

Institutions administratives

Leçon 1 : La « modernisation » de l'administration française

, Hélène PAULIAT

, Clotilde DEFFIGIER

Table des matières

Section 1. De la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), en passant par la Modernisation de l'Action publique (MAP), à Action Publique 2022 (AP 2022)	p. 3
§1. RGPP, MAP, AP 2022 : les mêmes faces de la réforme de l'Etat ou la transformation de l'Etat ?	p. 3
A. La Révision générale des politiques publiques : une efficacité au service du public ?	p. 3
1. Une inspiration liée au new public management	p. 4
2. Des objectifs et principes d'actions essentiellement tournés vers l'efficacité	p. 5
3. Une pertinence discutable	p. 5
B. La modernisation de l'action publique : le renouveau du service public ?	p. 6
C. Action Publique 2022 : la transformation de l'Etat ?	p. 7
1. Les chantiers et la méthode de Action Publique 2022	p. 7
2. Le rapport du Comité Action Publique 2022 de juin 2018	p. 9
3. Une réforme des structures indispensable	p. 9
4. La poursuite d'Action Publique 2022 : les perspectives données par les différents comités interministériels de la transformation de l'Action Publique	p. 10
5. Le bilan d'Action Publique 2022 : un rapport critique de la Cour des comptes	p. 14
§2. Modernisation et fonction publique	p. 15
A. Des évolutions nécessaires	p. 15
B. Les réformes liées à la RGPP, à la MAP et à AP 2022	p. 16
§3. Modernisation et finances publiques	p. 19
Section 2. Normes et documents administratifs et nouvelles technologies	p. 20
§1. Information des administrés et nouvelles technologies	p. 20
A. La diversité des textes administratifs internes	p. 20
1. Les circulaires	p. 20
2. Les lignes directrices	p. 21
3. L'unification du critère de justiciabilité des circulaires, directives et documents de portée générale par l'arrêt CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI	p. 23
4. Les documents administratifs	p. 25
B. L'amélioration de l'accès aux normes et documents administratifs	p. 26
1. Le renforcement de la transparence et de la simplification administrative	p. 26
2. La simplification de l'accès aux sites de documentation et d'information	p. 28
3. Le phénomène de l'Open data	p. 30
§2. Nouvelles technologies et participation des administrés	p. 32

L'administration française actuelle est le résultat d'une longue maturation historique.

« En France, l'Administration a constitué l'Etat. La rencontre, lors des derniers siècles du Moyen-Age, d'une offre, celle du pouvoir royal, et d'une demande émanant des élites urbaines, a provoqué l'institution d'un appareil administratif qui, en s'individualisant au service de la souveraineté monarchique, a permis qu'elle se déploie » ; c'est par ces mots que commence l'ouvrage de François Burdeau, *Histoire de l'administration française du 18^{ème} au 20^{ème} siècle* (Domat, Monchrestien, 2^{ème} ed., 1994). L'Ancien-Régime est marqué par la centralisation (concentration du pouvoir administratif au sein d'une même personne). La centralisation administrative est ancienne puisqu'elle a accompagné l'union progressive au centre des diverses principautés éparpillées. Elle est donc très forte sous l'ancien-régime (toute décision émane du Roi), mais largement inachevée du fait d'une multitude de réseaux qui distendent les liens entre les territoires et le pouvoir royal (sur l'ensemble de la question, K. Weidenfeld, *Histoire du droit administratif, du XIV^{ème} siècle à nos jours*, Economica, 2010, p. 265 et s.). La Révolution sera la conséquence, au moins pour une part, de l'incapacité à réformer l'Etat et l'administration.

« Napoléon, père de l'administration moderne ? L'étiquette napoléonienne que l'on accole au système français depuis le début du 19^{ème} siècle jusqu'à nos jours le fait croire en tout cas » (F. Burdeau, op. cit., p. 72). L'Administration est réintégrée au sein de l'Exécutif, elle est entre les mains d'un chef unique ; les fonctionnaires sont désignés par le pouvoir exécutif. La loi du 28 pluviôse an VIII consacre la prééminence des préfets dans l'appareil administratif (le préfet est seul chargé de l'administration) ; l'uniformité communale est rétablie, le département est consolidé ; les libertés et initiatives locales sont largement ignorées. La centralisation administrative est réelle : on note le développement du nombre de fonctionnaires, avec une professionnalisation accrue, la montée en puissance des privilèges de l'administration. Mais ce système est particulièrement lourd puisque le pouvoir central décide de tout, et particulièrement un homme seul décide de tout.

Puis intervient, au XX^{ème} siècle, la période de l'Etat interventionniste, qui ne s'accompagne pas, dans un premier temps tout au moins, d'un renforcement de l'appareil administratif ; selon François Burdeau, « en un siècle, la dilatation de l'Administration a gardé une ampleur modérée » (op. cit., p. 149). C'est finalement après 1914 qu'on assiste à « une explosion administrative » (F. Burdeau, op. cit., p. 153 ; P. d'Hugues évoque « la caserne administrative » pour mettre en évidence la séparation des fonctionnaires de la Nation). L'Etat intervient de plus en plus dans le domaine économique et dans le domaine social ; on assiste à un gonflement de la bureaucratie sous l'effet d'une fonctionnarisation des services publics. La deuxième guerre mondiale renforcera cette tendance, l'administration étant constamment sollicitée dans l'effort massif de reconstruction. Les ministères auront tendance à se multiplier, les directeurs d'administration prolifèrent, le développement des commissions et conseils semble constituer un remède à l'apparition de chaque nouveau problème.

Dès 1948, la conception du rôle de l'Etat est renouvelée. Une vague de nationalisations étend le secteur public ; la Sécurité sociale est créée en 1945. Est mise en place une rationalisation de l'action publique par la consolidation du secrétariat général du Gouvernement. La réforme administrative est à l'ordre du jour ; l'ENA est créée en 1945, le premier statut de la fonction publique date de 1946.

La critique de l'administration devient une constante du discours politique français : on critique le poids de l'Etat et de la machine administrative ; la lenteur des procédures administratives, l'inertie de la puissance publique, l'insuffisante transparence administrative, l'inadaptation des structures administratives, l'excessive centralisation, le corporatisme des fonctionnaires...

L'administration va chercher à s'adapter par la mise en place d'une Gestion des Ressources Humaines (GRH), avec des techniques de gestion empruntées au secteur privé ; par l'utilisation des TIC et la mise en place d'une administration numérique avec des démarches administratives en ligne, l'évolution des relations entre l'administration et le public...

En savoir plus : Pour un aperçu chronologique rapide des grandes évolutions de l'administration publique

[Cliquez ici pour voir la chronologie des réformes administratives.](#)

Le rôle de l'Etat est probablement en train de changer depuis la fin du 20^{ème} siècle ; d'un Etat gendarme à un Etat interventionniste, on passerait désormais à un Etat régulateur, intervenant encore, certes, mais d'une

manière très différente, par la négociation, la contractualisation... Mais le poids de l'administration demeure, ce qui a engendré de multiples tentatives de modernisation ; la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), la Modernisation de l'Action publique (MAP) et Action Publique 2022 (AP 2022) sont les plus récentes ; mais le poids des technologies de l'information modifie le fonctionnement même de l'administration.

Section 1. De la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), en passant par la Modernisation de l'Action publique (MAP), à Action Publique 2022 (AP 2022)

La réforme de l'Etat est un serpent de mer...

