



La révision générale des politiques publiques. Une conception néolibérale de l'intervention de l'État?

Françoise Dreyfus

► To cite this version:

Françoise Dreyfus. La révision générale des politiques publiques. Une conception néolibérale de l'intervention de l'État?. Revue française d'administration publique, 2010. halshs-03898703

HAL Id: halshs-03898703

<https://shs.hal.science/halshs-03898703>

Submitted on 4 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES, UNE CONCEPTION NÉOLIBÉRALE DU RÔLE DE L'ÉTAT ?

Françoise Dreyfus

Ecole nationale d'administration | « Revue française d'administration publique »

2010/4 n° 136 | pages 857 à 864

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460208

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-
publique-2010-4-page-857.htm](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-4-page-857.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration.

© Ecole nationale d'administration. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ASPECTS TRANSVERSAUX

LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES, UNE CONCEPTION NÉOLIBÉRALE DU RÔLE DE L'ÉTAT ?

Françoise DREYFUS

Professeur émérite de l'Université de Paris I

Résumé

En dépit de son intitulé, la RGPP ne constitue pas une « revue de programme » conduisant à interroger les missions poursuivies par les administrations, mais plutôt une réorganisation de leurs organigrammes afin de réaliser des économies d'échelle. Cette restructuration de l'appareil d'État vise d'une manière générale à « faire mieux avec moins » : accroître les performances des agents publics tout en procédant à une diminution des effectifs. Parallèlement à la conception néolibérale du rôle de l'État qui sous-tend cette réforme, la mise en œuvre des préceptes de la Nouvelle gestion publique est désormais pleinement assumée.

Mots-clefs

Néolibéralisme, monétarisme, Nouvelle gestion publique, réforme de l'État, revue de programmes

Abstract

– *The RGPP Programme Review : a Neoliberal View of the Role of the State ?* – Despite its name, the RGPP Programme Review is not a programme review that entails a review of the goals pursued by administrations. It is more of a reorganisation of their structure in order to achieve economies of scale. The broad aim of restructuring State administration in this way is to “do better with less”, in other words to increase the performance of public officials while reducing their number. In parallel to the neoliberal view of the role of the State underpinning this reform, the principles of new public management are now fully taken for granted.

Keywords

Neoliberalism, monetarism, new public management, State reform, programme review

En dépit de son intitulé, la réforme lancée en 2007 par le Président de la République ne s'intéresse pas tant à la révision générale des politiques publiques (RGPP) qu'à la mise en œuvre d'une politique publique particulière – la réorganisation des structures de l'État

– dans le but officiel de « mieux dépenser » tout en améliorant la qualité des services rendus au public ¹.

Au-delà de ces références convenues, il s'agit pour l'essentiel – au moment où est lancée la RGPP – de réduire le déficit public pour le ramener à moins de 2,5 % à l'horizon 2012 et, en conséquence, de prendre des mesures permettant de réaliser des économies d'échelle, grâce à une restructuration de l'appareil d'État, et d'accroître les performances des agents publics tout en procédant à une diminution des effectifs.

Cette politique s'inscrit en fait dans un processus entamé depuis plusieurs années, qu'il s'agisse, par exemple, de la réorganisation des ministères par fusion de directions, de celle de certains corps de la fonction publique ², mais aussi de la réduction du nombre de fonctionnaires ³. Par ailleurs, l'application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) conduit également à reconfigurer les structures administratives et à mettre en place de nouveaux outils d'évaluation de leur action ⁴.

Si cette grande entreprise réformatrice s'avère moins innovante dans son contenu que dans sa méthodologie ⁵, il convient d'examiner dans quelle mesure elle est sous-tendue par une conception renouvelée du rôle de l'État et du périmètre de ses interventions ou si elle ne consiste qu'à appliquer ouvertement une « philosophie » dont les principes, s'opposant à l'État-providence, ont été énoncés depuis plusieurs décennies et ont légitimé les réformes administratives dans divers États.

