une doctrine globale de modernisation administrative, partagée par les responsables politiques et administratifs, véhiculée par les organisations internationales (notamment l'OCDE dans un rôle doctrinal, l'Organisation mondiale du commerce ou la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans un aspect plus prescriptif) et façonnée par les cabinets d'audit privés (lesquels ont d'ailleurs participé aux équipes d'audit de la RGPP), qui se profile derrière ces multiples expériences, et dont la RGPP serait l'expression française.

Mais alors, de nouveau, en quoi le droit administratif est-il concerné ? Pour répondre à cette question légitime, il est nécessaire de rappeler les postulats sur lesquels repose cette idéologie, car ceux-ci remettent en cause le droit administratif dans son économie interne. Tout d'abord, la doctrine managériale, en s'attaquant au modèle bureaucratique traditionnel de l'administration, critique le droit administratif comme source de rigidité, obstacle, voire « *verrou de la modernisation* »²⁴. Elle entend ainsi introduire des techniques de gestion du secteur privé dans le secteur public, lesquelles butent souvent sur les « édifices » du droit administratif. Surtout, elle suppose qu'il est possible, et même souhaitable, d'assimiler l'administration, voire l'Etat, à une entreprise²⁵, remettant ainsi en cause ou tout du moins, en doute, leur singularité jusqu'à présent supposée intrinsèque. Cette banalisation de la gestion de l'administration se réfléchit sur l'appréciation de ses missions et de ses finalités : si l'administration peut être gérée comme une entreprise, c'est que, vraisemblablement, son activité peut être comparée à celle d'une entreprise. C'est notamment ce qu'il ressort des exhortations contemporaines à augmenter la performance de l'action publique, d'autant plus lorsque cet objectif vise à réduire les dépenses publiques ; l'administration apparaît alors soumise aux mêmes impératifs d'efficacité et de rentabilité que le secteur privé. De surcroît, l'attention portée à la qualité du service public, dont la performance serait une caractéristique « *inhérente* »²⁶, ne permet pas de nuancer un tel constat puisque la conception des relations entre l'administration et les usagers

²² *Guide méthodologique, op. cit.*

²³ A titre d'exemple, voir notamment FORTIER Isabelle, « La « réingénierie de l'Etat » eu Québec », *RFAP*, n° 136, 2010, p. 803-820, à propos de la réforme québécoise.

²⁴ CAILLOSSE Jacques, « Le droit, verrou de la modernisation ? », in MULLER Pierre, (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?*, Paris, L'Harmattan, 1992, p. 251-258

²⁵ De nombreux exemples illustrent cette assimilation de collectivités publiques au modèle de l'entreprise, notamment le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* qui les compare à des « *entreprises de personnel* », (p. 95) ; ou encore la thématique du « *maire-manager* ».

²⁶ Rapport réalisé par le ministre du budget à l'occasion du cinquième Conseil de la modernisation des politiques publiques ; http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/5eCMPP_mars2011/5CMPP_global.pdf

s'apparente de plus en plus à un rapport de clientèle, entretenu par le marketing administratif et facilité par les évolutions technologiques. Sur un autre plan, celui des personnels de l'administration, le modèle de la gestion des ressources humaines se développe à côté, et parfois au détriment, du système statutaire de la fonction publique. En résumé, au travers de simples aménagements techniques, le management véhicule une critique de l'organisation et du fonctionnement de l'administration portés par le droit administratif, en même temps qu'il remet en cause les valeurs et les représentations qui les sous-tendent.

Cet infléchissement du modèle bureaucratique résulte également de la critique néolibérale²⁷ dont il a fait l'objet - ces deux types de doctrines n'étant d'ailleurs pas hermétiques l'une à l'autre ; on peut même avancer que la doctrine managériale s'appuie sur la première²⁸. Elle remet profondément en cause le modèle de l'Etat providence et dénonce un Etat devenu omnipotent, exerçant une « *tutelle sur la société civile* »²⁹. Elle insiste sur la nécessaire réduction du périmètre de l'Etat à ses seules missions régaliennes, afin de laisser libre cours à la régulation par le marché et à l'initiative privée, jusque-là « *stérilisée* »³⁰ par ce dernier.

Cette doctrine - représentée en France par Laurent Cohen Tanugi notamment - émet une critique particulièrement virulente à l'encontre du droit administratif puisqu'elle conteste son existence même. En effet, elle reprend la critique libérale classique dénonçant un droit exorbitant et inégalitaire, qui aurait été établi sur la base d'une interprétation erronée de la théorie de la séparation des pouvoirs de Montesquieu, et aboutirait à soumettre l'administration à un régime et à un juge différents de ceux du reste de la société³¹. En définitive, en raison de la timidité du juge, véritable « *juriste d'Etat* »³², le droit administratif et le dualisme juridictionnel reviendraient à soustraire l'administration à tout contrôle³³. Cette théorie disqualifie le droit administratif dans son ensemble comme reposant « *sur un déséquilibre au profit ou à la charge de l'Etat et des collectivités publiques, destiné à refléter la prééminence de l'intérêt général sur les divers intérêts particuliers* »³⁴. Dans le prolongement de l'école du Public Choice, elle dénonce le recours

²⁷ COHEN TANUGI Laurent, *Le droit sans l'Etat*, PUF, 1985

²⁸ Bruno JOBERT, dans l'ouvrage *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, JOBERT Bruno, (dir.), L'Harmattan, Paris, 1994, distingue d'ailleurs entre libéralisme doctrinaire et libéralisme gestionnaire, le second recouvrant partiellement la palette managériale de réformes.

²⁹ COHEN TANUGI Laurent, *op. cit.*, p. 62

³⁰ *Ibid.*, p. 112

³¹ *Ibid.*, p. 95

³² *Ibid.*, p. 109

³³ *Ibid.*, p. 80

³⁴ *Ibid.*, p. 96

« *mystifiant* »³⁵ à la notion d'intérêt général, qu'elle considère comme « *une auréole recouvrant des intérêts particuliers* »³⁶, et dont le contenu est entièrement - et pour cette raison illégitimement - déterminé par l'Etat et par ses juristes, et invoqué de manière excessive. Il en résulte une fragilisation des catégories et des principes fondateurs du droit administratif, lesquels - en particulier le service public et la puissance publique - « *représentent et défendent l'intérêt général* »³⁷ et bénéficient à ce titre d'un statut exorbitant.

La vision parfois un peu caricaturale du système français et de la dualité juridique et juridictionnelle s'explique en partie par la « *mythification du modèle anglo-saxon* » qu'elle entretient, ainsi que celle d'un « *vrai droit* »³⁸, qui serait le « *droit commun* ». C'est dans cette perspective que les tenants de cette doctrine incitent, si ce n'est à supprimer le droit administratif³⁹, à le rapprocher le plus possible de ce droit commun, le droit privé.

Ces deux courants de pensée, qui se sont particulièrement développés depuis les années 1980, remettent en cause le caractère exorbitant du droit administratif, qui est l'une de ses caractéristiques. La RGPP, on l'a vu, se rattache, au moins indirectement ou incidemment, à ces doctrines ; elle ne peut dès lors rester neutre face à la question du droit administratif. De surcroît, les différentes transformations qu'elle insuffle à l'administration, notamment sur les plans structurel et opérationnel, ne peuvent manquer de se traduire par une évolution consécutive du droit administratif, au moins dans son aspect de corpus juridique. Emerge alors ici l'un des éléments de notre problématique : le droit administratif, perçu comme un facteur de résistance ou souvent présenté comme un obstacle à la modernisation de l'administration par tout « *répertoire de réforme* »⁴⁰, et probablement aussi par celui de la RGPP, constitue dans le même temps un vecteur essentiel du changement⁴¹. C'est ce double point de vue qu'il convient d'adopter dans l'analyse des rapports entre RGPP et droit administratif.

³⁵ COHEN TANUGI Laurent, *op. cit.*, p. 111

³⁶ *Ibid.*, p. 116

³⁷ *Ibid.*, p. 111

³⁸ DUBOIS Françoise, ENGUELEGUELE Maurice, LEFEVRE Géraldine, LOISELLE Marc, « La contestation du droit administratif dans le champ intellectuel et politique », CURAPP, *Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 167

³⁹ BOULOUIS Jean, « Supprimer le droit administratif ? », *Pouvoirs*, n° 46, 1988, p. 5

⁴⁰ BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP », *RFAP*, n° 136, 2011, p. 793 ; il écrit que « le '*répertoire de réforme*' renvoie aux principales orientations et aux contenus des réformes préconisées : il reflète des conceptions de ce qu'est l'administration (ses principes, son organisation mais surtout les problèmes qu'elle pose), des représentations de ce qu'elle devrait être (nouveaux principes et modes de fonctionnement, recettes managériales à mettre en œuvre pour la transformer, instruments, nouvelle forme d'organisation) et des modèles d'action pour intervenir sur elle ».

⁴¹ CHEVALLIER Jacques, « Changement politique et droit administratif », *Les usages sociaux du droit*, CURAPP, PUF, 1989, p. 293

Dans une première partie, nous nous intéresserons au répertoire de la réforme lui-même ; autrement dit, aux procédés à la fois rhétoriques et pratiques par lesquels la RGPP intègre les concepts managériaux à l'organisation et au fonctionnement de l'administration.

Tout d'abord, un questionnement d'ordre épistémologique semble s'imposer : « quelle est la signification de ces concepts issus de la gestion ? » ; « quels sont leurs tenants et aboutissants, à quoi réfèrent-ils ? » ; « quel est l'écart avec les catégories juridiques et principes traditionnels portés par le droit administratif ? » ; « une hybridation est-elle possible ? ». Ensuite, se pose la question de la portée de cette façon de penser l'administration (le discours managérial) : il a évidemment une dimension performative et conduit à légitimer l'entreprise de réforme elle-même ainsi que son contenu, et l'on peut se demander dans quelle mesure il participe au changement.

Ce discours est évidemment relayé par les techniques managériales introduites par la RGPP. Ces dernières visent à imposer le modèle de l'entreprise à l'administration, lequel est fort différent du modèle porté par le droit administratif.

Cependant, et ce sera l'objet de notre seconde partie, nous verrons que la RGPP constitue plutôt une étape dans la recomposition du droit administratif. Il s'agira ici de relativiser les prétentions « révolutionnaires » des promoteurs de la RGPP, en montrant, tout d'abord, le caractère historique et progressif des mutations du droit administratif et en insistant donc sur la continuité, plus que la rupture, à l'œuvre dans la RGPP. On fera ensuite valoir en quoi la RGPP est également contrainte par le cadre posé par le droit administratif. D'une part, elle peine à s'abstraire de notions fondamentales, dont elle participe alors à infléchir le contenu. D'autre part, derrière les innovations introduites par la réforme, sont parfois réactualisées des logiques anciennes, indissociables de la conception de l'Etat en France, et de ce fait, durables.

La RGPP participe donc à la recomposition du droit administratif, ou à une évolution à la marge, dans la mesure où, puisqu'elle s'appuie sur le droit administratif, elle contribue certes à le transformer, mais en même temps, elle reste tributaire de ses cadres de pensée.

Première partie : La RGPP, instrument de mise aux normes managériales de l'administration

Le modèle de l'entreprise imprègne le répertoire de réforme de la RGPP. La référence managériale apparaît comme un moyen de s'abstraire des cadres posés par le droit administratif⁴². Ce phénomène n'est certes pas nouveau, comme le bref rappel des différentes phases de la réforme de l'Etat l'a esquissé ; la culture de la performance, pour ne pas dire le « culte », ayant fait depuis un certain temps déjà son apparition dans l'administration, au début de manière diffuse et surtout incitative, puis de façon décisive avec la LOLF, ayant ancré cette notion à un niveau quasi constitutionnel⁴³. Cependant, cette tendance a pris une intensité et une ampleur nouvelles avec la RGPP. Celle-ci semble en effet radicaliser cette démarche, en portant l'ambition, sur le mode révolutionnaire⁴⁴, de « *repenser l'Etat* », de « *repenser l'action publique* »⁴⁵.

Il s'agira, dans cette première partie, d'analyser les principaux éléments de cette nouvelle lecture de l'administration. Elle nous est dévoilée par le discours qui accompagne la réforme et qui participe à sa réalisation par son caractère performatif (Chapitre 1). Mais cette nouvelle lecture est également illustrée par des mesures destinées à moderniser les structures et le fonctionnement de l'administration selon les normes issues du management (Chapitre 2).

⁴² Se profile ici une question à laquelle nous ferons souvent allusion qui est celle du rapport entre la dimension institutionnelle de l'administration, qui renvoie à sa mission - spécifique - de conservation de l'ordre social, et la dimension organisationnelle de l'administration, qui renvoie à l'extension et la banalisation des activités administratives, c'est-à-dire aux missions d'ordre économique et social diverses susceptibles de caractériser toute organisation.

⁴³ AYRAULT Ludovic, « LOLF et droit administratif », *Droit administratif*, n° 2, Février 2007, p. 7-14

⁴⁴ Discours du Premier ministre, *Réunion de lancement de la révision générale des politiques publiques*, 10 juillet 2007 ; Discours du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat du même jour.

⁴⁵ *Idem*

Chapitre 1 : L'administration vue sous le prisme de la RGPP

L'entreprise de réforme de l'administration dont procède la RGPP tend à remettre en cause, du moins à modifier, le modèle traditionnel de la bureaucratie. Ce modèle était pour l'essentiel porté par le droit administratif et reposait sur l'idée d'une particularité de l'Etat et de l'administration par rapport aux autres sphères sociales, ce qui justifiait des moyens d'action et un régime juridique particuliers. Avec le développement des concepts managériaux dans le champ de la gestion publique⁴⁶, ce sont deux postulats constitutifs de la fonction du droit administratif qui sont remis en cause : d'une part, la suprématie du droit administratif comme mode de connaissance de l'administration et par conséquent la légitimité de ses catégories ou de ses principes pour représenter la réalité de l'action administrative ; d'autre part, la pertinence des outils juridiques comme instruments de l'action publique.

La RGPP s'inscrit bien dans cette perspective ; en effet, le discours qui l'accompagne valorise les nouvelles « recettes » managériales comme élément incontournable de la modernisation administrative, au détriment des méthodes traditionnelles, en comptant sur les effets performatifs d'une telle relecture afin de légitimer la réforme en cours (Section 2).

Mais avant de nous intéresser au discours qui sous-tend la RGPP, il apparaît nécessaire de réfléchir à l'émergence d'un nouveau langage, celui de la gestion des entreprises privées, pour penser l'administration, à côté du droit administratif, et d'envisager, d'un point de vue épistémologique, la confrontation entre concepts managériaux et catégories juridiques (Section 1).

⁴⁶ Cette expression est employée ici dans un sens large, celui de gestion propre à l'administration, à la sphère publique, par opposition à la gestion (privée) des entreprises et renvoie à l'idée de régime de puissance publique, tel qu'employé par Vedel dans « Les bases constitutionnelles du droit administratif », *EDCE*, 1954.

Section 1 : Les enjeux de la confrontation entre concepts managériaux et catégories juridiques dans la lecture de l'administration

La RGPP, et la réforme managériale de l'administration qu'elle promeut et met en œuvre, fait appel à des concepts, à des représentations, étrangers à la conception traditionnelle de l'administration. Ce renouvellement terminologique ne consiste pas seulement à adapter le vocabulaire administratif aux évolutions actuelles, mais remet plus profondément en cause, ou jette le doute, sur la spécificité de principe reconnue à la gestion publique. Cette caractéristique était l'une des expressions du « partage public/privé », constitutif de l'Etat en France⁴⁷. Or, le développement à des fins axiologique et praxéologique d'un référentiel issu du monde de l'entreprise doit être explicité (§ 2), afin que l'on puisse s'interroger sur la possibilité de son hybridation avec les catégories traditionnelles du droit administratif (§ 3). Mais il convient, avant tout, de revenir sur celles-ci et d'analyser la consistance de ce droit exorbitant (§ 1).

§ 1. Le paradigme administrativiste

Outil classique et longtemps central de connaissance de l'administration (A), le droit administratif porte les caractéristiques du rôle particulier de l'administration (B), en même temps qu'il en est le reflet (C).

A. Le droit administratif, un savoir longtemps dominant sur l'administration

L'« âge d'or » du droit administratif, que la doctrine situe globalement entre le dernier tiers du dix-neuvième siècle et le début du vingtième, correspond à la période au cours de laquelle se sont constitués les grandes notions et les grands principes du droit administratif, par l'intermédiaire du « *chœur à deux voix* »⁴⁸ de la jurisprudence et de la doctrine administrativistes. Ce moment est également celui de l'édification du modèle bureaucratique de l'administration - cette coïncidence n'étant pas tout-à-fait fortuite. Certes, les racines de l'un comme de l'autre sont beaucoup plus anciennes⁴⁹, comme nous

⁴⁷ Sur cette question, voir CAILLOSSE Jacques, « Droit public-droit privé : sens d'un partage académique », *Actualité juridique de droit administratif*, 1996, p. 955 ; LEGENDRE Pierre, *Jouir du pouvoir. Traité de la bureaucratie patriote*, Editions de Minuit, 1976

⁴⁸ GAZIER François, « Le chœur à deux voix de la doctrine et de la jurisprudence », *EDCE*, 1956, p. 156

⁴⁹ Voir notamment LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'Etat en France*, Paris, Fayard, 1992

l'avons évoqué. Cependant, le développement de l'Etat, et par conséquent de l'appareil administratif et de son activité, a alors été accompagné par celui du droit administratif. Conceptualisant l'action administrative, le droit administratif en est progressivement devenu le langage. Les règles d'organisation et de fonctionnement de l'administration ont en effet été formalisées en termes juridiques, en même temps que l'action de cette dernière empruntait le canal du droit. Cette imprégnation a encore été renforcée sur le plan scientifique, puisque le droit administratif en est presque venu à monopoliser l'exclusivité du discours sur l'administration. En effet, alors qu'au cours du dix-neuvième siècle, le statut de science administrative était revendiqué conjointement par plusieurs disciplines⁵⁰, le développement du contentieux administratif (à la suite du passage à la justice déléguée en 1872), systématisé par le travail de la doctrine, a conduit à ériger le droit administratif, et en particulier ses sources jurisprudentielles⁵¹, au rang de seul savoir légitime sur l'administration⁵². Ainsi, durant une longue période, jusqu'à la remise en cause de cette suprématie dans les années 1960, l'administration a principalement été appréhendée sous le prisme du droit. Réciproquement, le droit administratif « classique » a été profondément imprégné par cette situation en se faisant le porteur des représentations de l'Etat et de l'administration.

B. Le droit administratif classique porteur d'une certaine conception du rôle de l'Etat

Une illustration de cette thèse peut se trouver dans la célèbre indignation de M. Hauriou, dans sa note, également célèbre, sous l'arrêt dit « *Canal de Gignac* »⁵³ : « *On nous change notre Etat* », à l'encontre de la solution rendue par le Tribunal des conflits qui conduisait à qualifier d'établissement public une association syndicale de propriétaires. Cet exemple montre bien le lien étroit entre le droit administratif et une certaine conception de l'Etat, selon laquelle les catégories du droit administratif sont réservées à ce qui peut être qualifié de « *public* », autrement dit ce qui relève de l'intérêt général – voire du politique selon M. Hauriou, par opposition à ce qui serait simplement de l'ordre privé, comme notamment les affaires économiques. Cette conception résulte donc de la frontière symbolique entre

⁵⁰ Sur cette question, voir notamment LANGROD Georges, « La science de l'administration publique en France aux XIX^e et XX^e siècles. Aperçu historique et état actuel », *Revue administrative*, n° 79, janvier-février 1961, p. 5-11 ; n° 80, mars-avril 1961, p. 125-131.

⁵¹ Voir notamment le rôle d'E. Laferrière sur ce point et son ouvrage *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, paru en 1887.

⁵² Sur cette question, CHEVALLIER Jacques, « Le droit administratif, entre science administrative et droit constitutionnel », *Le droit administratif en mutation*, CURAPP, 1993, p. 11-40

⁵³ Trib. confl., 9 décembre 1899, *Canal de Gignac*, S. 1900, 3, p. 49, note Maurice Hauriou

sphère publique et sphère privée, et le droit administratif a pour fonction de lui donner corps en formulant les caractéristiques du « *public* » et en entretenant la suprématie de celui-ci sur le reste de la société. J. Caillosse⁵⁴ écrit ainsi que « *l'opposition droit public/droit privé sera pour l'Etat une procédure de rangement symbolique utilisable comme réserve de légitimation* » ; il cite P. Legendre, qui énonce que « *du côté du droit public, on range les choses sublimes, les buts sociaux les plus nobles, la fonction de désintéressement, ce que sommairement les juristes décorent parfois du nom d'intérêt général* » ; il ajoute enfin : « *tandis que du côté du droit privé se règlent les rapports sociaux les moins purs. Tout ce dont l'Etat se décharge : l'argent et le sexe, le droit privé le gère* ». Le droit administratif a donc pour fonction de retenir, ou de soustraire, de la logique marchande, qui est la règle dans la sphère privée, certaines activités qui, de par leur spécificité, ne peuvent être dans le commerce, mais appellent au contraire un régime particulier.

Cette dichotomie fondamentale est retranscrite dans le droit administratif, à travers son caractère exorbitant. Cette spécificité du droit administratif par rapport au « droit commun » résulte d'abord de son mode de production⁵⁵ (prégnance des sources jurisprudentielles et du Conseil d'Etat, dans un rôle à la fois prétorien et doctrinal ; travail d'interprétation et de systématisation de la doctrine visant à faire de ces règles éparses un ensemble cohérent et stable) ; mais l'exorbitance du droit administratif se manifeste surtout substantiellement par le régime appliqué à l'administration, c'est-à-dire par les privilèges ou les sujétions qui lui sont reconnus. En effet, la jurisprudence a progressivement dégagé de nombreuses règles qui se distinguent de celles régissant les rapports au sein de la société civile. Certaines organisent des facilités pour les pouvoirs publics : il s'agit par exemple des prérogatives de puissance publique (notamment celles de l'action unilatérale, de l'exécution provisionnelle, de l'exécution forcée), ou encore de la théorie du « fait du prince », etc. Pour être mises en œuvre en toute légalité, ces différentes prérogatives spéciales doivent toujours être justifiées par l'intérêt général (but poursuivi mais aussi circonstances dans lesquelles elles interviennent) et proportionnées. Inversement, l'intérêt général impose certaines obligations à l'administration, comme les « principes du service public », l'inaliénabilité du domaine public, les devoirs des fonctionnaires, etc. Avec le développement de l'Etat de droit, le droit administratif s'est progressivement affirmé comme un instrument de protection des droits des individus face à la puissance publique,

⁵⁴ CAILLOSSE Jacques, *art. préc.*

⁵⁵ CHEVALLIER Jacques, « Le droit administratif, entre science administrative et droit constitutionnel »,

renforçant ainsi les contraintes, notamment procédurales, imposées à l'administration, en particulier au travers des principes généraux du droit découverts par le juge administratif.

C. La recherche du critère du droit administratif comme fondement de l'action administrative

Les catégories essentielles du droit administratif : intérêt général, service public, puissance publique - on pourrait parler de triptyque fondamental – sont profondément engagées dans la question de l'action administrative. On peut considérer qu'elles en constituent à elles trois la synthèse, dans la mesure où l'action de l'administration est une activité d'intérêt général, réalisée par le service public, au moyen de la puissance publique. On comprend donc pourquoi le critère du droit administratif a fait l'objet de tant de controverses⁵⁶, dans la mesure où cette discussion relève d'une interrogation plus fondamentale sur la place et le rôle de l'administration⁵⁷. Ainsi, à travers une interrogation sur le fondement pertinent du droit administratif, c'est-à-dire la notion qui permettrait d'expliquer toutes les solutions du droit positif⁵⁸, ou encore de « *construire le droit administratif autour d'une idée fondamentale ou au moins dominante* »⁵⁹, c'est toute la légitimité de l'action publique, et du rôle de l'Etat qui est en jeu⁶⁰.

Ceci nous amène aux évolutions du droit administratif, qui ont nécessairement accompagné celles du rôle de l'Etat. Or, les nécessités de la guerre (première et seconde guerres mondiales) puis celles de la reconstruction, ont conduit à transformer en profondeur l'action de ce dernier. Dès l'entre-deux guerres, et plus encore après 1945, celui-ci a été amené à intervenir considérablement dans le domaine économique et social afin de sauvegarder l'intérêt général, du moins tel qu'il était alors entendu par les personnes autorisées à s'exprimer au nom de l'Etat. Face à la carence de l'initiative privée pour répondre aux besoins d'une société menacée par le péril militaire, les difficultés économiques, l'Etat a donc pris un rôle économique et social, qui dépassait le cadre des

art. cit., p. 21 et s.

⁵⁶ Voir à cet égard, notamment, les discussions entre M. Hauriou et L. Duguit ; entre G. Vedel et C. Eisenmann ; entre R. Chapus et P. Amselek. Plus récemment, les tensions, à propos du service public et de la fonction publique, entre le droit communautaire, tendant à limiter le champ du droit administratif aux activités de puissance publique, et le droit interne, ayant une conception plus large.

⁵⁷ Par exemple, R. Chapus défend le critère du service public pour fonder le droit administratif dans la mesure où il considère que celui-ci doit rendre compte des finalités poursuivies par l'administration (et non seulement des moyens employés par elle : critère de la puissance publique) in CHAPUS René, « Le service public et la puissance publique », *Revue de droit public*, mars-avril 1968, p. 260

⁵⁸ *Ibid.*, p. 236

⁵⁹ De LAUBADERE André, *Traité élémentaire de droit administratif*, t. I, 4ème édition, 1967, p. 38

missions assignées à l'Etat libéral, envisagé essentiellement comme une puissance tutélaire. Cette évolution s'est accompagnée du développement du courant keynésien au sein de l'action publique, poursuivant l'idée selon laquelle les crises économiques ne peuvent être surmontées que par la relance de la demande, fonction que seul l'Etat paraît capable d'exercer. Intervenant de plus en plus dans la vie sociale (et dépassant la sphère publique délimitant le périmètre institutionnel correspondant aux missions de stabilisation et de sécurisation⁶¹), l'Etat est donc devenu une organisation. Ce nouveau rôle s'est indexé sur sa mission originelle en reprenant ses modalités d'action, la gestion publique, à l'exception de la catégorie nouvelle de service public à caractère industriel et commercial. Le développement de l'Etat-providence a néanmoins conduit à faire passer au second plan le caractère institutionnel de l'Etat, alors qu'il s'inscrivait dans ses structures (organisation bureaucratique, centralisée, etc.) et ses cadres de pensée (partage public/privé, mythe de l'intérêt général ; c'est d'ailleurs à cette époque que s'affirme le critère du service public même si ce dernier sera vite dépassé par l'extension dont il fait l'objet).

Ensuite, le mouvement de reflux de l'Etat providence, sous l'effet de plusieurs facteurs (fin de la période de croissance, changement de paradigme économique, mondialisation, construction européenne) bouleverse une nouvelle fois la conception du rôle de l'Etat et de l'action administrative. C'est alors que le thème de la « *crise du droit administratif* » a fait son apparition dans la doctrine, tandis que le droit administratif, déjà concurrencé par d'autres disciplines, notamment par la sociologie, au sein de la science administrative, a vu sa place réévaluée. Son statut de savoir légitime sur l'administration a fait l'objet de contestations, visant en particulier l'approche réputée excessivement formaliste et normativiste de ce dernier, accusée d'être inadéquate pour décrire la réalité des institutions et des mécanismes administratifs, et conservatrice. Cette évolution du champ de la science administrative est visible au travers de l'emploi de termes comme « *politiques publiques* » ou « *action publique* » pour désigner l'action de l'administration. Ces expressions sont en effet issues de branches relativement nouvelles en science politique (analyse des politiques publiques) et en sociologie politique, et illustrent la prise en considération de nouveaux phénomènes dans l'analyse de l'administration, répondant aux données nouvelles auxquelles elle est confrontée⁶² (notamment le développement des « réseaux » et de la

⁶⁰ LAUFER Romain, PARADEISE Catherine, *Le prince bureaucrate*, Flammarion, 1981

⁶¹ Sur cette question, voir notamment l'ouvrage *L'institution. Passé et devenir d'une catégorie juridique*, sous la direction de J.-P. BRAS, L'Harmattan, 2008, et notamment la contribution de G. QUINTANE, « La désinstitutionnalisation de l'administration », p. 175-204 ; voir également les ouvrages de P. LEGENDRE.

⁶² CHEVALLIER Jacques, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », in *Etudes en l'honneur de G. Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 268-292

« gouvernance », illustrant le fait que l'action publique est désormais considérée comme « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, qui ne sont pas tous étatiques, ni même publics, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* »⁶³).

Mais malgré ces mutations, la logique et les principes évoqués précédemment demeurent un cadre structurant des rapports entre droit administratif et administration, au moins à la manière d'un « *sédiment* »⁶⁴ sur lequel viendraient s'ajouter d'autres constructions.

On peut appréhender ainsi les nouveaux concepts introduits dans la gestion publique. Il est nécessaire d'en faire un inventaire (non exhaustif), pour tenter de déterminer leur consistance et leurs implications.

§ 2. Le paradigme managérial

L'action publique a de plus en plus recours à des concepts issus de la gestion des entreprises privées. La RGPP ne fait que banaliser ce phénomène en en faisant des lieux communs du discours sur la modernisation administrative. L'emploi d'une telle terminologie est significative ; elle révèle une évolution des cadres de pensée de l'administration, laquelle se traduit par une transformation de ses modes d'action. Le référentiel qui s'impose progressivement, au prix, certes, d'une certaine hybridation avec le référentiel juridique, est celui de la rationalité managériale⁶⁵, entendue comme le corpus cognitif et normatif relatif à la gestion des entreprises privées.

Avant d'étudier comment la RGPP entreprend cette « révolution », ou du moins tente d'y parvenir, il nous est apparu nécessaire de faire brièvement le point sur les postulats sous-jacents à une telle doctrine (A). Nous esquisserons ensuite les bases d'une analyse critique sur la manière dont la RGPP manipule ces concepts (B).

A. Orientation générale et concepts de la doctrine managériale

La doctrine managériale s'inscrit dans le paradigme économique néo-classique, apparu à la

⁶³ COMMAILLE Jacques, JOBERT Bruno, « La régulation politique : l'émergence d'un nouveau régime de connaissance », in *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ, 1999, cité par QUINTANE Guy, « La désinstitutionnalisation de l'administration », in *L'institution. Passé et devenir d'une catégorie juridique*, BRAS Jean-Pierre (dir.), L'Harmattan, 2008.

⁶⁴ LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'Etat en France, op. cit.*, p. 73

⁶⁵ CHEVALLIER Jacques, « Management public et droit », art. préc.

fin du dix-neuvième siècle avec les transformations opérées par la seconde vague de la révolution industrielle. Le paradigme néo-classique substitue au travail – considéré par les classiques comme la source de la valeur d'échange dans le domaine économique – le rapport entre l'offre et la demande, comme déterminant de la production de valeur. Ce changement conduit à étendre considérablement la rationalité économique, au-delà du domaine qui lui avait été assigné – celui des biens et services reproductibles – en partant du principe que tout est susceptible d'échange. Une telle conception contribue donc à dissoudre les limites de la sphère économique, désormais susceptible de recouvrir la société dans son ensemble, et d'intégrer au modèle de la régulation par le marché, des activités qui en étaient traditionnellement exclues, comme les ressources rares ou les missions régaliennes de l'Etat, lesquelles peuvent être déléguées à l'initiative privée. Le paradigme néo-classique, prolongé en matière politique par le néo-libéralisme, participe donc à désinvestir l'action publique de sa spécificité, en postulant une équivalence généralisée. Ce déplacement de la science économique est synchrone avec l'extension de l'action administrative. Ces deux mouvements, en apparence contraires, se rejoignent dans une commune banalisation du rôle de l'Etat, appréhendé seulement en termes organisationnels. La doctrine managériale contemporaine est porteuse de cette vision des choses dans la mesure où, si elle appelle à la réduction du champ de la gestion publique, elle est loin de réhabiliter la fonction institutionnelle de l'administration mais au contraire déploie le modèle de l'entreprise, référence d'une meilleure gestion.

Ce modèle de l'entreprise, ou plus exactement de sa gestion, est lié à la science des organisations. Il trouve son origine dans les doctrines d'organisation moderne du travail, développées pendant l'entre-deux-guerres aux Etats-Unis, mais aussi en France, avec le « fayolisme », qui visent à mettre en œuvre une rationalisation des différentes fonctions dans l'organisation afin d'augmenter son efficacité et sa rentabilité. A partir de 1945, les sciences de gestion ont évolué vers une appréhension essentiellement économique et financière de l'entreprise, favorisée par le contexte d'intensification capitaliste. C'est à cette époque qu'est développé le « *contrôle de gestion* », dont l'objectif principal est la maîtrise des coûts de l'entreprise par l'intermédiaire d'un système d'allocation des ressources. Le fonctionnement de ce dispositif se présente ainsi : il s'agit, à partir de l'analyse des informations comptables d'orienter les flux financiers vers les activités les plus rentables. La gestion de l'entreprise est ainsi dirigée depuis le sommet, par des instances de direction « omniscientes », selon une logique top-down. La mise en œuvre d'un tel dispositif a bénéficié du contexte de l'époque, globalement favorable en raison de

la croissance économique et de la relative stabilité de l'environnement.