« A force d'être invoquée sur tous les tons et à presque toutes les époques, autoproclamée le plus souvent (...), la thématique de la réforme de l'Etat fait partie incontestablement de ces catégories juridico-politiques qui découragent tout effort de définition » (J.-J. Sueur, « Réforme de l'Etat : histoire d'un mot », in J.-J. Pardini et C. Devès (dir.), *La Réforme de l'Etat*, Bruylant, 2005, p. 23). Il est vrai que la France parle depuis de très nombreuses années de cette réforme de l'Etat, largement introuvable car il est bien difficile d'en donner une définition et d'en cerner les contours. S'agit-il de réformer les structures, les institutions, de procéder à une revue complète des missions de l'Etat pour identifier ce qui relève vraiment de ses compétences et ce qui peut être délégué ? Est-ce une réforme des politiques publiques ou des moyens publics ? Le spectre est large, et bien souvent, le thème de la réforme de l'Etat cache une réelle crise du politique ; à s'attacher à réformer l'Etat et l'administration, on oublie sans doute les problèmes les plus cruciaux de la vie politique. Le Président Macron et le Premier ministre Philippe ont lancé des pistes s'agissant de l'action publique (déclaration du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles le 3 juillet 2017 ; déclaration de politique générale du Premier ministre devant l'Assemblée nationale le 4 juillet 2017) : il est indispensable de remettre en cause certaines missions de l'Etat, qu'il n'a pas nécessairement à assumer ; il faut également repenser les politiques publiques qui ne donnent pas de résultats satisfaisants.

Cette volonté de réformer est constante. Elle s'est traduite par de multiples tentatives ; les dernières en date méritent qu'on s'y arrête ; la Révision générale des politiques publiques (RGPP), la Modernisation de l'action publique (MAP), Action Publique 2022, la première menée par Nicolas Sarkozy, la deuxième par François Hollande, la troisième par Emmanuel Macron, ont ouvert la voie à une réflexion plus large sur l'administration et le droit public. Quelles perspectives pour les structures et les politiques publiques ? Il y a plusieurs étapes de la réforme de l'Etat sous la Cinquième République : la RCB (Rationalisation des choix budgétaires) en 1968, lois de décentralisation Defferre de 1982, circulaire Rocard de février 1989 sur le renouveau des services publics (mise en place d'outils de gestion et d'évaluation), comité interministériel de l'évaluation (décret du 22 janvier 1990), introduction d'une culture de la performance et de la responsabilité dans la gestion publique (Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001).

§1. RGPP, MAP, AP 2022 : les mêmes faces de la réforme de l'Etat ou la transformation de l'Etat ?

Les deux premières réformes tendent à rationaliser les missions de l'Etat, mais avec des moyens différents et surtout une « doctrine » différente. Alors que la première a eu tendance à s'appuyer sur le public, en oubliant les agents, la seconde place au cœur du dispositif le service public et ceux qui le font fonctionner. Mais les deux sont inspirées par les exigences de performance, de rentabilité, d'efficacité, amenant ainsi à s'interroger sur le rôle et les missions de l'Etat. Action Publique 2022 a pour ambition de renforcer l'efficacité des administrations et ne s'interdit pas des interrogations sur le statut des fonctionnaires.

A. La Révision générale des politiques publiques : une efficacité au service du public ?

Ce serait la raison d'être de la RGPP : **répondre le mieux possible aux attentes du public**, notion largement indéfinissable. Le rôle des services centraux de l'Etat a été repensé et leurs structures réaménagées, allégées. Cette réorganisation des services centraux a été décidée dès 2007. Un Conseil de la modernisation des politiques publiques, présidé par le Président de la République a entériné, en six séances, plus de 424 décisions, 503 mesures. Plusieurs rapports d'étape sur l'état d'avancement des mesures ont été remis. Il finira par ne plus se réunir, les décisions étant prises directement en Conseil des ministres.

1. Une inspiration liée au new public management

Le Gouvernement Raffarin avait déjà adopté en 2003 une politique « des stratégies ministérielles de réforme » et un programme d'audits de modernisation (circulaire du Premier Ministre du 29 septembre 2005).

La Révision générale des politiques publiques poursuit l'objectif de rénovation. Elle est une vaste opération de modernisation de la fonction d'administration. Son adoption officielle a été faite en Conseil des ministres le 20 juin 2007.

Le 10 juillet 2007, le Premier ministre, François Fillon, a lancé la révision générale des politiques publiques (RGPP) qui doit remettre à plat « *l'ensemble des missions de l'État pour l'adapter aux besoins des citoyens* », au moyen d'audits passant en revue les politiques publiques dans tous les ministères. À l'issue de ce processus, des propositions de réformes ont été effectuées dans le sens d'une réduction des dépenses de l'État et de l'amélioration de l'efficacité des politiques.

Elle s'intéresse aux institutions administratives et aux institutions centrales mais elle va plus loin et englobe toute l'administration. La RGPP fait suite au 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 » (décembre 2005), qui proposait la mise en place d'un dispositif de réexamen de l'ensemble des dépenses de l'Etat et de la sécurité sociale en vue de les réorienter ; il invitait également à simplifier l'organisation administrative et à faire disparaître toutes les structures redondantes.

La RGPP possède donc une logique financière de rationalisation de l'activité des personnes publiques. Elle s'inspire d'expériences étrangères comme l'expérience canadienne de la « revue des programmes », dans les années 1990, qui visait clairement la baisse des déficits publics. La RGPP n'est que la transposition en France du *New public management*, qui prône un management des administrations publiques sur la base des modes de gestion privée en s'appuyant sur des critères d'efficacité : indicateurs d'activité et de résultats, élaboration de contrats d'objectifs et de moyens, responsabilisation des gestionnaires publics, développement de la notion de client du service public.

La méthode de la RGPP, qui prévoit une succession d'audits et de décisions politiques et juridiques, est également directement inspirée de la stratégie néo-libérale. Les décisions politiques sont arrêtées par un **conseil de modernisation des politiques publiques** présidé par le Président de la République et qui rassemble tous les membres du Gouvernement. Un comité de suivi est instauré. Les conseils de modernisation se succèdent à quelques mois d'intervalle ; ils sont l'occasion d'un rapport qui fait un état des points acquis et de ce qu'il reste à faire pour mettre en œuvre les décisions des précédents conseils.

Après une phase d'audits approfondis dans l'ensemble des ministères, plus de 300 réformes ont été engagées. Trois ans après, en juin 2010, le mouvement se poursuit avec l'adoption de près de 150 nouvelles mesures pour les années 2011-2013. La première phase de la RGPP a conduit essentiellement à **recentrer l'Etat sur ses missions prioritaires et à engager de profondes restructurations** (fusions de directions comme la fusion de la Direction générale des Impôts et de la Direction générale de la Comptabilité Publique, transfert d'activités à des opérateurs, etc). La nouvelle étape approfondit ces réformes : il s'agit par exemple de rationaliser les fonctions support (ensemble d'activités de gestion concernant le fonctionnement de l'administration : ressources humaines, immobilier, finances, affaires juridiques, systèmes d'information, communication,

achats, logistique) dans les directions départementales interministérielles nouvellement créées ; mais elle met tout l'accent sur **l'amélioration de la qualité du service** rendu à l'usager (par exemple la réduction des délais de traitement des démarches administratives jugées prioritaires par les Français). Enfin, le champ de la réforme s'élargit au-delà de l'Etat en se portant sur les opérateurs publics, les hôpitaux et les organismes de sécurité sociale. Au global, il s'agit d'une amplification de l'effort de modernisation.

2. Des objectifs et principes d'actions essentiellement tournés vers l'efficacité

La RGPP poursuit trois objectifs indissociables.

- Elle cherche tout d'abord à **améliorer la qualité du service** rendu aux usagers ; elle vise notamment à améliorer l'accueil des citoyens dans les services publics (en développant les guichets uniques), à réduire les délais de traitement des dossiers, à traiter plus efficacement les réclamations, ou encore à dématérialiser les procédures pour faciliter les démarches des citoyens.
- La RGPP cherche ensuite à **réduire les dépenses publiques** ; les réformes engagées ont comme objectif de recentrer l'Etat sur son cœur de métier, de réorganiser l'administration centrale, de rationaliser l'administration déconcentrée, de mutualiser les fonctions supports (ressources humaines, immobilier, finances, affaires juridiques, communication, système d'information, logistique, achat) et de faire participer tous les acteurs publics à l'effort de maîtrise des dépenses publiques (administration, opérateurs, hôpitaux, etc.).
- La RGPP veut enfin **poursuivre la modernisation de la Fonction publique et valoriser les initiatives des agents** ; il s'agit de responsabiliser les cadres, de mieux recruter, de mieux former, de mieux rémunérer, de mieux gérer et de valoriser l'innovation.