CONTRE L'ÉTAT-PROVIDENCE, LE PARADIGME NÉOLIBÉRAL : UN RAPPEL HISTORIQUE ⁶

La crise provoquée par les chocs pétroliers dans les années 1970, ses effets notamment sur le marché de l'emploi, les mesures de traitement social du chômage, coûteuses pour les

1. « Les travaux de la RGPP s'organisent autour de six grands axes de modernisation : améliorer les services pour les citoyens et les entreprises, moderniser et simplifier l'État dans son organisation et ses processus, adapter les missions de l'État aux défis du XXI^e siècle, valoriser le travail et le parcours des agents, responsabiliser par la culture du résultat, rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir le bon usage de chaque euro » (<http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php?id=calendar#c12>).

2. C'est, par exemple, le cas de la fusion des directions générales des impôts et de la comptabilité publique opérée par un décret du 23 avril 2008, qui avait été tentée sans succès en 2000. Pour un panorama général, voir Eymeri-Douzans (Jean-Michel), « Les fusions de directions centrales dans les ministères français », *Notes de IGPDE*, novembre 2007, n° 1, p. 1-17. C'est aussi le cas pour des corps de fonctionnaires : p. ex. le décret du 9 mai 2005 a procédé à la fusion du corps des contrôleurs d'État, des contrôleurs financiers, de l'inspection générale de l'industrie et du commerce et de l'inspection générale des postes et télécommunications qui constituent désormais le contrôle général économique et financier de l'État. De même, le corps des ingénieurs des ponts et chaussées, de l'aviation civile, de Météo-France et de l'Institut géographique national avaient été fusionnés en 2002 en un seul corps des ponts et chaussées : sur ce point, voir Gervais (Julie), « Former des hauts fonctionnaires comme des managers de l'action managériale », *Politix*, 2007, vol. 20, n° 79, p. 101-123.

3. Voir sur cette question, les analyses du rapport de la Cour des comptes en date du 9 décembre 2009 et, en particulier, les critiques concernant « le lien ténu entre le calibrage des effectifs et les missions » (p. 92 s.) et les effets d'optique résultant de l'externalisation des missions confiées à des « opérateurs » dont les effectifs augmentent (voir le tableau p. 62).

4. Voir, p. ex., sur les liens entre la LOLF et la réorganisation des structures administratives, les analyses du rapport du Conseil d'analyse économique : Arkwright (Edward), de Boissieu (Christian), Lorenzi (Jean-Hervé) et Samson (Julien), *Économie politique de la LOLF*, La documentation française, 2007.

5. Voir *supra* l'article de François Lafarge.

6. Denord (François), *Néo-libéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007, a montré que le néo-libéralisme ne forme pas « un tout cohérent, une sorte de pensée unique » ; deux grands courants s'opposent, l'offensif incarné par l'École de Chicago et le pragmatique représenté dans le modèle allemand d'économie sociale de marché qui inspire la construction européenne.

finances publiques sans être réellement efficaces, n'avaient pas conduit en France, à l'époque, à mettre frontalement en question la validité des interventions publiques et plus largement la pertinence du modèle de l'État-providence. Alors que R. Barre met en place une politique économique d'inspiration libérale⁷ et que M. Poniowski se prononce déjà en faveur du « désengagement de l'État des tâches qui ne se situent pas obligatoirement à son niveau »⁸, la doctrine officielle de la « démocratie libérale avancée » manifeste plus d'intérêt pour les droits des citoyens⁹ que pour une reconfiguration de l'organisation et/ou de l'action étatiques.