Cependant, les évolutions survenues à partir des années 1970 – notamment la période de « stagflation » ayant suivi les crises pétrolières, le développement de la mondialisation, l'accélération des innovations technologiques, en d'autres termes la complexification du monde et donc de l'environnement de l'entreprise – ont changé la donne. Le système d'allocation des ressources est devenu insuffisant, notamment du fait des transformations opérées dans l'activité de l'entreprise. Alors qu'auparavant, les coûts de production (c'est-à-dire les dépenses engagées pour produire un produit ou une prestation) constituaient l'essentiel du coût de revient (dépense totale), d'autres dépenses ont pris une importance considérable. Il s'agit des fonctions dites « *support* », c'est-à-dire les fonctions, non directement opérationnelles mais néanmoins indispensables à l'organisation pour réaliser son activité principale (de production). Or, dans un contexte de concurrence démultipliée par l'ouverture des marchés, la logique d'innovation (fonction de recherche-développement) et de différenciation (fonctions de marketing, de communication) impose d'investir dans de telles fonctions, car elles valorisent l'activité de l'entreprise. La prise en considération de ces activités transversales (intervenant à chaque étape de la chaîne de production) à côté de l'approche traditionnelle, verticale, par produits, a conduit à la révision du contrôle de gestion et à l'introduction du pilotage.

Ce modèle vise à analyser l'essentiel des activités de l'entreprise afin d'identifier les mécanismes producteurs de valeur. Il se différencie ainsi de l'approche précédente, focalisée essentiellement sur les coûts. En outre, il constitue un élargissement et un approfondissement de la méthode du contrôle de gestion dans la mesure où il permet d'indexer à l'approche traditionnelle par produits une analyse des coûts indirects nés des activités supports mobilisées par la production. En d'autres termes, il s'agit d'étudier les modalités opérationnelles de l'organisation (ses différentes activités) par l'intermédiaire d'indicateurs ; d'identifier leurs coûts ; et de voir comment ces dépenses sont consommées par les produits. Le pilotage permet donc de repenser de manière globale le fonctionnement de l'entreprise, en s'interrogeant sur le rapport « *coût-valeur* », qui peut-être résumé de façon simple par la question suivante : « est-ce que les dépenses considérées (les activités) produisent de la valeur ? ».

C'est dans cette perspective que la notion de performance a fait son apparition dans le vocabulaire gestionnaire. Elle traduit ce changement de logique puisqu'elle met l'accent sur le « *couple valeur-coût* »⁶⁶ de l'entreprise, c'est-à-dire le rapport entre les ressources

⁶⁶ LORINO Philippe, *Méthodes et pratiques de la performance*, Editions d'organisation, 2003, p. 18

consommées pour réaliser une activité, et la valeur accordée à celle-ci, sanctionnée par le marché. Cette dernière remarque nous amène à préciser le rôle de la stratégie, essentiel dans le paradigme du pilotage. La valeur dont il est question est en effet toujours en devenir ; elle n'est pas réalisée immédiatement au moment de la production, mais est consubstantielle au rapport marchand et est objectivée postérieurement par le marché. L'entreprise doit donc être pilotée afin d'anticiper la formation de valeur. La stratégie consiste à définir les grandes orientations de l'entreprise (les objectifs stratégiques) en fonction des évolutions présumées de l'environnement, des besoins des clients, et des attentes des actionnaires. Elle fait donc le lien entre le présent et l'avenir, entre l'entreprise et son environnement.

Intervient ensuite la fonction de pilotage en tant que telle. Elle permet de connecter la dimension stratégique et la dimension opérationnelle, d'une part, en déclinant les objectifs stratégiques en règles d'action opérationnelles (qui vont permettre d'organiser la gestion des différentes activités) ; d'autre part, en organisant un « *retour d'expérience* »⁶⁷, qui vise à « *capitaliser les résultats et les enseignements de l'action pour enrichir la réflexion sur les objectifs* »⁶⁸. Le pilotage s'appuie notamment sur la mise en place d'une superstructure informationnelle, permettant d'identifier les causes agissantes sur lesquelles intervenir pour réaliser les résultats visés (les objectifs stratégiques) et de rechercher les causes des erreurs et des échecs constatés afin de mieux comprendre les ressorts de l'action et de la performance⁶⁹. Cette démarche analytique se focalise donc sur les activités de l'entreprise, en interaction avec son environnement, et vise à créer les conditions de leur adaptation. Cette connaissance repose principalement sur des indicateurs, qui renseignent sur la réalité des modes opérationnels (et pas seulement sur la situation financière de l'entreprise), et servent de support à la définition des objectifs, dont la réalisation peut être mesurée en fonction de l'évolution de l'information apportée par l'indicateur⁷⁰. Enfin, l'évaluation est l'opération qui permet de mesurer le rapport, ou l'écart, entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, afin d'opérer des ajustements.

Ces différentes notions : stratégie, pilotage, performance, fonctions support, valeur, objectifs stratégiques, indicateurs, évaluation, etc., font désormais partie du langage de l'action publique. Comment sont-elles retranscrites dans ce discours ?

⁶⁷ LORINO Philippe, *op. cit.*, p. 22

⁶⁸ *Idem*

⁶⁹ *Ibid.*, p. 25-26

⁷⁰ BURLAUD Alain, EGLEM Jean-Yves, MYKITA Patrick, *Dictionnaire de gestion : comptabilité, finance,*

B. Les obstacles théoriques à l'intégration du modèle managérial dans l'action publique

Alors que l'appréhension du phénomène administratif a évolué du point de vue scientifique, contribuant à la reconnaissance de « l'action publique » comme objet d'analyse, des exigences nouvelles sont apparues dans le discours politique et juridique relatif à l'action des pouvoirs publics. En particulier, la légitimité de cette dernière n'est plus limitée à la seule démonstration de sa régularité (au sein de l'ordre juridique), qui correspondait à la vision classique de l'Etat libéral, confortée par l'affirmation de l'Etat de droit, mais elle doit désormais faire la preuve de son efficacité, appréhendée selon des considérations extra-juridiques relatives aux effets produits par les politiques publiques, ou encore à leur impact sur l'environnement social sur lequel elles interviennent. Plus précisément, il s'est opéré un renversement dans l'appréhension de l'action administrative. La légitimité de celle-ci était auparavant considérée par principe, grâce au cadre normatif établi par le droit administratif, protecteur des libertés individuelles, en vertu de la finalité poursuivie par elle : l'intérêt général. Celle-ci ne pouvait alors être contestée que par la démonstration de son irrégularité, dont les motifs se confondent avec les moyens d'illégalité disponibles devant le juge administratif, et qui reviennent tous plus ou moins à faire état d'une distorsion entre l'intérêt général et l'action litigieuse. En définitive, cette situation conduisait à interpréter l'intérêt général - notion au contenu éminemment politique - d'après les catégories et les dispositifs prévus par le droit. Avec le développement de l'action administrative dans le domaine économique et social (cf. supra), les finalités poursuivies par l'administration sont devenues plus concrètes. Certes, il s'agit toujours de l'intérêt général, mais celui-ci recouvre désormais des expressions fort diversifiées et surtout pragmatiques : il s'agit de répondre à différents besoins, de résoudre des problèmes. L'action administrative se manifeste alors par des mesures ou des « politiques publiques », dont les avantages et les inconvénients peuvent être mis en balance⁷¹. De même, elle doit produire des effets, lesquels doivent pouvoir être mesurés. Dans cette perspective, l'action publique est sommée, à force de modernisation administrative, de développer sa performance grâce à l'introduction de procédés issus de la gestion privée. Les différentes réformes ont ainsi jeté les bases d'une organisation permettant de mettre en place l'exercice d'une fonction stratégique et un pilotage par

contrôle, Foucher, 1995, p. 216

⁷¹ Voir notamment CE, Ass., 28 mai 1971, *Ministre de l'équipement et du logement c. Fédération de défense des personnes concernées par le projet actuellement dénommé Ville Nouvelle Est*, *Revue administrative*, 1971, p. 422, concl. G. Braibant

objectifs. La LOLF, en particulier, a bouleversé le système budgétaire de l'Etat en le faisant passer d'une « logique de moyens » à une « logique de résultats ». Cette évolution n'est pas sans rappeler le passage, dans la gestion privée, d'un système d'allocation des ressources fondé exclusivement sur les coûts, à celui du pilotage, centré sur les activités et visant à augmenter la performance de l'entreprise. Cette intuition est confirmée par les différents outils instaurés par la LOLF, ainsi que les présente la brochure relative à la mise en place de cette réforme intitulée « La démarche de performance... »⁷². Sans s'inscrire exactement dans l'architecture dessinée par la LOLF, la RGPP reprend les mêmes orientations. Elle fait ainsi siens les termes de stratégie, de pilotage, d'objectifs, d'indicateurs, de performance, de transversalité, etc. Ces références explicites à la doctrine managériale ne vont pourtant pas de soi et méritent au contraire d'être interrogées. La question qui se pose est la suivante : en intégrant le vocabulaire des sciences de gestion la RGPP reprend-elle pour autant les énoncés théoriques développés par cette doctrine et notamment ceux relatifs à leur définition et à leurs conditions de validité ? Autrement dit, emploie-t-elle ces concepts dans le même sens et quelles sont les conditions nécessaires à une utilisation conforme ?

Tout d'abord, se pose la question de la valeur, et par extension, de la stratégie. Cette notion est essentielle dans le paradigme managérial, centré sur la production de valeur. Or, si celle-ci est relativement aisée dans le cadre de l'entreprise, elle paraît plus délicate dans le cadre de l'action publique. En effet, quelle est la valeur qui doit être optimisée par la gestion publique ? A quoi sert la performance qui constitue désormais l'un de ses objectifs principaux ? Comment mesurer le rapport coût-valeur qui en est l'enjeu ? La RGPP élude de telles questions, et ne fait d'ailleurs que très rarement référence à la notion de « valeur », et encore toujours au pluriel (voir infra sur la question des « valeurs » du service public). Certes, elle présente les objectifs de la réforme : il s'agit de « maîtriser » les finances publiques et d'améliorer le service public. Ces objectifs renvoient bien sûr à l'intérêt général ou à l'utilité sociale, que l'on peut considérer comme la « valeur » produite par l'action publique. Mais le problème reste entier ; comment mesurer l'intérêt général ? Par quels indicateurs ? Ces questions épineuses dévoilent le fond du problème : alors que le modèle managérial peut être pertinent pour gérer une organisation, il n'est en revanche d'aucune utilité pour traiter la dimension institutionnelle de l'action publique. Or, l'intérêt général qui guide et distingue la gestion publique est bien de ce ressort. En

⁷² *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finance du 1^{er} août 2001*, La Documentation française, 2004

revanche, l'appréhender selon des considérations gestionnaires risque fort de mener à une aporie.

Par ailleurs, même en appréhendant l'administration en termes organisationnels, la comparaison rapide des mécanismes de production de valeur dans l'entreprise et dans l'administration dévoile la difficulté théorique à calquer le modèle managérial sur la gestion de l'action publique. Dans la gestion privée, la concrétisation de la valeur se fait dans la transaction, de manière exogène, dans le rapport au marché. On parle ainsi d'objectivation. L'entreprise s'intéresse peu, en revanche, à l'environnement dans son ensemble car son objectif est d'internaliser les bénéfices de son action ; à court-terme par les dividendes et à long terme par la stratégie. Les bénéfices, les internalités, sont mesurables sur les différents plans. La situation est différente en matière de gestion publique. Dans la mesure où la finalité de l'action administrative est l'intérêt général, même dans la sphère économique et sociale, c'est ici l'environnement externe qui conditionne l'évaluation de l'action. Dès lors, les bénéfices attendus constituent des externalités, qui sont difficilement « concrétisables » et « objectivables ». Les bénéfices sont donc difficilement mesurables – le rapport coût-valeur est incertain – et par voie d'induction, les objectifs sont difficiles à formuler en dehors d'une logique de réduction des coûts.

La RGPP se heurte à une difficulté réelle que l'insuffisance de la réflexion conceptuelle a eu tendance à accroître. Cette situation ne pourra être dépassée que par une adaptation de ces dispositifs à la spécificité de l'action publique, et donc par une réflexion sur sa double dimension institutionnelle et organisationnelle.

Ces quelques remarques font donc peser des incertitudes sur l'utilisation des concepts managériaux par la RGPP. Comme on l'a vu, le recours au paradigme gestionnaire tend à disqualifier la fonction institutionnelle de l'administration. D'autre part, faute de pouvoir vraiment adopter la démarche de performance initiée au sein de l'entreprise privée, l'utilisation de procédés en apparence identiques, ne va pas nécessairement, contrairement aux attentes, renforcer la dimension organisationnelle. Prenons pour exemple le pilotage, terme désormais incontournable du langage administratif. Il est le plus souvent associé à certaines fonctions ou à certaines structures. Bien qu'il évoque une action intuitivement comprise par tous, il renvoie concrètement à des tâches spécifiques à chaque occurrence, ou bien à une notion vague relative aux fonctions de direction, d'impulsion, de coordination. Ainsi, il ne semble pas possible d'identifier l'activité de pilotage qui devrait désormais structurer l'action publique, tant ses acceptions varient selon leur contexte. En

effet, et pour ne citer que des exemples issus de la RGPP, le rôle de pilotage exercé par le niveau régional des services déconcentrés de l'Etat renvoie-il à la même activité que le pilotage exercé le CMPP ? Il ne semble pas possible de répondre à cette question. En tout cas, le pilotage de l'action publique ne semble pas reprendre complètement la dynamique formulée par le modèle managérial ; au contraire, il semble plutôt s'inscrire dans une gestion relativement verticale des activités, ainsi que l'opposition avec la fonction de « mise en œuvre » le laisse accroire.

Cette conception verticale du pilotage recouvre l'organisation pyramidale traditionnelle de l'administration ; cette coïncidence rejoint la vision désormais convenue d'un droit administratif source d'inertie et de blocage, qui facilite le travail de « modernisation », même si la comparaison des usages faits par la RGPP des concepts managériaux avec leurs originaux issus de la gestion privée incite à interpréter de manière nuancée la portée des transformations dont ils paraissent annonciateurs. Plus qu'une révolution – la gestion publique n'étant qu'incomplètement repensée sur le modèle de l'entreprise – ce nouveau langage contribue à légitimer la RGPP dont il se fait en quelque sorte l'idéologie. Nous allons maintenant analyser comment s'exerce cette démarche.

Section 2 : Le discours de communication de la RGPP : disqualification du modèle ancien et valorisation du changement

Comme la plupart des politiques publiques, la RGPP est accompagnée d'une communication dont l'objectif est de promouvoir les actions mises en œuvre en expliquant aux destinataires les raisons d'être de la démarche, ses procédés, et éventuellement, ses résultats. S'agissant de la RGPP, du fait de sa nature même et de l'ampleur de son domaine d'intervention, le discours qui l'accompagne est particulièrement prolixe, à tel point qu'on peut le confondre parfois avec le contenu même de la réforme. Il est donc d'un grand intérêt pour l'observateur car il constitue une manifestation des principes qui sous-tendent la RGPP et est révélateur de la manière dont celle-ci opère pour moderniser l'administration. Précisons que notre intention n'est pas d'opposer « discours » et « réalité » dans la mesure où les deux sont imbriqués, mais plutôt de montrer comment le discours de la RGPP participe au répertoire de la réforme et contribue donc à informer et à transformer l'action publique. De même, lorsque nous étudierons plus précisément, dans le chapitre suivant, les grands axes développés par la RGPP, nous nous reporterons toujours à leur dimension idéologique. En clair, le discours produit des effets de réalité et les

réalisations deviennent un argument du discours ; dans les deux mouvements se joue la dévalorisation du droit administratif.

On analysera donc dans les développements suivants comment ce discours travaille à justifier la réforme, tant dans son principe que dans son accomplissement, et de montrer en quoi cette entreprise engage, en le disqualifiant par avance, le droit administratif. Il apparaît ainsi que la valorisation de l'existence de la RGPP est indissociable de la disqualification du modèle administratif actuel (§ 1). Dans un autre mouvement, le discours qui accompagne la RGPP tend à occulter la « rugosité » du réel administratif en se faisant l'adjuvant d'un changement volontariste (§2).

§ 1. Une entreprise de légitimation

Elle est conduite selon deux orientations : la discréditation de l'« ancienne » administration bureaucratique (A) ; la mise en avant de la nécessité du changement (B).

A. La discréditation d'une administration obsolète

La façon dont le discours de légitimation juge l'administration révèle une certaine dynamique. Il présente la réforme sous le signe de l'évidence et de la nécessité en dénonçant les travers d'une administration obsolète. Mais ce jugement négatif n'est pas dénué d'a priori. Au contraire, il témoigne de l'impératif modernisateur qui imprègne les tenants de la réforme administrative, lequel informe l'appréciation portée sur l'administration. La conversion à l'idéologie managériale dicte des cadres spécifiques pour penser l'administration. Ainsi, les critiques formulées à l'encontre de celle-ci sont exactement l'envers des préceptes qui guident la RGPP.

Par ailleurs, alors que certaines critiques sont explicites, d'autres résonnent en creux à travers les objectifs poursuivis par la RGPP ; ce sont ces dernières qui rendent le mieux compte du changement de paradigme pour apprécier l'administration.

1) Les critiques directes ou explicites

Ce sont les marques bureaucratiques de l'administration qui font l'objet de reproches. Tout d'abord, ce discours critique l'organisation de l'administration : celle-ci serait trop éclatée ; trop de structures se superposeraient les unes aux autres, sans raison d'être, entraînant des

difficultés de coordination, lesquelles seraient préjudiciables à la cohérence et à la lisibilité de l'action publique⁷³. Le constat dressé par le premier ministre dans son discours de lancement de la RGPP⁷⁴ est sans appel : « *ce mille-feuilles administratif conduit à rendre nombre de politiques publiques à la fois coûteuses, inadaptées, parfois obsolètes voire contre-productives* ». Par ailleurs, le système hiérarchique est lui aussi visé : il est source de rigidité, de complexité, de cloisonnement, et surtout d'inefficacité. L'aspect pyramidal de l'organisation administrative est l'un des traits les plus saillants de son obsolescence, car emblématique de la bureaucratie, et prétendu inadapté aux réalités contemporaines de l'action publique (pluralité d'acteurs participant aux processus de décision et de mise en œuvre, impliquant un minimum concertation, de « *dialogue* », d' « *échange* », et nécessitant davantage de transversalité⁷⁵).

Ensuite, les moyens de fonctionnement – on pourrait dire les ressources – de l'administration sont également contestés ; la fonction publique, en particulier, est organisée de façon trop rigide et coûteuse.

Enfin, c'est l'image même de l'administration qu'il convient de changer, afin d'améliorer la relation avec les administrés. Il faut donc rendre l'administration moins impersonnelle, moins hautaine⁷⁶, etc. Le discours s'inscrit ici clairement dans les thématiques chères au management, lequel accorde une grande importance à la dimension « *humaine* » et vise à développer les relations interpersonnelles au sein de l'organisation. Ainsi peut s'interpréter le leitmotiv du « *dialogue* », employé de manière polysémique dans le discours de la RGPP, et toujours opposé aux travers presque caricaturaux de la bureaucratie (formalisme, caractère impersonnel des agents, etc.).

De tous ces éléments ressort la présentation d'une administration inadaptée à « *l'Etat du XXIe siècle* » qu'il s'agit de construire avec la RGPP⁷⁷, lequel n'est plus cette figure autoritaire et transcendante, mais au contraire un partenaire. Sans préjuger du bienfondé de ce constat, l'intensité des critiques est décalée par rapport à la recherche des causes et à la formulation des solutions.

⁷³ Site RGPP, Rubrique « La méthode », *préc.*

⁷⁴ Discours du Premier ministre, « Le lancement... », *préc.*

⁷⁵ Discours du Premier ministre François Fillon, « La réforme de l'administration territoriale de l'Etat : l'Etat en mouvement », La Défense, Lundi 16 novembre 2009

⁷⁶ Dans le même discours, l'administration est comparée à « *une forteresse distante, inaccessible* ».

⁷⁷ Discours du Premier ministre, « Le lancement... », *préc.*

2) *La disqualification en creux de l'administration*

La nouvelle manière d'appréhender cette organisation qu'est l'administration et ce qu'elle devrait être, se manifeste aussi dans les critiques qui lui sont adressées en creux, à travers les objectifs poursuivis par la RGPP. Ils consistent principalement à améliorer l'efficacité et la performance de l'administration. Comme on l'a vu précédemment, il est légitime, et utile, de se demander ce que signifie l'application de ces notions à l'administration. Ici, on constate qu'en tout état de cause, c'est parce que ces préceptes sont devenus des références pour l'action publique que l'administration constituée à partir de l'ancien paradigme est forcément jugée inefficace, etc. Il ne s'agit pas d'examiner la réalité, ou la véracité, de ces jugements, mais simplement de mettre en lumière le fait que, pour justifier une réforme visant à « *mettre au cœur de la réforme administrative la notion de performance* »⁷⁸, il faut, premièrement, considérer que la performance est une valeur (au sens moral du terme) et un objectif souhaitable pour l'administration - c'est le point de vue de l'idéologie managériale ; deuxièmement, convaincre que l'action publique manque jusqu'à présent de performance. Cette logique se tient, voire s'entretient, afin de légitimer la RGPP, présentée comme une force motrice.

C'est l'insistance et la fréquence de ces thématiques qui nous laissent penser qu'un tel procédé est à l'œuvre. D'autant plus que l'accent porté sur les dysfonctionnements actuels permet de conforter la croyance en la nécessité du changement porté par toute réforme, et particulièrement par la RGPP.

B. Les arguments du changement

Le discours de légitimation de la RGPP repose également sur la mise en avant du changement, présenté comme relevant de la nécessité (en ce qui concerne le principe de la réforme ; s'agissant de la question des résultats, voir § 2). Cette réforme apparaît en effet comme un impératif. Plusieurs arguments appuient cette présentation ; ils se confondent avec les différentes motivations exprimées par la RGPP : les raisons financières, l'amélioration du service public, la modernisation de la fonction publique. Ils sont alors déclinés de manière ambiguë. D'autres arguments sont en revanche beaucoup plus tranchés, et font figure d'arguments d'autorité.

⁷⁸ Rapport d'étape du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat réalisé à l'occasion du cinquième CMPP, Note de synthèse,

1) L'ambiguïté d'une justification par les objectifs

Tout d'abord, et surtout dans les premiers temps de la RGPP, se trouvent des raisons financières⁷⁹. Plusieurs facteurs se sont conjugués : l'état préoccupant des finances publiques, du déficit et de la dette, dénoncé par des rapports récents et notamment par celui de M. Pébereau⁸⁰ ; le contexte international avec l'exigence de compétitivité instaurée par la mondialisation, les pressions communautaires en faveur de la rigueur monétaire ; la crise de 2008 (bien qu'elle ait émergé après le lancement de la RGPP) ; enfin, l'idéologie libérale, favorable à un retrait de l'Etat. L'ensemble de ces éléments conduit à chercher à limiter les dépenses publiques, et c'est bien l'objet de la RGPP. Cet objectif, bien qu'il concerne la nation toute entière et apparaisse véritablement crucial⁸¹ - le discours de la RGPP insiste à cet égard sur la gravité de la situation et l'urgence à rétablir les finances publiques⁸² - n'est pas très populaire, en raison des moyens envisagés pour l'atteindre⁸³. Il est alors souvent présenté selon la formule « *mieux utiliser l'argent public* »⁸⁴, visant à sensibiliser le contribuable. Le soutien des fonctionnaires est également recherché en leur promettant des bénéfices tirés des mesures mises en œuvre par la RGPP, notamment à travers le reversement de la moitié des économies réalisées grâce à la règle du non-remplacement. En définitive, la nécessité financière est un argument délicat à manipuler, ce qui explique que d'autres objectifs aient progressivement été plus développés.

Ainsi, la qualité - au sens large - du service public, est systématiquement mise en avant. Elle fait office de contrepoids ou de contrepartie à l'objectif de réduction des dépenses⁸⁵ et

http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/5eCMPP_mars2011/5CMPP_global.pdf

⁷⁹ Par la suite, le caractère essentiellement financier de la RGPP a été critiqué comme ayant pour seule finalité de réaliser des économies, ce qui a probablement amené les responsables de cette politique à mettre l'accent sur les autres objectifs de la réforme. Voir sur cette critique, TIMSIT Gérard, « La réforme de l'Etat. Le choix de la focale », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 175-186

⁸⁰ PEBEREAU Michel, *Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre fonction publique et de notre cohésion sociale*, La Documentation française, 2005

⁸¹ Le Premier ministre énonce ainsi dans son discours de lancement : « *derrière la modernisation de l'Etat, il y a la cohésion sociale, il y a la compétitivité du pays, il y a l'aménagement du territoire, il y a la fierté nationale* ».

⁸² Par exemple, Discours du Président de la République à l'occasion du Conseil de modernisation des politiques publiques, Palais de l'Élysée, 12 décembre 2007 : « *nos finances publiques doivent être redressées* » (2e phrase) ; plus loin « *On ne peut pas continuer ainsi* ».

⁸³ Notamment, la diminution des dépenses de fonctionnement et la recherche de l'efficacité, par la « rationalisation » des structures, le développement des mutualisations, le non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux.

⁸⁴ Ou encore, d'après le discours précité du Président de la République : « *les Français sont en droit d'attendre que chaque euro public soit dépensé au plus juste, sans gaspillage, pour que leur soit rendu un service de qualité* ».

⁸⁵ Par exemple, Discours du Premier ministre, « Le lancement... », préc., « *Nous devons - et pouvons - viser*

visée à rassurer les usagers-citoyens. L'énoncé est alors le suivant : « *un meilleur service à un moindre coût* », par le miracle de la performance⁸⁶. L'amélioration escomptée recouvre plusieurs champs : la qualité au sens propre, sans que celle-ci ne soit vraiment définie, mais il semble qu'elle repose sur l'augmentation de l'efficacité de l'action publique, et qu'elle soit mesurable à travers la satisfaction des usagers, rendue possible par la mise en place d'un « *baromètre de la qualité des services publics* », d'après une « orientation-client » classique en marketing. Elle vise également à « *simplifier* » les procédures ou les formalités, en les allégeant, les « *dématérialisant* » ; à augmenter la rapidité de traitement des demandes ; elle concerne enfin l'accessibilité du service public, entendue de manière très pragmatique avec la mise en place de guichets uniques, le développement des démarches pouvant être effectuées par internet (site Mon service-public.fr), etc.

Ainsi, cet objectif de l'amélioration du service public mobilise essentiellement ce que l'on appelle les « nouveaux principes » du service public (par opposition aux lois classiques de Rolland) et semble se limiter aux possibilités introduites par le développement des technologies de l'information et de la communication. Cette « *modernisation* » s'éloigne des problématiques sous-jacentes à la théorie du service public en droit administratif en faisant prévaloir les notions de performance ou d'efficacité parmi les valeurs de ce dernier, en lieu et place des valeurs traditionnelles (égalité, continuité, mutabilité)⁸⁷.

Enfin, la thématique de l'amélioration du service public s'apparente à une véritable entreprise de séduction : d'une part, elle tend, comme on l'a évoqué, à rassurer, face à l'attachement collectif au service public (voir 2^e partie) ; d'autre part, elle permet de présenter un Etat - et une réforme - qui se soucient des usagers. Il n'est pas inutile de souligner la dimension performative d'un tel discours, qui doit être mise en relation avec les incertitudes du rapport « *coût-valeur* » au sein de l'action publique.

La même entreprise de séduction est à l'œuvre avec le troisième argument justifiant la nécessité de la RGPP ; il s'agit du thème de la modernisation/valorisation de la fonction publique. Les deux termes sont accolés car leurs significations se répondent dans le discours sur la RGPP. Il convient en effet d'une part, de « *mettre en place la fonction publique des dix prochaines années, une fonction publique ouverte, motivante, dynamique,*

à la fois l'amélioration de nos finances publiques et celle du service public ».

⁸⁶ Voir sur ce point l'introduction du rapport d'étape du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat précité, p. 1 : « *performance pour un meilleur service aux usagers, performance pour dépenser moins et mieux, performance pour améliorer les conditions de travail des agents* ».

⁸⁷ Le même rapport énonce ainsi que « *la RGPP a contribué à garantir la continuité, la performance et l'adaptabilité du service public* », ou encore à propos des « *valeurs du service public, inscrites dans le préambule du statut général des fonctionnaires de 1946 : efficacité, adaptabilité, exemplarité* ».

attractive »⁸⁸, c'est-à-dire de l'alléger des contraintes, des rigidités, qui grèvent sa performance. Cette modernisation s'apparente à une valorisation car elle tend à introduire la logique de l'entreprise, logique économique, dans le traitement et le régime des agents publics (voir infra). Ceux-ci sont en effet désignés par l'expression de « *ressources humaines* », conformément aux principes de la gestion des entreprises privées, les assimilant ainsi à une ressource, dont l'utilisation doit produire de la valeur et être optimisée. D'autre part, et c'est un autre élément d'ambiguïté, alors même que la fonction publique est critiquée dans son aspect structurel, son personnel est valorisé. Le discours de la RGPP s'exprime alors, de manière quasiment systématique, sur le mode de l'éloge du comportement et de l'éthos des agents : professionnalisme, service de l'intérêt général, désintéressement, etc.⁸⁹. Cette flatterie résulte bien d'une volonté de légitimation de la RGPP auprès d'individus qui pourraient être hostiles ou résistants face à une réforme qui s'impose à eux. Celle-ci est en effet présentée comme la conséquence de processus inévitables.

2) *Le caractère tautologique des arguments d'autorité*

Le discours de légitimation de la RGPP a également recours à des arguments qui apparaissent comme incontestables, et sont donc employés de manière péremptoire : il s'agit d'une part des références au contexte international ; d'autre part, d'un argument de nature tautologique selon lequel le changement est nécessaire car il est nécessaire de s'adapter. La justification de la RGPP repose donc en grande partie sur l'évolution du contexte, ce qui est contraire à une véritable analyse des causes qui supposerait de raisonner « *toutes choses égales par ailleurs* ». On se trouve donc dans une logique de type sophiste, fondée non pas sur la vérité (logique) mais sur la vraisemblance ; le discours de la RGPP prenant les traits du raisonnement logique alors qu'il ne s'agit en réalité que d'une posture prescriptive, et donc déclarative. Ainsi en est-il de l'invocation du contexte international, sollicité à la fois comme « cause » et comme « exemple ».

Le contexte international est en effet mobilisé d'une double manière : d'une part, car les exigences résultant de la compétition entre les Etats imposent de rendre l'administration performante, pour « *répondre aux défis de la mondialisation* »⁹⁰ ; d'autre part, car de

⁸⁸ Discours du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, « Lancement de la révision générale des politiques publiques », 10 juillet 2007.

⁸⁹ Par exemple, voir le discours du Premier ministre, « Le lancement... », *préc.*, p. 8

⁹⁰ *Idem.*

nombreux pays ont mis en œuvre des réformes à cet effet et ont obtenu des résultats. Il suffirait alors de copier leur méthode pour réussir la modernisation de l'administration. Evidemment, ce comparatisme doit être mis en doute ; il semble en effet peu pertinent d'implanter ce qui a été effectué ailleurs alors que les contextes institutionnels, sociaux, économiques, culturels, sont évidemment différents. Cet argument conformiste doit être manipulé avec d'autant plus de prudence que les modèles invoqués n'ont pas toujours produit les résultats escomptés ou bien se sont accompagnés d'effets pervers.

L'injonction selon laquelle « *il faut faire ainsi* » se retrouve également dans l'argument se fondant tout simplement sur la nécessité, « *l'air du temps* », le « *bon sens* », de s'adapter ou de se moderniser, sans autre justification. Il témoigne de la connotation positive du changement dans les sociétés contemporaines exaltant la vitesse et l'immédiateté. C'est également une ressource politique classique que de promettre et de mettre en scène le changement, radicalisée par la « rupture » revendiquée par l'actuel Président de la République, qui est un autre trait du sophisme.

Enfin, le rôle joué par le changement dans le discours sur la RGPP résume en quelque sorte les enjeux qui le sous-tendent en se faisant l'écho du dynamisme promu par le référentiel managérial, opposé à la stabilité - si ce n'est l'inertie - qui caractériserait celui du droit administratif. Ce leitmotiv du changement dans le discours sur la RGPP⁹¹ se retrouve naturellement dans la présentation de sa mise en œuvre.

§ 2. Une approche performative du changement

Après avoir étudié la manière dont le discours sur la RGPP justifiait son existence, on va s'intéresser à celle dont il présente sa réalisation, voire son accomplissement. Or, puisque la réforme était urgente et impérative, le changement doit être visible, voire même « *tangible* » selon le rapport d'étape réalisé à l'occasion du cinquième CMPP⁹². La RGPP est à cet égard prolix ; elle constitue l'exemple-type du marketing administratif. Elle fait ainsi beaucoup parler d'elle et cherche à montrer le changement (A). C'est aussi un moyen de contourner les obstacles du réel (B).

⁹¹ Illustré notamment par le discours du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat précité totalement focalisé sur ce thème.

⁹² Rapport d'étape réalisé par le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, *préc.*, p. 1

A. Une saturation du discours

La thématique du changement et de l'action est un leitmotiv du discours relatif à la mise en œuvre de la RGPP. Il s'agit de montrer que la réforme « avance ». Ces « avancées » sont appréhendées dans une dimension quantitative par le rappel et l'actualisation régulière du nombre - toujours croissant - de mesures « actées » par le CMPP et par les diverses listes récapitulant les phases de réalisation de celles-ci, notamment à l'occasion des rapports d'étape. Mais le changement apporté par la RGPP se mesure également en ampleur et en intensité. Dès l'origine, celle-ci était présentée comme une « révolution »⁹³ ; elle devait donc être concrétisée par des « refontes totales »⁹⁴ opérées dans différents domaines. En témoigne notamment la manière dont est présentée la nouvelle organisation gouvernementale qui diminue le nombre de ministères : « la structure même du Gouvernement est une réforme de l'Etat »⁹⁵. Il en est de même des restructurations effectuées au sein des ministères (par exemple avec la création de la direction générale des finances publiques, résultant de la fusion de la direction générale des impôts et de la direction générale de la comptabilité publique, dont l'inauguration est qualifiée de « journée historique »⁹⁶) ; ou encore de la REATE, « laboratoire de la réforme de l'Etat »⁹⁷ capable de mettre « l'Etat en mouvement »⁹⁸. Ces différents exemples montrent que la mise en œuvre de la RGPP est présentée, et ce de manière exacerbée, sur le mode de l'action et du changement.