La RGPP se veut tant une **démarche partenariale** (elle s'est appuyée sur les propositions des ministères eux-mêmes, approfondies et expertisées par des équipes d'audit) qu'une **démarche globale** : toutes les structures de l'Etat sont concernées. La première phase s'est principalement concentrée sur les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat ; la seconde phase implique davantage les opérateurs de l'Etat et, dans le respect de la spécificité de leur gouvernance, les organismes de sécurité sociale. D'autre part, la démarche concerne tout à la fois la définition des missions, l'organisation et les processus mis en œuvre par les services publics. La RGPP bénéficie d'un soutien politique fort : elle est pilotée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) présidé par le Président de la République et fait l'objet d'un suivi régulier par le Comité de suivi co-présidé par le Secrétaire général de la Présidence de la République et par le Directeur de cabinet du Premier Ministre.

Elle repose sur une analyse approfondie et détaillée des spécificités de chaque ministère. Elle reste marquée par le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite. Elle fait enfin l'objet d'un suivi très rigoureux : l'état d'avancement de chaque mesure est évalué sur la base d'objectifs et d'indicateurs précis. Chaque rapport d'étape, présenté en Conseil des ministres, assure la transparence des résultats de la RGPP. Pour rendre compte de façon synthétique de son état d'avancement, chaque mesure se voit attribuer un « feu », sur le principe des feux tricolores : vert si la réforme progresse au rythme prévu ; orange si la réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices pour être menée à bien ; rouge si la réforme connaît un retard important et doit faire l'objet d'actions correctrices à mettre en œuvre rapidement.

La couleur est établie en fonction d'une étude préalable approfondie de l'avancement des réformes selon des critères précis comme la structuration du projet, le respect du calendrier ou l'atteinte des résultats attendus. Les critères d'évaluation sont plus exigeants à chaque nouveau rapport.

3. Une pertinence discutable

Selon les promoteurs de la RGPP, celle-ci a contribué à garantir la continuité, la performance et l'adaptabilité du service public et a remis explicitement l'usager au cœur des préoccupations de l'administration. Certains estiment cependant que la « **figure de l'usager** » a été **totale**ment transformée par la RGPP ; selon Jacques Caillousse, « *il y a donc double nature de l'usager, tout à la fois objet juridique et produit managérial* » ; il servirait

de valeur-témoin de la rentabilité (« La révision générale des politiques publiques et la question de l'usager », RFDA 2013, p. 499). Ces réformes contribuent également, de manière décisive, à l'effort de rétablissement des finances publiques. Le 6e Conseil de Modernisation des Politiques Publiques (14 décembre 2011) a permis de faire un point global sur les chantiers et a adopté une cinquantaine de nouvelles mesures avec deux priorités : simplifier la vie des usagers et s'assurer du respect de notre trajectoire budgétaire en élargissant le spectre de la RGPP.

La RGPP a fait l'objet de très vives critiques. En tout cas, **elle n'a pas donné les résultats escomptés**. L'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement économiques) a certes décerné un satisfecit aux réformes menées dans ce contexte (pilotage de la RGPP au plus haut niveau politique, rationalisation de l'Etat, recherche de la qualité du service public et implication des usagers dans la démarche, etc.) mais le rapport qu'elle y consacre ne dit rien des limites de cette réforme : aucun examen des missions de l'Etat et de ses évolutions ; ce sont finalement les structures qui ont été remises en cause et non les politiques publiques elles-mêmes. De plus, un rapport de la Cour des comptes (C. comptes, *La mise en œuvre de la LOLF, un bilan pour de nouvelles perspectives*, nov. 2011) a souligné l'incompatibilité évidente entre la LOLF et la RGPP telle qu'elle est envisagée. L'une est portée par le Parlement (LOLF), l'autre par l'exécutif (RGPP); 17 milliards d'économies étaient prévus par la RGPP mais sans nouvelles réflexions sur la performance, objectif prioritaire de la LOLF. Enfin, la réduction des effectifs promise par la RGPP s'est révélée inexacte, puisque de très nombreux emplois ont en réalité été transférés vers les agences...

L'abandon de la RGPP est officiel en octobre 2012. Elle est remplacée par la modernisation de l'action publique (MAP), qui se veut **une rupture avec la RGPP**.

B. La modernisation de l'action publique : le renouveau du service public ?

La modernisation de l'action publique est lancée, elle, par la circulaire du Premier ministre Jean-Marc Ayrault adressée aux préfets du 9 janvier 2013.

Mais elle a été précédée par la création d'un secrétariat général à la modernisation de l'action publique, placé auprès du Premier ministre. Si les objectifs semblent assez proches de ceux qui ont présidé à la RGPP (« *la modernisation de l'action publique s'inscrit au cœur du nouveau modèle français que porte le Gouvernement. Elle consiste à repenser le rôle des pouvoirs publics, à interroger l'efficacité de la dépense publique et à adapter les moyens mis à la disposition de l'Etat et des collectivités territoriales aux objectifs poursuivis* »), la méthode en revanche est complètement opposée ; ainsi la circulaire prône-t-elle **un Etat qui intervient pour le bien-être des citoyens, en remettant au cœur du dispositif les services publics et surtout les agents de l'administration**, dont le Gouvernement issu des élections de 2012 estime qu'ils ont été vilipendés par la droite et anéantis par la RGPP. Ils sont placés en première ligne et la circulaire fait dépendre d'eux l'efficacité de l'administration dans son ensemble. C'est la raison pour laquelle, officiellement, le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été abandonné ; le Gouvernement a cherché au contraire à créer de nouveaux emplois publics dans les services publics qu'il estimait prioritaires (Education nationale, Police et Justice, par exemple) tout en ne remplaçant pas certains fonctionnaires dans des secteurs considérés comme moins essentiels. Surtout, les collectivités territoriales sont totalement impliquées dans la démarche, ce qui répond aux reproches effectués à l'égard de la RGPP. La méthode est présentée sous forme d'un schéma :

Les comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (qui regroupent l'ensemble des ministres ainsi que le ministre délégué au Budget) se réunissent donc régulièrement (v. P. Villeneuve, « La réforme de l'Etat et de l'action publique après la RGPP, entre ombre et lumière », LPA, 8 janvier 2013, n° 6, p. 4). Ainsi celui du 18 décembre 2012 a-t-il mis l'accent sur un programme de simplification des normes et des démarches administratives pour les particuliers, pour les entreprises et pour les collectivités locales ; sur la transparence sur la qualité des services rendus ; il engage une feuille de route sur l'administration numérique et lance plusieurs cycles d'évaluation des politiques publiques ; un chantier transversal sur les opérateurs publics est lancé pour en simplifier la gouvernance et en réduire le nombre. L'administration est tout entière concernée, centrale comme territoriale. De même, 40 décisions ont été prises lors du CIMAP du 17 juillet 2013 (réforme

de la formation professionnelle et de la formation en alternance, soutien à l'économie sociale et solidaire, etc.). Mais force est de constater que le dernier CIMAP s'est tenu le 18 décembre 2013... et parmi les décisions prises, l'idée était certes de renforcer le dialogue social (ce qui a indirectement conduit à la loi du 17 août 2015) tout en développant la culture managériale. Est-on si loin de la RGPP ? (P. Villeneuve, « La RGPP est morte, vive la RGPP », *JCP-A* 2012, n° 40). La mise en œuvre des décisions se poursuit néanmoins ; elles sont prises désormais en Conseil des ministres.

Un **premier séminaire de bilan** s'est déroulé le 6 novembre 2014, dressant le panorama des actions réalisées après deux ans de modernisation de l'action publique ; le bilan semblait plutôt favorable, avec une volonté affirmée de renforcer la participation des usagers et de toutes les parties prenantes au processus d'évaluation. Un memo sur l'évaluation des politiques publiques (EPP) : principes, processus et méthodes a été réalisé (avril 2015). L'objectif est d'améliorer la qualité et la performance des politiques publiques, et de répondre à l'évolution des besoins des bénéficiaires dans un cadre budgétaire contraint. En mars 2015, sur les 59 évaluations lancées, 58 sont achevées. Evaluer une politique publique, c'est juger de sa valeur au regard d'un ensemble de critères, en vue de l'améliorer et d'éclairer la prise de décision (décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 ; voir *Rapport sur l'évaluation de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique*, février 2017, KPMG-Quadrant Conseil).

