



La Modernisation de l'Action Publique (MAP) constitue-t-elle une rupture ou une continuité avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) ?

Julien Lacabanne

Julien Lacabanne est un constitutionnaliste, politiste et auteur français. Diplômé des facultés de droit et Science politique de Toulouse Nantes et Montpellier, il poursuit aujourd'hui ses recherches en tant que doctorant. Il a été membre du Centre Maurice Hauriou pour la recherche en droit public de l'Université Paris Descartes avant de travailler en collaboration avec celles du Luxembourg et du Québec à Montréal. Il est l'auteur d'un ouvrage d'introduction à la démocratie consociative préfacé par le Professeur américain Arend Lijphart et le sociologue Franz Clément.

Julien Lacabanne is a Law and Political Science PhD student. Between 2015 and 2016, he was a member of the Maurice Hauriou Center for research in Public Law at Paris Descartes University. Specialist in public and constitutional Law, he holds degrees of Toulouse, Nantes and Montpellier Universities (*with honors*). He published an introduction to Consociational Democracy prefaced by Arend Lijphart and Franz Clément.

Pour citer cet article :

Lacabanne J., *La Modernisation de l'Action Publique (MAP) constitue-t-elle une rupture ou une continuité avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) ?*, Faire-son-droit, Janvier 2014.

« *Un sou économisé est un sou gagné* » disait déjà, en son temps, Benjamin Franklin. Depuis quelques années, surtout depuis la crise économique et financière de 2008, l'Etat français cherche par tous les moyens à réduire son « *train de vie* ». Si la réduction de la dette publique demande des efforts importants aux contribuables français (notamment au moyen d'impositions toujours plus conséquentes), cet impératif exige également des changements dans l'administration. Ces changements ont été introduits par la désormais célèbre et controversée Réforme générale des politiques publiques (RGPP) ; et ce, avant d'être reprise par la tout aussi célèbre et difficilement distinguable Modernisation de l'Action publique (MAP). Entre la RGPP et la MAP, la différence semble s'opérer sur la méthode plutôt que sur l'objectif ; lequel demeure la réduction des déficits publics.

Il conviendra donc de déterminer les éléments permettant de distinguer la réforme générale des politiques publiques de la modernisation de l'action publique ; lesquelles semblent embrasser le même objectif et le même dessein.

La RGPP et la MAP ont fondamentalement le même objectif : rendre la dépense publique plus efficiente. Là où ces réformes vont diverger, c'est sur la méthode : l'une va imposer des modifications de manière plutôt autoritaire (RGPP) alors que l'autre va préférer le dialogue et la participation de tous les acteurs concernés (MAP). Pour cela, les gouvernements successifs ont mis en œuvre une politique de réduction des dépenses publiques qui implique une rationalisation des moyens logistiques (A) et humains (B) de l'administration.

A) La rationalisation des moyens logistiques de l'administration :

Cette rationalisation des moyens logistiques de l'administration se traduit par une valorisation des patrimoines immatériel et numérique de l'administration (1) ainsi que par une simplification et une amélioration de la vie administrative (2).

1

1) La valorisation des patrimoines immatériel et numérique :

La question de la valorisation des patrimoines immatériel et numérique de l'administration a pour objectif de libéraliser l'accès aux données publiques (que celles-ci soient d'origine étatique ou locale) : c'est ce que l'on appelle « *l'open data* ». Cette ambition avait déjà été formulée dans la Réforme générale des politiques publiques ; ce de manière résiduelle et avec des résultats mitigés¹. Elle fut reprise de manière plus précise et chiffrée dans la Modernisation de l'action publique². L'objectif visé est de proposer sur l'internet des données relatives aux administrations et consultables par tout citoyen à titre gratuit (la MAP insiste particulièrement sur le caractère gratuit de cet accès). Cette libéralisation d'accès aux données publiques est présentée comme une richesse source de croissance (la RGPP parle de « *puissants facteurs de croissance dans les économies modernes* »). Elle est surtout dans l'air du temps où commence à se développer de nouveaux principes en droit administratif (notamment en droit des services publics) tels les principes dits de « *transparence* » et de « *participation* ». En effet, par cette libéralisation d'accès aux données publiques, le gouvernement entend rendre l'administration plus transparente et permettre à tout un chacun de contrôler la qualité de son travail. Cette libéralisation est également un facteur de

¹ La RGPP entendait renforcer le rôle de l'État « *dans la valorisation de son patrimoine immatériel et tout particulièrement de son patrimoine numérique* ».

² « *Permettre à tous les Français d'accéder aux réseaux numériques, développer la production et l'offre de contenus numériques, diversifier les usages et les services numériques, rénover la gouvernance et l'écosystème de l'économie numérique* ».

démocratisation de la vie administrative où l'usager, évaluant la qualité du service rendu, ne se contente plus de subir l'organisation rigide de l'administration : il y participe désormais.