On assiste avec la RGPP à une véritable mise en scène de la réforme. Celle-ci emprunte un grand nombre de supports, dont la finalité est différenciée. Les discours prononcés par les responsables politiques ont clairement pour fonction de légitimer les transformations en cours en les présentant de manière positive, afin de convaincre les différents publics concernés des effets bénéfiques de celle-ci. Ces discours passent en revue les différentes évolutions, sans entrer dans le détail. Il en est de même des communiqués de presse ou des informations diffusées sur le site internet de la RGPP, lesquels se limitent à des éléments

⁹³ Discours du Premier ministre, « Le lancement... », *préc.*, p. 4 ; le discours du ministre du budget du même jour énonce, p. 3, que la RGPP « va introduire un changement d'échelle dans le rythme et l'ampleur de la modernisation de l'Etat », qu' « il s'agit de repenser l'Etat (...), de repenser l'action publique ». En d'autres termes, il semble qu'il s'agisse de repenser l'administration à travers la grille de lecture managériale.

⁹⁴ « une refonte de notre organisation et de nos méthodes de travail à tous les niveaux » d'après le discours de lancement du Premier ministre, *ibid.*, p. 6

⁹⁵ Discours du Président de la République, *préc.*, p. 2

⁹⁶ Discours du Président de la République, *Modernisation des politiques publiques et Réforme de l'Etat*, Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, p. 1

⁹⁷ SENERS François, « Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat », *AJDA*, 2010, p. 809

⁹⁸ Discours du Premier ministre portant ce titre, *préc.*

factuels et sont relativement sommaires. Ces informations, qui éludent toute complexité, produisent par leur concision l'image d'une réforme claire et effective.

Les deux autres sources du discours présentant le changement se distinguent des premières quant à leur contenu et à leur visée. C'est tout d'abord le cas des nombreux rapports produits par les responsables de la RGPP⁹⁹. Destinés à un public large (tout citoyen), à titre d'information - argument en faveur de la transparence de la mise en œuvre et du suivi de la RGPP, ils sont de plusieurs sortes (notamment les rapports d'étape réalisés par le ministre du budget censés faire le point sur l'avancement de la RGPP ; le bilan des mesures décidées en CMPP et arrivées à leur terme, sur le fondement de l'article 122 de la loi de finance pour 2010 ; enfin les multiples rapports plus spécialisés). Malgré leur diversité, ces rapports, comptes rendus, bilans, se ressemblent sur le fond, comme sur la forme. Sur le fond, ils sont relativement exhaustifs et tendent à mesurer l'« *avancement* » de la mise en œuvre des mesures RGPP, en rappelant chacune d'entre elles et les transformations auxquelles elle a donné lieu. Sur la forme, ces documents empruntent une terminologie standardisée, issue du langage gestionnaire, et une même signalétique, celle des feux tricolores, destinée à qualifier l'état de mise en œuvre des mesures. Leur style pourrait être recouvert d'un « label RGPP ». Enfin, ces rapports ont largement recours aux données chiffrées, accréditant ainsi tant l'objectivité du suivi des mesures, que l'effectivité de celles-ci.

La dernière source principale de discours sur la RGPP est celle des circulaires, notamment celles du Premier ministre. Leurs destinataires sont beaucoup plus restreints : il s'agit des administrations concernées par les mesures. De même, leur objet est beaucoup plus précis, puisqu'elles visent à expliquer le contenu des réformes mais aussi à donner des instructions relatives à leur application. Elles comportent souvent un calendrier destiné à fixer un cadre dans lequel doivent intervenir les transformations. Elles représentent également une aide aux administrations puisqu'elles ont pour objet de préciser les dispositions posées par des textes juridiques, qui officialisent en quelque sorte les décisions prises par le CMPP. Cependant, leur utilité dans ce domaine a pu être critiquée¹⁰⁰, dans la mesure où les

⁹⁹ Ils se distinguent fortement des rapports réalisés pour le compte de commissions parlementaires, beaucoup plus critiques, mais peu nombreux ; notamment ANDRE Michèle, *La RGPP dans les préfectures : pour la délivrance des titres, le service public est-il en péril ?*, rapport n° 35 du 13 octobre 2010, fait au nom de la commission des finances du Sénat ; LEGGE Dominique, *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires*, rapport n° 666 du 22 juin 2011 ; LOLF et réforme de l'Etat : *complémentarité ou contradiction ?*, rapport n° 2706 du 7 juillet 2010, fait pour la commission des finances de l'assemblée nationale. Il en est de même s'agissant des rapports réalisés par la Cour des comptes.

¹⁰⁰ Notamment par G. Koubi dans son article « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets. A propos de la circulaire du 13 décembre 2010 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 4, 24 janvier 2011, 2039

circulaires se limitent parfois à reproduire les formules empruntées par d'autres textes, sans vraiment les expliciter.

Il faut surtout noter que la place des textes juridiques (réglementaires ou législatifs) est assez restreinte, alors que le droit contribue lui aussi au discours, avec une portée particulière dans la mesure où il permet non seulement de traduire dans l'ordre de l'Etat les orientations prises, mais aussi car il est un vecteur essentiel de changement en raison de son caractère obligatoire. Le droit administratif paraît ainsi, même sur le plan le plus formel, délaissé par la RGPP, ou encore étouffé par l'intense communication dont elle est l'objet.

Justement, c'est l'ampleur de cette activité communicante qui suscite l'intérêt. Les documents en tous genres que nous venons d'évoquer s'épuisent à consacrer l'action, le changement. Ce dernier apparaît donc d'abord rhétorique, tandis que l'action tant prisée commence par la production de papiers, et se reflète dans l'allure dynamique des « *managers* »¹⁰¹ de la RGPP¹⁰². En effet, lorsqu'on examine dans le fond tous ces textes, il est difficile d'évaluer réellement « *l'avancement* » des mesures RGPP. Derrière un flot continu d'informations résonne une sorte de vide : un discours managérial lacunaire. Le bilan réalisé conformément à l'article 122 de la loi de finance pour 2010 précité en est un bon exemple. Dans la première partie de l'annexe, on peut lire un recensement de toutes les mesures considérées comme finies en 2009. Elles sont d'abord présentées dans leur ensemble, puis ministère par ministère. Dans cette section, chaque mesure est présentée selon la même méthode (« *Principaux objectifs de la mesure* » ; « *Exécution du calendrier* » ; « *Evaluation des résultats opérationnels* » ; « *Impact budgétaire de la mesure* »). Aucun des points évoqués ne permet réellement d'évaluer les résultats de la mesure. Tout au plus apportent-ils des indications descriptives sur ce qui a été fait. Parfois même, ils se bornent à reprendre des énoncés sans y apporter aucune signification¹⁰³. De même, l'utilisation de la signalétique des feux tricolores pour représenter l'avancement illustre la pauvreté conceptuelle du discours sur la RGPP et témoigne d'une vision réductrice. En définitive, tout se passe comme si seul importait l'effet performatif du

¹⁰¹ Discours du Premier ministre, « Le lancement... », art. préc., p. 3

¹⁰² Voir les photos des responsables de la mise en œuvre de la RGPP sur la brochure de présentation de celle-ci, « La RGPP en pratique », http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP-en_pratique_def-sept08.pdf

¹⁰³ Par exemple, à propos des mesures concernant les services du Premier ministre : pour la celle intitulée « *Prise en charge des missions du Comité d'enquête sur les coûts et les rendements des services publics par la Cour des comptes* », les « *principaux objectifs* » énoncent seulement qu'« *il est apparu aux parlementaires que les missions d'audit du Comité d'enquête avaient aujourd'hui vocation à être exercés par la Cour des comptes* », et « *l'évaluation des résultats opérationnels* » que « *le Comité d'enquête est désormais présidé par le Président de la Cour des comptes...* ».

discours.

B. Une tentative d'euphémisation du réel

Tout se passe comme si, à force de répéter que la RGPP avance, que l'Etat et l'administration sont en mouvement, ce discours pourrait accréditer l'idée de changement et en convaincre le public. Cette visée performative n'est pas superflue dans la mesure où toute tentative de réforme se heurte inévitablement à la réalité, c'est-à-dire au poids des structures, des comportements et des habitudes, des croyances et des mentalités, et surtout à l'intensité des rapports de force politiques et sociaux. Devant la difficulté de faire bouger l'administration, la visée performative de la RGPP conduit d'une part à susciter le changement, dans la mesure où le discours est partie intégrante du « réel ». Mais d'autre part, la posture sophistiquée de la RGPP a pour objectif d'accompagner, voire de masquer, les effets sociaux et politiques des décisions effectivement prises et des actions engagées.

Ce discours semble donc neutraliser une potentielle résistance, en objectivant le changement d'une part, et d'autre part, en l'informant, c'est-à-dire en définissant la consistance de celui-ci. Il en rapporte en effet une image lisse, sans accrocs, qui passe sous silence l'opposition des acteurs et les conséquences des décisions ; la RGPP semble se dérouler selon un processus linéaire, conforme aux orientations et aux calendriers arrêtés par les décideurs. Aux représentations empruntées au langage managérial pour décrire l'action publique, s'ajoute une certaine manière de présenter et donc de juger la réforme de l'administration, reprenant les instruments de la gestion et du marketing. Le volontarisme semble avoir ici comme fonction de contourner les obstacles posés par le réel, et de s'affranchir de l'héritage du droit administratif.

Le changement qui est mis en scène s'apparente à un changement d'état, reposant sur l'idée d'une situation antérieure et d'une situation postérieure ; il est présenté comme une traduction concrète de la rupture. Or, il n'est pas inutile de souligner que dans la démarche managériale, le changement est une disposition, un processus continu qui s'appuie sur l'apprentissage collectif, et donc sur la confrontation organisée des acteurs, et sur la nécessité d'une adaptation permanente de l'organisation aux évolutions de l'environnement. La RGPP semble ignorer cette dimension.

Malgré les limites que nous avons identifiées dans cette partie, il est temps d'aller au-delà des effets de discours et d'analyser la nature et la consistance des transformations opérées sous l'égide de la RGPP dans le champ du droit administratif.

Chapitre 2 : Des aménagements favorisant une gestion managériale de l'action publique

Dans le chapitre premier, nous avons abordé la question des concepts utilisés par la RGPP ; désormais, nous allons analyser concrètement comment ils sont sollicités afin de promouvoir une gestion plus managériale de l'action publique. On s'intéressera ici aux grandes orientations mises en œuvre par la RGPP pour moderniser l'administration. Elles s'appuient sur des logiques relatives à la gestion des entreprises privées. Ainsi efficacité (Section 1) et optimisation (Section 2) doivent désormais guider l'organisation et le fonctionnement administratifs.

Section 1 : Une architecture remodelée par les concepts managériaux en vue de renforcer l'efficacité de l'action publique

La logique bureaucratique de l'administration a déjà été entamée par la LOLF. Les modifications apportées à la construction du budget de l'Etat ont eu des répercussions importantes sur l'architecture et le fonctionnement de l'administration. Désormais l'action publique répond à une logique de résultats, tant sur le plan comptable que sur le plan opératoire, reposant sur la fixation préalable d'objectifs et sur une responsabilisation des services.

La RGPP s'inscrit dans ce mouvement. Elle introduit quant à elle des restructurations destinées à effacer les dernières traces bureaucratiques afin d'améliorer la conduite de l'action publique. Elle a recours pour cela aux recettes managériales. Ainsi, le triptyque « stratégie-pilotage-mise en œuvre » (§ 1) et la transversalité (§ 2) sont déployés comme les nouvelles normes d'une action publique efficace.

§ 1. Une rationalisation managériale des fonctions des services administratifs comme moyen de recentrer l'Etat ?

La RGPP conduit à opérer des restructurations administratives, ce qui n'est pas surprenant pour une réforme de l'administration. Ce phénomène n'est pas non plus nouveau : de manière récurrente des structures ont été créées, supprimées, ou réorganisées, dans le but d'améliorer le fonctionnement de l'administration et de répondre aux besoins du moment. Derrière cet objectif se trouve une certaine conception du rôle de l'Etat et de son administration. Celle qui anime la RGPP est que l'amélioration de l'action publique est indissociable d'un recentrage de l'Etat (B). Celui-ci exige une redéfinition des missions propres à chaque niveau d'administration. La RGPP opère donc une rationalisation de l'appareil administratif, sur le modèle de l'entreprise, par l'intermédiaire d'une distinction entre les fonctions stratégiques, de pilotage, et opérationnelles (A).

A. Le modèle de l'entreprise au service d'une rationalisation de l'appareil bureaucratique

Le constat qui est à l'origine de cette volonté de rationalisation est que l'organisation de l'administration, sur le modèle bureaucratique, c'est-à-dire pyramidal et fortement hiérarchisé, dans lequel le pouvoir de décision est centralisé par le sommet, est inadaptée aux exigences et à la réalité de l'action publique actuelle. Certes, ce modèle formel a perdu de son actualité¹⁰⁴, notamment depuis la réforme de la déconcentration initiée en 1992. Cependant, il semble que l'appareil administratif ait conservé quelques reliquats de l'ère bureaucratique à travers l'empilement des structures ou les superpositions, les enchevêtrements et le manque de cohérence, de lisibilité et de réactivité que ceux-ci peuvent entraîner. Ces vestiges sont incompatibles avec les exigences contemporaines de rapidité, d'efficacité, de proximité. C'est la raison pour laquelle il est apparu « nécessaire » de rationaliser l'organisation administrative.

La RGPP entreprend donc une restructuration d'ensemble des services de l'Etat. Elle concerne les trois niveaux principaux : les administrations centrales, régionales et départementales. Dans le prolongement des réformes précédentes (cf. infra), elle vise à définir et à délimiter les fonctions exercées par chacun de ces niveaux. Cette lecture de la répartition des missions entre les services reprend le schéma du fonctionnement de

¹⁰⁴ La sociologie des organisations, notamment M. Crozier dans son ouvrage *Le phénomène bureaucratique*, ayant montré, dès les années 1960, les limites d'une telle construction pour décrire la réalité des rapports de

l'entreprise, lequel distingue trois types de fonctions, ou trois dynamiques : la stratégie, le pilotage et les opérations. Ce modèle est ainsi – plus ou moins – calqué sur l'architecture administrative en réaffirmant le rôle stratégique des services centraux, et, ce qui est nouveau avec la RGPP, en différenciant clairement les deux principaux niveaux déconcentrés¹⁰⁵. Tandis que la région « *devient le niveau de droit commun du pilotage des politiques de l'Etat sur le territoire* », le département doit se consacrer à la « *mise en œuvre* » de celles-ci, « *au plus près des administrés et du territoire* »¹⁰⁶.

Une fois les missions bien réparties, et le principe selon lequel chaque administration doit se recentrer sur son « *cœur de métier* » posé, les conditions semblent réunies pour que l'action publique soit plus efficace.

Toutefois, on peut douter de la simplicité apparente de cette rationalisation. En effet, entre le modèle dont s'inspire cette réorganisation et celui auquel elle prétend mettre fin, l'opposition n'est pas si tranchée. Au contraire, subsistent certaines incertitudes lui donnant un caractère hybride, révélant les tensions entre le fonds administrativiste de l'appareil bureaucratique et les innovations managériales. Bien que cette architecture réponde à des exigences nouvelles (comme l'efficacité, la proximité) et se traduise donc par des références exogènes au droit administratif, elle n'assimile pas totalement le modèle dont elle est issue. Comme nous l'avons évoqué précédemment, la notion de pilotage est relativement incertaine en matière de gestion publique. Certes, elle correspond à un rôle d'impulsion, de coordination, à l'instar de la gestion privée. Elle constitue de même un intermédiaire entre la stratégie et le niveau opérationnel. Cependant, aucun instrument de retour d'expérience n'est mis en place formellement. La fonction de pilotage est ainsi incomplète, inachevée, puisqu'elle ne peut opérer un mouvement dialectique entre les deux autres dimensions. Surtout, plusieurs éléments indiquent que cette rationalisation sur le modèle de l'entreprise s'inscrit en fait toujours dans une logique verticale et relativement autoritaire. C'est ce que suggèrent les termes de l'article 2 du décret du 29 avril 2004 dans sa rédaction issue du décret du 16 février 2010, selon lesquels « *le préfet de région (...) a autorité sur les préfets de département* ». Ce que certains commentateurs assimilent à la reconnaissance d'un pouvoir hiérarchique au préfet de région est d'ailleurs assorti d'un pouvoir d'instruction et d'évocation. De plus, le fait d'employer le terme de « *mise en œuvre* » pour désigner l'action du niveau le plus bas dans la hiérarchie, au lieu de celui

travail dans l'administration.

¹⁰⁵ La circulaire du Premier ministre n° 5285/SG du 19 mars 2008, ainsi que celle du 7 juillet 2008, énonçant expressément les « *logiques différentes* » présidant l'organisant des administrations régionales et départementales de l'Etat.

d'opération ou d'activité, suggère plus la subordination de cet échelon à ceux qui lui sont supérieurs, qu'un type particulier de fonctions, bien que l'un et l'autre ne soient pas exclusifs. Il semble donc que le modèle managérial soit utilisé comme prétexte pour masquer une verticalisation croissante de l'administration, ou plus exactement, que l'objectif d'efficacité et de performance de la modernisation administrative suffise pour justifier la mise en place d'une nouvelle hiérarchie, même si ce fait est en contradiction flagrante avec le modèle du pilotage que nous avons décrit précédemment. Au contraire, le New Public Management, repris par la RGPP, semble confondre rationalisation des responsabilités et hiérarchisation, et conduit donc à renforcer la verticalité de l'administration. En tout état de cause, l'objectif de recentrage des missions de l'administration ne fait pas de doute. C'est notamment ce qui ressort de la polysémie des « fonctions stratégiques ».

B. Le recentrage de l'Etat sur ses missions stratégiques : la confirmation de l'Etat-stratège

La finalité de la réorganisation des structures et celle de leurs missions est de parvenir à recentrer l'Etat, ce qui apparaît comme la condition de l'amélioration de l'action publique. Le réagencement des fonctions n'est d'ailleurs pas sans effet sur le contenu des missions de l'administration, puisque les deux mouvements résultent d'une même volonté de réduire le périmètre de l'Etat. Ce recentrage se manifeste ainsi à deux niveaux. Concrètement, les structures sont allégées et regroupées sur leurs principaux domaines d'intervention. Il en est ainsi au niveau central ; sous l'égide de la RGPP ont été effectuées d'importantes restructurations conduisant à réduire considérablement le nombre de directions générales. C'est le cas notamment au ministère de l'écologie, dont le nombre est passé de trente-cinq à cinq ; de dix à quatre au ministère de la culture et de la communication ; au ministère de l'agriculture ; etc. Les services du Premier ministre ont également été amenés à se recentrer sur leur mission de coordination de l'appareil gouvernemental. Ce recentrage a été rendu possible d'une part, par le renforcement de la déconcentration et l'incitation à déléguer les missions qui ne seraient pas de type « *stratégique* » aux niveaux inférieurs ; d'autre part, par le recours à l'externalisation (l'exemple fréquemment retenu est celui de l'externalisation des fonctions d'habillement ou de restauration par le ministère de la défense à des prestataires privés).

Ce recentrage se traduit également sur un plan symbolique, puisqu'il s'agit de recentrer

¹⁰⁶ Circulaire du Premier ministre du 7 avril 2008 précitée.

l'Etat sur ses « *missions essentielles* », sur « *son cœur de métier* ». C'est une certaine conception du rôle de l'Etat qui s'exprime à travers ce type d'injonction, et qui révèle l'abandon de l'Etat-providence, c'est-à-dire l'Etat conçu comme une organisation exerçant un rôle économique et social, au profit de l'« *Etat-stratège* ». Mais ce mouvement de recentrage est ambigu ; alors que l'expression de « *missions essentielles* » paraît faire écho à celle de « *missions régaliennes* »¹⁰⁷, l'absence de celle-ci suggère au contraire qu'il ne s'agit pas pour autant d'un retour à l'Etat libéral classique, limité principalement à sa dimension institutionnelle, c'est-à-dire à un rôle de conservation de l'ordre social et d'institutionnalisation des individus. En effet, l'attribution d'une fonction stratégique à l'Etat est une autre manière de concevoir son rôle économique et social. Il s'agit alors de rompre avec une conception directement (et trop largement) interventionniste, au profit d'un interventionnisme plus distant mais pérenne. Avec l'insistance sur les missions stratégiques de l'Etat, la RGPP renforce le déplacement vers un Etat à vocation organisationnelle et économique, considéré comme un acteur de la mondialisation (cf. supra : le thème des « *défis de la mondialisation* »).

Les variantes sémantiques du terme de « stratégie » dans le vocabulaire de la RGPP sont porteuses d'une telle ambiguïté. En effet, celui-ci renvoie tantôt, implicitement, à l'idée de missions régaliennes (dans la mesure où il semble que les expressions de « missions essentielles » ou « stratégiques » soient employées indifféremment) ; tantôt, quoique imparfaitement, à la notion développée par les sciences de gestion, correspondant à une action d'anticipation, de prévision, et de sélectivité, dans un contexte de d'interdépendance vis-à-vis de l'environnement. Ces deux éléments sont liés dans la définition l'Etat-stratège. Celui-ci postule en effet la situation de compétitivité dans laquelle sont placés les Etats, ce qui a des conséquences sur l'action publique. Il s'agit ainsi, « *par la construction d'une stratégie (...) d'obtenir les meilleurs résultats possibles, en prenant en compte les contraintes externes* »¹⁰⁸. Dans le même temps, cette thématique constitue une évolution par rapport à la conception volontariste et interventionniste de l'Etat-providence et illustre le « *rôle nouveau imparti à l'Etat dans l'économie* »¹⁰⁹. Mais on demeure dans la dimension organisationnelle. L'Etat-stratège est donc celui qui a perdu sa capacité de direction (ou a renoncé à son aspect « *dirigiste* »¹¹⁰), au profit d'un rôle d'orientation,

¹⁰⁷ Dans la mesure où cette expression ferait référence à l'idée de missions relevant « *par essence* » ou encore « *par nature* » de l'Etat, justification rhétorique employée à plusieurs reprises pour ranger certaines activités du côté du « public ».

¹⁰⁸ CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Collection Droit et société, 3ème éd., 2008, p. 64

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 65

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 63

conformément à la doctrine managériale et dans la perspective libérale du retrait de l'Etat de la sphère économique.

L'ensemble de ces phénomènes a des répercussions sur le contexte dans lequel s'inscrit l'action publique. Le pluralisme et le polycentrisme de ce dernier conduit à remettre en cause la logique sectorielle, et poussent à développer la transversalité, malgré une tendance apparemment contradictoire à la verticalisation de l'appareil administratif.

§ 2. La transversalité, instrument d'une action publique pluraliste

La transversalité est le second instrument destiné à adapter l'administration, et son fonctionnement, aux nécessités de l'action publique contemporaine. Elle vise à remédier au cloisonnement, incompatible avec le pluralisme et le polycentrisme (A). Mais elle est porteuse d'une conception normative des politiques publiques, inspirée des « *processus* » de l'entreprise (B).

A. La remise en cause du cloisonnement administratif

Le développement de la transversalité dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration est l'une des thématiques récurrentes de la RGPP ; il s'agit principalement de décroisonner, de simplifier et de permettre la coopération¹¹¹. Elle vise à rompre avec le cloisonnement existant entre les différents services, dont le droit administratif est le support. Ce cloisonnement résulte du particularisme entretenu par les services, se traduisant par des logiques et des cultures propres à chacun d'entre eux. Il est matérialisé par l'existence de statuts particuliers, de circulaires réglementant les différentes activités, etc. Mais « *les cloisonnements administratifs tendent à compromettre l'efficacité d'une action publique, qui exigerait au contraire, de plus en plus, la coopération entre les services* », dans la mesure où « *l'évolution des sociétés contemporaines appelle au développement d'actions transversales et déssectorisées* »¹¹². En effet, la décentralisation, le développement du droit communautaire, la mondialisation, les partenariats public/privé de toutes sortes, imposent de reconnaître et de composer avec un pluralisme qui serait désormais constitutif de toute action publique. Il faut donc rendre possible la coopération et

¹¹¹ Elle se distingue ainsi de la notion managériale de transversalité, qui est de nature transactionnelle et renvoie à la chaîne des activités nécessaires à la production, orientée vers une finalité unique.

¹¹² CHEVALLIER Jacques, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », art. cit., p. 288

développer les instruments de coordination au sein de l'administration.

A cet effet, la RGPP met en place de nombreux dispositifs destinés à instaurer plus de transversalité, qui se confond la plupart du temps avec l'interministérialité. Décloisonner s'apparente alors à faire tomber les frontières existant entre les services, afin de permettre et de mettre en place un « *dialogue* ». C'est le cas entre les ministères dans le cadre d'instances de discussion et de concertation, voire de décision. Il peut s'agir également de structures opérationnelles, ainsi avec les nouvelles directions départementales interministérielles (DDI), résultant de la fusion des anciens services déconcentrés dans le département. Ainsi le décret du 3 décembre 2009¹¹³ met en place dans chaque département deux ou trois DDI : une direction des territoires (des territoires et de la mer dans les départements du littoral) et une direction de la cohésion sociale et de la protection des populations (celle-ci pouvant être dédoublée dans certains départements). Il énumère leurs domaines de compétence, particulièrement vastes, correspondant à la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques.

Cette organisation rompt donc avec la logique sectorielle qui prévalait dans l'organisation territoriale traditionnelle de l'administration depuis la révolution industrielle. Résultant de la division du travail, caractéristique des sociétés modernes, l'administration sectorielle repose sur une organisation par secteurs d'activité, correspondant globalement aux départements ministériels. Cette répartition se réfléchit sur le territoire à tous les échelons administratifs, produisant ainsi une structure pyramidale dans la mesure où les politiques publiques sont déployées sur le territoire du sommet vers la base de la pyramide. L'organisation de l'administration par secteurs repose donc sur une logique verticale, qui s'oppose à la logique horizontale partant des territoires¹¹⁴. Avec le développement de la transversalité, qui accompagne le mouvement de territorialisation de l'action publique (voir infra), c'est donc profondément la logique sectorielle qui est remise en cause, en tout cas dans certaines hypothèses (pour certains domaines de l'action publique, comme par exemple les exigences liées au développement durable, ou à certains niveaux, comme à l'échelle départementale). Cependant, ainsi que nous l'avons observé, cette transversalité recherchée accompagne un certain renforcement de la hiérarchie entre les différents niveaux d'administration. En d'autres termes, la modernisation administrative et l'objectif d'efficacité qu'elle poursuit, imposent une redéfinition des structures administratives sur le modèle suivant : un recentrage des services sur leurs missions essentielles, doublé d'une

¹¹³ Décret n° 22009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles

¹¹⁴ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Que sais-je ?, PUF, 8ème éd., 2009, p. 10

meilleure coopération, voire d'une intégration (fusion), entre les services, permettant de rationaliser, c'est-à-dire de renforcer la distinction et la hiérarchie de l'appareil administratif. La transversalité évoquée tend donc bien à rompre avec la logique sectorielle ; néanmoins, il n'est pas certain qu'elle conduise à mettre fin à l'organisation verticale de l'administration.

C'est peut-être sur le plan opérationnel que l'introduction de la transversalité est la plus sensible, puisqu'elle conduit à infléchir la conception même de l'action publique et des politiques publiques, sur le modèle des projets ou des processus transverses de l'entreprise¹¹⁵.

B. La transversalité des politiques publiques : le modèle des processus et des projets

Les transformations organisationnelles opérées par la RGPP tentent de répondre aux questions que posent la nature et le contenu des politiques publiques, lesquelles apparaissent de plus en plus transversales. Ce constat n'est pas uniquement descriptif ; il est également porteur d'une certaine normativité. En effet, le « pluralisme » inhérent à l'action publique actuelle constitue certes un élément objectif, mais il témoigne aussi d'une certaine conception de celle-ci, selon laquelle il serait bon qu'elle soit produite par une pluralité d'acteurs, publics mais aussi privés. L'idéologie néo-libérale rejoint ainsi la complexification du contexte dans lequel agit l'administration dans la mise en avant de la coopération entre les services, du partenariat avec le secteur privé, réalités auxquelles doit se résoudre l'action publique en quête d'efficacité.

Cette conception des politiques publiques transversales est intéressante car elle rejoint la définition donnée par le management des processus transverses et des projets auxquels participe l'entreprise. Il s'agit d'un « *ensemble d'activités reliées entre elles par des transferts d'objets ou d'informations et contribuant à la réalisation d'une même prestation rendue à un ou des clients internes ou externes à l'organisation* » ; le qualificatif de « *transverse* » mettant l'accent sur le fait que ces « *différentes activités sont réalisées par des services différents de l'organisation et font appel à des compétences différentes* »¹¹⁶. Cette nouvelle conception des politiques publiques tend donc à opérer un certain rapprochement entre l'activité exercée par l'entreprise et celle de l'administration, non pas

¹¹⁵ DEMEESTERE René, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^e éd., LGDJ, 2005, p. 80 et s.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 81

dans leur contenu¹¹⁷, mais dans leur présentation. Néanmoins, il n'empêche que la spécificité de l'action publique soit en jeu dans cette question, dans la mesure où, si l'on part du principe que la gestion publique résulte du caractère singulier de l'action administrative (aussi bien en ce qui concerne ses finalités que ses moyens), la banalisation de celle-ci sur le modèle de la gestion privée ne peut être sans conséquence sur la consistance même de l'action publique. Or, le fait d'assimiler les politiques publiques à des projets ou à des processus témoigne d'un changement de perspective. Il est clair que l'introduction des recettes et donc des concepts managériaux vise à augmenter l'efficacité de l'action publique et à la rendre plus performante, dans le contexte de compétitivité évoqué à plusieurs reprises. Cependant, on peut s'interroger sur cette appréhension essentiellement fonctionnelle de l'action publique. Une telle approche tend en effet à négliger ou à faire passer au second plan la dimension proprement institutionnelle de celle-ci, ce qui distingue le « public » du « privé », c'est-à-dire la fonction sociale dévolue à l'Etat. On voit donc ici en quoi le droit administratif est fondamentalement engagé dans les transformations opérées par la RGPP, et plus largement par le mouvement de réforme de l'Etat, puisqu'il constitue le vecteur de ces représentations et de ces valeurs.

La même interrogation se profile à travers les instruments dits d'optimisation, destinés à augmenter la rentabilité de l'action publique.

Section 2 : L'optimisation des moyens de fonctionnement

La recherche de performance au principe de la RGPP se traduit également par l'optimisation des moyens de fonctionnement. Cette démarche est une autre manifestation de l'appréhension de l'administration en termes gestionnaires¹¹⁸. Elle conduit à opérer des transformations dans la gestion des fonctions dites « *support* » (§ 1) et dans celle des effectifs de l'administration (§ 2).

¹¹⁷ Effectivement, une telle comparaison est délicate dans la mesure où l'administration ne réalise pas de transferts d'objets ou d'informations contribuant à une même prestation.

¹¹⁸ Cependant, étant donnée l'ambiguïté constitutive du rapport « *coût-valeur* » dans l'administration, il y a fort à parier que la logique d'optimisation se réduira en fait à une logique d'économie, relative à un problème d'allocation de ressources.

§ 1. La mutualisation des fonctions dites « support »

A. La mutualisation comme instrument de rationalisation et d'optimisation

Expression issue du vocabulaire managérial, les fonctions « *support* » désignent les activités de gestion nécessaires au fonctionnement de toute organisation, par opposition aux activités dites « *opérationnelles* », spécifiques à chacune d'entre elles ou constituant leur « *cœur de métier* »¹¹⁹. Il s'agit principalement de la gestion des ressources humaines, de la comptabilité, des systèmes d'information, des achats mais également de services d'expertise apportés aux différents services de l'organisation.

Ces fonctions support étaient traditionnellement exercées en interne au sein de chaque structure administrative, ce qui contribuait à leur particularisme et était ainsi source de cloisonnement. Dans un objectif de rationalisation mais également d'optimisation des ressources des administrations, la RGPP organise la mutualisation de ces fonctions support, c'est-à-dire leur regroupement sous la responsabilité d'un seul organe, chargé de les gérer pour l'ensemble des services lui ayant délégué cette activité. Cette rationalisation des activités de gestion permet non seulement de dégager des économies d'échelle, mais aussi d'alléger les services pour qu'ils puissent se concentrer (se recentrer) sur leurs missions spécifiques¹²⁰. Cette mutualisation, qui constitue l'un des objectifs principaux de la RGPP, a été mise en œuvre tant au niveau central que déconcentré.

B. Les mutualisations au niveau central

La mutualisation des fonctions support conduit à transformer le paysage administratif puisqu'elle se traduit par la création de nouvelles structures chargées de gérer, pour le compte des administrations centrales, un type d'activité.

Ainsi, en matière de ressources humaines, a été mis en place en 2007 l'Opérateur national de la paye (ONP)¹²¹, rattaché à la DGFIP et à la DGAFP du ministère du budget. Cet

¹¹⁹ DEMEESTERE René, *op. cit.*, p. 38

¹²⁰ Le secrétaire général du Gouvernement, dans la circulaire n° 1062/10/SG relative à la mutualisation des moyens entre services déconcentrés de l'Etat du 30 juillet 2010, définit ainsi les objectifs de la mutualisation : « *Le principe de la mutualisation repose, outre les économies de moyens, sur les gains d'efficacité attendus d'une structure unique (professionnalisation, systématisation d'un processus...) et doit se traduire par des avantages au profit de l'ensemble des services* ».