La voie choisie, à la fin des années 1970, par le gouvernement conservateur britannique est, quant à elle, radicalement différente. Estimant que les politiques keynésiennes ont conduit au déclin de la Grande-Bretagne et convaincue de la validité des thèses monétaristes néolibérales prônant la liberté du marché sans intervention de l'État tant dans le domaine économique que social, M. Thatcher lance une vaste réforme passant par la réduction drastique des dépenses publiques. Véhiculées par l'*Institute of Economic Affairs*¹⁰, les thèses de F. Hayek et de M. Friedman en faveur de la régulation des activités humaines par le marché, la critique virulente de W. Niskanen à l'encontre de la bureaucratie constituent les principales références idéologiques du Premier ministre britannique. Les moyens utilisés par M. Thatcher pour atteindre ses objectifs sont bien connus : privatisation du secteur public, réduction du nombre de fonctionnaires, et mise en œuvre de la *Financial Management Initiative*¹¹, ambitieuse machinerie devant faire fonctionner l'administration conformément à une « culture » du résultat. Comme on le sait, en raison de sa faible efficacité analysée dans le rapport Ibbs¹², la *Financial Management Initiative* a été abandonnée et la réforme de l'administration s'est incarnée plus particulièrement dans la création, sous le gouvernement de J. Major, des agences exécutives.

Alors que pour d'évidentes raisons politiques, le type de discours anti-étatique proféré par M. Thatcher ou R. Reagan est politiquement irrecevable en France pendant la décennie 1980, on observe néanmoins que de 1984 à 1991, « trois gouvernements successifs vont investir le registre de la modernisation managériale qui préserve les règles existantes tout en introduisant de nouveaux instruments qui appartiennent au large kit du *New Public Management*¹³ ». La politique la plus emblématique à cet égard – celle du « renouveau du service public » – s'inscrit dans une conception considérant que l'État doit être plus efficace dans son action au service des citoyens, que les décisions doivent être prises plus près du terrain et selon des modalités incluant la participation des fonctionnaires. La mise en œuvre

7. Notamment l'abandon des réglementations, telle l'ordonnance de 1945 sur la fixation des prix, qui entravent la « liberté du marché ».

8. Poniowski (Michel), *Conduire le changement*, Paris, Fayard, 1975.

9. Voir Bezes (Philippe), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009, p. 127-180.

10. *Think tank* créé en 1955 sous l'impulsion de membres de la Société du Mont Pèlerin, elle-même créée en 1947 par F. Hayek. Voir Denord (François), *op.cit.*, p. 219-226.

11. Ce système de management a pour but que, dans chaque ministère, « les managers à tous les niveaux ont (1) une vision claire des objectifs à atteindre ; ils évaluent et si possible mesurent les résultats et les performances au regard de ces objectifs (2) une responsabilité définie pour faire le meilleur usage de leurs ressources – incluant l'examen critique des résultats en termes de coût/avantage, (3) l'information (concernant en particulier les coûts), la formation et l'accès aux conseils experts dont ils ont besoin pour exercer efficacement leurs responsabilités ». Cmnd 8616 (1982) *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service : Government Observations on the Third Report from Treasury and Civil Service Committee*, Session 1981-82, London, HMSO, p. 21.

12. Ibbs Report, *Improving Management in Government : The Next Steps*, HMSO, 1988.

13. Bezes (Philippe), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, 2009, p. 303.

des recettes managériales n'a pas pour objet de réduire le champ d'intervention de l'administration mais d'accroître son efficacité et aussi d'améliorer le rapport qualité-prix de son action.

La mise en veilleuse du credo néolibéral, auquel s'était rallié le gouvernement de J. Chirac lors de la première cohabitation, n'est que de courte durée. L'étendue du rôle de l'État et, partant, son organisation font l'objet de la mission confiée par É. Balladur à J. Picq ; notons que le communiqué de presse du Premier ministre, annonçant l'installation du comité le 12 novembre 1993, indique clairement qu'il apparaît « indispensable de réajuster les responsabilités qui incombent à l'État par rapport à celles qui relèvent soit d'autres collectivités publiques, soit de l'initiative privée ». Désormais, l'objectif, confirmé par la création par A. Juppé du Commissariat à la réforme de l'État, consiste à déterminer les missions relevant de l'État seul, celles devant être externalisées, soit par privatisation, soit par délégation à des entités autonomes, libres de leur gestion à l'instar des agences exécutives britanniques. La réduction des dépenses publiques étant au centre des préoccupations, l'organisation des structures administratives, le volume du personnel et les rigidités induites par son statut, ainsi que les modalités de gestion des finances publiques doivent être réformés. En bref, le rôle assigné à l'État, recentré sur ses fonctions régaliennes et stratégiques, ne consistera plus à faire ce que le secteur privé est censé faire mieux que lui et à un moindre coût ; quant à l'administration bureaucratique, elle sera soumise à une transformation radicale grâce à la mise en œuvre systématique des préceptes du *New Public Management*.