La réforme de l'Etat est souvent pensée comme une idée abstraite, générale et souvent très large. Il est difficile de moderniser l'Etat et son administration sans savoir exactement quelles missions relèvent de l'Etat justement et celles qui relèvent d'autres acteurs. **Une revue des missions de l'Etat a été engagée** ; le bilan a été dévoilé lors du conseil des ministres du 22 juillet 2015, accompagné de 45 mesures pour un Etat plus efficace et plus proche dans les territoires, articulées autour de 8 axes d'action prioritaires :

- améliorer et simplifier les prestations rendues aux usagers ;
- trouver un nouvel équilibre entre les fonctions de contrôle et de conseil aux collectivités territoriales ;
- améliorer les missions de contrôle des entreprises par les services de l'État ;
- renforcer les dispositifs de prévention et de gestion des risques et de la sécurité ;
- renforcer la cohésion sociale ;
- soutenir les projets des entreprises, des collectivités territoriales et des associations ;
- conforter le rôle et les missions de l'État en matière d'économie et d'emploi ;
- soutenir la culture dans les territoires.

Cette approche ne constitue pas une révolution, mais permet probablement de mieux identifier certaines missions étatiques. Il n'en reste pas moins que l'inventaire qui est ainsi effectué n'apporte guère d'éléments permettant d'assurer une meilleure répartition des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales, les structures intercommunales, et le secteur privé.

C. Action Publique 2022 : la transformation de l'Etat ?

La Modernisation de l'Action publique a disparu au profit du **Programme « Action publique 2022 »**, titre qui correspond à la circulaire du 26 septembre 2017, adressé par le Premier Ministre Edouard Philippe aux ministres et secrétaires d'Etat de son gouvernement. Il ne s'agit plus de modernisation de l'action publique, mais de « **transformation de l'action publique** », priorité de l'action du Gouvernement.

1. Les chantiers et la méthode de Action Publique 2022

Le Programme AP 2022 poursuit **3 chantiers prioritaires** : améliorer la qualité des services publics, en insistant sur la relation de confiance entre usagers et administrations, et en insistant également sur la transformation numérique ; offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé, en les impliquant dans tout le processus de transformation ; accompagner rapidement la baisse des dépenses publiques (réduction de 3 % de la part de dépense publique dans le PIB d'ici 2022). Un plan de transformation doit être établi pour chaque ministère.

Le Premier Ministre, accompagné par le ministre de l'action et des comptes publics, a souhaité mener une **véritable revue des missions de l'Etat** et des acteurs publics. Ainsi a été mis en place un **Comité Action publique 2022**, qui est un comité de revue des missions et des dépenses publiques. Celui-ci dispose d'une feuille de route claire : quel est le niveau de portage le plus pertinent de chaque politique publique ? En clair, il s'interroge sur ce qui doit relever de l'Etat, ce qui doit relever des collectivités publiques, ce qui peut être transféré au secteur privé, et ce qui doit être abandonné. Chaque ministère a donc du produire "une contribution initiale synthétique" proposant des réformes structurelles et de transformation s'agissant du périmètre des politiques publiques de ce ministère, du niveau de portage le plus pertinent pour chacune d'elles, la réalisation d'économies durables et structurelles, les pistes d'amélioration de la qualité du service. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique apporte son aide sur les questions méthodologiques. Les ministres ont été auditionnés par le Comité Action publique 2022, des échanges ont eu lieu jusqu'à la remise par ce dernier d'un rapport en juin 2018.

Le Premier ministre annonce dans la circulaire la conduite de **cinq chantiers transversaux** :

- simplification administrative et amélioration de la qualité de service,
- transformation numérique,
- rénovation du cadre des ressources humaines,
- organisation territoriale des services publics,
- modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

La circulaire n'est cependant guère diserte sur la conduite de ces chantiers : selon quelles modalités, avec qui, la recommandation du chef du Gouvernement étant seulement que les services des différents ministères "y contribuent activement". Il est à souligner qu'un fonds est alloué pour la transformation de l'action publique à hauteur de 700 millions sur 5 ans. Il est destiné à financer des projets de réforme, améliorer le service public en réduisant les dépenses publiques. Il fonctionne par le mécanisme d'appel à projets.

Un **Grand Forum de l'Action publique** est organisé : 13 forums régionaux des services publics se sont tenus en novembre et décembre 2017, chaque ministre devant en animer personnellement un. Il s'agissait de recueillir les attentes des citoyens sur la transformation du service public et de réfléchir avec les agents publics à un cadre de travail modernisé... Mais les intérêts ne sont pas les mêmes, les attentes et propositions non plus.

Chaque ministre devait enfin soumettre au Premier ministre son **plan de transformation ministériel**, pour **arbitrage** avant une présentation en Conseil des ministres à l'été 2018.

Ainsi un certain nombre de plans de transformation ont-ils été présentés au Premier ministre :

- le 13 février 2018, le **Ministère des solidarités et de la santé** a présenté 5 grands chantiers de la stratégie de transformation du système de santé, pour mieux répondre aux besoins des patients (qualité et pertinence des soins, modes de financement et de régulation, virage numérique, formation et qualité de vie au travail, organisation territoriale des soins) ;
- le 5 juillet 2018, ce fut au tour du **Ministère des Armées** de présenter sa stratégie avec une forte hausse des moyens dédiés à l'équipement des forces armées et une nouvelle organisation de la DGA ;
- le 11 juillet 2018, le **ministre de l'action et des comptes publics** a annoncé les réformes prioritaires qui découlent d'une réflexion sur les missions et les périmètres (révision de la fiscalité, simplification des relations avec les collectivités locales, allègement de certaines tâches répétitives, saut technologique...une restructuration profonde des réseaux est en cours pour rapprocher le service public du citoyen, un vaste mouvement de déconcentration est amorcé) ;
- le 18 juillet 2018, le **Ministère du travail** a présenté son plan de transformation Action publique 2022, afin d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers le marché du travail (coordination renforcée des différents acteurs du service public de l'emploi, plus d'agilité pour Pôle Emploi, amélioration de l'offre de service de Pôle Emploi, poursuite de la modernisation du système de formation professionnelle) ;
- le **Ministère de l'Education nationale** a, lui, présenté sa stratégie de transformation le 2 août 2018 (personnaliser les parcours dans l'Education nationale pour les personnels et les élèves, avec en particulier une valorisation des salaires des professeurs en écoles et collèges REP+, simplifier la carte territoriale pour faire émerger dès 2020 13 académies correspondant aux 13 régions, promouvoir

l'avènement d'une nouvelle culture de l'évaluation au service de la réussite des élèves, une nouvelle instance d'évaluation devant être créée en 2019).

Toutes ces stratégies se retrouvent sur le [portail de la modernisation de l'action publique](#).