¹²¹ Décret n° 2007-903 du 15 mai 2007 portant création d'un service à compétence nationale à caractère interministériel dénommé « opérateur national de paye »

organe « *visé à refondre l'ensemble des outils de gestion de la paie des agents* »¹²², en simplifiant les règles de gestion et en élaborant un nouveau système d'information qui permettra de traiter, dès 2012, la paie de tous les agents à partir des données de gestion transmises par les ministères. En outre, « *ce nouveau système fiabilisera la qualité comptable et réglementaire des éléments de paie et facilitera l'élaboration de simulations nécessaires au pilotage d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au sein de l'État* »¹²³. Par ailleurs, un service des retraites a été mis en place en 2009. Il vise à « *permettre à chaque fonctionnaire de connaître ses droits à la retraite au fur et à mesure de sa carrière* »¹²⁴, par l'intermédiaire d'un « *compte individuel de retraite* » réunissant l'ensemble des éléments nécessaires au calcul de la pension. Le service a pour fonction de mettre à jour ces données, en collaboration avec les ministères, et d'instaurer « *un processus unique de liquidation des pensions de l'ensemble des fonctionnaires à la retraite* ». Néanmoins, la mutualisation de la « GRH » dans les administrations centrales se limite à ces deux domaines ; cette activité demeurant exercée pour le reste dans le cadre des différents ministères, selon des procédures particulières propres à chaque corps.

En matière de gestion et de comptabilité, la « *plateforme Chorus* »¹²⁵ permet de gérer les programmes de dépenses de l'Etat, en réunissant autour d'une application informatique unique l'ensemble des administrations de l'Etat. Elle permet d'autonomiser de nombreux contrôles, de centraliser les dépenses publiques et leur suivi et ainsi de fiabiliser les dépenses de l'Etat.

Le Service des achats de l'Etat, créé en mars 2009 au sein du ministère du budget, est compétent pour tous les achats courants de l'Etat. Il vise « *à acheter mieux et sans baisse de qualité* » et à rationaliser cette activité en permettant de « *passer en commun des marchés qui étaient éparpillés au sein des différents ministères* »¹²⁶. Son action a particulièrement porté jusqu'à présent sur la gestion de la flotte automobile, les coûts d'impression ou les dépenses d'affranchissement.

Autre chantier important de mutualisation : la gestion du patrimoine immobilier de l'Etat.

¹²² Site RGPP - « L'avancement des mesures au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat », 30 juin 2010, [http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=52&tx_ttnews\[backPid\]=49&tx_ttnews\[pointer\]=5&tx_ttnews\[tt_news\]=537&cHash=dceaedf043](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=52&tx_ttnews[backPid]=49&tx_ttnews[pointer]=5&tx_ttnews[tt_news]=537&cHash=dceaedf043)

¹²³ *Idem.*

¹²⁴ *Bilan de la mise en œuvre des mesures RGPP finies*, préc., p. 345

¹²⁵ Arrêté du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique du 28 juillet 2008 portant création d'une application informatique pour la gestion budgétaire, financière et comptable de l'Etat, dénommée « Chorus »

¹²⁶ Site RGPP - « L'avancement des mesures au ministère du budget... », *préc.*

La RGPP a permis d'unifier cette compétence sous la direction du ministère du budget en confiant son pilotage à un nouveau service, France Domaine, créé en 2007, et rattaché à la DGFIP. La politique de « *rationalisation immobilière* » vise à réduire le coût de l'immobilier de l'Etat en diminuant son parc immobilier, tout en le rendant plus fonctionnel et mieux entretenu. Des résultats ont été enregistrés depuis 2008 pour les administrations centrales ; les administrations déconcentrées devraient également procéder à des réductions d'implantation et de surface d'ici 2012, par l'intermédiaire des schémas pluriannuels de stratégie immobilière élaborés dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale. Il en est de même pour les opérateurs de l'Etat.¹²⁷

Enfin, d'autres chantiers de mutualisation sont en cours d'élaboration ou viennent d'être mis en place. En matière de systèmes d'information, la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) a récemment été créée (le 22 février 2011) au sein des services du Premier ministre. Elle a pour mission de créer un cadre stratégique commun pour les systèmes d'information ; de promouvoir les logiques de mutualisation à caractère transversal ; de mettre en place un cadre commun de gestion de la performance de la fonction SIC et d'optimiser la conception et la gouvernance des projets importants¹²⁸. Encore plus récemment, la mutualisation de l'organisation logistique des concours de la fonction publique d'Etat a été confiée au service interacadémique des examens et des concours du ministère de l'éducation nationale, à la suite des travaux réalisés par la DGME et la DGAFP à l'automne 2010. Elle permet notamment de gérer en commun les tâches de reprographie.

Cette logique fonctionnelle, transcendant les clivages institutionnels se retrouve aussi au niveau déconcentré.

C. Les mutualisations au niveau déconcentré

La mutualisation des fonctions support constitue l'un des axes principaux de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat¹²⁹. Elle s'inscrit dans le programme de mutualisation développé au niveau national et elle reproduit la nouvelle organisation territoriale.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Cinquième rapport d'étape... ; préc.*, p. 14

¹²⁹ Circulaire du secrétaire général du Gouvernement, n° 1062/10/SG, *préc.*, p. 1

1) *La déclinaison territoriale des orientations nationales*

L'article 23-1 du décret du 29 avril 2004 modifié par le décret du 16 février 2010 dispose que « *en conformité avec les orientations nationales, le préfet de région dans la région et le préfet de département dans le département arrêtent un schéma organisant la mutualisation des moyens entre services de l'Etat* ». Une circulaire du 30 juillet 2010 du secrétaire général du Gouvernement donne une présentation de la manière dont les schémas de mutualisations doivent appliquer ces orientations nationales. Tout d'abord, ceux-ci doivent respecter « *le principe de la mutualisation* » qui est d'optimiser les moyens de fonctionnement des administrations. Ensuite, s'ils visent évidemment à prendre en compte les contraintes et les opportunités locales, ils sont invités à le faire dans le prolongement des mutualisations opérées au niveau national. Ces schémas doivent ainsi rechercher des solutions en matière de gestion des ressources humaines, mais de manière plus approfondie qu'au niveau central puisque que les mutualisations peuvent concerner la gestion de proximité des agents, le recrutement de vacataires et de contractuels, ou encore la formation, grâce à la mise en place de plates-formes régionales interministérielles d'appui à la GRH¹³⁰. Les schémas doivent également envisager la question des mutualisations en matière d'exécution budgétaire et d'achats, en matière de système d'information, en matière de logistique et de communication, de gestion des archives, et enfin, en matière de services juridiques. Les mutualisations attendues dans les services déconcentrés dépassent ainsi celles qui ont été effectuées au niveau central, puisqu'elles s'étendent même aux fonctions dites « *transverses* », comme celle des services juridiques, ainsi qu'à des fonctions relatives à la gestion des services publics ; ainsi en est-il des mutualisations envisageables en matière d'accueil, de standard téléphonique, etc.

Cependant, là où existe une structure nationale chargée de la gestion d'une fonction support, les mutualisations réalisées dans ce domaine au niveau territorial doivent être compatibles et même appliquer les orientations nationales. C'est notamment le cas des mutualisations en matière d'implantation immobilière, organisées selon un schéma pluriannuel de stratégie immobilière, lequel doit être approuvé par France domaine.

¹³⁰ Circulaire du Premier ministre n° 5367/SG du 27 février 2009 relative à la gestion des ressources humaines dans le cadre de l'organisation de l'administration départementale de l'Etat ; notamment son annexe 5.

2) Des mutualisations articulées selon la nouvelle organisation territoriale

L'article 23-1 précité précise que « *les dispositions du schéma départemental sont conformes aux orientations du schéma régional* ». Le dispositif de mutualisation s'insère dans la nouvelle architecture des services déconcentrés mis en place avec la RGPP (Réate) et la reproduit. Plusieurs aspects de son fonctionnement sont en effet marqués par cette organisation. Tout d'abord, comme nous venons de l'évoquer, les schémas départementaux doivent être conformes au schéma retenu pour la région, dans le prolongement de l'article 9 du même décret selon lequel « *le préfet de département met en œuvre les politiques nationales et communautaires dans les conditions définies à l'article 2* », lequel dispose que le préfet de région « *a autorité sur les préfets de département, sauf dans les matières définies aux articles 10, 11 et 11-1* » - qui ne sont pas concernées par les mutualisations - et encore que « *les préfets de département prennent leurs décisions conformément aux instructions que leur adresse le préfet de région* ». Le schéma régional exerce ainsi une sorte de filtre entre les orientations nationales prises par les services de mutualisation ou les ministères d'une part, et les schémas départementaux d'autre part.

Par ailleurs, l'élaboration de ces schémas repose en grande partie sur les secrétaires généraux. Le rôle de ces derniers a été renforcé par le décret du 16 février 2010, lequel traduit en termes juridiques les grands traits de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Ce rôle est particulièrement important en matière de coordination entre les différents services agissant à chaque niveau. Il apparaît dès lors logique que la responsabilité des mutualisations leur aient été confiée. La circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 relative à l'organisation départementale de l'Etat énonce ainsi que « *les compétences du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) seront étendues à l'organisation des mutualisations des fonctions support, en matière de gestion des ressources humaines et de moyen de fonctionnement* ». Il en est de même pour le secrétaire général de la préfecture dont les « *fonctions de coordination intéresseront non seulement les dossiers de fond, mais aussi la coordination des moyens des directions au titre des mutualisations* ». En particulier, leur rôle est particulièrement important en matière de gestion des ressources humaines, avec les plates-formes de mutualisation pilotées par les SGAR, reflétant ici encore la primauté du niveau régional.

Enfin, ces mutualisations prennent appui sur les importantes restructurations effectuées au niveau départemental. Le remplacement des nombreux services déconcentrés au niveau départemental par deux ou trois grandes directions interministérielles constitue en tant que

tel une forme de mutualisation bien que ces regroupements de services conduisent à mettre en commun des compétences et des expertises diverses et non une activité exercée de manière différenciée par tous les services. Cette innovation montre du moins le lien entre transversalité et mutualisation. En effet, la création de ces DDI offre un grand potentiel de mutualisations, notamment en matière immobilière puisqu'elle s'est concrétisée par la réunion dans de mêmes locaux, d'effectifs autrefois dispersés. Toutefois, en matière de ressources humaines, alors qu'une harmonisation et une mutualisation de la gestion des effectifs aurait pu être attendue, le principe retenu par la réforme, notamment au travers de la directive du Premier ministre du 27 février 2009, est celui du maintien du rattachement des fonctionnaires à leur corps et donc à leur ministère d'origine, à l'exception des emplois de direction, pour lesquels un « *nouveau statut d'emploi unique et transversal* »¹³¹ a été créé par le décret du 31 mars 2009¹³². En d'autres termes, la création des DDI a eu peu de conséquences au niveau statutaire et indemnitaire. Toutefois, des ajustements ou des harmonisations peuvent être recherchés et mis en œuvre localement, notamment en ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail¹³³.

De manière plus générale, la « *modernisation* » de la fonction publique constitue l'un des volets importants de la RGPP.

§ 2. La fonction publique en mouvement

L'exigence d'optimisation des moyens de fonctionnement qui anime la RGPP se répercute inévitablement dans le champ - pour ne pas dire dans le droit - de la fonction publique, ou, en employant l'expression managériale de plus en plus répandue, des « *ressources humaines* ». Ce sont d'ailleurs à des techniques issues de la gestion des ressources humaines qu'a recours la RGPP. Certaines mesures apparaissent comme l'accompagnement nécessaire des transformations organisationnelles précédemment évoquées ; il s'agit des instruments destinés à favoriser la mobilité des agents (A). D'autres visent plus directement à augmenter l'efficacité et l'implication de ceux-ci, conformément à la doctrine managériale (B).

¹³¹ Circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 précitée, p. 8

¹³² Décret n° 2009-360 du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction de l'administration territoriale de l'Etat.

¹³³ Circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 précitée, p. 11

A. Favoriser la mobilité

On s'intéressera ici à certaines possibilités offertes par la loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique¹³⁴. Dans ses grandes lignes, cette loi introduit des aménagements dans le droit de la fonction publique permettant de faciliter la mobilité entre les différents corps d'une même fonction publique, entre les trois fonctions publiques elles-mêmes ainsi que les passages entre le secteur public et le secteur privé. Elle contribue également à développer la flexibilité de la fonction publique en organisant un régime de réorientation professionnelle des agents et en permettant le recours à l'intérim. L'ensemble de ces dispositions sont indissociables des transformations opérées par la RGPP dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration (1) et elles tendent à développer une approche « GRH » au sein de la fonction publique (2).

1) Mobilité de la fonction publique et restructurations administratives

Les motifs qui justifient la loi dite « *mobilité* » sont multiples et ils ont partie liée avec d'autres réformes réalisées dans le cadre de la RGPP ; leur dénominateur commun étant d'augmenter l'efficacité et l'efficacités de l'action publique. Tout d'abord, ce texte répond à l'un des objectifs affichés dès le lancement de la RGPP, notamment dans le discours du Premier ministre du 10 juillet 2007, de non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux. Cette mesure était alors présentée comme destinée à instaurer « *un Etat non pas minimal mais optimal* »¹³⁵. L'idée sous-jacente au non-remplacement était qu'il était nécessaire, pour réaliser des économies, d'alléger les effectifs de l'Etat (depuis également de ses opérateurs)¹³⁶ et que cela était possible en améliorant l'efficacité des agents. Or, la mise en place de cette mesure a entraîné des bouleversements dans la répartition et l'affectation des effectifs puisque certains agents ont été amenés à exercer des tâches nouvelles ou ont été réorientés dans d'autres emplois, et c'est la raison pour laquelle il est apparu indispensable d'assouplir les règles relatives à la mobilité. De même, les réorganisations effectuées par la RGPP (regroupements de services notamment au sein de l'administration centrale, création des DDI à partir des nombreux services déconcentrés) ont engendré des problématiques similaires. Ainsi un principe général de mobilité entre les

¹³⁴ L. n° 2009-972, 3 août 2009 : Journal officiel du 6 août 2009.

¹³⁵ Discours du Premier ministre, « Le lancement... », *préc.*, p. 1

fonctions publiques par la voie du détachement a été instauré en élargissant la faculté de détachement à l'ensemble des corps et cadres d'emplois et en créant un « *droit au départ* » au nom duquel l'administration-employeur ne pourrait s'opposer à la demande de détachement, de mise en disponibilité ou en position hors-cadres¹³⁷ et élargissant des possibilités de cumul d'activités (pour la création ou la reprise d'une entreprise ou lorsque l'emploi public représente seulement 70% d'un temps plein¹³⁸), dans le prolongement de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 ouvrant les possibilités de mise à disposition¹³⁹. Dans le même mouvement, la loi a introduit un « *droit à l'intégration* »¹⁴⁰ après cinq ans de détachement pour garantir l'ouverture de tous les corps à la mobilité. Enfin, elle a mis en place un dispositif de « *réintégration professionnelle* » permettant aux fonctionnaires ayant perdu leur emploi à la suite d'une restructuration d'être « *reclassé* »¹⁴¹.

De surcroît, la justification de la loi « mobilité » rejoint les motivations des restructurations structurelles que nous avons évoquées supra. En effet, c'est une logique de décloisonnement qui prévaut, au bénéfice des agents premièrement d'après la présentation qu'en donnent les responsables politiques, en dépit des éventuelles résistances des personnes concernées. Le Président de la République énonce ainsi dans son discours de Nantes du 19 septembre 2007 que « *l'administration ne doit plus pouvoir s'opposer à la mobilité d'un agent qui souhaite aller vers un autre emploi, dans une autre administration ou dans le secteur privé* », celle-ci apparaissant comme « *un enrichissement humain et professionnel certain* »¹⁴². Mais cette mobilité est tout aussi profitable à l'administration et à la qualité de l'action publique d'après les responsables de la RGPP qui pensent que « *il faut faire circuler les hommes, les idées, les compétences* »¹⁴³, ou encore que le développement de la transversalité et de la mobilité des agents « *va favoriser la connaissance mutuelle des services* », lesquels « *pourront s'enrichir mutuellement par la proximité, par le dialogue, par l'échange* »¹⁴⁴, bien que ce projet se heurte parfois aux

¹³⁶ Depuis la circulaire du Premier ministre n° 5454/SG du 26 mars 2010 et le 4e CMPP du 4 avril 2010

¹³⁷ Art. 14 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, créé par la loi 2009-972 du 3 août 2009 art. 4

¹³⁸ Art. 25 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifié par la loi 2009-972 du 3 août 2009 art. 33

¹³⁹ Le régime de cette position statutaire étant d'ailleurs quelque peu modifié par la mise en place d'une convention de mise à disposition et d'une obligation de remboursement entre les employeurs publics, laquelle peut apparaître comme une incitation financière à la mise à disposition ; dans ce sens : JEAN-PIERRE Didier, « La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique » *La Semaine juridique des administrations et des collectivités territoriales*, n° 40, 28, Septembre 2009, 2232.

¹⁴⁰ Art. 13 bis de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, modifié par la loi 2009-972 du 3 août 2009 art. 1

¹⁴¹ Art. 44 bis et s. de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, créés par la loi 2009-972 du 3 août 2009 art. 7

¹⁴² Discours du Premier ministre, « La réforme de l'administration territoriale : l'Etat en mouvement », *préc.*, p. 8

¹⁴³ Discours du Président de la République du 19 septembre 2007 à Nantes, p. 6

¹⁴⁴ Discours du Premier ministre, *ibid.*, p. 6-7

exigences contraires de certains services.

Par ces instruments et les motivations sur lesquelles ils reposent, c'est toute « *la tradition administrative* » qui est remise en cause, avec « *son organisation verticale, sa gestion par corps, ses cloisonnements statutaires* »¹⁴⁵, ce qui se traduit notamment par l'emprunt de techniques à la gestion des ressources humaines pour développer la mobilité de la fonction publique.

2) *Mobilité et GRH*

Les innovations introduites par la loi du 3 août 2009 tendent à introduire plus de flexibilité dans le régime des agents de l'administration et tranchent avec la rigidité et la fermeture caractéristiques de ce dernier, à tout le moins du point de vue des modernisateurs. En effet, le droit à intégration reconnu aux agents après cinq ans de détachement ou le droit à l'intégration directe dans tous les corps et cadres d'emplois apparaît comme un affaiblissement du principe de la carrière, propre à la fonction publique (laquelle devait être accomplie jusque-là au sein d'un même corps), sur le modèle du secteur privé, lequel valorise la capacité d'adaptation et par conséquent la mobilité. A cet égard, la « *réorientation professionnelle* » créée par l'article 7 de la loi constitue le pendant de cet impératif puisqu'elle instaure en quelque sorte une mobilité forcée aux agents dont l'emploi aurait été supprimé, à l'image de l'obligation de reclassement existant dans les entreprises ayant engagé un licenciement pour motif économique. Ce dispositif est d'ailleurs accompagné, dans l'administration territoriale, par des procédés calqués de la gestion des ressources humaines. Il en est ainsi de la mise en place d'un « *conseiller mobilité-carrière* » destiné à « *aider les agents dans leurs démarches de mobilité* » et dont les missions consistent à « *analyser les compétences et les potentialités des agents, appréhender les besoins des services et faciliter la mise en adéquation de l'offre et de la demande* »¹⁴⁶. En outre, le développement de l'offre de formation continue des agents envisagé par la RGPP rejoint les préceptes gestionnaires valorisant l'apprentissage individuel et collectif et apparaît comme une condition nécessaire de l'adaptabilité.

Autre source de flexibilité directement inspirée des méthodes de gestion des ressources humaines : le recours à l'intérim autorisé par les dispositions issues de l'article 21 de la loi du 3 août 2009. Cette faculté participe à la banalisation du régime des agents employés

¹⁴⁵ Discours du Président de la République, *préc.*

¹⁴⁶ Circulaire du Premier ministre du 27 février 2009 précitée, Annexe 3, p. 22

dans l'administration et remet en cause le principe de permanence de l'emploi public. Celui-ci avait déjà été fragilisé par le développement du recours aux agents contractuels, initialement permis à titre exceptionnel, principalement pour l'exercice d'activités temporaires (emplois saisonniers, remplacements, etc.) ou à titre discrétionnaire pour des fonctions ayant une dimension politique¹⁴⁷. Or, la possibilité de recourir à l'intérim, certes encadrée par des conditions restrictives¹⁴⁸, semble en quelque sorte consacrer la situation contractuelle comme mode d'exercice normal d'un emploi public en se substituant à celle-ci, et participe ainsi à l'infléchissement du système statutaire, jugé insuffisamment flexible. Dans un même objectif d'efficacité et selon une perspective de « gestion des ressources humaines », la loi du 3 août 2009 met en place des instruments destinés spécifiquement à augmenter la performance des agents.

B. Augmenter la performance individuelle et l'implication des agents

Cet objectif se traduit par « *l'individualisation des carrières* » et le développement des méthodes d'évaluation des agents, dans le droit fil des préceptes managériaux. La loi du 3 août 2009 met fin au système de la notation (à compter du 1^{er} janvier 2012), dans le prolongement du décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 (lequel avait introduit l'évaluation dans la fonction publique de l'Etat) et de la loi du 2 février 2007. L'ancien système de notation, de par l'application uniformisante dont il était devenu l'objet, semblait avoir perdu sa capacité à apprécier la « *valeur professionnelle* »¹⁴⁹ des agents et ne constituait donc plus un indicateur pertinent pour attribuer une réduction ou au contraire une majoration de la durée d'ancienneté dans le cadre de l'avancement d'échelon. Ainsi, la loi du 3 août 2009¹⁵⁰ lui substitue un dispositif d'évaluation en généralisant le système de l'entretien professionnel annuel, expérimenté dans certaines administrations à la suite de la loi du 2 février 2007 (l'expérimentation étant d'ailleurs reconduite jusqu'à fin 2011). C'est donc désormais sur la base de cet entretien qu'est évaluée la « *valeur professionnelle* » des fonctionnaires. Ce dernier est conduit par le supérieur hiérarchique direct, sur la base de plusieurs éléments. Cet entretien doit porter notamment sur les résultats obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève ; sur les objectifs assignés au

¹⁴⁷ Art. 3 et 6 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984

¹⁴⁸ Prévues par les art. L1251-60 à L1251-63 du code du travail

¹⁴⁹ Art. 17 de la loi du 13 juillet 1983 préc.

¹⁵⁰ Art. 35 de la loi n° 2009-972 du 3 août 2009, modifiant les articles 55 et 55 bis de la loi n° 84-16 du 11

fonctionnaire pour l'année à venir et sur les perspectives d'amélioration de ses résultats ; sur sa manière de servir, les acquis de son expérience et éventuellement la manière dont il exerce ses fonctions d'encadrement ; sur ses besoins de formation ; enfin, sur ses perspectives d'évolution professionnelle en termes de carrière et de mobilité¹⁵¹.

Ce nouveau dispositif illustre bien le tournant managérial dans la manière d'apprécier la valeur professionnelle des fonctionnaires. Il s'agit bien en effet d'une évaluation puisque cet entretien vise fondamentalement à faire le point sur les résultats obtenus par l'agent au regard des objectifs qui lui avaient été fixés et à définir, à travers un dialogue de gestion ponctuel, les moyens d'améliorer sa performance. L'entretien annuel reprend par ailleurs les thématiques de la GRH à travers l'attention accordée à la formation, à la mobilité, et il tend à renforcer la responsabilisation des agents ainsi qu'à stimuler leur implication. Cette dernière passe par la prise en considération du mérite aux côtés de l'ancienneté dans l'avancement d'échelon des fonctionnaires, puisque c'est essentiellement en fonction de leurs résultats que ces derniers auront droit à une réduction de la durée d'avancement, contrairement au système de la notation dans lequel elle était devenue automatique.

Cette évolution s'inscrit plus généralement dans une démarche cherchant à valoriser la performance des agents, sur le modèle de procédés existant dans le secteur privé, et jusqu'à présent perçus comme étrangers à l'éthos de la fonction publique. La RGPP vise en effet à introduire des mécanismes de récompense au mérite, par l'intermédiaire de primes attribuées en fonction de la manière de servir ou des résultats (par exemple, le décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 permet l'attribution d'une « *prime modulable* » aux magistrats en fonction de leur « *contribution au bon fonctionnement de l'institution judiciaire* »), et par les différents mécanismes d'individualisation des carrières, répondant à la critique, formulée par le New Public Management, selon laquelle les agents publics ne seraient pas assez impliqués dans leur activité par manque de motivation objective. C'est pourquoi il paraît nécessaire de développer les procédés susceptibles d'intéresser personnellement les agents et de valoriser leurs résultats afin d'améliorer les performances individuelles.

Au demeurant, la mise en place de telles techniques pose des problèmes similaires à ceux relatifs à la définition de la valeur produite par l'action publique. Il est en effet difficile de trouver des critères objectifs pour mesurer le mérite des agents publics, en dehors des cas où il est possible d'établir des indicateurs quantitatifs de performance. Ici même, la qualité

janvier 1984

¹⁵¹ Décret n° 2007-1365 du 17 septembre 2007 portant application de l'article 55 bis de la loi du 11 janvier

du service public n'est pas réductible à la réalisation d'objectifs chiffrés mais se traduit aussi par la prise en compte de situations particulières, propre à l'intérêt général (en témoigne notamment l'exigence d'accessibilité du service public).

Dans cette première partie, on s'est intéressé au changement promu et promis par la RGPP. C'est ce discours qui a retenu notre attention ; il expose le devoir-être de la réforme, en quelque sorte son idéologie. On a vu que ce répertoire de réforme était inspiré par un modèle différent de celui porté par le droit administratif. C'est en effet le modèle de l'entreprise, tel qu'il nous est donné par la doctrine managériale, qui est mis en avant tant dans la justification de la démarche dont procède la RGPP, que dans les instruments et les nouvelles normes qu'elle introduit dans la gestion publique.

Cependant, il nous a semblé à plusieurs reprises que ce modèle n'était pas repris à l'identique, mais au contraire recodé dans les termes de l'administration. Les propriétés de la gestion publique imposent en effet une certaine hybridation des références managériales. Nous allons donc maintenant essayer d'analyser ce phénomène en replaçant la RGPP dans le processus d'évolution du droit administratif.

Deuxième partie : La RGPP, une étape dans la recomposition du droit administratif ?

Malgré les annonces répétées, la RGPP n'est pas une révolution. Ou alors, comme chacune d'entre elles, elle ne peut prétendre faire table rase du passé. Elle ne peut pas construire l'administration et l'Etat du XXI^e siècle en liquidant l'héritage du droit administratif. Au contraire, elle est contrainte par ce dernier, lequel façonne l'architecture aussi bien matérielle que symbolique de l'administration et en régit le fonctionnement. Bien que l'idéologie qui imprègne la réforme considère le droit administratif comme un obstacle contre celle-ci, force est de constater qu'il reste un des vecteurs essentiels du changement¹⁵². C'est en effet par l'adaptation progressive tant des règles que des représentations sous-jacentes au discours normatif porté par le droit que s'opèrent les transformations, le plus souvent de manière incrémentale¹⁵³. Ceci nous incite à considérer la RGPP non plus pour elle-même et du point de vue de ses concepteurs, mais d'après le prisme du droit administratif. Ce nouveau regard permet de resituer la RGPP dans le processus historique d'évolution du droit administratif. Il dévoile ainsi des aspects de continuité plus que de rupture, notamment vis-à-vis des mutations de fond du droit administratif (Chapitre 1). Par ailleurs, il montre à quel point la RGPP est limitée par les cadres de pensée du droit administratif, dont elle ne peut totalement s'abstraire. Elle peine ainsi à sortir du sentier¹⁵⁴ tracé par le droit administratif (Chapitre 2).

Pour ces raisons, on peut s'interroger sur le point de savoir si la RGPP ne constitue pas plutôt une étape dans la recomposition du droit administratif. Cette recomposition présente deux dimensions : elle renvoie d'une part aux évolutions qui affectent le droit administratif (sa structure, ses catégories, son contenu, ses valeurs) ; mais d'autre part, elle suggère également que sont réactualisés certains des éléments fondamentaux du droit administratif ; la réforme opérerait ainsi un nouvel agencement dans la sédimentation de ce droit.

¹⁵² CHEVALLIER Jacques, « Changement politique et droit administratif », art. préc., p. 293 et s.

¹⁵³ LINDBLOM Charles, « The Science of "Muddling Through" », *Public Administration Review*, Vol. 19, n° 2, p. 79-88

¹⁵⁴ PIERSON Paul, « Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, Vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267

Chapitre 1 : Une réforme en continuité avec l'évolution du droit administratif

La RGPP s'inscrit dans un mouvement plus général de recomposition du droit administratif. Les caractéristiques de cette évolution sont la tendance à l'atténuation de la spécificité du droit administratif, c'est-à-dire du régime spécial auquel peut être soumise l'administration, par opposition à celui réservé à la société civile. C'est donc l'exorbitance du droit administratif qui est en jeu, et cette remise en cause se traduit évidemment par celle de ses catégories juridiques et des effets de droit qu'elles produisent. On constate en effet qu'aujourd'hui, qualifier un contrat de marché public, un bien de dépendance du domaine public, ou encore une activité de service public, emprunte un raisonnement et a des implications nouveaux. Le sens de cette évolution est celui d'une banalisation, par l'intégration de règles et de principes relevant de préoccupations économiques, initialement exclues du droit public et au contraire emblématiques du droit privé¹⁵⁵ (Section 1). A ces transformations substantielles du droit administratif, s'ajoute celle de l'organisation et du fonctionnement de l'administration, sous l'égide des entreprises successives de réforme administrative. La RGPP correspond à cet égard plus à un prolongement qu'à une révolution (Section 2).

Section 1 : Le contexte, les mutations du droit administratif

On ne retiendra ici que quelques exemples des mutations qui affectent tous les domaines du droit administratif (la spécialisation accrue de différentes branches, consolidée par leur constitutionnalisation, constituant elle-même une évolution notable). Précisons tout d'abord que l'objet de notre propos ne sera pas d'analyser pour elles-mêmes ces transformations mais de les aborder en tant que manifestations de la logique commerciale qui s'immisce progressivement dans le droit administratif et qui participe à sa recomposition. La RGPP procède de ce même mouvement, qu'elle inscrit dans le champ institutionnel, c'est-à-dire, ici, sur le plan de l'organisation et du fonctionnement de

¹⁵⁵ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008, p. 249 et s.

l'administration (ce sera l'objet de la prochaine section).

Bien que les préoccupations économiques, voire gestionnaires, de l'activité administrative, ne soient pas nouvelles, c'est le caractère structurant et normalisateur acquis par ces notions qui constitue une innovation. Il semble en effet, si l'on écoute le discours de la réforme de l'Etat, que les « *bonnes pratiques* » managériales soient devenues les principes directeurs de la gestion publique. Le même phénomène est à l'œuvre dans différents domaines du droit administratif, tels que la commande publique (§ 1), les services publics (§ 2), ou encore le domaine public (§ 3), lesquels sont de plus en plus réceptifs aux impératifs de concurrence, de valorisation, d'efficacité.

§ 1. La concurrence au cœur de la commande publique

Sous la pression du droit communautaire, notamment de ses directives et de la jurisprudence de la CJCE¹⁵⁶, le droit de la commande publique a connu de profondes transformations depuis une vingtaine d'années. Elles ont conduit à modifier les règles de passation des marchés publics et des conventions de délégation de service public, afin de garantir « *les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* », dans le but « *d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics* »¹⁵⁷. L'idée sous-jacente à cette réglementation est d'encadrer la liberté contractuelle des personnes publiques et de mettre un terme à leurs pratiques anticoncurrentielles. Cette entreprise se fonde sur la croyance dans les vertus du marché comme gage de la qualité de la commande publique. Elle se traduit par la mise en place de procédures formelles, et formalistes, qui ont pour finalité de garantir la mise en concurrence entre candidats. Ces procédures visent à empêcher que des autorités investies de la puissance publique ne dérogent au principe de la concurrence ou puissent être tentées de le faire. La sélection est ainsi encadrée par un

¹⁵⁶ Notamment : Directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services ; Directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux . CJCE, 7 décembre 2000, *Telaustria Verlags GMBH*, sur l'obligation de transparence qui s'impose à tous les contrats, même ceux qui ne sont pas couverts par les directives communautaires, en vertu « *des règles fondamentales du traité en général et du principe de non-discrimination en raison de la nationalité en particulier* ». Cette obligation de transparence « *consiste à garantir, en faveur de tout soumissionnaire potentiel un degré de publicité adéquat permettant une ouverture du marché des services à la concurrence ainsi que le contrôle de l'impartialité des procédures d'adjudication* ».

¹⁵⁷ Article 1er du code des marchés publics dans sa version de 2006 ; ces principes ont d'ailleurs valeur constitutionnelle depuis la décision 2003-473 DC, 26 juin 2003, Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

grand nombre de réglementations, qui sont plus ou moins contraignantes selon le type de prestations en cause et le montant de la commande (les formalités de publicité varient ainsi que les procédures de mise en concurrence ; principalement : dialogue compétitif, procédure négociée, appel d'offres). Le processus de base¹⁵⁸ (assorti de variations selon les types de contrats envisagés) est celui dans lequel la personne publique rend publique son intention de contracter avec un prestataire extérieur, en formulant précisément « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire* »¹⁵⁹ ainsi que les critères sur lesquels les candidats seront sélectionnés. Ces derniers doivent ensuite présenter leurs offres sous un certain délai, et il revient ensuite à la personne publique d'effectuer son choix.