Moins d'État – du point de vue de son périmètre d'action directe – et, surtout, un État dont la gestion emprunte ses instruments à celle en usage dans les entreprises privées : ce programme très ambitieux, que ses promoteurs n'ont pas pu accomplir, a été en partie mis en œuvre de manière incrémentale depuis 1997, quelle qu'ait été la majorité politique soutenant le Premier ministre ¹⁴.

LA RGPP, NOUVELLE ÉTIQUETTE, ANCIENNES RECETTES ?

Si la RGPP est « le cadre structurant d'une réforme de l'État sans précédent ¹⁵ », la philosophie dont elle s'inspire n'est guère explicitée dans les instances et les discours officiels.

Toutefois, en suivant désormais les recettes préconisées depuis longtemps par l'OCDE et adoptées par nombre d'États, le gouvernement marque clairement son adhésion dogmatique aux préceptes de la nouvelle gestion publique. C. Pollitt et G. Bouckaert ¹⁶ ont bien montré que celle-ci est interprétée de diverses manières, selon les pays et en fonction de différents facteurs ¹⁷, et qu'en conséquence, les modalités de son application sont loin d'être uniformes alors même qu'elle constitue la matrice de toutes les réformes effectuées. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre de techniques de gestion formatées pour le secteur privé procède du constat selon lequel en raison de la mondialisation, les politiques nationales sont désormais assujetties « à la double contrainte de compétitivité et

14. Par exemple, pendant les cinq années du gouvernement Jospin, les privatisations ont été nombreuses et la LOLF, dont les principes s'inspirent directement du *NPM*, a été adoptée.

15. Voir <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/>

16. Pollitt (Christopher) & Bouckaert (Geert), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, (2nd ed.) 2004.

17. Le contexte institutionnel, les configurations politiques et le type de modèle néolibéral propres à chaque pays permettent de comprendre que le *NPM* ne revête pas la même signification pour tous les États.

de crédibilité financière ¹⁸ », ce qui leur impose notamment de réduire leurs dépenses et de convertir leur administration bureaucratique à la « culture du résultat ». Autrement dit, États et entreprises étant confrontés aux mêmes défis, il semble logique que la gestion managériale, en vigueur dans les secondes où son efficacité instrumentale aurait été démontrée, soit également appliquée par les premiers.

Si le triomphe des théories néolibérales conduit à soumettre l'administration publique au même régime que le secteur privé, qu'il s'agisse de son mode d'organisation et du statut de ses personnels, on ne peut oublier que l'État doit non seulement s'abstenir d'être un entrepreneur mais, également, de réglementer l'activité des agents économiques ¹⁹. La déréglementation financière, effectuée par les États-Unis au début des années 1980 avant de l'être dans les autres pays industrialisés ²⁰, a produit ses effets. Face à leur ampleur – le risque d'effondrement du système économique mondial engendré par la crise des *subprimes* – les États, dont la France, ont réagi en prenant des mesures de soutien aux banques, mais aussi au secteur automobile, accroissant en conséquence leur dette publique. Loin de renouer avec sa tradition interventionniste, incompatible avec les règles issues du droit communautaire, le gouvernement français a, comme ses homologues étrangers, simplement mis en place les moyens permettant de sauver le système. Les réglementations en vue de moraliser le marché financier ont la même finalité. L'ensemble du dispositif est loin d'être hétérodoxe au regard du néolibéralisme dans la mesure où celui-ci, dans sa version pragmatique, considère que l'État peut intervenir en cas de défaillance du marché.

