

16 septembre 2025

La réforme de l'État : ne pas attendre 2027

Réformer est possible même dans les circonstances actuelles

Dans un contexte externe et interne plus qu'incertain, beaucoup pensent que les grandes réformes de la gestion publique peuvent attendre 2027. Cependant, d'importants sujets restent en chantier. Même dans une situation parlementaire compliquée où les lois nouvelles sont difficiles à faire adopter, la Constitution permet d'agir dans le cadre législatif existant : le Premier ministre est le chef de l'administration et dispose d'un large pouvoir réglementaire ; les responsables administratifs peuvent moderniser concrètement la gestion de leurs services ; l'action des services dédiés à l'animation des réformes (direction générale de l'administration et de la fonction publique-DGAFP ; direction interministérielle de la transformation publique-DITP ; direction interministérielle du numérique-DINUM) continue de s'exercer dans le cadre fixé par le Gouvernement. La recherche d'économies rapides et effectives, à laquelle les services publics doivent contribuer, ne doit pas conduire à différer des réformes d'organisation et de gouvernance. Des réformes sont urgentes, nécessaires et possibles dans des domaines majeurs de l'action publique.

Organiser un ministère à compétence large pour dégager et piloter des réformes

Les gouvernements Barnier et Bayrou ne sont pas restés inactifs dans le domaine de la fonction publique et des réformes administratives. Mais la perspective d'une « refondation de l'action publique », évoquée en février dernier, par le Premier ministre n'a pas débouché sur le lancement d'un vaste programme de réformes du type Renouveau du service public (1989), Révision générale des politiques publiques (2007), Modernisation de l'action publique (2012) ou Action publique 2022 (2017). Il avait demandé à chaque ministre de rédiger un document présentant la « raison d'être » de son ministère, ses missions, ses actions, ses moyens et ses perspectives de transformation. Malgré des travaux effectifs dans plusieurs ministères, aucune démarche d'ensemble n'est intervenue au-delà de mesures diverses et ponctuelles placées sous le vocable de la « Transformation de l'action publique. »

Ces derniers mois, la DGAFP a maintenu le contact avec les organisations syndicales. La DITP a continué de faire avancer ses programmes expérimentaux tels que France Simplification et France Expérimentation, de labelliser de nouveaux services publics innovants pour les usagers,

de déployer de nouvelles maisons France services. De même, la DINUM et les ministères ont poursuivi les programmes de dématérialisation des procédures les plus courantes et la mise au point de nouvelles applications numériques et d'intelligence artificielle dans les administrations, par exemple à la Défense.

Cependant, **une impulsion forte, une vision d'ensemble de la modernisation de l'action publique et un traitement de problèmes de fond manifestes** sont indispensables. Ils passent d'abord par un engagement du Premier ministre sur le sujet consensuel de l'amélioration de l'efficacité de l'administration. C'est ce que semblent traduire les premières déclarations de Sébastien Lecornu.

Il faut également un dispositif gouvernemental et un appui administratif adaptés. Au moment de la formation d'un nouveau gouvernement, un **ministère chargé à la fois de la fonction publique et de la réforme administrative** est le plus favorable à une vision globale. Il doit ensuite être mieux structuré. Le lien entre les questions de ressources humaines et les projets de réformes de l'action publique doit être réaffirmé par une meilleure articulation entre les services chargés respectivement de ces deux types de missions. L'organisation et les moyens du ministère doivent être rééquilibrés en **renforçant le pôle de conception et d'animation** des réformes actuellement en charge de projets multiples et d'importance inégale. La décomplexification des organisations, des normes et des procédures exige une autorité et une compétence accrues.

Il faut aussi y ajouter une dimension prospective. Le ministère chargé de la réforme de l'État, en liaison avec le Haut-commissariat au Plan doit promouvoir **une vision prospective des services publics**. Ceux-ci doivent faire face à des défis démographiques ou écologiques considérables, satisfaire de nouvelles demandes et mettre en œuvre de nouvelles techniques. Par exemple, l'incidence majeure des évolutions démographiques sur l'organisation de la mise en œuvre des politiques publiques telles que l'éducation ou la santé doit être évaluée et l'État doit être mis en capacité de les affronter. Le développement très rapide de l'intelligence artificielle dans la société implique une adaptation instantanée des services publics pour en capter les potentiels et en éviter les aspects négatifs pour les usagers.