La nouvelle réglementation de la commande publique va loin pour assurer la transparence et le respect de la concurrence, dans la mesure où elle encadre même les motifs devant guider (et justifier) la sélection opérée par les autorités publiques. Ce dispositif remet ainsi en cause le caractère discrétionnaire de ce pouvoir et la possibilité de choisir des prestataires *intuitu personae*, ce qui fut pourtant longtemps la règle en matière de concession. Celles-ci doivent en effet appliquer le principe de « *l'offre économiquement la plus avantageuse* »¹⁶⁰. Il s'agit d'une obligation de choisir le candidat ayant présenté la meilleure offre, au prix le moins élevé ; on emploie également l'expression d'offre la « *mieux disante* ». On peut se demander si la qualification d'une telle offre vaut en soi, c'est-à-dire relativement aux prestations ou aux solutions proposées par le candidat, ou si elle est fondée principalement sur le prix proposé par celui-ci, dans la mesure où les critères de détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse varient selon les types de contrats en cause et selon leur objet. En tout état de cause, ce principe qui s'impose aux autorités publiques relève d'une logique d'efficience et d'efficacité. D'efficience d'abord, car il s'agit au travers de l'offre économiquement la plus avantageuse de réduire les coûts d'une prestation. D'efficacité ensuite dans la mesure où malgré tout, il s'agit de rechercher la solution la plus performante.

La nouvelle logique de la commande publique peut être résumée ainsi : le respect de la concurrence doit permettre de dégager l'offre la plus efficiente et la plus efficace. Il est presque inutile de rappeler que la RGPP partage ces mêmes objectifs. Elle contribue elle-même à optimiser la commande publique avec le SAE (voir supra), structure qui n'aurait d'ailleurs pas été envisageable sans la formalisation opérée dans le droit des marchés

¹⁵⁸ Dans ce sens CE, 23 décembre 2009, *Etablissement public du musée et domaine national de Versailles*, généralisant l'application des principes généraux de la commande publique, et notamment l'obligation d'information appropriée, à l'ensemble des contrats administratifs, y compris les DSP.

¹⁵⁹ Article 5 du code des marchés publics dans sa version de 2006.

publics.

La même logique de concurrence et d'efficacité, les deux étant indissociables, est présente en droit des services publics, mais elle joue cette fois entre l'Etat (les collectivités publiques) et les opérateurs.

§ 2. La réévaluation du marché dans la gestion des services publics

Ce domaine important de l'action publique a également été profondément remodelé depuis une trentaine d'années. Ici aussi les mouvements opérés dans le droit des services publics ont subi l'influence, et la contrainte, communautaires, qui partage les préoccupations néolibérales relatives au rôle de l'Etat et à la place des interventions publiques vis-à-vis du marché et donc des entreprises privées. D'importants débats - doctrinaux mais aussi jurisprudentiels - ont agité ce domaine dans les années 1990, opposant une conception « à la française » du service public, à la conception communautaire, beaucoup plus restrictive quant à la prise en charge par les collectivités publiques d'activités autres que celles relatives à la puissance publique.

D'après le droit communautaire, et l'article 106 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 86 TCE), les personnes publiques (ou leurs délégataires) qui exercent des activités économiques d'intérêt général, les SIEG (équivalent communautaire de nos services publics), doivent veiller à ne pas fausser la concurrence sur le marché, c'est-à-dire ne pas se servir de leurs prérogatives de puissance publique pour s'imposer face aux autres opérateurs économiques, à moins que les obligations spécifiques résultant de l'exercice de ces SIEG, ne leur permettent de déroger au principe de libre concurrence, et encore, à condition de ne pas perturber le bon fonctionnement du marché communautaire. En d'autres termes, le droit communautaire impose aux personnes publiques en charge d'un service public – dès lors que celui-ci peut être assimilé à une activité économique, ce qui est fréquemment le cas en droit communautaire en raison des définitions souples des notions d'entreprise, de marché, etc. – de se comporter comme tout opérateur économique, dans le but de ne pas fausser la concurrence, à moins que la réalisation même de cette activité ne leur impose d'y déroger. Le caractère très restrictif des dérogations au principe de libre concurrence a été conforté par la jurisprudence de la CJCE, laquelle a cependant précisé dans quelles conditions il pouvait être fait application

¹⁶⁰ Article 53 du code des marchés publics dans sa version de 2006.

de la dérogation ouverte par l'article 106 § 2¹⁶¹.

Le droit communautaire participe donc fortement à la banalisation de la gestion publique tant sur le plan symbolique puisqu'il tend à assimiler l'administration à un opérateur économique quelconque dès lors qu'elle sort de ses activités régaliennes, que sur celui, plus technique, du régime juridique, en soumettant son action dans le domaine économique aux règles de la concurrence, à travers la réglementation des aides d'Etat¹⁶² et les dispositions sus-évoquées concernant la gestion de services publics. On comprend donc que cette conception ait pu heurter la conception française du service public, qui ne se réduit pas à la seule fourniture de prestations mais y attache au contraire un certain nombre de valeurs et de représentations. Le service public apparaît en effet comme l'expression et l'instrument de la sauvegarde du lien social, à travers les finalités de cohésion et d'intégration qu'il poursuit et les principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité qui cimentent son régime¹⁶³. Il renvoie à une longue tradition d'intervention de l'Etat dans la vie sociale, dans un contexte spécifiquement français de dépendance vis-à-vis d'un Etat dont « *on attend tout* »¹⁶⁴. Ainsi, la conception française du service public traduit une « *représentation dramatisée, mythique, des rapports entre l'Etat et la société civile* » et inscrit le service public sur « *le mode de la croyance collective* »¹⁶⁵ (voir chapitre 2 infra).

Dans le même temps, des transformations substantielles ont eu lieu à travers une tendance à la privatisation de la gestion des services publics. Ce mouvement se traduit d'une part par la transformation en société (à capitaux majoritairement publics ou privés selon les cas) de la plupart des services publics en réseau, gérés publiquement auparavant, soit directement en régie, soit par l'intermédiaire d'établissements publics. Cette privatisation vise à répondre aux impératifs de liberté de la concurrence et de bonne gestion exigeant la séparation de la fonction d'opérateur de celle de régulateur. D'autre part, ce sont les modalités de gestion elles-mêmes qui tendent à être privatisées par le développement de l'externalisation. La jurisprudence a facilité cette évolution en définissant de manière plus souple les conditions auxquelles un service public pouvait être délégué à des personnes privées¹⁶⁶. La coopération avec le secteur privé en matière de service public bénéficie en

¹⁶¹ CJCE, 19 mai 1993, n° C-320-91, « *Paul Corbeau* », R. I-2533 ; CJCE, 27 avril 1994, n° C-393-92, « *Commune d'Almelo* », R. I-1447.

¹⁶² Articles 107 et 108 TFUE.

¹⁶³ CHEVALLIER Jacques, *Le service public*, Que sais-je ?, 7ème éd., 2008, p. 98 et s.

¹⁶⁴ Voir notamment LEGENDRE Pierre, *Trésor historique...*, *op. cit.*, p. 64-65

¹⁶⁵ CAILLOSSE Jacques, *op. cit.*, p. 56

¹⁶⁶ Voir notamment CE, S., 22 février 2007, *Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés (APREI)*, *AJDA*, 2007, p. 793, chr. F. Lenica et J. Boucher ; *RFDA*, 2007, p. 803 C. Boiteau ; *JCP*, 2007, n° 23, 2145, note G. Gugliemi et G. Koubi ; CE, S., 6 avril 2007, *Commune d'Aix-en-Provence*, *AJDA* 2007, p. 1020

outre de l'introduction de nouveaux instruments contractuels comme la délégation de service public et le partenariat public-privé.

Ces évolutions révèlent un double présupposé ; premièrement, celui selon lequel la gestion publique serait moins efficace que la gestion privée (ce qui, à certains égards, n'est pas contestable) ; deuxièmement, celui selon lequel la gestion publique devrait bénéficier de la « *bonne gestion* » privée. Or, cette affirmation est loin d'être assurée dans la mesure où la privatisation fait courir le risque d'une moindre prise en considération de l'intérêt général et surtout d'une privatisation des bénéfices. La RGPP rejoint les transformations que nous avons évoquées en contribuant à la standardisation de l'action publique sur le modèle de l'entreprise. Cette tendance ne se réduit pas seulement aux aspects techniques mais est également porteuse d'une charge idéologique dans la mesure où la réforme postule, sans pouvoir forcément le démontrer, que les méthodes managériales sont plus efficaces, et que cette efficacité peut être transposée au fonctionnement de l'administration.

Le même type de préoccupations affecte la gestion du patrimoine de l'Etat, guidée par une politique de valorisation.

§ 3. La valorisation du domaine public

Le domaine public a été défini par la jurisprudence, globalement reprise par le code général de la propriété des personnes publiques, comme les biens appartenant aux personnes publiques « *qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service* »¹⁶⁷, soit, encore, qui sont définis comme tels par la loi. Le domaine public est donc un régime qui se distingue de celui du domaine privé des collectivités publiques - avec lequel il partage les caractéristiques d'insaisissabilité et d'incessibilité à vil prix - par sa destination particulière. Celle-ci impose l'application d'un régime spécifique, exorbitant par rapport aux règles ordinaires régissant le droit de propriété et destiné à assurer la protection et l'utilisation du domaine « *conformément à son affectation à l'utilité publique* »¹⁶⁸. Ce régime est caractérisé par deux principes, désormais énoncés par l'article L 3113-1 du CGPPP. Il s'agit de l'inaliénabilité du domaine public, qui permet de garantir l'affectation du domaine public, et de son corollaire, l'imprescriptibilité, autrement dit le principe selon lequel « *aucune possession utile ne peut*

¹⁶⁷ Article L 2111-1 CGPPP.

¹⁶⁸ Article L 2121-1 CGPPP.

être exercée sur une parcelle du domaine public »¹⁶⁹. Le régime de la domanialité publique illustre particulièrement le rôle du droit administratif de soustraire certains éléments relevant du public (car qualifiés comme tels) des règles économiques et commerciales régissant les rapports au sein de la société civile.

Cependant, ces contraintes ont été sensiblement infléchies ces dernières années par la jurisprudence et par la codification des règles relatives aux propriétés des personnes publiques. En effet, la domanialité publique, dont la qualification apparaissait trop souple, était devenue incompatible avec la politique de valorisation des propriétés publiques. C'est la raison pour laquelle des solutions ont été mises en œuvre dans le but de contenir le champ d'application de ce régime, à travers notamment une modification des conditions d'entrée et de sortie dans le domaine public. S'agissant des premières, le CGPPP a cherché à rendre plus réducteur le critère de l'affectation à un service public en exigeant que celle-ci fasse l'objet d'un aménagement indispensable et non plus seulement spécial, dans la mesure où ce critère jurisprudentiel¹⁷⁰ n'avait finalement pas permis d'éviter l'extension du domaine public. Mais en définitive, cette modification a eu peu de conséquences puisqu'il semble que le juge applique indifféremment le nouveau critère. En revanche, l'assouplissement du dispositif de déclassement est une transformation d'envergure dans le droit de la domanialité publique. Le déclassement par anticipation (de la désaffectation du bien) est désormais autorisé par l'article L 2141-2 du CGPPP par dérogation au principe selon lequel un bien ne peut sortir du domaine public et par conséquent ne plus être soumis aux règles de la domanialité publique qu'après que son affectation à l'utilité publique a cessé et qu'il a fait l'objet d'un acte formel de déclassement. En outre, le même code autorise dans certains cas les transferts de propriété entre les personnes publiques¹⁷¹ par dérogation au principe d'inaliénabilité. Enfin, le CGPPP a formellement déclassé du domaine public (de toutes les personnes publiques) les immeubles à usage de bureaux¹⁷², organisant ainsi une considérable source de « *valorisation* » des propriétés publiques, dans la mesure où ces biens pourront désormais être vendus ou loués.

Par ailleurs, le CGPPP a introduit quelques innovations relatives à la gestion du domaine public. Il a notamment clarifié la situation des occupants privés en leur reconnaissant de plein droit des droits réels sur celui-ci ainsi que sur les installations réalisées par eux. Dans les articles L 2122-5 et suivants, il renverse le principe - peu assuré du fait des revirements

¹⁶⁹ GAUDEMET Yves, *Droit administratif des biens*, 13e éd., LGDJ, 2008, p. 177

¹⁷⁰ CE, 19 octobre 1956, *Société « Le Béton »*, R. 375

¹⁷¹ Articles L 3112-1 à 3 du CGPPP

¹⁷² Article L 2211-1 du CGPPP, « à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec des biens

de la jurisprudence et des controverses doctrinales - selon lequel l'inaliénabilité s'opposerait à la constitution de droits réels sur le domaine public en dehors des exceptions prévues par la loi¹⁷³, en considérant que « *le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public de l'Etat a, sauf prescription contraire de son titre, un droit réel sur les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice d'une activité autorisée par ce titre* ». Cette précision rend plus attractive l'occupation privative du domaine public et participe ainsi à la politique de valorisation de ce dernier.

Il s'agit plus exactement de rentabiliser les propriétés publiques, en les vendant - d'importantes cessions immobilières ont été réalisées dans le cadre de France Domaine - ou bien en augmentant les ressources tirées de l'occupation privative du domaine public (opérations facilitées par les transformations évoquées). La domanialité publique offre ainsi un exemple illustrant de l'immixtion de la rationalité économique dans la gestion publique. Cette conception gestionnaire, et même comptable du patrimoine de l'Etat, a été accentuée par la LOLF, qui impose de faire l'inventaire des biens de l'Etat « *et de les amortir comptablement. Les biens publics sont ainsi traités comme les immobilisations dans un bilan par l'introduction d'une charge nouvelle, l'annuité d'amortissement, qui fait ressortir une obligation de reconstituer ces dernières* »¹⁷⁴. Il s'agit donc bien de considérer les propriétés publiques, y compris celles qui sont soumises à un régime spécial, comme des actifs, dont on souhaite mesurer le coût de disposition. La RGPP poursuit cet objectif de valorisation du domaine public puisqu'elle soutient la politique immobilière de l'Etat pilotée par France Domaine, laquelle a comme finalités principales de réduire les implantations immobilières et de valoriser les immeubles libérés ; d'optimiser les surfaces occupées ; enfin, d'en moderniser l'entretien.

Les évolutions récentes semblent instaurer une sorte de gestion privée du domaine public, autrement dit, atténuer le caractère exorbitant de ce régime juridique. Même si elles sont économiquement justifiées, elles conduisent à affaiblir le caractère « *public* » de ce dernier, et toutes les conséquences juridiques qui en résultent, dans le sens où le « *public* » du droit

immobiliers appartenant au domaine public ».

¹⁷³ Plusieurs lois se sont succédées depuis la fin des années 1980 pour reconnaître l'attribution de droits réels aux occupants privatifs du domaine public : loi du 5 janvier 1988 n° 88-13 relative à l'amélioration de la décentralisation pour le domaine public des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ; loi du 25 juillet 1994 n° 94-631 relative à la constitution de droits réels sur le domaine public pour le domaine public artificiel de l'Etat ; enfin, plus récemment, les lois n° 2002-1094 du 29 août 2002 et n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 autorisant la conclusion de contrats globaux relatifs aux immeubles affectés à la police et aux établissements pénitentiaires et ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat, comportant tous la faculté de constituer des droits réels au profit du cocontractant.

¹⁷⁴ LAVIALLE Christian, « Les propriétés publiques saisies par la comptabilité », *AJDA*, 2005, p. 2257

permet de classer symboliquement les choses dans l'ordre juridique¹⁷⁵. Les transformations du régime de domanialité publique constituent l'exemple-type de l'atténuation de la frontière entre public et privé, et de l'exorbitance des règles régissant le public.

La recomposition du droit administratif, dont nous venons de rappeler l'ampleur et le contenu, concerne aussi les institutions. L'architecture administrative et son fonctionnement ont en effet subi des transformations destinées à adapter les structures aux nouveaux dogmes de l'action publique. Elles sont approfondies par la RGPP.

Section 2 : L'apport de la RGPP à la recomposition de l'appareil administratif

La RGPP participe à la recomposition contemporaine du droit administratif dans ses aspects structurel et fonctionnel. Les mesures qu'elle préconise ne sont pas isolées mais au contraire prennent place dans un processus d'évolution entamé depuis quelques décennies. Elle prolonge d'une part le mouvement de territorialisation de l'action publique (§ 1). D'autre part, elle contribue à infléchir la spécificité de la fonction publique (§ 2).

§ 1. La confirmation de la territorialisation de l'action publique

L'origine du mouvement de territorialisation du droit est généralement confondue avec l'émergence de la politique de décentralisation dans les années 1980. Pourtant, cette délimitation n'est pas totalement exacte et ne rend compte que partiellement de ce phénomène, lequel ne fait d'ailleurs pas l'objet d'une définition unanime et suscite au contraire des interprétations contrastées en doctrine. En effet, plusieurs éléments rentrent en jeu dans l'analyse de la territorialisation. Il s'agit, de manière synthétique, de la prise en considération du territoire par l'action publique. Cependant, cette reconnaissance du territoire s'exprime à différents niveaux. D'une part, elle a trait au pouvoir de décision ; la territorialisation correspond alors à la remise en cause d'un certain centralisme dans un contexte de dépassement du territoire national comme cadre de l'action publique. En effet, les effets conjugués de la mondialisation, de l'intégration européenne et de l'influence du modèle communautaire et européen en faveur de « *l'autonomie locale* » et notamment de

¹⁷⁵ Sur cette question, voir CAILLOSSE Jacques, « Le « public » du droit administratif. Une catégorie juridique pour l'action publique », in *Terres du droit, Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 383-407

la régionalisation, conduisent l'Etat à composer avec d'autres acteurs et à repenser les cadres de son action. D'autre part, la territorialisation se manifeste également sur un autre plan. Elle concerne alors le contenu même de l'action publique et désigne « *les politiques publiques qui prennent le territoire en lui-même pour cible, pour objet* », non pas en tant que « *donné* » mais en tant que « *construit* »¹⁷⁶. Cette interprétation de la territorialisation est toutefois contestée ; certains auteurs y apercevant au contraire les signes d'une déterritorialisation de l'action publique, tendant, par la multiplication des cadres territoriaux, à vider les territoires de leur identité et à les soumettre à une logique fonctionnelle¹⁷⁷.

Dans notre développement, nous laisserons de côté cette approche et nous nous focaliserons sur l'aspect institutionnel de la territorialisation de l'action publique. Nous étudierons ainsi les instruments déployés dans cette perspective, autrement dit les politiques de décentralisation et de déconcentration mises en œuvre entre 1982 et 2004 (A), dont la RGPP marque une nouvelle étape (B).

A. Les réformes de la décentralisation et de la déconcentration

1) La décentralisation

Cette politique s'est véritablement développée à partir des années 1980 mais sa mise en œuvre s'est déroulée en plusieurs étapes, dénommées selon la métaphore théâtrale des « *actes de la décentralisation* ». Les motifs invoqués pour justifier cette réforme dévoilent son lien de parenté avec le mouvement de modernisation administrative : d'une part, elle est prétendue constituer un élément de démocratisation à travers la thématique, désormais convenue, de la « *démocratie de proximité* » ; d'autre part, elle apparaît comme le gage d'une action publique efficace en mettant en application un « *principe de subsidiarité* », valorisé notamment par la doctrine managériale et les instances communautaires.

L'acte I de la décentralisation résulte des lois Defferre de 1982 et 1983¹⁷⁸, lesquelles ont posé les fondements de la décentralisation. Elles ont conféré la personnalité morale aux

¹⁷⁶ MOREAU Jacques, « Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation », *Revue de droit sanitaire et social*, 2009, p. 16

¹⁷⁷ PONTIER Jean-Marie, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA*, 1997, p. 723

¹⁷⁸ Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, JO du 3 mars 1982, rectificatif JO du 6 mars 1982, modifiée par la loi du 22 juillet 1982, JO du 23 juillet 1982 ; loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO du 9 janvier 1983, complétée par la loi du 22 juillet 1983, JO du 23 juillet 1983.

trois niveaux de collectivités territoriales : commune, département, région. Celles-ci sont ainsi sorties d'un statut de « mineur »¹⁷⁹ vis-à-vis de l'Etat, dont la suppression de la tutelle et le principe de leur liberté de gestion, exercée par des conseils élus, sont l'expression. Ces lois ont également défini l'organisation et le fonctionnement des collectivités décentralisées. Elles les ont ainsi dotées de compétences, transférées par l'Etat et réparties entre les différents niveaux selon la logique dite des « blocs de compétences ». Elles leur ont par ailleurs permis d'avoir une fiscalité propre, des personnels (avec la création de la fonction publique territoriale par la loi du 26 janvier 1984). Elles ont enfin garanti le principe de compensation des transferts, surtout en matière financière.

L'acte I a enfin été complété par plusieurs lois (notamment celles du 1^{er} février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale) destinées à préciser le fonctionnement de la décentralisation et à développer la coopération intercommunale.

L'acte II survient dans la première moitié des années 2000. Il a tout d'abord une portée symbolique, avec la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui consacre l'existence et les principes de la décentralisation. Est ainsi inscrit à l'article 1^{er} que l'« organisation » de la France est « décentralisée », tandis que l'article 72 donne valeur constitutionnelle aux différentes catégories de collectivités territoriales (alinéa 1), ainsi qu'au principe de libre administration (alinéa 3). Il reconnaît en outre un principe de subsidiarité ou de proximité dans la répartition des compétences entre collectivités (alinéa 2), la possibilité de désigner une collectivité-chef de file dès lors qu'elle ne revient pas à instaurer une tutelle d'une collectivité sur une autre (alinéa 5). Enfin, la révision constitutionnalise le rôle de contrôle administratif des actes des collectivités exercé par le préfet (alinéa 6). Par ailleurs, conformément aux motifs invoqués par les promoteurs de la réforme, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 vise à instaurer de la diversité dans l'architecture territoriale, d'une part, avec la reconnaissance de collectivités à statut particulier (articles 73 et 74) ; d'autre part, avec la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation aux collectivités territoriales (article 72 alinéa 4), cependant encadré de manière restrictive. L'acte II comprend aussi un volet plus pratique, avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui poursuit le mouvement de décentralisation en développant les transferts de compétences, en renforçant la « démocratie locale », en favorisant l'intercommunalité.

¹⁷⁹ CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scènes juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, coll. Droit et Société, 2009, p. 30

Avec l'extension des compétences des collectivités territoriales et par conséquent de leur intervention, il est apparu nécessaire de consolider l'action de l'Etat au niveau local et ainsi d'engager un véritable mouvement de déconcentration.

2) *La déconcentration*

Elle est en effet présentée comme destinée à servir de contrepoids ou d'accompagnement à la décentralisation. En témoigne notamment le rôle du préfet, représentant de l'Etat face aux collectivités territoriales, dont la mission est notamment de faire prévaloir l'intérêt général, national, sur les actes de ces dernières par l'intermédiaire du contrôle de légalité et du déferé préfectoral. Cette présentation rejoint en quelque sorte la théorie de C. Eisenmann relative à la « *semi-décentralisation* » selon laquelle la mise en œuvre de l'action publique au niveau territorial serait en réalité le produit du double consentement des autorités représentant l'Etat et de celles incarnant la collectivité locale (revoir), ou encore l'analyse de P. Grémion du « *pouvoir périphérique* » aux termes de laquelle il existerait des relations d'interdépendance ou de connivence entre le représentant de l'Etat (le préfet) et les notables locaux (les élus) dans la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire. En tout état de cause, bien que tardive par rapport à la décentralisation, la réforme de la déconcentration apparaît bien liée à la première. C'est notamment ce que suggère la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République¹⁸⁰, qui énonce, dans son article 1^{er} que « *l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat* » et charge ces derniers de gérer « *les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales* » dans son article 2 et enfin prévoit, à l'article 7, les modalités de coopération des services déconcentrés à la mise en œuvre des projets de développement des collectivités, par le recours au contrat.

Cette loi dite ATR est fondamentale en matière de territorialisation puisque c'est elle qui consacre la notion d'Etat territorial dans son titre premier relatif à « *l'organisation territoriale de l'Etat* » en posant un principe de distinction entre les missions relevant des administrations centrales et celles attribuées aux services déconcentrés, en conformité avec le principe de proximité (article 2). Cette perspective s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'Etat – ce que confirment les finalités de l'administration territoriale de l'Etat qui sont

¹⁸⁰ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République ; Journal officiel du 8 février 1992.

notamment de « *favoriser la modernisation du service public* » (article 1^{er}) – et elle sera constamment reprise par la suite, y compris par la RGPP¹⁸¹.

Cette réforme a été complétée par le décret du 1^{er} juillet 1992 portant charte de la déconcentration¹⁸². Ce dernier rappelle dans son article 1^{er} que « *la déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents échelons des administrations civiles de l'Etat* » avant d'énumérer les missions correspondant aux différents échelons. A cet égard, le décret ne fait pas véritablement de distinction entre celles de l'échelon régional et celles de l'échelon départemental, si ce n'est que ce dernier semble avoir une vocation plus générale de « *mise en œuvre des politiques nationale et communautaire* », tandis que les régions exercent également un rôle d'animation et de coordination. Par ailleurs, le décret s'inscrit toujours dans une logique sectorielle puisque les services déconcentrés des différents niveaux sont pilotés par les ministères et reçoivent leurs moyens de fonctionnement directement des administrations centrales. Cependant, les articles 12 et 13 introduisent des mécanismes permettant le regroupement des services par l'intermédiaire de la désignation d'un chef de projet ou par la constitution de pôles de compétences. Enfin, l'article 15 instaure un pouvoir d'orientation du préfet de région en matière de développement économique et social et d'aménagement du territoire, qui s'impose aux préfets de département. Ce pouvoir d'orientation a été renforcé par le décret du 29 avril 2004¹⁸³.

Ce texte précise en effet le rôle d'orientation, mais aussi d'animation et de coordination du préfet de région, qui s'impose aux préfets de département (articles 2 et 3). Par ailleurs, il rappelle dans son article 1^{er} les missions des préfets, « *dépositaires de l'autorité de l'Etat* », et représentants du « *Premier ministre et de chacun des ministres* », qui sont notamment de diriger les services déconcentrés.

Il n'était pas inutile rappeler ces différents éléments afin de restituer le cadre dans lequel intervient la RGPP.

B. La REATE et la réforme des collectivités territoriales

Les aménagements opérés par la RGPP ne remettent pas en cause les principes dégagés par

¹⁸¹ Nous avons évoqué précédemment les critères de cette distinction entre niveaux central et déconcentré, cf. partie 1, chapitre 2.

¹⁸² Décret 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration ; Journal officiel du 4 juillet 1992, p. 8898

¹⁸³ Décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ; Journal officiel du 30 avril 2004, p. 7755.

les précédentes réformes ; ils en constituent au contraire le prolongement.

1) *La REATE*

La réforme de l'administration territoriale de l'Etat a été lancée en 2007-2008, d'après les décisions prises par le CMPP¹⁸⁴. Elle a été élaborée par la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE), sous la direction des services du Premier ministre. Elle est explicitée par plusieurs circulaires du Premier ministre, notamment celles du 19 mars, 7 juillet, 31 décembre 2008, puis celle du 13 décembre 2010. Elle a été formalisée par quelques décrets : décret du 16 février 2010 qui modifie celui du 29 avril 2004 relatif au pouvoir des préfets et pose le cadre de la nouvelle organisation ; d'autres ayant un objet plus particulier comme celui du 31 mars 2009 relatif aux emplois de direction dans l'administration territoriale de l'Etat, celui du 3 décembre 2009 relatif à aux directions départementales interministérielles, les différents décrets concernant l'organisation des directions régionales, etc.

L'objectif poursuivi par cette réforme est de poursuivre la territorialisation en rationalisant les structures et leur fonctionnement afin de rendre l'action publique plus efficace. L'architecture de l'administration territoriale qu'elle vise à mettre en œuvre repose principalement sur deux niveaux, l'échelon régional et l'échelon départemental, organisés selon une logique différente. Il revient en effet aux régions une mission de pilotage et aux départements une fonction de mise en œuvre, conformément au principe de subsidiarité. Cette répartition des compétences entre les deux niveaux se traduit par la reconnaissance, désormais explicite, d'un pouvoir hiérarchique du préfet de région sur les préfets de département (ou, à tout le moins, de son « *autorité* », d'après les termes de l'article 2 du décret du 29 avril 2004 dans sa rédaction issue du décret du 16 février 2010). Il est concrétisé par la dévolution d'un pouvoir d'instruction et d'un pouvoir d'évocation par le même article. Ces pouvoirs du préfet de région sont à vocation générale, c'est-à-dire qu'ils s'appliquent à l'ensemble des attributions des préfets de département, hormis celles où leur compétence est exclusive¹⁸⁵. Cette suprématie du niveau régional sur le niveau départemental prolonge ainsi les évolutions antérieures et surtout participe au mouvement de régionalisation, initialement promu dans le cadre de la décentralisation et soutenu par

¹⁸⁴ Lors de la première réunion du CMPP, le 12 décembre 2007, il avait en effet déjà été décidé que « *le niveau de droit commun du pilotage local des politiques publiques de l'Etat sera le niveau régional. Le niveau départemental, niveau de mise en œuvre, ne sera plus organisé en fonction des périmètres des ministères, mais selon l'organisation la plus opérationnelle* ».

les instances communautaires. La région sort donc renforcée de l'opposition feutrée entre un régionalisme soutenu par la communauté et un maintien de la centralisation nationale. En effet, comme l'écrit J. Caillosse, « *les institutions communautaires soucieuses de s'imposer aux Etats membres valorisent des initiatives périphériques, fortes elles-mêmes de la mythologie européenne. A la politique régionale de la communauté, répondent les 'politiques étrangères' de certaines régions* »¹⁸⁶.

Par ailleurs, cette logique différenciée se manifeste dans l'organisation des services déconcentrés. Certes, à chacun des deux niveaux, des regroupements ont été effectués afin de limiter le cloisonnement entre les différentes administrations et ainsi promouvoir une logique horizontale, considérée comme plus soucieuse des territoires, par opposition à la logique verticale sectorielle. Cependant, ces regroupements ont été réalisés sur des bases très différentes, présentées notamment par la circulaire du 7 juillet 2008 qui énonce que « *si le niveau régional, niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels, l'organisation départementale obéit à une logique différente. Il s'agit de répondre aux besoins des citoyens sur le territoire* ». Ainsi, au niveau du pilotage, prévaut encore une logique sectorielle, élargie, certes : avec la présence de six directions (trésorerie générale et services fiscaux ; alimentation, agriculture et forêt ; culture ; environnement, aménagement et logement ; entreprises, concurrence, consommation, travail et emploi ; jeunesse, sport et cohésion sociale), auxquelles s'ajoutent les agences régionales de santé (ARS) et les rectorats d'académie, « *dont les périmètres de compétence correspondent globalement aux missions de ministères* »¹⁸⁷. En revanche, au niveau de la mise en œuvre s'affirme véritablement une logique territoriale avec la création de deux ou trois directions départementales interministérielles¹⁸⁸ nées de la fusion de plusieurs services déconcentrés et rattachées au Premier ministre (non plus à un ministère en particulier). Elles sont « *organisées, indépendamment de la structure du Gouvernement, en fonction des missions qu'elles doivent accomplir sous l'autorité du préfet de département* »¹⁸⁹. Cette organisation doit répondre aux besoins des populations et des territoires et favoriser un « *dialogue efficace avec les élus locaux* », selon une logique de « *modularité* »¹⁹⁰.

On peut relever deux caractéristiques de la territorialisation opérée par la RGPP. D'une

¹⁸⁵ PONTIER Jean-Marie, « Le nouveau préfet », *AJDA*, 2010, p. 819 et s.

¹⁸⁶ CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scène juridiques de la décentralisation...*, op. cit., p. 36

¹⁸⁷ GUETTIER Christophe, « L'administration départementale de l'Etat », *AJDA*, 2010, p. 831

¹⁸⁸ Elles sont cependant complétées par quelques services : la préfecture, l'inspection d'académie, la direction départementale des finances publiques et les services chargés de la sécurité intérieure.

¹⁸⁹ Circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 précitée, Annexe, p. 4

part, elle renforce le principe de proximité en consacrant la région comme niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques. Cependant, avec l'organisation ministérielle qui demeure, il est probable que ce pilotage continue à s'exercer selon les orientations définies par les services centraux, ce qui conduit à relativiser un peu l'apparente autonomie dévolue à l'échelon régional. D'autre part, avec l'organisation profondément transversale et horizontale mise en œuvre au niveau départemental, s'exprime la volonté de refonder l'organisation de l'administration déconcentrée à partir des territoires. Ce projet entendait faire une place à la diversification des cadres territoriaux (du moins en ce qui concerne leur architecture interne), en rupture avec l'uniformisation centralisatrice du département héritée de la Révolution. C'est en tout cas ce que semble refléter le principe de modularité mis en avant par les responsables de la REATE. Mais il y a là une forme d'injonction paradoxale : alors que le département semble désormais organisé à partir de données territoriales spécifiques, la nouvelle architecture reste néanmoins dépendante du cadre contraignant fixé au niveau central. Il s'agit donc d'une territorialisation en demi-teinte qui laisse maintenue l'ascendance hiérarchique.

Cette restructuration des services déconcentrés constitue bien une innovation de la RGPP mais elle s'inscrit dans les traces des réformes antérieures. Il en est de même en matière de décentralisation, où il semble, que malgré une certaine ambition, la RGPP n'ait pu modifier en profondeur ni les structures, ni les rapports entre les collectivités.

2) *La réforme des collectivités territoriales*

La réforme des collectivités territoriales, lancée en 2009, s'inscrit dans le cadre de la RGPP par ses objectifs ; il s'agit de maîtriser la dépense publique et d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Le rapport Lambert, réalisé dans le cadre de la RGPP fin 2007, portant sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales, énonce d'ailleurs que « *la révision générale des politiques publiques ne pouvait ignorer les collectivités locales dont les dépenses publiques représentent la moitié de celles de l'Etat soit 20 % des dépenses publiques totales* ». Il ajoute : « *l'enchevêtrement des compétences et la contractualisation polymorphe qui s'en suit ont sans nul doute un coût élevé et entravent l'efficacité des politiques publiques* ».