Les mesures conjoncturelles de relance budgétaire visant à juguler les effets de la crise font donc partie des outils de maintenance de l'économie de marché et ne traduisent pas un changement de cap politique. Le deuxième rapport d'étape de la RGPP, présenté par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique le 13 mai 2009, le confirme. « La crise a amené le gouvernement à décider d'investir dans un plan de relance massif, afin de soutenir l'investissement, l'activité et l'emploi. Comme l'a rappelé le Président de la République, la mise en œuvre de ces dépenses exceptionnelles renforce la nécessité de poursuivre les réformes de fond, permettant d'assainir la situation structurelle des finances publiques, tout en améliorant la qualité des services publics ²¹ ». Le Premier ministre a confirmé cette position, le 14 janvier 2010, en indiquant que la récession étant en voie de prendre fin, « le temps des efforts budgétaires ²² » était venu ; les dépenses de l'État, notamment celles liées aux effectifs de la fonction publique, sont l'une des cibles de la politique de rigueur. Contrairement aux préconisations du rapport précité de la Cour des comptes en faveur d'une politique du personnel fondée sur des analyses qualitatives des besoins plutôt que sur l'application uniforme d'une norme d'augmentation ou de diminution ²³, le gouvernement utilisera la diminution des effectifs comme variable d'ajustement des dépenses publiques.

18. Adda (Jacques), *La mondialisation de l'économie. Genèse et problèmes*, Paris, La Découverte, 2006, p. 198.

19. Voir Trebing (Harry M.), « The Chicago School versus Public Utility Regulation » in Samuels (W.J.) ed., *The Chicago School of Political Economy*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993, p. 311-340.

20. Adda (Jacques), *La mondialisation de l'économie op. cit.*, p. 225-228. Voir dans le même ouvrage la partie consacrée à la déstabilisation des systèmes financiers, *ibid.*

21. Voir http://rgpp.modernisation.gouv.fr/uploads/media/RE2_RGPP_130509.pdf, p. 3.

22. Voir *Le Monde*, 16 janvier 2010, p. 10.

23. « D'un outil, la norme est devenue progressivement un objectif. Il en est ainsi de la décision de ne remplacer qu'un agent de l'État partant à la retraite sur deux, qui devrait conduire, selon le budget triennal 2009-2011, à une diminution de 30 000 agents par an ». « En permettant d'objectiver les économies potentielles liées à des réformes structurelles, la RGPP doit être un instrument privilégié d'adaptation du niveau et de la nature des moyens mobilisés pour les remplir. Ce ne sera le cas, cependant, que si, d'une part, l'exercice ne