2. Le rapport du Comité Action Publique 2022 de juin 2018

Le Comité Action Publique 2022 (CAP 2022) a rendu son rapport en juin 2018, mais ce dernier n'a été rendu public qu'en juillet... et il est probable que la plupart des mesures préconisées ne verront pas le jour. Le rapport s'intitule *Service public, se réinventer pour mieux servir*. Le comité a analysé 21 politiques publiques avec un objectif triple : **améliorer la qualité du service pour les usagers, améliorer les conditions d'exercice du métier des agents publics, baisser la dépense publique pour les contribuables**, en cessant d'opposer excellence du service public et baisse des dépenses publiques (v. H. Pauliat, « Action publique 2022 : un rapport à risque ! », JCP-A 2018, act. 638). Le comité présente en premier lieu **ses convictions** : améliorer le service public tout en faisant des économies substantielles est possible mais une transformation radicale est la seule manière d'y parvenir ; selon lui, il faut assumer des ruptures, ainsi le service public doit être construit autour de l'usager final et de ses besoins et non plus en fonction de la manière dont l'administration est organisée ; une partie des moyens alloués à certains services publics dépendrait des résultats de satisfaction des usagers, ce qui n'est pas sans risque ! Les citoyens devraient être davantage associés à la conception même des politiques publiques. Le Comité formule ensuite 22 propositions. **Un changement de modèle est proposé** : il faudrait refonder l'administration autour de la confiance et de la responsabilisation (souplesse dans le recrutement et la gestion des ressources humaines avec la fin des revalorisations automatiques du point d'indice, incitation des managers à être force de proposition, ce qui est en lien avec les propositions formulées par l'étude du Conseil d'Etat publiée le 25 juin 2018 sur La prise en compte du risque dans la décision publique, l'objectif étant de mieux préparer les décideurs publics à la gestion des risques, afin de les encourager à mener des politiques publiques audacieuses au nom de l'intérêt général; appel à des opérateurs extérieurs pour assurer certaines missions des ministères...), bâtir un nouveau contrat social entre l'administration et ses collaborateurs (assouplissement du statut, élargissement du recours au contrat de droit privé...), investir dans le numérique pour offrir un service public augmenté, plus efficient et qui réinvente ses relations avec les usagers (transformation des métiers par le numérique), assurer le dernier kilomètre du service public dans un monde numérique (expérimentation, mutualisation grâce aux maisons de services au public). Le Comité insiste sur la **transformation nécessaire du service public** : il serait indispensable de réduire le renoncement aux soins, améliorer l'espérance de vie et désengorger l'hôpital avec une espérance de 5 milliards d'euros d'économies ; retarder l'entrée dans la dépendance et mieux prendre en charge les personnes concernées ; simplifier la vie des personnes en situation de handicap et celle de leurs proches ; réduire les inégalités et placer la France dans les 10 meilleurs systèmes éducatifs mondiaux ; augmenter et améliorer l'accueil dans l'enseignement supérieur en différenciant l'offre ; rendre le demandeur d'emploi capable de construire sa recherche d'emploi ; se loger mieux à moindre coût ; simplifier les dispositifs sociaux au titre de la solidarité nationale et mieux accompagner ceux qui en ont le plus besoin ; réduire les délais de jugement (la réforme ayant déjà été largement engagée depuis la loi du 18 novembre 2016) ; assurer l'exécution de la totalité des peines d'emprisonnement ferme dans les délais, tout en supprimant la surpopulation carcérale (arrêt domiciliaire) ; simplifier et diminuer le coût du dispositif de recouvrement des prélèvements obligatoires ; aller vers une société zéro cash pour simplifier les paiements tout en luttant mieux contre la fraude fiscale ; concentrer l'offre audiovisuelle publique sur le soutien à la création et l'information. Enfin, le Comité s'attache à **proposer des remises en cause pour éviter des dépenses publiques inutiles** : supprimer les doublons et améliorer le partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales ; renforcer la cohérence de l'action publique territoriale (avec une modification de la carte des cours d'appel en lien avec celle des régions), mettre un terme à toutes les interventions publiques dont l'efficacité n'est pas démontrée, mutualiser davantage l'achat public et développer les externalisations, faire payer directement l'usager de certains services publics (principe de l'utilisateur/payeur par exemple dans les transports).

Pour lire le rapport, cliquez [ici](#).

3. Une réforme des structures indispensable

La réforme s'accompagne d'une modification des structures. Ainsi le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique disparaît. Le décret n° [2017-1584](#) du 20 novembre 2017 le remplace par deux directions :

la direction interministérielle de la transformation publique, placée sous l'autorité du ministre en charge de la réforme de l'Etat, dirigée par un délégué interministériel (Thomas Cazenave, remplacé par Thierry Lambert en décembre 2019), et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat, placée sous l'autorité du ministre chargé du numérique et rattachée au secrétaire général du Gouvernement. Elle a été remplacée par la Direction Interministérielle du Numérique (DINUM) créée par le décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019. **L'arrêté du 22 février 2018** porte organisation de la direction interministérielle de la transformation publique : elle comprend le service « Accélération des transformations » (il accompagne les administrations dans toutes les phases clés des actions et projets ministériels ou interministériels de transformation et de simplification prioritaires, définis notamment dans les plans de transformation ministériels et transversaux du programme « Action Publique 2022 », il assiste les services et établissements publics de l'Etat dans l'élaboration de leur stratégie de modernisation et dans la mise en œuvre de leurs projets de transformation), les départements « méthodes innovantes, sciences comportementales et écoute usagers » (il promeut l'innovation publique, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », en développant une expertise en matière de sciences comportementales, de sciences sociales, de méthodes de conception de projets centrées sur les usagers, d'outils d'écoute et d'association des usagers, d'ateliers participatifs et de toute autre discipline susceptible d'avoir des bénéfices pour l'innovation publique), « performance des services publics, transformation managériale et transformation numérique » (il assure la mise en œuvre des projets portés par la direction, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », en particulier dans les domaines de la simplification, de la qualité de service, de l'accueil et de la réduction de la charge administrative, notamment liés à la transformation numérique, en mobilisant les outils et moyens adaptés, il anime une offre de service à destination de l'encadrement en matière de formation à la transformation publique) et « pilotage du programme de transformation de l'action publique » (il assure le suivi du programme « Action publique 2022 » ainsi que la synthèse et la coordination des travaux conduits par la direction), les missions « communication » (elle élabore, propose et met en œuvre la stratégie de communication de la direction, dont elle promeut les actions, les métiers et les résultats ; elle anime, en liaison avec les autres administrations de l'Etat, les actions de communication dans le domaine de la transformation de l'action publique) et « soutien » (elle assure les missions de proximité, en lien avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers, en matière de ressources humaines, de gestion du budget et des marchés, d'informatique et de logistique).

Le décret n° **2017-1586** institue un comité interministériel de la transformation publique, chargé de définir la politique du Gouvernement dans le domaine de la transformation publique et de s'assurer de son application (art. 1). Ce comité est placé sous la présidence du Premier ministre ou du ministre chargé de la réforme de l'Etat. Le délégué interministériel à la transformation publique, nommé par décret en conseil des ministres et placé sous l'autorité du Premier ministre, coordonne l'action des ministères en matière de transformation publique. Selon l'article 4 du décret : *« il veille à l'élaboration des mesures favorisant la transformation publique. Il soutient les travaux conduits par les administrations en vue de mesurer la performance des services publics et d'évaluer et de moderniser l'action publique, notamment afin d'améliorer le fonctionnement des services déconcentrés de l'Etat, le service rendu aux citoyens et aux usagers et de contribuer à la bonne gestion des deniers publics »*. Pour ce faire, il doit coordonner l'action des différents ministères et associer les agents publics, les usagers et les partenaires à cette œuvre de transformation. Le décret abroge le décret du 30 octobre 2012 qui avait créé le comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

Cette démarche est ambitieuse, en ce qu'elle s'attaque enfin à une vraie revue des missions de l'Etat. Mais il va falloir un certain courage politique pour conclure que certaines missions peuvent être abandonnées, et d'autres cédées au secteur privé... Quant aux transferts de compétences entre Etat et collectivités territoriales ou entre collectivités publiques, cela risque d'entraîner l'adoption d'une nouvelle loi de décentralisation.

4. La poursuite d'Action Publique 2022 : les perspectives données par les différents comités interministériels de la transformation de l'Action Publique

Le troisième Comité interministériel de la transformation publique s'est tenu le 20 juin 2019. Il souhaite *« amplifier les premiers résultats de la transformation de l'action publique »* : ainsi un Grand débat national a été organisé à la suite de la crise des Gilets Jaunes ; plus de 1,5 millions de citoyens se sont exprimés

pour demander plus de simplicité, plus de rapidité et plus de proximité. Les agents publics ont eux aussi été consultés. Le 3^{ème} comité propose donc de placer les citoyens au cœur de l'action publique (les citoyens pourront par exemple accéder directement aux résultats de leurs services publics, chaque usager pourra donner son avis sur la démarche administrative en ligne qu'il vient d'effectuer ...) ; un service public numérique pour tout et pour tous sera assuré (la qualité des services publics sera mesurée et publiée dans le cadre d'un observatoire de la dématérialisation, qui deviendra Observatoire de la qualité des démarches en ligne ; accompagnement des personnes en difficulté avec le numérique grâce à un Pass numérique) ; le réseau territorial de l'Etat sera réorganisé et les administrations centrales, comme leur fonctionnement, seront transformées (Maisons France Services, déconcentration des décisions). Le Gouvernement a rendu public l'état d'avancement d'une quarantaine de réformes parmi les plus prioritaires.