La réforme fait en effet suite à la mise au jour des dysfonctionnements de la

¹⁹⁰ Circulaire du Premier ministre du 7 juillet 2008 précitée, p. 1

décentralisation, dénoncés par de nombreux rapports¹⁹¹. Leurs diagnostics sont partagés ; ils concernent les structures (superposition des niveaux de collectivités, aggravée par le développement de l'intercommunalité, au demeurant inachevée ; émiettement communal) ; les relations entre les collectivités (enchevêtrement des compétences, doublons, financements croisés) ; la fiscalité, considérée comme obsolète et inadaptée. Les rapports proposent cependant des solutions différenciées. C'est finalement le rapport, intitulé « *Il est temps de décider* », rendu le 5 mars 2009 par le comité présidé par E. Balladur, qui a été à l'origine du projet de réforme des collectivités territoriales, lequel se décline en plusieurs lois¹⁹². Nous nous intéresserons ici exclusivement à la loi de réforme des collectivités territoriales adoptée le 16 décembre 2010, qui ne suit pas le calendrier proposé par le rapport puisqu'elle concerne principalement les structures, alors que ce dernier envisageait de procéder en premier lieu à une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités. Cette loi énonce ainsi quatre enjeux principaux : la « *rénovation de la démocratie locale* », « *l'adaptation des structures à la diversité des territoires* », le « *développement et la simplification de l'intercommunalité* » et enfin la « *clarification des compétences des collectivités territoriales* ».

Le cadre antérieur n'est pas bouleversé : aucun échelon territorial n'est supprimé, ce qui, de toute manière, était impossible sans une révision constitutionnelle. Toutefois, l'instauration du « *conseiller territorial* », siégeant au conseil général et au conseil régional, qui permet de « *regrouper les régions et les départements par les élus chargés de leur administration* »¹⁹³, semble poursuivre, d'après l'analyse de certains commentateurs, l'objectif implicite - conforté par la création de dispositifs de fusion de départements ou de régions - de conduire à la disparition de l'un des deux échelons, probablement celui du département, bien qu'aucune évolution ne soit prévisible en ce domaine. Plusieurs dispositions sont prises afin de renforcer l'intercommunalité, avec notamment l'élection au suffrage universel des membres des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. D'autres visent à « *achever* » et à « *rationaliser* » la carte intercommunale, via l'obligation pour chaque commune d'intégrer un EPCI d'ici 2013, la

¹⁹¹ Notamment, outre le « *rapport Lambert* » précité, le « *rapport Courtois* » (rapport de synthèse des travaux des parlementaires de la majorité sur la réforme des collectivités locales, animés par D. Perben, député, et J.-P. Courtois, sénateur, janvier 2009) ; le « *rapport Belot* » (« Faire confiance à l'intelligence territoriale », Rapport du Sénat n° 471, 2008-2009).

¹⁹² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 pour ce qui concerne les questions financières et notamment la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par la « contribution économique territoriale » ; loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris ; loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et régionaux ; enfin la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹⁹³ MARCOU Gérard, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA*, 2010, p. 357

création de la « *commune nouvelle* » comme dispositif de fusion de communes, mais elles ne paraissent pas suffisantes pour remédier au « problème » de l'émiettement communal. Enfin, de nouvelles structures de regroupement sont créées afin d'adapter les institutions à l'évolution de l'action publique et notamment au poids économique et social croissant des grandes aires urbaines : la métropole et le pôle métropolitain. Toutes ces mesures semblent traduire la volonté du législateur « *d'adapter l'organisation administrative à la diversité territoriale, tout en renforçant les mutualisations* »¹⁹⁴. La réforme des collectivités territoriales s'inscrit donc bien dans le programme d'efficience et d'efficacité développé par la RGPP.

La même finalité rationalisatrice et économe guide l'entreprise de « *clarification* » des compétences. La loi du 16 décembre 2010, dans le prolongement du rapport Balladur mais aussi du rapport Lambert précité, pose le principe d'une spécialisation des compétences entre les différents niveaux de collectivités¹⁹⁵, et prévoit la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2015, de la clause générale de compétence pour le département et la région. Toutefois, ces deux principes connaissent des tempéraments, dans la mesure où, premièrement, certaines compétences comme le tourisme, la culture et le sport restent partagées, et surtout car la loi prévoit la possibilité pour une collectivité de déléguer ses compétences à une autre¹⁹⁶. Deuxièmement, la loi permet de « ressusciter » la clause générale de compétence en énonçant que « *le conseil général – ou régional – pourra se saisir, par délibération spécialement motivée, de tout objet d'intérêt départemental qui n'a pas déjà fait l'objet d'une attribution de compétences par la loi* »¹⁹⁷. Ce dispositif revient à réintroduire le mécanisme de la clause générale tel qu'il avait été dégagé par la jurisprudence¹⁹⁸, à la différence près que le principe de l'intervention des collectivités territoriales sera désormais inversé, en raison du caractère exclusif des compétences de chaque catégorie de collectivité.

Les analyses doctrinales sont plutôt critiques à l'égard de cette réforme, laquelle, semble-t-il, ne parvient pas à remplir les objectifs qu'elle s'était assignés. En effet, ni les structures, ni la répartition des compétences ne paraissent clarifiées ou plus lisibles à l'issue de la loi¹⁹⁹. En revanche, celle-ci semble véritablement doter la décentralisation des instruments permettant de développer les mutualisations, et au-delà de réaliser des économies de

¹⁹⁴ DONIER Virginie, « Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences », *AJDA*, 2011, p. 92

¹⁹⁵ Nouvel article L 1111-4 du code général des collectivités territoriales

¹⁹⁶ Nouvel article L 1111-8 du CGCT.

¹⁹⁷ Nouveaux articles L 3211-1 et L 4221-1 du CGCT.

¹⁹⁸ Voir notamment CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Baroeul, req. n° 193716

¹⁹⁹ Sur ce point de vue, voir notamment DONIER Virginie, *art. cit.*

moyens. Sur ce point, la réforme des collectivités territoriales est parallèle à celle de l'administration territoriale. La rationalisation avancée sert une logique d'économie, ce qui n'est pas surprenant si l'on considère que cette rationalisation procède de la rationalité managériale.

L'autre domaine dans lequel la RGPP poursuit les mutations de fond opérées dans le droit administratif est le régime de la fonction publique.

§ 2. L'infléchissement continu de la spécificité de la fonction publique

Dans le même temps, le droit de la fonction publique a connu d'importantes transformations. Il subit en effet un processus de banalisation, voire de « travaillisation », par l'influence conjuguée de l'idéologie managériale dominante et du droit communautaire, dont les exigences se rejoignent parfois²⁰⁰. Nous reviendrons sur les éléments de cette évolution (A), avant de montrer en quoi la RGPP en constitue le prolongement (B).

A. Le processus de banalisation de la fonction publique

Il se traduit par la remise en cause, ou du moins l'infléchissement, des notions et du régime propres à la fonction publique, qui la distinguent du régime des travailleurs employés dans le secteur privé. C'est tout d'abord la notion d'emploi public qui a été fragilisée (1), et par la suite, le régime de la carrière (2) voire le principe statutaire (3).

1) La « fonctionnalisation » de la catégorie d'emploi public

Deux dynamiques, issues du droit communautaire, ont contribué à réduire le caractère spécifique de la notion d'emploi public. D'une part, c'est l'existence même d'une mission et d'un régime particuliers qui est déniée par le droit communautaire, lequel pose, à l'article 45 (ex 39) du traité, l'identité des statuts du fonctionnaire et du salarié, tous deux qualifiés de « *travailleurs* ». Cette assimilation poursuit la finalité d'assurer la libre-circulation de tous les travailleurs, qui constitue l'une des règles fondamentales de l'Union européenne, ce qui explique qu'elle concerne aussi les travailleurs du secteur public. Les

²⁰⁰ LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, « Exigences communautaires et exigences managériales se rejoignent-elles ? », *AJDA*, 2003, p. 1917

instances communautaires affichent d'ailleurs sur la question du régime (statutaire ou contractuel) de ces agents, ainsi que sur la nature juridique de leur employeur (publique ou privée), une neutralité de principe, cohérente avec l'obligation imposée à tous les Etats membres de respecter la liberté de circulation, sans pouvoir trouver de justification opérante dans la spécificité du régime reconnu à certaines catégories de travailleurs. Les seuls emplois publics faisant obstacle à l'application de cette règle sont ceux qui sont évoqués par le paragraphe 4 de l'article 45 par l'expression d'« *emplois dans l'administration publique* », et qui correspondent, d'après la jurisprudence de la CJCE, aux « *emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat et des autres collectivités publiques* »²⁰¹. Il s'agit donc d'une qualification très restreinte de l'emploi public, transposée dans le droit français par la loi n° 2005-834 du 26 juillet 2005, qui pose le principe de l'ouverture de la fonction publique aux ressortissants communautaires.

D'autre part, l'influence communautaire contribue à transformer la conception même de ces emplois qualifiés de « *publics* » par le droit communautaire. En effet, ces derniers sont appréhendés de manière fonctionnelle. Ainsi, dans sa communication du 11 décembre 2002, la commission européenne énumère les fonctions correspondant aux emplois spécifiques de l'administration publique. Il s'agit de « *l'élaboration des actes juridiques, (...) de l'exécution de ces actes, du contrôle de leur application et des organismes dépendants* ». Il s'agit donc d'un raisonnement par métiers (selon lequel certaines fonctions seraient caractéristiques de l'emploi public), qui contraste avec la conception française qui ne raisonne pas en termes d'emploi, c'est-à-dire de fonction, mais à partir du système de corps (ou de cadres d'emplois) et du concept de grade. En effet, aux termes de l'article 12 du Titre I du statut général des fonctionnaires²⁰², le grade est le « *titre qui confère à son titulaire vocation à occuper l'un des emplois qui lui correspondent* ». Ainsi, les fonctionnaires sont-ils susceptibles d'exercer tous les emplois qui correspondent à leur grade, et ne sont pas recrutés pour réaliser exclusivement une fonction particulière.

Cette conception fonctionnelle converge avec la logique d'emploi développée par la doctrine managériale, et elle a été confortée par les transformations introduites par la LOLF, selon laquelle chaque agent doit se voir attribuer une fiche de poste, décrivant les différents objectifs et missions qui lui sont assignés, afin d'organiser la performance de

²⁰¹ CJCE, 17 décembre 1980, *Commission c/ Belgique*, aff. C-149/79, *Rec.* p. 3881

²⁰² Loi du 13 juillet 1983 précitée.

l'agent et de pouvoir la mesurer. Ce dispositif ne se limite pas aux seuls emplois d'administration publique reconnus par le droit communautaire mais se propage à l'ensemble de la fonction publique. Ainsi se sont développés ces dernières années les recours aux « *lettres de mission* », aux « *contrats de performance* », dans une optique de responsabilisation et de performance. La « *convention d'affectation sur emploi* », proposée par le Conseil d'Etat dans son rapport de 2003, et reprise par le rapport Silicani, s'inscrit dans cette même logique (voir infra). Cette question est assez exemplaire de la problématique posée par la RGPP ; alors que le système statutaire est critiqué pour son manque d'efficacité ou encore sa rigidité, la fonctionnalisation de la fonction publique risque de faire perdre de vue les mérites de ce dernier, à savoir l'adaptation aux nécessités du service public et donc l'intérêt général. Ensuite, les modalités d'application de cette réforme traduisent l'aporie d'une transposition aveugle des préceptes managériaux. En effet, les différents dispositifs instaurés ou envisagés pour augmenter la performance des agents passent sous silence la question de la valeur au regard de laquelle les objectifs doivent être atteints et les résultats mesurés.

2) *Les mutations du système de la carrière*

Par ailleurs, les évolutions imposées par le droit communautaire - dont, en premier lieu, l'obligation de respecter la liberté de circulation des travailleurs et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité, y compris dans la fonction publique - ainsi que les incitations managériales à développer la mobilité, ont fortement transformé le principe traditionnel de la carrière. Selon ce dernier, après avoir intégré un corps de la fonction publique, le plus souvent à la suite d'un concours, et avoir été titularisé dans un grade, le fonctionnaire exerçait sa carrière au sein de ce corps, en y gravissant les échelons (à l'ancienneté) et surtout les grades (« *au choix* ») Ce système, très formalisé, est apparu trop rigide du point de vue des exigences de souplesse de la gestion des ressources humaines, et trop fermé pour permettre l'emploi de ressortissants communautaires. Il a ainsi été remodelé de plusieurs manières. D'une part, la reconnaissance de l'équivalence des diplômes et des acquis de l'expérience professionnelle, permet une plus grande mobilité entre fonctions publiques nationales mais aussi entre le secteur privé et le secteur public. Elle introduit de la diversité dans le parcours autrefois encadré de la carrière. D'autre part, des instruments ont été développés pour favoriser la mobilité des fonctionnaires ; il s'agit notamment de la loi du 2 février 2007 qui élargit les possibilités de mise à disposition, et

de la loi du 3 août 2009 évoquée précédemment. Le principe de la carrière tel qu'il était traditionnellement conçu est donc sensiblement altéré. Un autre facteur contribue à cette remise en cause de la spécificité du statut de fonctionnaire : il s'agit de la reconnaissance de contrats à durée indéterminée (CDI) dans l'administration.

3) La fragilisation du principe statutaire par l'introduction de CDI dans la fonction publique

La fonction publique (au sens large) a toujours eu recours à des agents contractuels pour répondre aux besoins de souplesse de l'administration. C'est la raison pour laquelle le recours aux agents contractuels n'est autorisé, par dérogation au principe selon lequel les agents de l'administration sont soumis à un régime statutaire, que pour des situations temporaires, en d'autres termes, pour occuper un « *emploi non permanent* » de l'administration²⁰³, et par exception, pour les emplois permanents mentionnés par l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984. Ceci explique que ces contrats prennent toujours la forme de contrats à durée à déterminée (CDD). En effet, seuls sont légitimes à exercer un emploi permanent (et à faire carrière) dans l'administration, ceux qui sont soumis au statut de fonctionnaire, en raison de la nature particulière de leur activité, imposant selon L. Duguit « *la participation permanente et normale au fonctionnement du service public* », lequel « *est d'une importance telle pour la vie sociale qu'il ne peut être interrompu un seul instant* »²⁰⁴.

Parallèlement au développement d'une conception fonctionnelle de la fonction publique, le rapport entre statut et contrat, et donc le principe statutaire lui-même, est reformulé sous l'influence du droit communautaire et de la doctrine managériale. En effet, la loi du 26 juillet 2005 précitée, transposant le droit communautaire, crée la catégorie d'agent contractuel de droit public à durée indéterminée et impose la requalification en CDI de toute reconduction d'un CDD et de ses renouvellements successifs d'une durée supérieure ou égale à six ans. Cette innovation a pour objectif de remédier aux inégalités résultant du recours récurrent à des contractuels dans l'administration, lesquels ne bénéficient pas de garanties identiques à celles des fonctionnaires et se trouvent dans une situation de précarité. Elle constitue également, du point de vue communautaire, une mesure d'harmonisation, en imposant le standard du contrat à durée indéterminée, d'après

²⁰³ Article 3 de la loi du 13 juillet 1983 ; article 4 de la loi du 11 janvier 1984 ; article 3 de la loi du 26 janvier 1984.

l'accord-cadre conclu par les organisations interprofessionnelles le 18 mars 1999 qui consacre la relation à durée indéterminée comme la forme normale du travail dans les Etats membres²⁰⁵.

L'introduction du CDI dans la fonction publique a pour conséquence d'instaurer un dualisme dans la situation des agents publics en remettant en cause le principe du régime statutaire. Elle influe également sur le système traditionnel de carrière en pérennisant la situation des agents contractuels, lesquels sont cependant dépourvus de la garantie de carrière accordée aux fonctionnaires.

Cette solution, qui va à l'encontre des exigences de flexibilité, explique l'introduction de la faculté pour les employeurs publics de recourir à l'intérim, organisée par la loi du 3 août 2009 (voir supra). Elle s'inscrit dans la tendance actuelle de banalisation dans la mesure où elle tend à appliquer un même régime de relations de travail aux agents de l'administration, et par conséquent à infléchir les spécificités du régime de fonction publique. Ces évolutions aboutissent à une hybridation forte du droit de la fonction publique avec la gestion des ressources humaines ; hybridation à laquelle la RGPP participe pleinement.

B. La RGPP, une étape vers la constitution d'un droit des ressources humaines dans l'administration ?

La RGPP intervient donc dans un contexte déjà balisé de remise en cause des principes spécifiques de la fonction publique, à la faveur d'une conception managériale. Elle approfondit ce mouvement d'une double manière. D'une part, elle promeut de manière globale une orientation GRH dans la thématique de la modernisation de la fonction publique (1). D'autre part, elle approfondit le phénomène que nous venons d'évoquer de contractualisation et de « travaillisation » (2).

1) La modernisation de la fonction publique selon les principes de la gestion des ressources humaines

La RGPP marque une radicalisation dans la promotion de la gestion des ressources humaines comme modèle pour la modernisation de la fonction publique. En effet, le terme de GRH est désormais couramment employé, et fait souvent office de substitut à celui, plus

²⁰⁴ DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. E. de Boccard, 1930, t. 3, p. 13

²⁰⁵ DORD Olivier, *Droit de la fonction publique*, PUF, Coll. Thémis, 2007, p. 110-111

classique, de droit de la fonction publique. Elle entreprend une requalification des catégories traditionnelles désignant les postes et les hiérarchies et régissant les relations de travail au sein de l'administration. Ainsi, les personnels exerçant des emplois de direction sont-ils assimilés à des « *cadres* »²⁰⁶ ou encore à des « *managers* »²⁰⁷ devant être « *responsables* », essentiellement de la bonne réalisation des « *objectifs* » qui leur sont fixés. Le même impératif s'impose aux agents ordinaires qui doivent accomplir leur service en exécutant leur « *fiche de poste* » et chercher à augmenter leur « *performance individuelle* ». Cette nouvelle lecture de la « *manière de servir* » et de diriger imprègne les rapports entre un supérieur hiérarchique et ses subordonnés ; le contrôle du premier sur les seconds s'exerçant désormais par l'intermédiaire d'un « *dialogue de gestion* » et par l'« *évaluation* »²⁰⁸.

En outre, c'est en empruntant au vocabulaire et aux techniques de la gestion des ressources humaines que sont proposées les mesures destinées à moderniser la fonction publique. L'idée dominante est qu'il convient de développer la « GRH », c'est-à-dire d'introduire une gestion plus souple des personnels, en favorisant la mobilité, l'ouverture de chaque fonction publique aux autres (nationales et communautaires) mais aussi au secteur privé, en développant l'individualisation des carrières, le dialogue, etc., (transformations que nous avons déjà évoquées). L'idée qui se profile à travers ces usages terminologiques est que seule la gestion des ressources humaines peut parvenir à rendre l'administration, et donc ses agents, plus performante et plus efficace, ce qui est l'objectif de toute entreprise. Cet exemple illustre encore la tension entre la dimension organisationnelle et institutionnelle de l'administration. En l'occurrence, s'il peut être légitime de chercher des solutions issues du management afin d'améliorer la gestion de la fonction publique, d'adapter son régime afin de lui permettre de réaliser au mieux ses missions, tout autre est l'ambition de substituer à ce modèle celui des ressources humaines. C'est pourtant la perspective que semble suivre la RGPP en multipliant les références au monde de l'entreprise. Cette remise en cause du système statutaire passe notamment par le processus de contractualisation et de « travaillisation » de la fonction publique.

²⁰⁶ Circulaire du Premier ministre du 10 février 2010 relative aux cadres dirigeants de l'Etat

²⁰⁷ Discours du Premier ministre, « *Le lancement...* », préc., 10 juillet 2007

²⁰⁸ La terminologie évoquée manifeste la performativité de la RGPP à l'exception, sans doute, du terme d'évaluation qui est une voie intéressante pour essayer de connecter les problèmes nouveaux posés à l'administration avec l'exigence maintenue de l'intérêt général.

2) *L'approfondissement de la contractualisation et de la « travaillisation » de la fonction publique*

La contractualisation de la fonction publique, qui tend à rapprocher le modèle statutaire du modèle des relations de travail ordinaires, est déjà, comme nous l'avons vu, un processus bien entamé. La RGPP contribue à renforcer ce mouvement par le recours au contrat comme instrument de flexibilité et de performance et par l'ouverture de la fonction publique au « *dialogue social* ». Nous appuierons notre réflexion sur certaines pistes d'évolution proposées par le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*²⁰⁹, et sur la loi du 5 juin 2010 relative au dialogue social dans la fonction publique.

Le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, dit « *rapport Silicani* », revient longuement sur les sources de dysfonctionnements du système statutaire de la fonction publique (voir infra). Il propose de réformer ce dernier afin de répondre aux exigences de flexibilité et d'efficacité attendues du service de l'Etat. Il envisage à cet effet d'abandonner le principe selon lequel la qualité de fonctionnaire serait le mode normal d'exécution d'un emploi public et de transformer le rapport entre statut et contrat sur le mode de la complémentarité. Selon les termes du rapport, « *le statut demeurerait ainsi la modalité principale de l'emploi public, et le contrat la compléterait* »²¹⁰. Cette banalisation du régime des agents publics est encore renforcée par l'incitation au recrutement de contractuels de droit privé dans la fonction publique²¹¹. Le *Livre blanc* reprend alors pleinement les principes véhiculés tant par les institutions communautaires que par la doctrine managériale puisqu'il propose de limiter l'application du droit administratif aux fonctions qui ne pourraient être assimilées à des fonctions exercées par toute organisation, publique ou privée, c'est-à-dire aux missions régaliennes ou comportant des prérogatives de puissance publique. Pour le reste, il devrait être fait appel à des contractuels régis par le droit du travail. Ces propositions conduisent donc non seulement à banaliser le processus de contractualisation mais aussi à généraliser le droit du travail au cœur même de la fonction publique.

Par ailleurs, ce mouvement de « travaillisation » s'opère également en amont par le développement du « *dialogue social* » pour définir les conditions de travail au sein de la fonction publique. Bien que le droit syndical constitue une des garanties fondamentales

²⁰⁹ *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008

²¹⁰ *Livre blanc...*, *op. cit.*, p. 102

²¹¹ *Livre blanc...*, *op. cit.*, p. 114 et s.

reconnues aux fonctionnaires depuis le statut de 1946²¹², la négociation collective était relativement étrangère aux relations de travail dans l'administration, en raison de la prééminence du statut et du caractère « *légal et réglementaire* » de la situation juridique des fonctionnaires²¹³, par opposition au caractère contractuel et négocié des relations de travail dans le secteur privé. Or, cette spécificité a été particulièrement remise en cause ces dernières années. Ainsi, la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social dans la fonction publique, élaborée dans le cadre de la RGPP contribue à « *renforcer la place de la négociation* » ; autrement dit, elle élargit à tous les sujets concernant la vie professionnelle et sociale des agents la possibilité de négocier des accords collectifs. Bien que ces accords n'aient toujours pas en eux-mêmes de force contraignante sur le plan juridique, à la différence des conventions conclues dans le secteur privé, ils sont réputés engager la responsabilité des parties. La loi définit les conditions de validité des accords ; elles reprennent les critères appliqués dans le cadre de la négociation collective dans le privé. Un accord est donc considéré comme valide dès lors qu'il a été signé par au moins une organisation syndicale représentative (le critère de représentativité étant identique puisque l'organisation syndicale doit avoir recueilli au moins 50 % des voix lors des élections professionnelles pour être considérée comme telle). Cette loi instaure par ailleurs des dispositifs inspirés de ceux existant dans l'entreprise : elle étend les compétences des comités d'hygiène et de sécurité aux conditions de travail ; elle renforce les garanties de carrière des agents publics investis de mandats syndicaux. Avec cette importante loi, la RGPP développe donc les procédés de relations collectives de travail dans le droit de la fonction publique, ce qui participe toujours de ce même mouvement de « *travaillisation* ».

La RGPP prend ainsi place dans un mouvement progressif de recomposition du droit administratif, qui se traduit par une certaine banalisation de ce droit, ou plus exactement par une hybridation avec des éléments qui lui étaient traditionnellement étrangers, ce qui entraîne une atténuation de sa singularité. Cependant, la recomposition du droit administratif signifie également que son adaptation n'écarter pas la permanence de certaines dynamiques. Cette notion permet de concilier les deux réactions apparemment contraires du droit administratif face à la réforme de l'Etat : à la fois source de résistance et vecteur

²¹² Il est garanti par l'article 8 de la loi du 13 juillet 1983.

²¹³ Article 4 de la loi du 13 juillet 1983 précitée.

de changement, la modernisation contribue parfois au réagencement de principes plus anciens. A la faveur d'une conception institutionnelle du droit administratif, il semble que le cadre structurant bâti sur quelques notions fondamentales ne cesse d'être remis en jeu, mais sans jamais disparaître complètement.

Chapitre 2 : L'irréductibilité des principes fondateurs du droit administratif, le « sentier » du droit administratif

La RGPP se caractérise ici par un double phénomène : l'ambition de transformer de l'intérieur certaines structures jugées incontournables (Section 1) ; la réactivation par certaines innovations de dynamiques propres au droit administratif, à son objet et aux « *grands récits* »²¹⁴ qu'il porte (Section 2).

Section 1 : Des notions fondamentales du droit administratif qui s'imposent à la RGPP malgré son ambition réformatrice

Les transformations souhaitées et éventuellement produites par la RGPP se meuvent dans des cadres anciens, faute de pouvoir les supprimer. Ainsi en est-il de la valeur du service public : à travers les nouveaux principes ou « *valeurs* » du service public, transparait la valeur de ce dernier comme « *mise en scène dramatisée des rapports entre l'Etat et la société* »²¹⁵ (§ 1). Il en est de même du statut de la fonction publique : malgré les stigmatisations doctrinales ou politiques dont il peut être l'objet, il est maintenu par la RGPP au prix, certes, d'une certaine érosion (§ 2).

§ 1. La valeur du service (au-delà de ses nouvelles « valeurs »)

Avec le *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* élaboré dans le cadre de la RGPP, a été engagée une réflexion sur les valeurs qui devraient imprégner et guider l'action des services publics et de leurs agents. Cette contribution vise à renouveler les principes fondateurs de l'action publique (A) ; pourtant, elle ne fait que refléter l'enjeu incontournable d'une telle opération, celle de la valeur du service public, ou autrement dit de son « *grand récit* » (B).

²¹⁴ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, op. cit., p. 14

²¹⁵ *Ibid.*, p. 56

A. Une typologie des « nouvelles » valeurs du service public ou le renouvellement de son architecture cognitive

Le *Livre blanc* dont il sera question dans les développements suivants résulte des travaux engagés dans le cadre de la conférence nationale sur les valeurs, les missions, et les métiers de la fonction publique. Lancée le 1^{er} octobre 2007, cette conférence s'est appuyée sur des débats réunissant des représentants des personnels de l'administration, des employeurs publics mais aussi des experts, ainsi que sur les contributions apportées par diverses personnalités et enfin sur des enquêtes d'opinion.

Le rapport qui en est issu revient dans un premier temps sur le « *paysage des services publics en France* », avant de formuler des diagnostics et des recommandations. Nous nous limiterons dans ce paragraphe à l'analyse de la première partie, dans laquelle sont consacrés d'importants développements relatifs à la question des « *valeurs* » du service public. Le rapport prend soin d'indiquer l'origine d'une telle réflexion. Il rappelle à cet égard les expériences réalisées dans plusieurs pays - ceux-là mêmes dont s'inspire la RGPP - dans le cadre de leur réforme administrative. Inscrit dans le droit positif sous différentes formes, ce réexamen des valeurs est réputé avoir joué un « *rôle central* »²¹⁶ dans la mesure où il a permis de « *donner un sens au changement* »²¹⁷. Mais le rapport cite également les exemples français de réflexion sur les valeurs, et en premier lieu celles réalisées par de grandes entreprises privées, s'inscrivant ainsi résolument dans une perspective de brouillage des frontières public/privé, concrétisée par le développement d'un marketing unifiant. C'est d'ailleurs d'une opération de communication que résulte la synthèse proposée par le *Livre blanc*, puisque ses conclusions sont issues des débats réalisés dans le cadre de la conférence, mais aussi, et surtout, d'un sondage réalisé par l'Ifop en janvier 2008²¹⁸. En effet, le rapport part des résultats de cette enquête pour justifier la nécessité de « *réaffirmer et renouveler* » les valeurs du service public et de la fonction publique. Or, ceux-ci mettent en avant les valeurs telles que la « *compétence* », la « *laïcité* » et la « *qualité* » pour incarner la fonction publique actuelle, tandis les « *valeurs de demain* » arrivant en tête sont « *l'efficacité* », la « *qualité* » encore, et enfin la « *transparence* ». Ces nouvelles « *valeurs* » correspondent bien aux concepts véhiculés par les réformes d'inspiration managériale pour moderniser l'administration. Or, l'objectif du *Livre blanc*

²¹⁶ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, op. cit.*, p. 52

²¹⁷ *Idem*

²¹⁸ « Le regard du grand public et des fonctionnaires sur les valeurs et les évolutions de la fonction publique », sondage Ifop réalisé du 18 au 25 janvier 2008 sur un échantillon de 2553 fonctionnaires des trois

est bien de dégager des principes destinés « à fonder l'organisation et la gestion des services publics et de la fonction publique ». Ceux-ci doivent être « la traduction des choix relatifs à la manière dont le service public et ses employés doivent œuvrer »²¹⁹, et ils doivent par conséquent être adaptés à l'époque contemporaine, aux contraintes imposées par le contexte compétitif dans lequel agissent les administrations contemporaines, ainsi bien sûr qu'aux attentes nouvelles des usagers et des fonctionnaires, marquées par le développement de l'individualisme. Selon les termes du rapport, il apparaît nécessaire d'ajouter aux « valeurs endogènes » traditionnelles, les « valeurs exogènes qui se sont progressivement imposées dans le champ social » et sont « caractéristiques de la modernité ». Il ajoute que ces « valeurs nouvelles convergent et transcendent les clivages traditionnels entre activité marchande et service public »²²⁰. Ces quelques citations sont suffisamment éloquentes pour montrer que la redéfinition du droit administratif est en jeu dans cette réflexion sur les valeurs du service public.

Le *Livre blanc* tente donc d'établir une nouvelle architecture cognitive du service public, en proposant une typologie de ses valeurs. C'est donc à une véritable reconstruction qu'appelle ici la RGPP en dégageant les « valeurs essentielles des services publics et de la fonction publique »²²¹. Elles sont classées selon trois catégories, mêlant « valeurs traditionnelles » et « valeurs émergentes ». La première regroupe les valeurs dites « républicaines » - c'est-à-dire la trilogie « liberté-égalité-fraternité » - présentées à l'aune de problématiques récentes (comme celles de la laïcité du service public, du principe de non-discrimination, de celui d'équité). La deuxième, et la plus étoffée, correspond aux « valeurs professionnelles ». C'est au sein de cette catégorie que se retrouvent le plus de valeurs nouvelles, inspirées de la gestion des entreprises privées. C'est le cas notamment de l'efficacité, valeur fortement polysémique ou riche, puisqu'elle fait référence non seulement à la performance et à l'évaluation, mais aussi à des « valeurs qui y sont associées », comme la responsabilité, la qualité, la transparence, l'autonomie, ou encore l'exemplarité. Certaines valeurs professionnelles sont réputées spécifiques à l'action publique, comme la légalité, la continuité et l'adaptabilité. Mais ici encore, ces principes traditionnels sont remodelés par des exigences nouvelles, et perdent ainsi leur singularité. On peut prendre pour exemple « l'adaptabilité », dont le *Livre blanc* avertit qu' « elle doit, en tant que valeur [par opposition au principe traditionnel du droit des services publics]

fonctions publiques.

²¹⁹ *op. cit.*, p. 57

²²⁰ *Idem*

²²¹ *op. cit.*, p. 58

prendre une signification plus large que celle que lui donne le droit administratif»²²². Elle « passe » ainsi par « l'innovation » et « a pour corollaire l'anticipation », laquelle est concrétisée par des dispositifs nouveaux comme les études d'impact, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Cette valeur est présentée par le *Livre blanc* comme une illustration du « bien-fondé de la démarche qui conduit à ne pas faire table-rase du passé en matière de valeurs, mais à puiser dans l'existant pour donner une force nouvelle aux notions plus traditionnelles ». En d'autres termes, et de notre point de vue, il s'agit en réalité de faire travailler les catégories traditionnelles en transformant leur contenu. Enfin, la dernière catégorie regroupe les valeurs dites « humaines », composées de préceptes en vogue tel que l'engagement, le respect, le sens de la solidarité. La mise en avant de telles valeurs révèle clairement l'inconsistance conceptuelle de ce discours. En effet, pour une entreprise, parler de « valeurs » renvoie au registre de l'action. Une organisation peut respecter certaines valeurs, afin d'encadrer l'activité. Elles correspondent alors à un engagement tripartite de l'entreprise vis-à-vis des employés et des clients et sont toujours assujetties à la production de valeur, essentielle pour l'entreprise. Ces valeurs sont très concrètes, elles n'ont pas de connotation morale. Au contraire, les valeurs dégagées par le *Livre blanc* se situent surtout sur un plan idéologique et moralisateur. Il s'agit d'un dispositif injonctif orienté uniquement vers les fonctionnaires et non pas de principes susceptibles de guider l'action publique dans son ensemble. En effet, si, par exemple, la laïcité constitue une des valeurs républicaines et doit être respectée par le service public, on voit mal, en revanche, comment elle pourrait renvoyer à la dimension éthique de l'action. Sur un autre plan, il semble difficile de qualifier de « valeur » l'efficacité ou encore la transparence ; il s'agit seulement d'objectifs. Ainsi, ces valeurs mises en avant se limitent à souligner l'inspiration managériale de la réforme envisagée. La démarche elle-même révèle une certaine prise de distance vis-à-vis du corpus posé par le droit administratif. Le *Livre blanc* énonce d'ailleurs la volonté de rompre avec une « culture juridique très prononcée », laquelle entrainerait « une forte défiance vis-à-vis de valeurs qui ne se laissent pas enfermer dans les catégories abstraites du droit, tant elles renvoient au comportement concret de chaque personne ». Il s'agit donc clairement d'une remise en cause non seulement des principes, à la faveur des nouvelles « valeurs », mais également des représentations sous-jacentes au droit administratif. C'est bien d'ailleurs ce que laisse supposer la mise en avant du terme de « valeurs », par contraste, et même en confrontation, avec celui des « principes officiels » du service public. Les premières sont

²²² *op. cit.*, p. 64 et s.

en effet décrites en opposition aux seconds, dans le prolongement de l'opposition entre administration managériale et administration bureaucratique. En définitive, on retrouve la disqualification du droit administratif et la critique de la conception juridique de l'action publique, perçus par la doctrine managériale comme insuffisants, voire inappropriés, pour penser et régir l'action publique.