2) La simplification et l'amélioration de la vie administrative :

La simplification et l'amélioration de la vie administrative renvoie à deux réalités complémentaires. Tout d'abord, la simplification concerne essentiellement les normes juridiques présentées comme beaucoup trop nombreuses. Cet objectif d'une réduction importante des normes juridiques avait déjà été présenté dans la Réforme générale des politiques publiques. Toutefois, les résultats n'ont pas été au rendez-vous dans la mesure où la priorité du gouvernement sarkozyste était de réduire les dépenses de l'Etat. Or, une suppression massive de normes n'a aucune incidence directe sur les moyens budgétaires de l'Etat. Cette volonté de mettre un terme à ce que certains appellent « *l'inflation normative* » a été reprise par la Modernisation de l'action publique ; le Président François Hollande allant jusqu'à parler d'un « *choc normatif* »³. L'intérêt de cette réduction du nombre de normes est avant tout de rendre la vie administrative plus cohérente ; à la fois plus simple pour les élus (on estime, par exemple, que les maires sont soumis à environ dix mille normes juridiques ; ce qui a vite fait de décourager certains d'exercer cette fonction) et plus lisible pour les citoyens⁴. De surcroît, la simplification de la vie administrative implique, selon le gouvernement de Jean-Marc Ayrault, une réforme de la décentralisation qui viserait à réduire les concours de compétences entre les différents échelons territoriaux (l'enchevêtrement de compétences au niveau local est source de contentieux et de procédures qui ont un coût non-négligeable pour les collectivités locales)⁵. En ce qui concerne l'amélioration de la vie administrative ensuite, cela se traduit en vérité par une amélioration des services publics (l'objectif a été défini comme tel lors de la présentation de la Modernisation de l'Action publique : rendre les services publics plus performants et donc plus attractifs). Ici aussi, on rejoint les principes de participation et de transparence auxquels sont, petit à petit, assujettis les services publics : ils doivent être performants et leur efficacité doit pouvoir être évaluée par les usagers.

B) La rationalisation des moyens humains de l'administration :

Cette rationalisation des moyens humains de l'administration s'est traduite dans la RGPP par la volonté affichée et assumée de réduire de manière significative le nombre de fonctionnaires. La MAP a entendu couper court à ce processus en stabilisant le nombre d'agents publics, même si nous verrons que cette stabilisation n'est que très relative (1) ; ce qui traduit la volonté des gouvernements successifs de passer d'une gestion approximative des dépenses publiques à l'austérité (2)

1) De la réduction assumée à la stabilisation relative du nombre de fonctionnaires :

La réduction du nombre de fonctionnaires avait été entreprise dès la mise en œuvre de la Réforme générale des politiques publiques ; c'est d'ailleurs ce qui l'avait rendu tristement célèbre aux yeux de l'opinion. L'idée était simple : l'Etat devait faire des économies et la

³ Le Président de la République a d'ailleurs rappelé cet objectif dans sa conférence de presse du 14 Janvier 2014 au Palais de l'Elysée.

⁴ Même si cette réduction du nombre de normes juridiques ne peut pas se faire de manière radicale et sans concertation ; le Premier ministre Jean-Marc Ayrault l'affirme : « *il n'y aura pas de normes aveugles* ».

⁵ Ainsi, dans sa conférence de presse du 14 Janvier 2014, le Président de la République évoque-t-il une possible réduction du nombre de régions (passant alors de 22 à 15) ainsi que l'adoption d'une technique de transfert de compétences par bloc afin d'éviter tout concours de compétences entre les différents échelons territoriaux (transfert de compétences par bloc qui est, soit dit en passant, évoqué depuis la seconde moitié des années 1970).

réduction du nombre de fonctionnaires que rendaient possible les départs à la retraite des générations nées du baby-boom devait permettre à l'Etat de réduire son train de vie. Pour cela, le gouvernement de Nicolas Sarkozy avait pour objectif de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux dans la fonction publique. Bien que l'intention soit louable, le caractère radicale de la mesure avait engendré le mécontentement des fonctionnaires et de certains citoyens ; ces derniers y voyant la disparition du service public à la française. En arrivant au pouvoir, François Hollande avait promis de mettre un terme à cette politique du « 1 sur 2 ». Ce que promettait le gouvernement de Jean-Marc Ayrault correspondait à une stabilisation du nombre de fonctionnaires ; ce qui devait s'effectuer en deux phases. La première phase consistait à déterminer des secteurs clés de l'administration (notamment l'éducation, la police et la justice) pour lesquels les effectifs seraient renforcés. En revanche, la deuxième phase consistait à réduire les effectifs (13.000 suppressions de postes par an) de tous les autres secteurs afin que la hausse du personnel dans les secteurs prioritaires soit compensée. Le problème, comme le remarque une journaliste du quotidien *Le Monde*, c'est que « *les ministères sanctuarisés [...] représentent le gros des départs à la retraite (55.400 sur 83.000 en 2010). Les redéploiements devront donc se faire sur les 27.600 autres départs* » ; ce qui, au final équivaut à un taux de remplacement de 47% : on est donc bien proche de la règle du « 1 sur 2 ».