Le Comité dresse un bilan de deux ans de transformation de l'action publique :

- un Etat plus proche (contribuer à l'amélioration de la qualité de services publics par la transparence des résultats de qualité de service ; changer la posture de l'administration, accompagner et conseiller avant de sanctionner par la mise en œuvre du droit à l'erreur dans l'ensemble des services publics, les usagers des services publics étant régulièrement interrogés pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de ce droit ; reconstruire un service public de proximité avec les usagers et les agents publics) ;
- un Etat plus simple (amplifier la simplification normative ; expérimenter des dérogations aux réglementations ; accélérer la transformation numérique de l'Etat, avec en particulier la montée en puissance de FranceConnect, dispositif qui permet aux internautes de s'identifier sur un service en ligne par l'intermédiaire d'un compte existant) ;
- un Etat plus efficace (investir pour soutenir la transformation des services publics ; adapter le cadre RH aux exigences de souplesse ; refondre le cadre de gestion publique pour laisser plus de liberté et plus de responsabilité aux managers ; améliorer le cadre de travail des agents publics ; améliorer la gestion du parc immobilier de l'Etat ; suivre l'exécution et l'impact des réformes et arbitrer au plus haut niveau de l'Etat).

Le Troisième Comité interministériel précise l'acte II pour amplifier la transformation de l'action publique, avec 5 axes :

- Le premier axe est de **réformer l'organisation territoriale de l'Etat** pour permettre de répondre aux priorités du Gouvernement et déployer les maisons France Service pour aller vers un service public universel de proximité ; une circulaire du Premier ministre a défini l'offre de service et la méthode de ces maisons France Services ([circulaire n° 6094/SG du 1^{er} juillet 2019](#)).
- Le deuxième axe est de **réformer les ministères et les administrations centrales** pour un fonctionnement plus efficace.
- Le troisième axe cherche à **replacer les citoyens au cœur de l'action publique** et de garantir les conditions d'une participation réelle et sincère des citoyens à la conception et au suivi des réformes ;
- Le quatrième axe porte sur **un service public numérique pour tout et pour tous**, en rendant disponibles d'ici 2022 par la voie numérique les 250 démarches "phares" les plus fréquemment utilisées par les Français et s'assurer de leur qualité (portail du justiciable à la fin 2019, création d'un Observatoire de la dématérialisation, développement des critères de qualité) ; accompagner les personnes les plus en difficulté avec le numérique, grâce à un Pass numérique et au dispositif Aidants Connect.
- Le cinquième et dernier axe prévoit de **rendre compte de l'avancement des réformes et de leurs effets concrets sur les citoyens**.

Le 4^{ème} comité interministériel de la transformation de l'action publique s'est tenu en novembre 2019.

Il insiste à nouveau sur la nécessité d'un Etat plus simple et plus proche : la simplification du paysage administratif passe par la réduction du nombre de commissions consultatives et de structures rattachées aux administrations centrales ; il est indispensable de rapprocher les administrations des citoyens et des territoires.

Le 4^{ème} comité préconise des modes de travail différents pour plus d'efficacité des politiques publiques :

- il faut donner plus de souplesse aux administrations pour s'organiser en développant une culture de la responsabilité et de la réactivité ;
- les agents doivent être mieux associés à la prise de décision et au suivi des réformes.
- Enfin, le numérique doit être au service de l'efficacité de l'action publique ; trois points sont ici déclinés :

- dématérialiser les services publics, vers une plus grande attention portée à la qualité et à l'accompagnement des usagers en difficulté ;
- améliorer les conditions de travail des agents avec de nouveaux outils numériques au service des administrations ;
- capitaliser sur les outils numériques pour améliorer l'efficacité des politiques publiques, le comité dressant un bilan à mi-mandat du fonds de transformation de l'action publique (v. M. de Montecler, « La dématérialisation des services publics doit s'adapter aux usagers », *AJDA* 2019, p. 76).

Pour voir l'ensemble des mesures, [voir le rapport en ligne](#).

Il faut noter qu'a été nommé **un ministre de la transformation et de la fonction publique** (Madame Amélie de Montchalin) dans le Gouvernement du Premier ministre Jean Castex (nomination du 6 juillet 2020).

Le cinquième comité interministériel de la transformation de l'action publique (février 2021) définit quatre priorités : renforcer l'Etat dans les territoires ; établir dans les services de l'Etat une organisation collective moins rigide ; favoriser la transparence de l'action publique ; simplifier la vie des usagers de l'administration.

Dans cette perspective, le comité insiste sur :

- le renforcement des services de l'Etat dans les territoires :
Une feuille de route interministérielle est établie pour chaque préfet (de département ou de région); elle servira de base à leur évaluation. 2500 emplois doivent être créés dans les services départementaux de l'Etat. Les services déconcentrés disposeront d'une marge de manoeuvre plus importante en matière de gestion budgétaire et de RH. Ils accompagneront les grands projets sur les territoires. Le Gouvernement souhaite une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics, le renforcement du télétravail (avec les moyens fournis aux agents); le souhait des pouvoirs publics est d'aller vers une administration sans papier.
- la transparence et les simplifications :
Le 13 janvier 2021, la ministre de la transformation et de la fonction publiques avait lancé un baromètre en ligne pour suivre les principales réformes menées depuis trois ans. Ce baromètre sera complété par une mise à jour tous les trimestres avec le rajout dans ce baromètre, dès le mois d'avril 2021, de onze politiques prioritaires concernant en particulier : le dispositif MaPrimeRénov' ; la question du versement des pensions alimentaires impayées par le biais de la Caf ou de la MSA ; les collégiens bénéficiant du programme "devoirs faits" ; les jeunes engagés dans le cadre du service civique ; les surfaces cultivées en agriculture biologique ; les TPE et les PME ayant des aides à la numérisation par l'intermédiaire du plan de relance. Le partage de données entre administrations doit être facilité. Est prévue la simplification de 100 formulaires administratifs et de 10 démarches jugées trop complexes (par ex afin de numériser complètement la procédure de dépôt et de traitement des demandes de permis de construire et autres autorisations d'urbanisme dans les communes ayant plus de 3 500 habitants).

Le sixième comité interministériel de la transformation de l'action publique s'est tenu le 23 juillet 2021.

7 engagements ont été pris: fin de la baisse systématique des effectifs des services départementaux de l'administration territoriale de l'Etat ; priorité à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, en accélérant la convergence des systèmes d'information et des pratiques RH ; abondement de 40 millions d'euros du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) consacrés au renforcement de l'efficacité de l'État de proximité ; possibilité pour les préfets de redéployer jusqu'à 3 % des effectifs en fonction des priorités locales ; généralisation de l'évaluation sur la base des résultats pour les préfets et les directeurs régionaux ; administration plus proactive encouragée grâce au numérique et au partage des informations entre services publics ; déploiement complet du programme Services Publics + d'ici la fin 2021 pour améliorer l'efficacité des services publics en continu.

Le septième comité interministériel de la transformation de l'action publique s'est tenu le 9 mai 2023, principalement axé sur la refondation des services publics.