Cependant, ce renouvellement cognitif proposé par le *Livre blanc* à travers la typologie des valeurs qu'il dresse, apparaît finalement plus comme le signe d'un changement de sens (voire d'une perte de sens) du service public que comme le moyen de donner du sens au changement. En effet, alors que le triptyque traditionnel des dites « *lois du service public* » avait un double rôle normatif et heuristique - normatif en ce qu'il permettait d'énoncer les finalités dont découlaient les règles fondamentales du service public ; et heuristique en ce qu'il donnait à voir le fonctionnement du service public - ces nouvelles valeurs semblent se réduire à un instrument de communication. La diversité - pour ne pas dire la disparité ou l'hétérogénéité - revendiquée de ces concepts tend à rendre impossible d'en faire des principes permettant de fonder l'action publique, malgré le souhait de leurs promoteurs. Ces valeurs se limitent à donner un socle moral, apparemment réflexif au discours de légitimation de la RGPP, mais elles éludent toute réflexion utile sur la valeur poursuivie par le service public. Cette promotion des « *valeurs* » indifférente à la question de l'intérêt général, pourtant au cœur de l'action publique, illustre bien le procédé dégagé par R. Laufer et C. Paradeise²²³, selon lequel l'administration, ne pouvant plus justifier son intervention dans la vie sociale au nom de l'intérêt général, dans la mesure où cette catégorie serait devenue vide de sens à force d'être trop sollicitée, aurait désormais recours au marketing pour légitimer son action.

Il apparaît, au travers de ce discours, qu'en fait c'est bien la valeur du service public qui est en jeu.

B. La valeur du service public en jeu dans la RGPP

Le service public, depuis sa théorisation au début du vingtième siècle, notamment par L. Duguit, et l'extension de l'intervention publique avec l'Etat-providence, fait figure de « *grand récit* » dans le discours sur le rôle de l'Etat et ses rapports avec la société civile. Finalité servant à la fois de fondement et de limite à l'action de la puissance publique car émanation de l'interdépendance sociale, ou encore « *élément de l'identité et de la cohésion* »

²²³ LAUFER Romain, PARADEISE Christine, *op. cit.*

nationales »²²⁴ car « *pilier fondamental* »²²⁵ du pacte républicain, le service public est une référence incontournable de la discussion sur l'Etat et l'action publique²²⁶. Le service public incarne en quelque sorte la manière dont les pouvoirs publics procèdent pour exercer la fonction sociale (au sens large et dans un sens particulier). Il apparaît comme le principal instrument d'intégration de l'individu à la collectivité, non seulement par la fourniture de prestations mais aussi par la diffusion de modèles de comportements, de croyances, etc.²²⁷. Il constitue ainsi un « *vecteur de cohésion sociale et contribue à produire en permanence le lien social* »²²⁸. C'est en ce sens que le service public comporte profondément une dimension institutionnelle, liée au rôle spécifique de l'Etat en France, qui apparaît, peut-être plus qu'ailleurs, comme le garant du lien social et de la cohésion nationale.

C'est cette « mystique de l'Etat » qui est en jeu dans le débat récurrent sur le service public. En effet, ce dernier n'est pas qu'une catégorie juridique, ni une simple modalité de régulation sociale. Il fait fonction de mythe permettant de justifier et d'ordonner l'action administrative. Il constitue donc une valeur (ici dans un sens moral, presque affectif), accréditée par « l'attachement » ou au contraire les contestations dont il fait l'objet. Or, il semble que cette valeur soit précisément au cœur de la RGPP. Le service public est en effet invoqué de part et d'autre dans le débat sur cette réforme : alors que l'amélioration du service public constitue l'une de ses justifications – à côté des motivations financières, ainsi que nous l'avons évoqué précédemment – nombreux sont ceux qui, au contraire, s'inquiètent de l'évolution du service public du fait des transformations opérées par la RGPP. En témoignent de nombreuses réactions à l'encontre de la RGPP, dénonçant une réforme peu soucieuse du service public, qui conduirait à la « *déstructuration* »²²⁹ de celui-ci, au déclin d'une fonction publique de qualité et d'éthique, au profit d'une « *privatisation des missions de l'Etat* »²³⁰ (et d'une réduction des dépenses publiques). Certains vont même jusqu'à affirmer que « *c'est le cœur de notre République qui est atteint* »²³¹, alors

²²⁴ *Livre blanc*..., p. 10

²²⁵ *Ibid.*, p. 13

²²⁶ CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, *op.cit.*, p. 54, puis p. 58 et s.

²²⁷ CHEVALLIER Jacques, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », art. cit., p.282-283

²²⁸ *Idem*

²²⁹ Propos de P. Moscovici, recueillis par P. Laberrondo, X. Sidaner et L. Fargues, « RGPP, quel bilan ? Trente personnalités jugent la RGPP », *Acteurs publics*, <http://www.acteurspublics.com/article/19-07-10/trente-personnalites-repondent>

²³⁰ Propos de J.-C. Mailly, *ibid.*,

²³¹ Propos de M.-G. Buffet, *ibid.*

que le vingt-et-unième siècle pourrait être « *l'âge d'or* » du service public²³². Se joue ici l'opposition entre « l'ancienne identité » du service public et celle promue par la RGPP.

Mais, quelle qu'en soit l'issue, et malgré l'infléchissement certain du régime du service public (ainsi que les « nouvelles valeurs » et autres innovations managériales le laissent supposer), il n'en demeure pas moins que le débat sur l'action publique se déroule sur le terrain du service public. Sa valeur n'est donc pas atteinte et il apparaît toujours comme un enjeu symbolique fort et porteur de sens en matière de rapports entre Etat et société civile. C'est le caractère institutionnel du droit administratif qui semble transparaître ici et résister aux secousses de la RGPP. Celle-ci est en effet contrainte par ce dernier, au moins sur le plan symbolique.

Sans pouvoir renoncer totalement à certaines de ses catégories, la réforme est réduite à en modifier le contenu. C'est notamment le cas du statut de la fonction publique.

§ 2. Le statut de la fonction publique

Bien que nous ayons déjà abordé cette question, il s'agira dans le développement suivant de mettre en lumière le caractère structurant du statut afin de comprendre la permanence de cette institution malgré les nombreuses critiques dont elle a fait l'objet. En effet, des rapports successifs²³³ ont dénoncé la rigidité du système statutaire qui apparaît comme un obstacle à une gestion modernisée de la fonction publique, ou autrement dit, à une gestion des ressources humaines (A). Sa suppression a d'ailleurs été invoquée plusieurs fois, mais elle est finalement toujours écartée, y compris par le rapport Silicani ; le statut de la fonction publique demeure donc, mais il est altéré par les mesures mises en œuvre dans le cadre de la RGPP (B).

A. Le statut et sa stigmatisation

Nous retiendrons ici une définition large du « *statut de la fonction publique* », lequel

²³² Cette position n'est pas sans rappeler celle des défenseurs du « *service public à la française* », opposés aux transformations d'origine communautaire imposées au régime des services publics dans les années 1980-1990.

²³³ Notamment le rapport Blanc, *Pour un Etat stratège garant de l'intérêt général*, Rapport de la commission du Plan (président : Christian Blanc ; rapporteur général : Alain Ménéménis), La Documentation française, 1993 ; le rapport Picq, *L'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde*, Rapport au Premier ministre (président : Jean Picq ; rapporteur général : Jean-Ludovic Silicani), La Documentation française, 1994 ; le rapport Pochard, *Perspectives pour la fonction publique*, Rapport public du Conseil d'Etat pour 2003 (rapporteur général : Marcel Pochard), La Documentation française, 2003.

désignera le régime applicable aux fonctionnaires, prévu par le statut général²³⁴ et par les statuts particuliers.

Cette organisation statutaire est présentée comme la source de tous les maux, les travers, de la fonction publique, car elle incarne, fondamentalement, l'exorbitance de celle-ci. C'est d'ailleurs du point de vue de sa spécificité qu'elle est décrite dans le *Livre blanc*, dans les pages 36 et suivantes (par exemple : « *les fonctionnaires se distinguent des autres salariés par le fait que les différentes étapes de leur carrière relèvent de règles spéciales, dérogeant au droit du travail, et fixées par le statut de la fonction publique* »). En effet, l'existence d'un statut pour les fonctionnaires entraîne un traitement juridique particulier des relations de travail au sein de l'administration par rapport à celui régissant les relations entre un employeur et ses salariés dans le secteur privé. Les premiers sont soumis exclusivement à des règles législatives et réglementaires, qui leur sont imposées de manière unilatérale, tandis que les seconds (les salariés) voient leur situation régie par un contrat (lequel doit évidemment respecter les lois et règlements), qu'ils peuvent négocier, eux-mêmes ou par l'intermédiaire de leurs représentants syndicaux par le renvoi aux conventions collectives. Le fait que, pour les fonctionnaires, ne soient pas employés les termes de « *travail* » ou de « *salaires* » est révélateur du mythe d'une fonction publique perçue comme un sacerdoce, mue par la vocation du service de l'intérêt général. Cette différence de situation implique des différences en termes de régime : alors que les fonctionnaires peuvent se voir imposer certaines obligations dans l'intérêt du service (exigences de continuité et d'adaptabilité notamment) – comme des mutations, un changement d'affectation – le contrat de travail ne peut en revanche être modifié unilatéralement par l'employeur. Toutefois, les fonctionnaires disposent en contrepartie de certaines garanties, et notamment du principe de la carrière, dénommé par ses détracteurs « *l'emploi à vie* ».

Cette présentation de la fonction publique fait donc travailler la dichotomie public/privé, de même que la distinction entre loi et contrat. Elle participe donc de la production d'une certaine vision du monde et de la société, structurée en France sur certaines grandes oppositions binaires. En effet l'exorbitance de principe du régime des fonctionnaires conforte la thèse selon laquelle il existe une nature particulière du service de l'Etat (voir

²³⁴ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui constitue le titre I du statut et s'applique aux trois fonctions publiques ; loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat, qui constitue le titre II du statut ; loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui constitue le titre III du statut ; loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, qui constitue le titre IV du statut.

supra la citation de L. Duguit), conséquence nécessaire des finalités (supérieures) poursuivies par ce dernier.

Le rôle institutionnel de la fonction publique se manifeste également en interne, à travers l'architecture de l'organisation statutaire. Celle-ci est en effet spécifique et s'inspire du modèle militaire, fortement hiérarchisé. Ainsi, les fonctionnaires, recrutés majoritairement sur concours, sont-ils répartis en catégories, puis en corps ou cadres d'emplois, lesquels sont divisés en grades, eux-mêmes subdivisés en échelons. Ce sont surtout les règles d'avancement qui sont particulières puisqu'elles sont très formalisées et cumulent un principe d'avancement à l'ancienneté, et une faculté d'avancement fondé sur la valeur professionnelle des agents. Ce modèle pyramidal n'est certes pas guidé par un objectif de souplesse (d'où le recours dérogatoire au contrat), cependant il répondait bien, à l'origine, à un objectif d'efficacité de l'action publique dans la mesure où il a permis d'instaurer l'ordre et la discipline dans l'administration, ou, selon les termes de P Legendre, de « *garantir l'amour des chefs* »²³⁵ dans un modèle foncièrement féodal de l'Etat. D'après cet auteur, c'est bien cette construction que perpétue l'organisation de la fonction publique en permettant de « *produire des places, de faire entrer, de protéger, moyennant la soumission* »²³⁶. Le système statutaire de la fonction publique jouerait un rôle quasiment anthropologique puisqu'il permettrait de donner une place sociale aux individus et de satisfaire leur soif d'égalité en même temps que leur besoin de privilèges, par l'intermédiaire d'une institution accessible en principe à tous et offrant des garanties identiques, mais structurée de manière à introduire des distinctions.

Malgré les transformations contemporaines, on peut se demander si ce montage est toujours d'actualité. C'est bien l'une des interprétations possibles du développement du management dans la sphère de l'Etat. Faisant de plus en plus figure de dogme pour la gestion publique, la rationalité managériale et l'exigence d'efficacité et de rendement, justifient la mise en place de nouvelles hiérarchies ou le renforcement de celles existantes. Elles imposent également de nouveaux comportements susceptibles de faire l'objet d'un contrôle plus précis²³⁷, et conduisent, en définitive, à réactualiser cette « *soumission* » des agents publics. Cette analyse permet de comprendre le fait que le statut de la fonction publique puisse faire l'objet d'une telle stigmatisation, sans pour autant être réellement abandonné. Elle éclaire de même le processus de contractualisation à l'œuvre au sein

²³⁵ LEGENDRE Pierre, *L'amour du censeur*, op. cit., p. 223

²³⁶ *Ibid.*, p. 217

²³⁷ Sur cette question, voir notamment la contribution de Simon Blanchet, « Les modernisations du droit disciplinaire de l'institution. L'exemple de la fonction publique française » dans l'ouvrage précité

même du système statutaire (voir infra).

Méconnaissant en apparence sa dimension institutionnelle, le statut est critiqué pour sa lourdeur et sa rigidité ; il apparaît effectivement contraire aux exigences de réactivité et de flexibilité modernes. C'est donc d'un point de vue strictement organisationnel que la RGPP envisage la critique du statut. Le rapport Silicani, reprenant les travaux antérieurs, relève « *quatre principaux dysfonctionnements* »²³⁸. Tout d'abord, la multiplication des corps et des statuts d'emplois a conduit à dégrader le système efficace prévu initialement en entraînant la confusion du grade et de l'emploi, la « rigidification » des carrières, la réduction de la mobilité et l'accroissement des coûts de gestion. Ensuite, ce sont l'opacité et la complexité du système de rémunération qui sont contestées²³⁹ en particulier car le système ne permet pas de responsabiliser les agents, contrairement aux exigences de la nouvelle culture de performance et apparaît également comme un frein à la mobilité. La troisième critique découle de la précédente : le rapport déplore l'insuffisance des outils permettant de différencier les carrières et de récompenser les mérites, afin d'accroître la productivité de l'administration et la reconnaissance des agents. Enfin, le dernier dysfonctionnement de la gestion « *administrative* » de la fonction publique tient à un système (en bref qualifié d'uniforme et de bureaucratique) faisant obstacle à l'instauration d'un « dialogue social » positif entre les organisations syndicales et l'administration. Pour répondre à tous ces travers, et « *passer d'une fonction publique cloisonnée, gérée de façon peu personnalisée et peu responsabilisant à une fonction publique attractive, mobile et performante* », le *Livre blanc* propose de « *mettre en place une fonction publique de métiers* », qui se distinguerait donc de l'actuelle fonction publique statutaire (dans la mesure où chaque corps est régi par un statut particulier). Cependant, bien qu'il projette de nombreux aménagements à l'organisation actuelle, il n'envisage pas de supprimer le statut.

B. Permanence et altération du système statutaire

Le *Livre blanc* écarte en effet rapidement l'hypothèse de la suppression du statut et de son remplacement par un régime de droit privé, identique à celui des salariés, de même que celle de l'établissement d'une fonction publique duale²⁴⁰. Cette solution n'est pas retenue

L'institution. Passé et devenir d'une catégorie juridique, p. 205-218

²³⁸ *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique*, op. cit., p. 97

²³⁹ Cette complexité n'est sans lien avec la difficulté à « rémunérer » le travail des fonctionnaires, dans les mots mais aussi dans les faits, dans la mesure où le rapport entre le produit du travail et la rémunération n'est pas aussi évident que dans le secteur privé, étant donné la « mystique » qui entoure la fonction publique.

²⁴⁰ Selon laquelle certaines fonctions - essentiellement celles impliquant l'exercice de prérogatives de

car il n'apparaît pas possible d'identifier l'espace contractuel de la fonction publique, et car une telle délimitation nuirait à la souplesse permise par le recours au contrat.

Cependant, le rapport préconise des solutions qui infléchissent considérablement l'architecture actuelle. En effet, sans le supprimer totalement, le *Livre blanc* remet en cause le principe du statut de diverses manières. D'une part, en reconnaissant une complémentarité entre statut et contrat, non seulement s'agissant de la situation juridique des agents, ainsi que nous l'avons évoqué supra, mais également dans le régime même des fonctionnaires par l'intermédiaire du dispositif de « *convention d'affectation sur emploi* ». Reprise du rapport Pochard, cette innovation tend à introduire le contrat jusque dans le cœur du statut, ou plus exactement, à introduire une hybridation entre le statut (légal et réglementaire), limité à définir le régime juridique du fonctionnaire, et le contrat, destiné à fixer les éléments opérationnels de sa mission qui constituerait la base de son évaluation. Ainsi, en matière de rémunération ou d'avancement, ce système ferait jouer concomitamment le statut, pour les règles générales s'appliquant à tous les agents d'une même filière, et le contrat, permettant d'individualiser le traitement du fonctionnaire en fonction du produit de son travail (individualisation des carrières). La convention d'affectation contiendrait notamment les objectifs assignés à l'agent ; c'est donc évidemment un outil destiné à améliorer la performance individuelle, et un instrument de « *responsabilisation* », dans le droit fil d'une lecture managériale. Ce procédé permettrait également de stimuler la mobilité, puisque elle pourrait être demandée ou proposée à l'échéance de la convention. Il s'agit donc d'une véritable contractualisation des rapports de travail au sein de la fonction publique.

D'autre part, le *Livre blanc* bouleverse le système statutaire en proposant un nouveau système de répartition des places, fondé non plus sur l'unité du corps, mais sur le concept de « *métier* » ou de « *filière* », conformément à la conception fonctionnelle de l'emploi public. S'inspirant ici encore du rapport Pochard de 2003, il propose donc d'établir une « *fonction publique de métiers* », qui viserait à remédier aux dysfonctionnements nés de la multiplication des corps (et donc des statuts particuliers) conduisant à l'altération de cette notion, qualifiée de « *cadre juridique sans véritable pertinence fonctionnelle* »²⁴¹. Il s'agit donc de remplacer cette organisation par un nouveau système, fondé sur la notion de

puissance publique - seraient réservées à des fonctionnaires, soumis à un régime statutaire, tandis que les autres seraient exercées par des agents contractuels, dont le régime serait identique à celui des salariés ordinaires.

²⁴¹ *Livre blanc*..., *op. cit.*, p. 104

« *filière* »²⁴². Les fonctionnaires seraient alors régis par un statut commun à un ensemble de fonctions, comme celles d'administration générale, financières et fiscales, sociales, culturelle, etc. ; ils pourraient exercer leurs fonctions dans toutes les administrations, ce qui favoriserait considérablement la mobilité. Ainsi, si le statut (général) demeure, il n'est cependant plus lié à la notion de corps, vouée à disparaître d'après les propositions du *Livre blanc*, ce qui représente un changement profond dans le système statutaire.

Les deux innovations que nous avons citées se rejoignent et permettent de former un nouveau système, fondé en partie sur le contrat. Elles illustrent la perméabilité de notions structurellement pensées en opposition (même si cette conception peut être démentie par les faits, comme en témoigne la situation juridique longtemps contractuelle des fonctionnaires²⁴³).

Ce sont donc des considérations « *fonctionnelles* », pour reprendre l'expression du *Livre blanc*, qui guident les pistes d'évolution de la fonction publique. Bien qu'elles ne bouleversent pas le système statutaire dans son ensemble, elles contribuent toutefois à transformer sensiblement ses cadres et ses catégories. Mais, si ces propositions illustrent la tendance à l'œuvre dans la réforme de l'Etat, elles n'ont, jusqu'à ce jour, pas encore été adoptées. De même, la réforme des services déconcentrés départementaux et la création des DDI n'ont pas remis en cause le principe de la gestion statutaire (par corps) des agents, alors qu'il aurait pu être envisagé de procéder avec les fonctionnaires de ces services de la même manière que pour les directeurs des services déconcentrés et d'élaborer un régime commun. Cette permanence, en quelque sorte paradoxale, du statut, mérite d'être interrogée ; bien qu'il subisse d'importantes altérations, il demeure. Cette résistance révèle la persistance de la fonction publique comme une institution et non seulement comme la ressource d'une organisation. Il apparaît ainsi que le brouillage des frontières symboliques et l'hybridation des catégories du droit administratif avec les concepts managériaux ne signifient pas pour autant disparition du montage institutionnel. C'est d'ailleurs ce qui s'exprime à travers l'hostilité manifestée par de nombreux fonctionnaires face à une réforme qui risque d'affaiblir leur statut ; cette réaction témoigne donc de l'attachement à ce système de répartition des places et des rôles sociaux²⁴⁴.

L'existence de ces sédiments du droit administratif est confirmée par le phénomène de réactivation de logiques spécifiques au droit administratif et à l'organisation de l'Etat, alors

²⁴² *Livre blanc*., *op. cit.*, p. 106 et s.

²⁴³ CE, 7 août 1909, *Winkell*, S. 1909, 3, p. 145

²⁴⁴ Ce type de « réaction » n'est d'ailleurs pas propre à la fonction publique ; c'est l'une des explications de la plupart des mouvements sociaux.

qu'en apparence la réforme tend plutôt à les écarter.

Section 2 : La réactivation de logiques constitutives du droit administratif

Les transformations opérées par la RGPP, à l'instar de toute entreprise de réforme, font ressurgir des dynamiques profondes du droit public, en tant que doctrine de l'Etat. En effet, alors que le droit positif change, sans cesse, sous l'effet de l'évolution aussi bien du contexte dans lequel s'inscrit l'action publique que du référentiel à partir duquel elle est pensée, des modes de traitement juridique²⁴⁵ se recomposent. Les notions et les catégories de la pensée juridique semblent ainsi réfléchir de manière durable une certaine compréhension du monde. Ainsi, à travers les reconfigurations que dessine la RGPP, apparaissent en filigrane des tensions historiques. Deux aspects paraissent particulièrement significatifs : le rapport centre/périphérie (§ 1) et la puissance publique comme attribut de l'Etat et de l'action administrative (§ 2).

§ 1. Le rapport centre/périphérie dans la réforme de l'administration territoriale²⁴⁶

Malgré les politiques de territorialisation et le développement d'un certain polycentrisme de l'action publique, subsiste un certain rapport du centre au local, produit de l'histoire et caractéristique de l'Etat en France (A). Le rapport centre/périphérie donne lieu à des logiques et des discours qui sont toujours à l'œuvre dans les transformations réalisées par la RGPP (B).

A. Un centralisme façonné par l'histoire

Comme l'écrit J. Caillosse, « *il existe bel et bien une histoire, proprement française, du droit qui continue d'informer les politiques de décentralisation et de surdéterminer, le cas échéant, les dynamiques territoriales ainsi libérées* »²⁴⁷. Cette histoire, celle de la construction de l'Etat et de la nation, a en effet produit un certain rapport du centre vis-à-vis de son – ou aujourd'hui de ses – territoire(s). En effet, cette construction a donné lieu à des rapports de pouvoir spécifiques entre le centre et le local, et ce, bien avant la révolution jacobine, dès l'époque féodale et l'affirmation de la souveraineté royale. Ceux-ci se

²⁴⁵ CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scène juridiques de la décentralisation...*, op. cit., p. 218

²⁴⁶ Dans le sens que lui donne la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

traduisent par la suprématie du centre, légitime à imposer sa contrainte au local au nom de l'intérêt général dont il est le seul interprète (au travers de la loi ou du règlement national, mais aussi par l'intermédiaire du juge administratif). Cette position de supériorité du national ou du centre a toujours été confrontée à la revendication, par le local, d'une certaine autonomie. Elle lui est alors octroyée à travers la reconnaissance de libertés locales (depuis les chartes des communes sous l'Ancien régime jusqu'à la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, laquelle fixe les principes de la décentralisation), ou par la délégation d'une certaine capacité d'auto-organisation, consacrée aujourd'hui sous l'expression de « libre administration » et concrétisée par le transfert de certaines compétences. Par ailleurs, cette centralisation à la fois historique et symbolique, se réfléchit dans l'organisation administrative de l'Etat sur son territoire, traditionnellement pyramidale.

Cette logique, particulière à la France, selon laquelle c'est le centre qui reconnaît au local une existence et une identité et qui lui accorde certains pouvoirs, s'oppose à la logique fédérale classique dans laquelle ce sont au contraire les parties (c'est-à-dire les territoires, ou encore les entités fédérées) qui forment le tout, en partant du principe que ces entités ont une existence autonome et antérieure à l'Etat fédéral. Il en résulte que la répartition des compétences entre le niveau national et le niveau territorial est le produit de l'accord unanime des parties. En France, le système est inversé : la reconnaissance, comme la consistance, des territoires, résulte de la volonté du centre. Ainsi, les circonscriptions administratives, mais également le territoire des collectivités territoriales, sont déterminés au niveau national. Ces dernières ne disposent pas de leur territoire, comme le montrent les procédures de fusion de communes qui font toujours intervenir le représentant de l'Etat. Cette situation suggère que le territoire est d'abord national, et unitaire, et que sa fragmentation, sa diversification, est nécessairement consentie par le centre. Il en est de même à propos des compétences des collectivités ; celles-ci, à la différence de l'Etat, seul dépositaire de la souveraineté, n'ont pas la compétence de leurs compétences. Bien que les dispositifs récents instaurés dans le cadre de la décentralisation leur permettent de choisir certaines des compétences qu'elles souhaitent exercer (compétences facultatives, droit à l'expérimentation), cette faculté reste toujours encadrée par les limites fixées par l'Etat et est de plus soumise à un contrôle. La même logique est à l'œuvre dans la clause générale de compétence, modalité juridique permettant aux collectivités d'intervenir dans certains domaines en vertu de l'intérêt local, mais uniquement à titre subsidiaire et dans un cadre

²⁴⁷ CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scène...*, *op. cit.*, p. 221

strictement défini (bien que le contenu même de cette clause soit indéterminé, ou librement déterminable par les collectivités sous le regard du juge). Dans ce contexte, s'opposent donc deux dynamiques : celle du centre, tendant à imposer ses vues, son intérêt - l'intérêt général - au(x) territoire(s) ; celle de la périphérie, revendiquant son identité, sa liberté, sa capacité d'intervention. Cette dialectique a été reprise par la politique de décentralisation, et consacrée dans la constitution qui reconnaît dans son article 1^{er} le caractère à la fois indivisible et décentralisé de la République. Comme le note J. Caillosse, l'affirmation de la diversité va d'ailleurs de pair avec le rappel du caractère indivisible de l'Etat, et contribue donc à maintenir l'équilibre fondamental du rapport centre/périphérie²⁴⁸.

Les évolutions récentes de la décentralisation et de la déconcentration n'ont pas remis en cause cette situation. Certes, elles ont entraîné une certaine valorisation du local et lui ont donné des instruments juridiques et symboliques lui permettant de faire valoir ses revendications identitaires. Cependant, cette reconfiguration du local n'a pas atteint la structure profonde de l'ordre juridique²⁴⁹, lequel reste unitaire, ce qui implique que le local demeure l'affaire du centre²⁵⁰. En d'autres termes, les facultés et les instruments d'action des collectivités restent concédés et contrôlés par l'Etat, du moins, en droit. En pratique, les choses sont plus complexes et il est difficile de contester aujourd'hui l'autonomie acquise par certaines collectivités. Le dépassement des frontières nationales (ou la « déterritorialisation »), permis par la mondialisation et l'europanisation, facilite l'instauration de liens de toute nature entre espaces de pays différents et profite à certaines collectivités (comme la région, les grandes aires urbaines), qui voient leur potentiel économique et politique s'affirmer. Au contraire, certains territoires (comme la petite commune, les zones rurales) subissent cette évolution ; ils sont alors dans une situation de dépendance vis-à-vis des collectivités plus « fortes », et vis-à-vis de l'Etat, qui joue ici un rôle d'aménageur et de régulateur.

Le rapport centre/périphérie est donc loin d'être exempt de tensions, comme le prouvent les deux principales grilles de lecture relatives au mouvement de territorialisation de l'Etat. La première met en avant le phénomène d'évidement de l'Etat, qui s'accompagne de son décentrement²⁵¹, sous l'effet de la mondialisation et de la construction européenne (qui bouleversent le paysage traditionnel du territoire). La seconde présente au contraire ce mouvement comme le produit d'une manœuvre de l'Etat, qui chercherait, à travers la

²⁴⁸ CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scène juridiques de la décentralisation...*, *op. cit.*, p. 211

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 212

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 116

²⁵¹ *Ibid.*, p. 149

politique de décentralisation conduite et décidée par lui, à garder, en fait, la maîtrise des territoires²⁵² (il s'agirait d'une « *politique du changement pour que rien ne change vraiment* »). Ces deux interprétations des mutations du rapport centre/périphérie sont partielles (et partiales) ; en réalité, dans le premier cas, le repli du centre derrière les territoires n'implique pas une perte de substance de l'Etat ; tandis que dans l'autre, si la décentralisation est bien pilotée par l'Etat, l'action de celui-ci est néanmoins contrainte par les pressions actuelles en faveur de la reconnaissance des territoires²⁵³.

Ces deux rhétoriques de l'Etat territorial subsistent cependant ; elles ont été mobilisées à l'occasion des réformes opérées par la RGPP.

B. La perpétuation du centralisme par la RGPP ?

La RGPP s'engage dans la territorialisation en poursuivant les politiques de décentralisation et de déconcentration. Ces deux mouvements ne sont pas seulement liés par le rapport centre/périphérie qui les sous-tend, mais aussi car ils sont présentés comme des dispositifs parallèles. En effet, historiquement, la déconcentration était mise en avant pour pallier l'absence de décentralisation ; aujourd'hui, elle est supposée accompagner celle-ci, selon la dialectique diversité/indivisibilité (ou encore territorialisation/unité de l'Etat). La diffusion de l'Etat sur son territoire (la déconcentration) ne constitue pas uniquement un décentrement mais bien également une tentative pour irriguer le territoire des manières de penser du centre, notamment face à la montée des « territoires ».

Avec la réforme de l'administration territoriale et celle des collectivités locales, la RGPP contribue à alimenter les tensions du rapport centre/périphérie.

1) L' « Etat territorial » : une « reconcentration » ?

La REATE s'inscrit tout à fait dans le modèle que nous avons évoqué précédemment, qui repose sur la confrontation entre deux visions du mouvement de territorialisation. En effet, elle est présentée par ses promoteurs selon la rhétorique de l' « *Etat creux* »²⁵⁴, qui se décentre, pour mieux se recentrer (voir supra). La nouvelle organisation est supposée instaurer une véritable logique de proximité dans la gestion territorialisée de l'action publique, laquelle reposerait sur des préceptes modernes et efficaces tels que la

²⁵² CAILLOSSE Jacques, *op. cit.*, p.149

²⁵³ *Ibid.*, p. 150

transversalité des structures et des politiques, la mutualisation des moyens, la modularité des organigrammes. Cependant, certains voient dans ce mouvement de territorialisation une entreprise de « reconcentration ».

D'une part, la nouvelle hiérarchie établie entre les services centraux et les services déconcentrés, animée par la volonté de « *recentrage de l'Etat* » à chaque niveau d'administration sur ses fonctions essentielles, contribue à restaurer le modèle pyramidal sur lequel s'est édifiée l'administration étatique. Il s'agit ici d'une pyramide comportant des « étages » mieux identifiés, par l'intermédiaire de la distinction entre fonctions stratégiques (ministères), fonctions de pilotage (services régionaux) et fonctions de mise en œuvre (services départementaux). L'affirmation d'un pouvoir hiérarchique du préfet de région sur ceux de département consolide le relais régional, et témoigne de la tentative contemporaine du centre à se reconstituer au niveau de la région, notamment dans le but d'être présent aux côtés de régions potentiellement menaçantes de l'unité nationale et soutenues par l'Union européenne. Il s'agirait pour l'Etat « *de confirmer le modèle centraliste de la diffusion des règles et de l'application des consignes* »²⁵⁵. Selon cette vision, c'est donc la verticalité originelle qui l'emporte sur une transversalité uniquement opérationnelle. Ainsi, le rapport centre/périphérie demeure structuré par une logique « top-down » en France en ce qui concerne l'administration territoriale. C'est en tout cas la représentation que semble en donner le droit.

D'autre part, certaines analyses²⁵⁶ mettent l'accent sur la concentration du pouvoir de décision, réalisée par la réforme, entre les mains du préfet, sous couvert d'une collégialité revendiquée. En effet, les restructurations des directions régionales et départementales conduisent à regrouper ces dernières sous l'autorité du préfet²⁵⁷, alors qu'elles étaient auparavant dispersées entre les différents ministères. Cette réforme dans l'organisation et le fonctionnement des services déconcentrés répond à un souci de rationalisation, qui renvoie à une conception centralisatrice du pouvoir. La nouvelle architecture vise en effet à concentrer le pouvoir en la personne du représentant de l'Etat, ce qui ne fait que perpétuer la logique de l'institution préfectorale dans le système d'organisation territoriale française, illustrant encore une fois la dynamique unitaire au cœur même de la territorialisation²⁵⁸.