Si le recours au *New Public Management* vise la recherche d'économies et de *value for money*, il implique que soit mis en place un arsenal complexe d'outils de suivi de l'action administrative, de son coût, de ses résultats et performances. Les indications chiffrées fournies par les tableaux de bord permettent théoriquement aux ministres d'exercer un contrôle permanent sur les services, agences et autres établissements placés sous leur autorité directe ou leur tutelle. Il s'agit là d'un important aspect des réformes néo-managériales qui sont censées permettre aux gouvernants de se réapproprier un pouvoir décisionnel que, selon l'école du choix public, les fonctionnaires auraient usurpé. Cette théorie économique, qui a vu le jour aux États-Unis au début des années 1960, se rattache à celle de l'École de Chicago et considère que l'État ne doit pas intervenir dans le champ économique et que, son action devant être limitée, les agents publics doivent être peu nombreux et cantonnés dans un rôle d'exécution des décisions prises au niveau politique. La *New Public Management* préconise diverses solutions de nature à limiter l'emprise des fonctionnaires dans la mise en œuvre des politiques publiques ; celle-ci peut être effectuée par des opérateurs privés par voie contractuelle (*contracting out*) ou encore, sous certaines conditions, par le biais de partenariats public-privé. Ces instruments, grâce auxquels l'État se désengage, du point de vue opérationnel, au profit d'acteurs économiques agissant sur le marché, sont particulièrement recommandés par les tenants du néolibéralisme. Le système des agences exécutives a, quant à lui, précisément pour objectif de dissocier l'élaboration des politiques publiques, relevant des ministres, de leur application confiée à des entités publiques disposant d'une relative autonomie de gestion. Au Royaume-Uni, douze ans après le rapport Ibbs, l'analyse conduite sur le fonctionnement de quatre-vingt douze agences dépendantes de Whitehall considère avec satisfaction que ce système a notamment permis de développer la culture du résultat chez les agents et de fournir de meilleurs services aux usagers et que, par ailleurs, cette réorganisation administrative a permis de réduire de 16 % les effectifs de la fonction publique. Dans certains cas, toutefois, les liens entre les ministères et leurs agences, mais aussi leur compétences stratégiques et managériales, demeurent insuffisants et devraient être renforcés pour combler le fossé entre la politique décidée et son exécution²⁴. En dépit de ces critiques et de ses recommandations, le rapport estime que le modèle de l'agence a fait ses preuves avec succès²⁵. En France aussi les agences et les autorités administratives indépendantes ont connu un important développement au cours des vingt dernières années. Et s'il ne semble pas que leur efficacité par rapport aux missions qui leur sont imparties ait fait comme au Royaume Uni, l'objet d'évaluations, la Cour des comptes pointe le fait que ces externalisations « peuvent conduire aussi, dans certains cas, à soustraire une partie des

sert pas seulement à justifier ou à confirmer des économies résultant de l'application d'une norme et si, d'autre part, les administrations se livrent préalablement à une analyse objective de leur vocation propre et à un examen prospectif des besoins qui en résultent », Cour des comptes, *op. cit.*, p. 96 et 99.

24. « It is the review team's view that the main problem in achieving more effective performance now is that some agencies have become disconnected from their departments. This Relationship is therefore at the heart of the review's recommendations. » The Prime minister's Office of Public Service Reform, *Better Government Services. Executive Agencies in the 21st Century*, 2002, p. 6. « The different skills needed for excellence in policy advice and in service delivery are not yet valued equally. Mutual support is essential and both are integral to achieving outcomes effectively. Departments and agencies must work together to bridge the gulf between policy development and implementation and to fill high-level skills gaps in departments and agencies », *ibid.*, p. 9.

25. « The management principles that created agencies continue to be highly relevant. Executive functions within government should be carried out by a well-defined business unit with a clear focus on delivering specified outputs within a framework of accountability to Ministers. The responsibility for performance rests clearly with the chief executive and staff of the agency, as should the delegations to enable them to deliver », *ibid.*, p. 10.

actions relevant de l'État – et des moyens correspondants – aux dispositifs de suivi et de contrôle, et parfois de pilotage, qui régissent le fonctionnement de l'État ». ²⁶ De manière plus générale, elle constate que « les transferts de missions et, parfois de personnels vers des « opérateurs » extérieurs se sont traduits par une forte hausse du nombre des agents de ces structures. Ces derniers finissent par représenter, dans certaines branches de l'action publique, une part essentielle des moyens humains mobilisés pour conduire les politiques publiques. Ces transferts contribuent aussi à réduire, voire à masquer, la croissance affichée des effectifs de l'État. ²⁷ » Il ressort de la comparaison que les usages qui sont faits de la boîte à outils *New Public Management* ne produisent pas partout les mêmes effets ; ce qui conduit à réfléchir sur les conditions nécessaires pour que « l'importation » de techniques administratives soit efficace ou, plus précisément, pour que celles-ci répondent à la finalité qui a justifié leur introduction ²⁸. La Cour des comptes, dans son rapport 2010, note d'une part que la RGPP « en l'état actuel, aboutit sur le plan budgétaire, à des résultats modestes ²⁹ » ; or, la réduction des dépenses publiques figurait au premier rang des ambitions de ses promoteurs. Elle constate, par ailleurs, que « le processus de révision ne constitue pas une "revue de programme", telle que réalisée dans d'autres pays, comme cela avait été envisagé au départ. Il devait initialement conduire à s'interroger sur la raison d'être des politiques publiques, afin de dépasser la logique des moyens. Il s'agit très généralement de « faire mieux avec moins », sans réexaminer les missions, objectif certes louable, mais différent... La RGPP mobilise fortement les administrations, mais davantage pour de profondes révisions de leurs organigrammes que pour celle des politiques qu'elles mettent en œuvre » ³⁰.