- L'objectif premier est de renforcer les services publics fondamentaux (justice, éducation et santé principalement) et de relancer une politique ambitieuse du numérique et de la donnée.
- Le deuxième objectif est d'assurer les fondamentaux des services publics : simplifier les démarches administratives en partant des moments clés de la vie (10 au total dont 5 améliorés d'ici la fin 2023) pour mieux répondre aux demandes prioritaires des Français ; pour ce faire, l'État souhaite agir sur la

transformation des organisations, l'allègement des procédures, la qualité de l'information, la numérisation des tâches et l'utilisation des données. Il est également décidé de poursuivre le déploiement de France Services avec 2 750 points de contact d'ici fin 2023. Les 250 démarches essentielles en ligne feront l'objet d'un suivi renforcé pour garantir leur qualité et leur accessibilité avec un taux de satisfaction supérieur à 8 sur 10 avant l'été 2024. Un plan téléphonique exigeant sera déployé dans les services publics : les administrations investiront dans la qualité de l'accueil téléphonique pour permettre qu'un agent réponde 9 fois sur 10 lorsque l'utilisateur ne souhaite pas passer par un serveur vocal. Enfin, le programme Services Publics+ devra être totalement déployé d'ici fin 2023 pour renforcer l'efficacité et la qualité des services publics ([arrêté du 31 août 2023 portant création du label Services publics+](#)). Dans chaque département, un sous-préfet référent sera chargé de la qualité et de l'accès aux services publics.

Le dernier objectif est de prévoir une organisation adaptée pour tenir les engagements fixés, pour mettre en œuvre la feuille de route du Gouvernement (nouvelle feuille de route interministérielle donnée à chaque préfet pour 2024-2026 et création de 100 emplois d'experts de haut niveau pour les assister) ; le programme d'amélioration continue « Fonction Publique + » sera décliné dans l'ensemble des administrations en 2023 pour faciliter les conditions de travail des agents ; priorité donnée à la réinternalisation et au renforcement des compétences de conseil interne, dont les services de l'État ont besoin pour réussir leur transformation.

Le 8^{ème} comité interministériel de la transformation de l'action publique s'est tenu le 23 avril 2024. affichant la volonté de débureaucratiser l'action publique pour des services publics plus proches, plus simples et plus humains. Le Premier ministre Gabriel Attal a insisté sur la simplification des démarches administratives, sur le renforcement des services publics sur le territoire et sur le rôle majeur du préfet comme pilote de l'organisation des services publics.

Il a détaillé 3 priorités et 18 engagements.

- **Priorité 1 : Mettre l'Intelligence artificielle et le numérique au service des Français**
 - Réhumaniser le service public grâce à l'intelligence artificielle
 - Engagements :
 - S'appuyer sur l'IA pour permettre aux agents de répondre plus rapidement et plus efficacement aux demandes des usagers, en ligne et aux guichets ;
 - Doter les agents d'une intelligence artificielle conversationnelle.
 - Simplifier et sécuriser les démarches administratives avec le numérique
 - Engagements :
 - Généraliser le « Dites-le nous une fois » et l'administrative proactive pour supprimer des démarches ;
 - Sécuriser les Français dans leurs démarches en reliant France Identité à FranceConnect et en ouvrant l'identité numérique aux mineurs.
 - Offrir le meilleur du numérique à nos agents
 - Engagement : Former les agents publics au numérique tout au long de leur carrière.
- **Priorité 2 : Débureaucratiser à tous les étages**
 - Alléger les démarches administratives pour simplifier la vie des Français
 - Engagements :
 - Poursuivre l'approche de simplification par « moment de vie » autour de deux nouvelles priorités : « je deviens parent » et « je scolarise un enfant » ;
 - Identifier 10 mesures de simplification dans chacun des principaux ministères et inscrire ces plans de simplification dans la durée ;
 - Poursuivre la mise en œuvre du droit à l'erreur, qui ne doit pas rester un droit de papier dans les administrations, mais bien être un droit réel.
 - Supprimer les démarches superflues pour les Français comme pour les agents
 - Engagements :
 - Créer un guichet France simplification pour résoudre les situations administratives complexes remontées du terrain ;

- Supprimer les formulaires inutiles, simplifier et pré-remplir les formulaires restants, grâce notamment au « Dites-le nous une fois ».
- Améliorer les conditions de travail, redonner du temps et faire confiance aux agents.
 - Engagements :
 - Lancer un nouveau programme d'excellence administrative dans les administrations pour redonner du temps aux agents ;
 - Adapter les organisations de travail aux attentes des agents (semaine en 4 jours et horaires de travail alignés sur les horaires de bureau pour les personnels d'entretien) ;
 - Supprimer les comités administratifs inutiles.
- **Priorité 3 : Ramener les services publics sur le terrain**
 - Garantir la qualité et un accès facile au service public, partout et pour tous
 - Engagements :
 - Engager chaque service public sur des cibles de qualité pour mieux satisfaire encore les usagers et publier en ligne leurs résultats de qualité de service ;
 - Etendre le réseau France services aux villes moyennes pour les démarches du quotidien et déployer « Aidant connect » pour ceux qui en ont le plus besoin ;
 - Accélérer la mise en œuvre du Plan téléphone dans les services publics pour que tous atteignent 85 % de taux de décroché.
 - Réarmer les territoires pour construire des solutions adaptées aux enjeux de terrain.
 - Engagements :
 - Renforcer le rôle du préfet comme pilote de l'organisation des services publics dans les territoires et remembrer la communication de l'Etat dans les territoires sous la coordination du Service d'information du Gouvernement afin que la communication sur l'action publique soit plus simple, claire et lisible ;
 - Donner la main au niveau local en matière RH en déconcentrant 10 mesures de gestion dès l'été 2024 et en expérimentant un nouveau fonctionnement dans deux territoires pilotes.

La volonté de simplification est constante : ainsi Bruno Le Maire a-t-il présenté le 24 avril 2024 en conseil des ministres un projet de loi portant simplification de la vie économique : le contentieux lié à la commande publique serait unifié autour d'un bloc de compétence en faveur du juge administratif pour l'ensemble des contrats passés en application du code de la commande publique ; une « revue des normes » serait lancée en 2025 sur l'ensemble des ministères; lancement à titre expérimental d'Albert, outil d'intelligence artificielle générative créée au sein de la direction interministérielle chargée du numérique. Ce projet a été évidemment mis en veille du fait de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024.

5. Le bilan d'Action Publique 2022 : un rapport critique de la Cour des comptes

La Cour des comptes a rendu un [rapport d'observations définitives sur la modernisation de l'Etat dans le cadre du programme Action Publique](#).

Comme le rappelle la Cour des comptes, cette démarche de modernisation articulait des enjeux de qualité de service, d'environnement de travail pour les agents et de baisse de la dépense publique, conduisant à une véritable rupture avec les programmes de modernisation antérieurs. L'ambition principale était de réinterroger le périmètre des missions de l'Etat, de clarifier la répartition des compétences entre les différents niveaux d'administration pour garantir des économies budgétaires.

Mais du fait de nombreuses crises, sanitaire puis sociales, l'ambition initiale a été laissée de côté; la coordination s'est montrée insuffisante dans un paysage administratif très morcelé ; ont été mises en place des Politiques Prioritaires du Gouvernement (PPG), déclinées en 150 chantiers centrés sur l'accessibilité

numérique et territoriale des services publics, et la simplification des démarches autour de moments de vie. Ont donc été abandonnées toutes les questions relatives au périmètre des missions de l'Etat, à la répartition des compétences entre Etat et collectivités territoriales, à la maîtrise des finances publiques...

La Cour souhaite que soit définie une politique de modernisation plus ambitieuse et mieux articulée avec la politique budgétaire ; il serait nécessaire de :

- impliquer davantage les ministères dans les projets de transformation : encourager les projets ministériels de modernisation par une contractualisation de leurs objectifs et de leurs moyens ; se donner les moyens de respecter cette contractualisation ;
- rechercher l'efficacité par une modernisation menée en continu : continuer à déployer des méthodes innovantes dans l'ensemble des administrations publiques ; rechercher en permanence les gains de productivité issus des processus de modernisation ; rechercher la transparence des résultats et la participation citoyenne comme leviers de transformation ;
- mieux articuler la modernisation avec la maîtrise budgétaire : associer objectifs budgétaires et objectifs de modernisation dans les revues des dépenses ; mobiliser, pour les revues des dépenses, la méthodologie innovante mise en oeuvre dans le cadre des politiques prioritaires du Gouvernement.