²⁵⁴ CAILLOSSE Jacques, *op. cit.*, p. 149

²⁵⁵ KOUBI Geneviève, « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets », art. cit.

²⁵⁶ Notamment celle de KOUBI Geneviève, « Pouvoirs des préfets et cadres dirigeants de l'Etat. Une mise en perspective de la réforme de l'Etat », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 9, 1er mars 2010, 2084 ; du même auteur, « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets », art. cit.

²⁵⁷ Article 17 du décret du 29 avril 2004 dans sa rédaction issue du décret du 16 février 2010

²⁵⁸ Pour une explication sociologique de cette évolution, voir BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick,

Cette permanence d'un certain état du rapport (juridique) entre le centre et le local est également à l'œuvre dans la réforme des collectivités territoriales.

2) Les cadres inchangés de la réforme des collectivités territoriales

La loi du 16 décembre 2010 a introduit de nombreuses innovations, parmi lesquelles la création du conseiller territorial, celle de nouveaux EPCI, notamment urbains, l'élection au suffrage universel des représentants des communes dans les EPCI, la rationalisation de la carte de l'intercommunalité, la suppression annoncée de la clause générale de compétence. Au demeurant, il semble que le rapport de l'Etat aux territoires n'ait pas été profondément bouleversé. Ce phénomène se traduit d'abord par le fait que la plupart des changements attendus, promis et réalisés, sont inaboutis. Il en est ainsi du problème du morcellement communal et de la superposition des niveaux d'administration : la réforme n'a pas pris de mesures permettant d'y remédier et a au contraire renforcé cette situation en avançant vers l'assimilation des EPCI à des collectivités territoriales par la réforme du mode de désignation de leur organe de direction. On peut tirer la même conclusion de la création de la métropole qui ne fait que rajouter une structure à une cartographie déjà chargée. Par ailleurs, la création du conseiller territorial est loin d'être univoque dans ce domaine. En effet, alors qu'on a pu prêter à cette innovation le dessein dissimulé de conduire à la disparition du département, il n'est pas sûr que d'autres motivations soient absentes. Cette nouvelle organisation peut effectivement s'analyser comme une tentative destinée à affaiblir le poids des collectivités concernées, et notamment de la région, par le risque de dissensions que pourrait faire naître la conciliation des intérêts régionaux et départementaux. On retrouve ici le thème de l'Etat rusé. Cependant, il apparaît relativement clairement que la politique de décentralisation menée par l'Etat garantit à ce dernier une position de supériorité sur les collectivités territoriales, selon le modèle du rapport centre/périphérie. Le rapport de l'Etat aux collectivités demeure donc celui de l'unité face à la diversité.

Cette dialectique est en effet entretenue car elle recouvre de multiples intérêts et rôles sociaux. Il en est ainsi de ceux attachés à la position de supériorité de l'Etat ou encore d'arbitre entre les différentes collectivités, ou plus concrètement, des ressources offertes par la multiplicité des mandats locaux. Cette dynamique est confortée par les dispositifs

« L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'Etat territorial », *RFAP*, 2010, n° 136, p. 919-942.

juridiques. Pour exemple, on peut citer le principe d'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre, préjudiciable en termes de rationalisation et d'optimisation, mais maintenu - malgré les initiatives réformatrices en sens contraire - probablement parce qu'il garantit un certain rapport de force entre les collectivités entre elles (égalité et diversité) et vis-à-vis de l'Etat (unité et supériorité).

Enfin, s'agissant de la répartition des compétences, la suppression annoncée mais en définitive écartée de la clause générale de compétence, illustre une position réaliste, selon laquelle il est impossible de spécialiser totalement les compétences et qu'une certaine marge de manœuvre reste toujours de règle. Ce « faux » changement ne remet pas en cause la situation antérieure, à l'exception que la faculté d'intervention reconnue aux collectivités est encore plus limitée qu'auparavant dans la mesure où toute attribution (législative et donc générale) d'une compétence exclut la mise en œuvre de cette faculté. Ainsi se perpétue le principe selon lequel la liberté des collectivités s'exerce dans un espace octroyé et limité par le droit de l'Etat.

En définitive, malgré les innovations apportées par la loi du 16 décembre 2010, dont les effets peuvent ou pourront bientôt être observés, les caractéristiques de la décentralisation demeurent ; cette loi n'a pas profondément remis en cause le rapport centre/périphérie porté par le droit.

La question du critère du droit administratif, c'est-à-dire du fondement de l'action administrative, est elle aussi réactualisée sous l'effet des transformations de la gestion publique.

§ 2. La réaffirmation de la puissance publique comme critère de la gestion publique ?

Avec la tendance contemporaine, notamment sous l'effet de la RGPP, à la réduction du périmètre public aux seules activités de puissance publique, autrement dit, aux missions régaliennes, on peut se demander, à nouveau, si le critère du droit administratif n'est pas finalement la puissance publique. L'assimilation de la gestion publique avec la puissance publique, qui correspond à la conception libérale classique, a été rapidement abandonnée au profit de l'extension de la gestion publique (A). Cependant, le recentrage actuel, bien qu'il tende à replacer la puissance publique au cœur de la gestion publique, ne constitue pas pour autant un retour à « l'Etat libéral », car ce sont désormais des considérations gestionnaires qui déterminent l'action publique (B).

A. La progressive dissociation entre puissance publique et gestion publique

La notion de puissance publique est un élément incontournable du partage « public/privé ». Comme on peut le deviner, elle se situe fondamentalement du côté du « public ». Elle est un attribut de l'Etat par excellence puisqu'elle constitue l'expression, en termes juridiques, de son monopole de la contrainte légitime. Elle relève de la dimension institutionnelle de l'administration que nous avons évoquée à plusieurs reprises, puisqu'elle participe à sa mission essentielle de conservation, d'une part, par l'intermédiaire du maintien de l'ordre public et donc de la police ; d'autre part, par l'exécution du service public. Cette notion de puissance publique semble ainsi imprégner l'ensemble du droit administratif et représenter ce qu'il comporte de plus dérogatoire par rapport au droit privé.

Ceci explique que puissance publique et gestion publique aient pu être confondues à l'époque où les missions de l'Etat correspondaient aux fonctions dites régaliennes. Cette conception, qui faisait de la puissance publique le critère de la gestion publique, repose sur l'idée d'une délimitation relativement claire entre les fonctions dévolues à l'Etat et à l'administration (les activités de puissance publique, qui appellent un régime spécifique) et les autres, qui doivent être prises en charge par la société civile. C'est bien la position que défend M. Hauriou dans la note citée précédemment relative à l'arrêt dit du « *canal de Gignac* ». Il fait alors une distinction entre ce qui relève du public (les intérêts politiques) et ce qui relève du privé (les intérêts seulement économiques). Cette opposition a été de nouveau mobilisée par la théorie du service public « par nature », dont la principale illustration réside dans les conclusions du commissaire du gouvernement Matter pour l'arrêt dit « *bac d'Eloka* »²⁵⁹. Matter oppose alors les activités qui « *sont de l'essence, de la nature même de l'Etat ou de l'administration publique* » dont le contentieux est soumis aux juridictions de l'ordre administratif (ce qui revient à affirmer leur régime exorbitant), aux activités « *de nature privée* » mais exercées par l'Etat en raison de la carence de l'initiative privée et parce que « *il importe de les assurer dans un intérêt général* ». Ces dernières relèvent des juridictions judiciaires et sont gérées conformément au droit privé.

Cependant, cette distinction n'a pas résisté à l'extension de l'intervention publique dans les domaines économique et social. Le développement de l'Etat-providence s'est en effet traduit par celui des services publics, bien au-delà de la sphère « naturelle » de l'action administrative. Ce mouvement a donc entraîné une certaine dissociation entre les notions de puissance publique et de gestion publique. En outre, la création des services publics

²⁵⁹ TC, 22 janvier 1921, *Société commerciale de l'Ouest africain*, Rec. Lebon, p. 91

industriels et commerciaux (SPIC), à la suite de l'arrêt du « *bac d'Eloka* » évoqué, et contrairement aux intentions de ses auteurs, conduit à qualifier de service public et donc de « publiques », des activités, d'intérêt général certes, mais semblables aux activités prises en charge par un entrepreneur ordinaire. Cette nouvelle catégorie a ainsi introduit une gestion privée des services publics dans la mesure où les SPIC sont soumis, en principe, aux règles du droit privé, à l'exception des « lois » du service public.

En fait, la création et le développement des SPIC a plutôt conduit à brouiller les frontières entre gestion publique et gestion privée, en atténuant de plus en plus le lien originel entre puissance publique et gestion publique. D'une part, le présupposé favorable à la gestion publique a rendu possible l'extension de procédés de puissance publique, c'est-à-dire de moyens exorbitants, à des domaines ne relevant pas de la sphère publique au sens strict (ou classique). D'autre part, l'élargissement du champ d'action de l'administration a amené cette dernière à faire appel à des contractants privés et aux techniques de gestion privée. Il en est résulté une hybridation entre gestion publique et privée, jetant le doute sur l'existence d'un critère du droit administratif.

Cette question peut à nouveau être posée aujourd'hui après le mouvement de reflux de l'Etat-providence.

B. Une gestion publique limitée à la puissance publique par des considérations économiques

Ce qui est particulièrement intéressant dans la controverse autour du critère du droit administratif, et surtout dans son caractère itératif, c'est qu'on voit bien que l'interrogation sur le fondement du droit administratif n'est pas seulement d'ordre technique. Certes, elle comporte des aspects proprement juridiques et doctrinaux, à travers la recherche de systématisation, de clarification, de cohérence. Mais au-delà, elle a une portée véritablement politique, et elle révèle le lien entre le droit administratif et le rôle de l'Etat. Elle résulte en effet d'une réflexion sur les conditions et les limites du régime particulier reconnu à l'action publique. Il s'agit entre autres de savoir jusqu'où l'Etat ou l'administration peuvent disposer de procédés exorbitants du droit commun, autrement dit de prérogatives de puissance publique. Cette question semble aujourd'hui cruciale avec les transformations de la gestion publique.

En effet, le mouvement de recentrage contemporain paraît graviter, de tous points de vue, autour des dites « activités de puissance publique ». Ce sont en ces termes que s'exprime le

droit communautaire pour limiter les dérogations nationales au droit de la concurrence, et il semble que la même limite soit assignée à la modernisation managériale de l'administration, représentée aujourd'hui en France par la RGPP, avec des expressions comme « *le repli de l'Etat sur ses missions essentielles* », ou encore sur son « *cœur de métier* ». De telles formules ne sont pas sans évoquer l'idée de fonctions « naturellement » publiques par opposition aux autres activités qui seraient donc par nature privées ; rhétorique, qui, comme nous l'avons vu, a servi à délimiter l'action administrative. D'ailleurs, la conception communautaire et la doctrine managériale, d'inspiration néolibérale, prétendent opérer un retour à l'Etat libéral, dont le principe aurait été dénaturé par l'Etat-providence.

Mais il ne s'agit pas d'un retour à l'identique puisque désormais la rationalité économique imprègne la définition des missions de l'Etat. Certes, l'Etat et les collectivités publiques se sont toujours préoccupés de l'efficacité ou encore du coût de leur action ; cependant, il semble que ces considérations aient désormais valeur de principe dans la sphère publique. Ainsi, l'Etat contemporain n'est plus seulement puissance mais également performance. C'est donc dans cette perspective que doit être appréhendée l'injonction qui lui est faite de se recentrer sur ses missions essentielles ; l'Etat doit en fait laisser plus de place au marché, à la concurrence, à l'initiative privée, car ce mode de régulation apparaît le plus efficace, pour la société dans son ensemble et pour l'action publique elle-même. Il s'agit d'une condition de la bonne gestion des activités publiques. Ainsi, ce sont désormais les postulats de la sphère privée qui semblent avoir dépassé leur cadre « naturel » pour s'immiscer dans le champ public. Il en résulte une réduction de ce domaine à ce qui apparaît fondamentalement « public », comme le fondement du public, autrement dit, la puissance publique.

Tel est le constat que l'on peut dresser à partir des transformations contemporaines. Le développement du droit communautaire, d'une part, incite à la réduction des particularismes nationaux au nom du bon fonctionnement du marché commun ou dans l'intérêt de l'Union. Ces contraintes affectent notamment les différentes branches du droit administratif car ce dernier apparaît souvent comme un obstacle à l'harmonisation et à l'intégration européennes. Elles n'atteignent cependant pas ce qui est considéré relever de la souveraineté étatique, et ainsi en est-il de la puissance publique. D'autre part, le mouvement de modernisation administrative, et en l'occurrence la RGPP, contribue à la reconfiguration de la gestion publique « de l'intérieur », en quelque sorte. En effet, des innovations telles que la multiplication de l'externalisation - dans tous les domaines, même

ceux qualifiés de régaliens - des partenariats public/privé, le développement de la gestion des ressources humaines, etc., sont autant d'instruments permettant l'hybridation de la gestion publique avec la gestion privée. Or, si l'on considère que la « gestion publique » correspond au régime de puissance publique, c'est-à-dire à un ensemble de moyens d'action spécifiques à l'administration (ou encore exorbitants) et que la « gestion privée » est au contraire identique et soumise aux mêmes règles et procédés que celle des entreprises privées, alors il semble que la RGPP tende à introduire le modèle de la gestion privée au cœur même de l'Etat. En effet, la modernisation revient à assimiler la gestion de l'activité administrative à la gestion privée, à l'exception des domaines indissociables de l'exercice de la puissance publique. La nouvelle gestion publique constitue ainsi un composant hybride au sein duquel coexistent gestion privée - par le secteur privé ou par les collectivités publiques - et gestion publique au sens strict, c'est-à-dire de régime de puissance publique.

On pourrait conclure au retour à la conception libérale qui faisait coïncider puissance publique et gestion publique. Mais la situation actuelle ne renoue qu'en apparence avec la vision classique ; alors que M. Hauriou, parmi d'autres, fondait cette dichotomie sur les finalités de nature politique de l'action publique, elle répond désormais à l'impératif de performance, qui est de l'ordre économique, au détriment du partage public/privé classique. C'est bien le raisonnement qui a changé : selon la conception classique, la distinction entre les deux modes de gestion relevait – comme nous l'avons évoqué précédemment – d'une interrogation sur les missions qui devaient relever de l'Etat (et donc du droit administratif) ; elles coïncidaient avec la dimension institutionnelle de l'action publique. Désormais, relève de la gestion publique ce qui ne peut être géré à la manière du privé, en partant de la supériorité de principe de la gestion privée eu égard à l'objectif d'efficacité et de performance. Ainsi, si le critère de la gestion publique est redevenu la puissance publique, c'est au bénéfice d'une approche instrumentalisée et non téléologique. Cette situation nous offre ainsi un nouvel exemple de l'hybridation réalisée par la modernisation administrative, que la RGPP contribue à renforcer. Alors que ces principes de division binaire demeurent, au moins dans leur capacité à ordonner le monde et à classer les choses, les actes, les hommes, des déplacements s'opèrent. Ici, si l'opposition entre gestion publique et gestion privée est maintenue, et la correspondance entre gestion publique et puissance publique réaffirmée, c'est désormais à la faveur de l'idéologie managériale.

Conclusion générale

Le point de départ de notre réflexion était l'ambivalence des rapports entre RGPP et droit administratif. Si la première s'inscrit en héritage de la critique du droit administratif, considéré comme obsolète, rigide, etc., sa nature de réforme administrative la rend pourtant dépendante, ou pour le moins, attachée au droit administratif, qui constitue la trame de l'administration, tant sur le plan structurel et technique, que symbolique. Il existe donc un certain décalage entre les prétentions « révolutionnaires » de la RGPP et ses capacités en termes de changement du droit administratif.

Cette réforme d'ampleur représente une étape supplémentaire dans le processus de modernisation administrative. Mise en place dans la perspective de réduire le déficit public par une limitation des dépenses, elle est à l'origine d'importantes transformations dans l'organisation et le fonctionnement de l'appareil administratif.

La RGPP tente d'entreprendre une véritable conversion managériale de l'administration. Ceci se manifeste tout d'abord dans le discours de la réforme lui-même ainsi que dans le nouveau langage administratif, lesquels empruntent les termes et les concepts issus du management. Mais cette tendance se traduit évidemment aussi par les transformations réalisées sous l'égide de la RGPP, qui visent à rapprocher le fonctionnement de l'administration de celui de l'entreprise.

Toutefois, cette conversion est loin d'être parfaite. Les explications sont de plusieurs ordres. D'une part, la reprise des concepts managériaux par la RGPP est en quelque sorte biaisée : les référents de la gestion d'une entreprise ne peuvent être ceux de la gestion publique dans la mesure où les finalités poursuivies par l'une et par l'autre sont fondamentalement différentes. Par exemple, l'optimisation et le rendement ne peuvent être appréhendés de la même manière que dans une entreprise, car le service public est en jeu. Dès lors, on peut douter de la transposition pure et simple des techniques managériales à l'administration ; elle paraît insuffisante pour améliorer l'organisation et le fonctionnement

de celle-ci. Cette transposition témoigne surtout des nouveaux dogmes guidant la gestion publique que sont l'efficacité et la performance, mais encore une fois, sans que ces objectifs, et leurs critères de détermination, soient spécifiquement adaptés à l'environnement administratif.

D'autre part, on ne peut que souligner l'ambiguïté des transformations opérées par la RGPP : elles ont des effets parfois contradictoires. Ainsi en est-il, par exemple, de la recherche de transversalité et de mutualisation commandée par l'impératif d'économie et d'efficacité, qui se heurte à une verticalisation concomitante des organigrammes, répondant aux fins de rationalisation et d'économie (aussi). La réforme peut alors conduire à réactualiser des formes d'organisation administratives héritées du passé mais adaptées aux nouveaux principes de la gestion publique.

Surtout, la RGPP ne peut faire abstraction du droit administratif. C'est là l'autre aspect essentiel de l'ambivalence des rapports entre RGPP et droit administratif. La réforme peut d'autant moins, contrairement à ce qu'elle semble laisser croire, mettre à distance le droit administratif, qu'elle est elle-même encadrée par ce dernier. Elle ne peut pas renoncer à ses grandes catégories, comme le service public, le statut de la fonction publique, la puissance publique, etc. La modernisation qu'elle entreprend voit sa marge de manœuvre restreinte par l'identité symbolique forte des constructions du droit administratif, et les enjeux sociaux et politiques qu'elles recouvrent. Il arrive même que les innovations attendues conduisent en définitive à perpétuer des logiques plus anciennes. Il en est ainsi d'un certain rapport entre le « centre » et le « local » que le droit contribue à informer et à conserver.

La RGPP participe donc à ce que l'on peut appeler la « recomposition » du droit administratif, dans la mesure où elle contribue à le faire évoluer en lui imposant des éléments exogènes, tout en faisant ressurgir les dynamiques profondes qui le sous-tendent. Celles-ci expriment en effet une certaine conception des rapports entre l'Etat et la société civile, se traduisant par une attente forte à l'égard de l'administration. Ce phénomène n'est pas apparu avec l'Etat-providence mais il a, au contraire, une histoire beaucoup plus longue, qui est indissociable du rôle institutionnalisant de l'Etat et de l'administration en France.

C'est cette dimension, profondément étrangère à la logique marchande, que le droit administratif avait notamment pour fonction de préserver. Est-ce toujours le cas ? La RGPP, mais aussi, plus largement, les mutations observées dans toutes les branches de ce droit, témoignent d'une ouverture à la rationalité économique. Il existe ainsi une tension : la logique économique imprègne désormais la gestion publique et le droit administratif ;

cependant, cela ne se fait pas sans la résistance du fonds institutionnel, qui renvoie à la spécificité de l'Etat et de l'administration comme organisations.

L'expérience de la RGPP semble ainsi pointer les difficultés auxquelles est confronté le droit administratif contemporain.

Bibliographie

Ouvrages

- BEZES Philippe, *Réinventer l'Etat : les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, 2009
- BRAS Jean-Pierre (dir.), *L'institution. Passé et devenir d'une catégorie juridique*, L'Harmattan, 2008
- BURLAUD Alain, EGLEM Jean-Yves, MYKITA Patrick, *Dictionnaire de gestion : comptabilité, finance, contrôle*, Foucher, 1995
- CAILLOSSE Jacques, *La constitution imaginaire de l'administration*, PUF, 2008
- CAILLOSSE Jacques, *Les mises en scènes juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, coll. Droit et Société, 2009
- CHEVALLIER Jacques, *L'Etat post-moderne*, LGDJ, Collection Droit et société, 3ème éd., 2008
- CHEVALLIER Jacques, *Le service public, Que sais-je ?*, 7ème éd., 2008
- COHEN TANUGI Laurent, *Le droit sans l'Etat*, PUF, 1985
- DEMEESTERE René, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2^e éd., LGDJ, 2005
- DORD Olivier, *Droit de la fonction publique*, PUF, Coll. Thémis, 2007
- GAUDEMET Yves, *Droit administratif des biens*, 13e éd., LGDJ, 2008
- JOBERT Bruno (dir.), dans l'ouvrage *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, L'Harmattan, Paris, 1994
- LAUFER Romain, PARADEISE Catherine, *Le prince bureaucrate*, Flammarion, 1981
- LEGENDRE Pierre, *Trésor historique de l'Etat en France*, Paris, Fayard, 1992
- LORINO Philippe, *Méthodes et pratiques de la performance*, Editions d'organisation, 2003
- MULLER Pierre, *Les politiques publiques, Que sais-je ?*, PUF, 8ème éd., 2009
- VAYROU Caroline, *Le management public : discours et fonction*, Université Panthéon-Assas, LGDJ, 1995

Articles et contributions

- AMSELEK Paul, « Le service public et la puissance publique », *AJDA*, 1968, p. 492-507
- AYRAULT Ludovic, « LOLF et droit administratif », *Droit administratif*, n° 2, Février 2007, p. 7-14
- BEZES Philippe, « Les politiques de réforme de l'Etat sous la Ve République », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008, p. 8-15
- BEZES Philippe, « Morphologie de la RGPP », *RFAP*, n° 136, 2010, p. 775-802
- BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, « L'hybridation du modèle territorial français. RGPP et réorganisation de l'Etat territorial », *RFAP*, n° 136, 2010, p. 919-942
- BIENVENU Jean-Jacques, « Le droit administratif : une crise sans catastrophe », *Droits*,

n°4, 1986, p. 93 et s.

BIGOT Grégoire, « Les mythes fondateurs du droit administratif », *Revue française de droit administratif*, 2000, p. 527 et s.

BLANCHET Simon, « Les modernisations du droit disciplinaire de l'institution. L'exemple de la fonction publique française », in *L'institution. Passé et devenir d'une catégorie juridique*, BRAS Jean-Pierre (dir.), L'Harmattan, 2008, p. 205-218

BOUVIER Michel, « La révision générale des politiques publiques et la métamorphose de l'Etat », *AJDA*, 2008, p. 329 et s.

CAILLOSSE Jacques, « Le droit, verrou de la modernisation ? », in MULLER Pierre, (dir.), *L'administration française est-elle en crise ?*, L'Harmattan, 1992, pp. 251-258

CAILLOSSE Jacques, « Droit public-droit privé : sens d'un partage académique », *AJDA*, 1996, p. 955 et s.

CAILLOSSE Jacques, « Le « public » du droit administratif. Une catégorie juridique pour l'action publique », in *Terres du droit, Mélanges en l'honneur de Y. Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 383-407

CHAPUS René, « Le service public et la puissance publique », *Revue de droit public*, mars-avril 1968, p. 235-282

CHEVALLIER Jacques, « Changement politique et droit administratif », *Les usages sociaux du droit*, CURAPP, PUF, 1989, p. 293 et s.

CHEVALLIER Jacques, « Le droit administratif, entre science administrative et droit constitutionnel », *Le droit administratif en mutation*, CURAPP, 1993, p. 11-40

CHEVALLIER Jacques, « La science administrative et le paradigme de l'action publique », in *Etudes en l'honneur de G. Timsit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 268-292

DONIER Virginie, « Les clairs-obscur de la nouvelle répartition des compétences », *AJDA*, 2011, p.92 et s.

DUBOIS Françoise, ENGUELEGUELE Maurice, LEFEVRE Géraldine, LOISELLE Marc, « La contestation du droit administratif dans le champ intellectuel et politique », *CURAPP, Le droit administratif en mutation*, PUF, 1993, p. 151 et s.

FORTIER Isabelle, « La « réingénierie de l'Etat » au Québec », *RFAP*, n° 136, 2010, p. 803-820

GUETTIER Christophe, « L'administration départementale de l'Etat », *AJDA*, 2010, p. 831 et s.

KOUBI Geneviève, « Pouvoirs des préfets et cadres dirigeants de l'Etat. Une mise en perspective de la réforme de l'Etat », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 9, 1er mars 2010, 2084

KOUBI Geneviève, « Commentaires cursifs et prospectifs quant aux pouvoirs des préfets. A propos de la circulaire du 13 décembre 2010 », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n° 4, 24 janvier 2011, 2039

JEAN-PIERRE Didier, « La loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique » *La Semaine juridique des administrations et des collectivités territoriales*, n° 40, 28, Septembre 2009, 2232

LAFARGE François, « Le lancement de la révision générale des politiques publiques », *Revue française d'administration publique*, n° 124, 2007, p. 683-696

LAFARGE François, « La réforme de l'Etat et son contexte - La révision générale des politiques publiques : sa méthode et ses finalités », *Cahiers français*, n° 346, septembre-octobre 2008, p. 22-26

LAFARGE François, « La révision générale des politiques publiques : objet, méthodes et redevabilité », *Revue française d'administration publique*, n° 136, 2010, p. 755-774

LANGROD Georges, « La science de l'administration publique en France aux XIX° et XX° siècles. Aperçu historique et état actuel », *Revue administrative*, n° 79, janvier-février 1961, p. 5-11 ; n° 80, mars-avril 1961, p. 125-131

- LEMOYNE DE FORGES Jean-Michel, « Exigences communautaires et exigences managériales se rejoignent-elles ? », *AJDA*, 2003, p. 1917 et s.
- MARCOU Gérard, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA*, 2010, p. 357 et s.
- MOREAU Jacques, « Esquisse d'une théorie juridique de la territorialisation », *Revue de droit sanitaire et social*, 2009, p. 16 et s.
- PONTIER Jean-Marie, « Territorialisation et déterritorialisation de l'action publique », *AJDA*, 1997, p. 723 et s.
- PONTIER Jean-Marie, « Le nouveau préfet », *AJDA*, 2010, p. 819 et s.
- QUINTANE Guy, « La désinstitutionnalisation de l'administration », in *L'institution. Passé et devenir d'une catégorie juridique*, BRAS Jean-Pierre (dir.), L'Harmattan, 2008, p. 175-204
- SENNERS François, « Le territoire, laboratoire de la réforme de l'Etat », *AJDA*, 2010, p. 809
- SILICANI Jean-Ludovic (rapp.), *Livre Blanc sur l'avenir de la fonction publique : faire des services publics et de la fonction publique des atouts pour la France*, La Documentation française, 2008
- TIMSIT Gérard, « La réforme de l'Etat. Le choix de la focale », in *Terres du droit : mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*, Dalloz, 2009, p. 175-186
- VERPEAUX Michel, « Des ambitions aux lois ou du comité Balladur à la loi du 16 décembre 2010 », *AJDA*, 2011, p. 74 et s.

Sites internet et sources électroniques

www.rgpp.modernisation.gouv.fr

« La RGPP en pratique », http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RGPP-en_pratique_def-sept08.pdf

Site RGPP, Rubrique « La méthode »,

<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=10>

RGPP - *Guide méthodologique*,

http://www.fonctionpublique.gouv.fr/IMG/guide_methodologique_RGPP.pdf

Site RGPP - « L'avancement des mesures au ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat », 30 juin 2010,

[http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=52&tx_ttnews\[backPid\]=49&tx_ttnews\[pointer\]=5&tx_ttnews\[tt_news\]=537&cHash=dceaedf043](http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=52&tx_ttnews[backPid]=49&tx_ttnews[pointer]=5&tx_ttnews[tt_news]=537&cHash=dceaedf043)

« RGPP, quel bilan ? Trente personnalités jugent la RGPP », *Acteurs publics*,

<http://www.actorspublics.com/article/19-07-10/trente-personnalites-repondent>

Rapport d'étape du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat réalisé à l'occasion du cinquième CMPP,

http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/5eCMPP_mars2011/5CMP_P_global.pdf

Table des matières

Introduction générale	7
Première partie : La RGPP, instrument de mise aux normes managériales de l'administration.....	15
Chapitre 1 : L'administration vue sous le prisme de la RGPP	16
Section 1 : Les enjeux de la confrontation entre concepts managériaux et catégories juridiques dans la lecture de l'administration	17
§ 1. Le paradigme administrativiste.....	17
A. Le droit administratif, un savoir longtemps dominant sur l'administration	17
B. Le droit administratif classique porteur d'une certaine conception du rôle de l'Etat	18
C. La recherche du critère du droit administratif comme fondement de l'action administrative	20
§ 2. Le paradigme managérial.....	22
A. Orientation générale et concepts de la doctrine managériale	22
B. Les obstacles théoriques à l'intégration du modèle managérial dans l'action publique	26
Section 2 : Le discours de communication de la RGPP : disqualification du modèle ancien et valorisation du changement	29
§ 1. Une entreprise de légitimation.....	30
A. La discréditation d'une administration obsolète.....	30
2) La disqualification en creux de l'administration	32
B. Les arguments du changement.....	32
1) L'ambiguïté d'une justification par les objectifs	33
2) Le caractère tautologique des arguments d'autorité	35
§ 2. Une approche performative du changement	36
A. Une saturation du discours	37
B. Une tentative d'euphémisation du réel	40
Chapitre 2 : Des aménagements favorisant une gestion managériale de l'action publique.....	42
Section 1 : Une architecture remodelée par les concepts managériaux en vue de renforcer l'efficacité de l'action publique.....	42
§ 1. Une rationalisation managériale des fonctions des services administratifs comme moyen de recentrer l'Etat ?	43
A. Le modèle de l'entreprise au service d'une rationalisation de l'appareil bureaucratique	43
B. Le recentrage de l'Etat sur ses missions stratégiques : la confirmation de l'Etat-stratège.....	45
§ 2. La transversalité, instrument d'une action publique pluraliste	47
A. La remise en cause du cloisonnement administratif.....	47
B. La transversalité des politiques publiques : le modèle des processus et des projets	49
Section 2 : L'optimisation des moyens de fonctionnement	50
§ 1. La mutualisation des fonctions dites « support ».....	51
A. La mutualisation comme instrument de rationalisation et d'optimisation	51
B. Les mutualisations au niveau central	51

C. Les mutualisations au niveau déconcentré.....	53
1) La déclinaison territoriale des orientations nationales.....	54
2) Des mutualisations articulées selon la nouvelle organisation territoriale.....	55
§ 2. La fonction publique en mouvement	56
A. Favoriser la mobilité.....	57
1) Mobilité de la fonction publique et restructurations administratives	57
2) Mobilité et GRH	59
B. Augmenter la performance individuelle et l'implication des agents	60

Deuxième partie : La RGPP, une étape dans la recomposition du droit administratif ?

.....63

Chapitre 1 : Une réforme en continuité avec l'évolution du droit administratif.....64

Section 1 : Le contexte, les mutations du droit administratif.....	64
§ 1. La concurrence au cœur de la commande publique.....	65
§ 2. La réévaluation du marché dans la gestion des services publics	67
§ 3. La valorisation du domaine public.....	69
Section 2 : L'apport de la RGPP à la recomposition de l'appareil administratif.....	72
§ 1. La confirmation de la territorialisation de l'action publique	72
A. Les réformes de la décentralisation et de la déconcentration	73
1) La décentralisation	73
2) La déconcentration.....	75
B. La Réate et la réforme des collectivités territoriales.....	76
2) La réforme des collectivités territoriales	79
§ 2. L'infléchissement continu de la spécificité de la fonction publique	82
A. Le processus de banalisation de la fonction publique	82
1) La « fonctionnalisation » de la catégorie d'emploi public.....	82
2) Les mutations du système de la carrière	84
3) La fragilisation du principe statutaire par l'introduction de CDI dans la fonction publique	85
B. La RGPP, une étape vers la constitution d'un droit des ressources humaines dans l'administration ?	86
1) La modernisation de la fonction publique selon les principes de la gestion des ressources humaines.....	86
2) L'approfondissement de la contractualisation et de la « travaillisation » de la fonction publique	88

Chapitre 2 : L'irréductibilité des principes fondateurs du droit administratif, le

« sentier » du droit administratif91

Section 1 : Des notions fondamentales du droit administratif qui s'imposent à la RGPP malgré son ambition réformatrice	91
§ 1. La valeur du service (au-delà de ses nouvelles « valeurs »).....	91
A. Une typologie des « nouvelles » valeurs du service public ou le renouvellement de son architecture cognitive	92
B. La valeur du service public en jeu dans la RGPP	95
§ 2. Le statut de la fonction publique.....	97
A. Le statut et sa stigmatisation.....	97
B. Permanence et altération du système statutaire	100
Section 2 : La réactivation de logiques constitutives du droit administratif	103
§ 1. Le rapport centre/périphérie dans la réforme de l'administration territoriale ..	103
A. Un centralisme façonné par l'histoire.....	103
B. La perpétuation du centralisme par la RGPP ?.....	106
1) L'« Etat territorial » : une « reconcentration » ?.....	106

2) Les cadres inchangés de la réforme des collectivités territoriales	108
§ 2. La réaffirmation de la puissance publique comme critère de la gestion publique ?.....	109
A. La progressive dissociation entre puissance publique et gestion publique	110
B. Une gestion publique limitée à la puissance publique par des considérations économiques	111
Conclusion générale.....	114