2) D'une gestion approximative des dépenses publiques à l'austérité comme nouvelle religion :

Nous avons pu le constater, la MAP n'est que le prolongement de l'ancienne RGPP à laquelle elle n'a fait qu'ajouter qu'un brin de compassion et de dialogue⁶. Cette continuité visible entre la MAP et la RGPP n'est ni le fruit d'une volonté, ni le fruit du hasard. La vérité est telle que la France, qui comme beaucoup de pays européens n'a pas su éviter la crise de la dette, doit absolument réduire ses déficits. Aujourd'hui, après des années d'une gestion plus qu'approximative des dépenses publiques (depuis au moins 1974 où les gouvernements ont été absorbés par des logiques ultra-courtermistes dans le but de préserver le pouvoir d'achat des ménages de manière artificielle), la France n'a plus du tout de marge de manœuvre. Certes, les marchés sont tout à fait en mesure de financer la croissance et le développement mais quel intérêt ont-ils de le faire s'ils trouvent face à eux des Etats qui ne veulent pas résorber leurs déficits ? Depuis la crise économique et financière de 2008, les Etats européens ont compris qu'ils ne pouvaient plus vivre au-dessus de leurs moyens⁷. Ils ont également compris qu'ils avaient intérêt à réduire d'eux-mêmes leurs déficits s'ils ne voulaient pas que les marchés s'en charge (ce qui aurait été nettement plus douloureux pour les populations européennes). Dans cet objectif de réduction des déficits, les pays européens ont entamé des cures d'austérité plus ou moins drastiques en fonction des Etats. L'austérité est devenue en Europe la voie à emprunter, le « *remède miracle* » auquel tout le monde fait référence, presque une nouvelle religion⁸. La France n'a pas échappé aux mesures d'austérité même s'il faut admettre que les mesures adoptées ont été bien en-deçà du seuil permettant un véritable retour de la croissance. Alors que certains de nos voisins ont procédé à des coupes drastiques dans leurs finances publiques (notamment l'Angleterre, l'Espagne ou l'Italie), la France n'a agi que de manière timide. Elle semble, à la vue des résultats obtenus chez nos voisins,

⁶ Ainsi, le journal libération titrait-il : « *La RGPP est morte, vive la MAP* » ; détournant alors la célèbre formule « *Le Roi est mort, vive le Roi* » qui servait à traduire la continuité de l'Etat au décès du Monarque.

⁷ La France ne peut plus vivre de la même manière qu'au temps du rattrapage séculaire qu'ont représenté les trente glorieuses.

⁸ « *L'austérité* » est ce terme qu'entend quotidiennement le citoyen français (voire européen) ; ayant alors l'impression de vivre ce « *Jour sans fin* » dont parle Harold Ramis dans son film du même nom (1993).

prendre conscience que l'effort doit être plus important ; François Hollande parlant dans sa conférence du 14 Juillet 2014 de parvenir à économiser d'ici 2017 quelque cinquante milliards d'euros. Finalement donc, comme pour bon nombre d'autres sujets, entre la MAP et la RGPP, le changement n'est pas pour maintenant.

Bibliographie :

- *Finances Publiques* (V. DUSSART, Paradigme - collection Manuel, édition 2011-2012).
- *Réformer l'intercommunalité : enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales* (sous la direction de Rémy le SAOULT, Presses universitaires de Rennes, 2012).
- « La RGPP est morte, vive la MAP » (D. ALBERTINI, 18 Décembre 2012, *Libération*).
- « Après la fin de la RGPP, le gouvernement sort sa MAP » (18 Décembre 2012, *Le Monde*).
- Communiqué de Presse du 25 Septembre 2012 (service communication du Premier Ministre).
- « Le gouvernement lance la MAP : une "RGPP socialiste" » (Erwan Manac'h, 18 Décembre 2012, Politis.fr).
- Le portail de la Modernisation de l'Action publique (www.modernisation.gouv.fr).
- « La MAP Hollandaise est-elle vraiment différente de la RGPP Sarkozyste ? » (Emilie LEVEQUE, 18 Décembre 2012, *l'Express*).
- « La Modernisation de l'Action publique se veut moins brutale que la RGPP » (A. VOVARD et R. MAZON, 18 Décembre 2012, Lagazette.fr).