*

* *

Au final, on constate que certaines techniques de modernisation mises en œuvre dans le cadre de la RGPP ont déjà été appliquées en France, même si c'est à une échelle moindre que dans d'autres pays, et surtout qu'elles l'ont été sans se référer ostensiblement, sauf à de brèves périodes, au *New Public Management*. Différentes raisons permettent d'expliquer ce fait. Parmi elles, la permanence du discours officiel favorable à l'État-providence. L'identification du *New Public Management* et du néolibéralisme, dont M. Thatcher et R. Reagan ont été à la fois les promoteurs et les chantres, condamnait en France tout recours assumé à des réformes administratives empruntant à ce registre. Pour autant, les politiques économiques mises en œuvre à partir de 1983, par le gouvernement de P. Mauroy, ont eu tendance à se mouler dans le schéma monétariste, bien que l'État ait maintenu une forte pression fiscale et des prélèvements sociaux afin de préserver les acquis de l'État-providence.

26. Cour des comptes, *op. cit.*, p. 41.

27. *Ibid.*, p. 61.

28. « Dans plusieurs secteurs (culture, recherche, santé, en particulier), la conduite des actions relevant de la compétence de l'État se trouve aujourd'hui fortement externalisée. Les grandes décisions de gestion, la définition des priorités opérationnelles, de même que la politique du personnel (notamment les recrutements), relèvent des grands opérateurs mis en place au cours des deux dernières décennies, témoignant d'une certaine incapacité des ministères à évoluer d'administrations de gestion en véritables autorités de tutelle », *ibid.*, p. 66-67.

29. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, p. 19.

30. *Ibid.*, p. 19-20.

Si l'on a pu dater le tournant néolibéral, opéré en France, du milieu des années 1980³¹, son « appropriation politique », et parallèlement celle du *New Public Management*, est beaucoup plus récente. Les politiques conduites dans les domaines administratif, fiscal et économique depuis 2007 traduisent ostensiblement le ralliement à une conception de l'État au rôle réduit afin de libérer le marché. Le recours systématique à des consultants privés pour procéder aux audits, tout comme le profil professionnel de l'ancien ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique auquel avait été confié le soin de piloter la RGPP, mais aussi la formation des hauts fonctionnaires du « premier cercle »³² qui ont élaboré la réforme, témoignent de la confiance dont bénéficient les experts en management du secteur privé et constitue un indicateur de l'ampleur du changement de paradigme effectué ces dernières années. Conformément à son programme d'inspiration néolibérale, le gouvernement entend réduire les dépenses publiques engendrées par la taille et les pratiques de la bureaucratie. Il n'empêche qu'au regard des économies attendues des réformes opérées au sein de l'administration, l'actuelle modestie de leur bilan n'est pas sans rappeler l'expérience de la *Financial Management Initiative* britannique et les limites du recours dogmatique aux techniques du *New Public Management*.

31. Voir Jobert (Bruno) dir., *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994.

32. Voir Rouban (Luc), « Les élites de la réforme », *RFAP*, ce numéro, p. 865.