Renforcer la gouvernance et le pilotage des politiques publiques majeures

Au plan global, dans le contexte budgétaire actuel, l'amélioration de la **prévision et du dispositif d'ensemble de pilotage des finances publiques** (État, finances locales et protection sociale) demeure un sujet central et prioritaire.

La gouvernance de grands secteurs de l'action publique doit être clarifiée et restructurée. La dispersion et les incohérences sont ressenties très fortement par les citoyens et par les différents acteurs dans des domaines tels que la **conception et la conduite des politiques sociales** où la répartition des compétences et les lignes directrices de l'action sont devenues confuses et désarticulées : solidarités et inégalités, lutte contre les pauvretés, politique du grand âge, politique de la ville, santé.

Dans le vaste secteur de **l'écologie**, après l'espoir d'une rationalisation par la création du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et l'amélioration des collaborations qui s'en était suivie entre les administrations, le reflux intervenu depuis sur la stratégie politique s'est accompagné d'un recul des progrès dans le fonctionnement administratif. L'articulation

entre les deux instances centrales, le SGPE et le Conseil général du développement durable, n'a pas été réglée, contribuant à affecter la cohérence globale de l'ensemble de l'action des services et agences concernés.

La rationalisation des **rapports entre l'État et les collectivités territoriales**, comme entre les différents niveaux de collectivités, est à l'évidence une nécessité. Elle dépend cependant de nouvelles lois de décentralisation, comme vient de l'annoncer le Premier ministre, et de réformes des finances locales. Mais, des progrès non négligeables peuvent être obtenus à bref délai par des améliorations concrètes qui devraient être recherchées dans le cadre de travaux communs sur les principales politiques territorialisées (santé, médico-social, logement, transport, ville, enseignement scolaire et périscolaire, sécurité).

Les réformes structurelles antérieures doivent être évaluées et si nécessaire ajustées et accompagnées. La suppression de l'ENA, décidée en 2019, restera une réforme emblématique dont il va devenir temps d'évaluer les premiers effets et les modalités de mise en œuvre par le nouvel **Institut national du service public-INSP** (concours, programmes, enseignements, affectations) et par la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE). La question de la cohérence des actions de ces deux organismes entre eux et avec la DGAFP se pose. La réforme de la **responsabilité financière des gestionnaires publics** demeure sujette à des incertitudes d'interprétations. Ces nouvelles procédures répressives continuent d'inquiéter les cadres en raison du refus persistant de la protection fonctionnelle, ce qui a commencé à induire des comportements de précaution à l'encontre des objectifs poursuivis.

L'important n'est pas de multiplier les annonces et les rapports mais de disposer d'une **organisation pour faire le tri des propositions, préparer des décisions réalistes et en assurer le suivi**. A cet égard, nombres d'annonces de réformes se sont limitées à la reprise d'idées anciennes maintes fois annoncées sans avoir été mises en œuvre. Lors de la présentation de son plan d'économies de 43,8 Md€ en juillet, le Premier ministre a ainsi notamment évoqué la création d'une foncière de l'État, l'allocation sociale unique et un nouveau train de simplifications des charges des entreprises par ordonnances. Un nouvel assouplissement des règles de la commande publique a également été cité sans que soient précisé le choix entre des objectifs contradictoires comme la réduction des coûts d'achats par la concurrence et les sujets de souveraineté. Les revues de dépenses ont été multipliées de même que les études d'impact des dépenses fiscales sans, pour la plupart, déboucher sur des décisions.

Ajuster l'organisation administrative en prenant garde aux effets d'annonce et au jeu de meccano

Les **agences et les organes consultatifs** ont fait l'objet d'une vague de critiques pour des motifs d'économies et de simplification. Cependant, l'incertitude sur les contours de la notion d'agences et la taille dissemblable des organismes en cause rendent vaines l'affichage d'un objectif quantitatif de réduction de leur nombre. Le temps est venu de décisions rationnelles visant à une plus grande efficacité et cohérence dans l'action publique. L'objectif doit certes être de resserrer le dispositif mais surtout de le clarifier et de renforcer son pilotage. Le Cercle de la réforme l'État publiera très prochainement une note de propositions sur ce sujet.

Le **Haut-commissariat à la stratégie et au plan** a été reconstitué. Cependant les fonctions concrètes de synthèse, de prospective et de concertation demeurent à revaloriser.

Un ensemble de textes (trois décrets du 30 juillet et une circulaire du 5 septembre 2025) a renforcé les **prérogatives des préfets**, au prix d'une complexité accrue des processus de décision. Issus de négociations interministérielles difficiles, ces textes apportent des satisfactions symboliques aux préfets, qualifiés une fois de plus de « seuls chefs des services de l'État dans le département et la région » ayant autorité sur tous les services déconcentrés et notamment ceux des services de l'éducation nationale, des finances publiques, des agences régionales de santé et des opérateurs de l'État. Ces nouvelles prérogatives seront toutefois difficiles à concilier avec l'autonomie nécessaire de certaines missions (établissement des statistiques, assiette et contrôle de l'impôt, éducation, contrôle de la législation du travail...). Elles risquent d'ajouter une couche nouvelle de complexité. La conception hiérarchique de l'administration territoriale que traduisent ces textes devra pour le moins être équilibrée par un management qui laisse une large place à l'initiative et à la responsabilité des cadres.

S'attaquer aux problèmes de fond de la fonction publique

Après la loi d'août 2019, la transformation de la fonction publique s'est heurtée à l'absence de vue d'ensemble et au blocage salarial. Or, de nombreux problèmes de fond restent à régler.

La loi a facilité le recrutement de **contractuels**. Celui-ci présente des aspects positifs mais s'est effectivement développé sans lignes directrices et engendre désormais, dans de nombreux secteurs, des effets négatifs importants sur le recrutement, la gestion des carrières et des effectifs, les rémunérations, les coûts de gestion et les équilibres avec les titulaires. Un pilotage global doit être organisé.

Une attention particulière doit se manifester sur la gestion et la place et la carrière des **cadres A** impactés indirectement par la réforme de l'encadrement supérieur et par les mesures de revalorisation des carrières des autres catégories. Le projet de fusion des Instituts régionaux d'administration ne doit pas déconnecter ces établissements des territoires, ni créer un étage supplémentaire dans les processus de décisions.

Dans une société en pleines transitions (écologique, démographique, territoriale...), la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des qualifications devrait mieux éclairer les décisions. La **GPEEC** est vieille idée mais qui, sauf exception, n'a pas prospéré alors que des mutations majeures sont à organiser dans le cadre d'une prospective des services publics.

A quelques mois du 80 -ème anniversaire du statut général des fonctionnaires, le besoin est fortement ressenti d'une réflexion d'ensemble sur la **gestion des trois fonctions publiques telles que définies en 1981 et sur leur articulation**. Ce serait une base utile pour mieux reconnaître les spécificités de chacune dans un cadre prospectif, cohérent et adapté, tout en facilitant les mobilités.

Organiser une politique publique de simplification administrative, déterminée et continue

L'allègement des normes et les simplifications administratives ont fait l'objet de discours récurrents depuis 18 mois mais de peu d'actions significatives. Un ambitieux projet de loi sur

la simplification de la vie économique a été surchargé de dispositions extérieures à son objet au fil d'un processus extrêmement long. La loi visant à lever les contraintes à l'exercice du métier d'agriculteur a été votée mais a soulevé des polémiques en raison de dispositions dirigées contre la protection de l'environnement et elle a été en partie censurée par le Conseil constitutionnel.

Au-delà d'initiatives sectorielles, telles que le « Roquelaure de la simplification de l'action des collectivités territoriales » annoncé par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, un « nouveau paradigme » ou plutôt **une nouvelle approche de l'action simplificatrice** pourrait être mis en œuvre. La simplification doit viser à la décomplexification des organisations, des normes, des procédures, des formulaires, de l'accès aux services et du langage pour faciliter la vie des usagers. Au lieu d'adapter les réglementations à la marge, la simplification devrait être prise en compte dès l'élaboration des textes. Le ministère, chargé explicitement des simplifications depuis peu, devrait pouvoir dépasser les approches expérimentales et homéopathiques qui ne sont pas à l'échelle du problème. Il faut engager tous les ministères dans une organisation reposant sur une mobilisation explicite des secrétaires généraux, des directions juridiques et des inspections générales. Une association plus systématique des usagers et des fonctionnaires au contact du public donnerait une stimulation nouvelle à cette politique.

-o-

L'efficacité des politiques publiques dépend des choix politiques mais aussi de la qualité de la gouvernance, de l'organisation, du fonctionnement et du management des administrations publiques. Dans tous ces domaines, il est possible de réformer, même en période d'incertitudes politiques, sur des points non négligeables. C'est une nécessité pour faire face aux trois défis majeurs auxquels sont confrontés l'État et les collectivités publiques : l'efficacité de l'action publique, les défis de la cohésion sociale et l'aptitude à faire face aux transitions majeures (équilibres géo-politiques, démographie, transition écologique).