La Cour formule finalement 6 recommandations (Rapport, p. 9) :

- Renforcer la mission de coordination interministérielle de la DITP ;
- Recentrer le financement des grands projets de transformation au sein du FTAP ;
- Clarifier le dispositif permettant aux préfets de redéployer leurs effectifs dans la limite de 3 % et son articulation avec le processus budgétaire et RH ;
- Pour les projets ministériels de modernisation, contractualiser les objectifs de retour sur investissement et moduler les moyens en cas de non-atteinte de ces objectifs ;
- Utiliser Pilote pour assurer le suivi des décisions de transformation prises à l'issue des revues de dépenses.

La balle est donc dans le camp du Gouvernement pour relancer la transformation de l'action publique !

§2. Modernisation et fonction publique

La France compte environ 5,4 millions de personnes travaillant dans l'administration publique, soit 20 % de l'emploi total :

- 44 % appartiennent à la fonction publique de l'Etat,
- 35 % à la fonction publique territoriale,
- et 21 % à la fonction publique hospitalière.

La fonction publique repose sur un **système de carrière**, distinct de celui de l'emploi. Le fonctionnaire est recruté par la voie d'un concours ; il est ensuite nommé dans un emploi permanent et titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative. La fonction publique française implique que le fonctionnaire a vocation à faire carrière dans l'administration, en changeant d'emploi, ou de corps, et en bénéficiant de promotions, soit à l'ancienneté soit au mérite. La distinction du grade et de l'emploi est un principe essentiel : l'administration peut affecter le fonctionnaire là où il semble le plus nécessaire, mais elle ne peut jamais remettre en cause son grade. On dit parfois que l'emploi est à la disposition de l'administration, alors que le fonctionnaire garde la maîtrise de son grade. Cela explique que le licenciement n'est guère possible : si l'emploi dans lequel le fonctionnaire est nommé disparaît, il ne peut être licencié mais doit bénéficier d'un reclassement. Il existe cependant des licenciements pour insuffisance professionnelle, qui sont rares.

Si des évolutions sont nécessaires pour moderniser la fonction publique (A), elles ne passent pas nécessairement par une privatisation totale ; la RGPP et la MAP ont tenté des réformes, alors que le Comité AP 2022 proposait des évolutions plus radicales (B).

A. Des évolutions nécessaires

On a souvent reproché au système français de fonction publique sa lourdeur, sa tendance à l'égalitarisme et son incapacité à évoluer et à se réformer. Or, force est de constater que, progressivement, **la fonction publique a emprunté au droit privé, et singulièrement au droit du travail**, le débat sur le jour de carence en porte témoignage ; D. Jean-Pierre évoque « la privatisation des sources du droit de la fonction publique » et

« l'alignement progressif des situations des agents publics et des salariés », sous l'effet, d'une part, du droit de l'Union européenne, mais aussi d'autre part sous l'effet du *new public management* (« L'avenir de la fonction publique », in *La réforme de l'Etat*, précité, p. 67). Le débat sur la particularité du droit de la fonction publique est constant. Le Conseil d'Etat l'a largement abordé dans son rapport annuel de 2003 (*Perspectives pour la fonction publique*, La Documentation française, 2003).

Rapport du Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique* (extraits, p. 320)

« Le fondement de la particularité est à rechercher dans ce qui est nécessaire à la puissance publique pour pouvoir exercer pleinement ses missions, qu'il s'agisse de ses responsabilités régaliennes classiques, en matière de sécurité, de défense, de justice, ou encore de contrôle et de régulation, ou de la gestion des services publics, et pour que ces missions puissent être remplies dans le respect des exigences du service public ; la particularité a pour objet en ce sens de garantir à tous les citoyens de la possibilité de bénéficier d'une administration intègre et impartiale, chargée d'assurer le fonctionnement continu du service public, son égal accès pour tous et son égale qualité sur tout le territoire, et à tous les agents, la possibilité d'assumer leurs missions dans le seul intérêt du service, sans s'exposer à des risques d'arbitraire, de favoritisme ou de vindicte ».

Le rapport préconisait un développement des accords collectifs au sein de la fonction publique, mais aussi le recours à des contrats individuels, comme compléments du statut du fonctionnaire ; selon la haute instance, il s'agirait « d'admettre que le régime juridique applicable à un fonctionnaire en position d'activité puisse découler à la fois de son statut et d'un contrat qu'il a lui-même négocié et conclu avec son autorité gestionnaire » (p. 343).

La structure en corps de fonctionnaires incite à la rigidité et à l'égalitarisme ; ces corps sont dotés de statuts particuliers (corps préfectoral, corps des conservateurs généraux de bibliothèques...), et tous les fonctionnaires qui appartiennent à un même corps sont traités de la même manière. Les corps sont encore très nombreux même si une politique de fusion a été entreprise depuis plusieurs années. Le nombre serait passé de 700 en 2005 à 327 en 2014, une pause ayant ensuite été instaurée. Plus radicalement, le rapport du Conseil d'Etat envisageait que le fonctionnaire puisse appartenir, non plus à un corps, mais à des cadres de fonctions ; ceux-ci seraient « déterminés à partir des grandes filières professionnelles nécessaires aux missions de l'Etat, et des niveaux de fonctions inhérents, dans chaque filière, à l'exercice de ces missions », l'objectif étant d'identifier environ 50 cadres de fonctions (Rapport précité, p. 348). La question des rémunérations est également très tributaire de l'organisation en corps de la fonction publique.

Les réformes menées ne sont pas toutes convaincantes.

B. Les réformes liées à la RGPP, à la MAP et à AP 2022

Des réformes ont été engagées : si la politique de fusion des corps marque le pas, on note que la loi du 26 juillet 2005 a créé, au sein de la fonction publique, des contrats à durée indéterminée, qui peuvent prendre la suite d'un contrat à durée déterminée de trois ans, renouvelé. L'évaluation a été revue, la notation supprimée et l'entretien professionnel consacré (décrets du 29 avril 2002, du 17 septembre 2007 et du 28 juillet 2010 pour la fonction publique de l'Etat ; décret du 16 décembre 2014 pour les fonctionnaires territoriaux).

La RGPP, en posant le principe du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, avait fait miroiter une amélioration de la situation financière des agents publics ; l'Etat ayant moins de rémunérations à verser pourrait mieux rémunérer les fonctionnaires. **Certains dispositifs ont été mis en place, mais sans véritable résultats.** L'amélioration de la gestion des ressources humaines devait être un élément prioritaire, en insistant sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Rapport IGF, IGA, IGAS, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, septembre 2012). Quant au nombre de fonctionnaires réellement supprimés, les évaluations menées sont très nuancées. Si le nombre de fonctionnaires a fortement diminué entre 2005 et 2012 au niveau de l'Etat (environ 150 000), cette baisse est en réalité compensée par une augmentation significative du nombre de fonctionnaires présents au sein des opérateurs publics (agences en particulier ; v. [Rapport d'information des travaux de la Mission d'Evaluation et de Contrôle sur l'évolution de la soutenabilité de la masse salariale dans la fonction publique](#), oct. 2011). La

question du nombre de fonctionnaires a été au cœur des débats de l'élection présidentielle de 2017 : François Fillon souhaitait supprimer 500 000 fonctionnaires, avant de préciser qu'il voulait supprimer 500 000 agents, ce qui n'est certes pas tout à fait la même chose, mais qui représente un volume considérable, et selon certains, fort peu réaliste. Le candidat Emmanuel Macron, lui, envisageait la suppression de 120 000 fonctionnaires, dont 70 000 dans les collectivités territoriales. Ce dernier avait également préconisé, dans son projet, de mettre fin à la corrélation des augmentations de rémunération : il proposait ainsi que l'évolution du point d'indice dans la fonction publique de l'Etat n'entraîne pas automatiquement l'évolution du point d'indice dans la fonction publique territoriale ou hospitalière... Le risque est évidemment de freiner la mobilité.

La modernisation de la fonction publique, présentée ci-dessus, a amené une évaluation des politiques publiques, dont la fonction publique n'a évidemment pas été exclue. Il en ressort qu'une **évaluation a été menée s'agissant de la mobilité des fonctionnaires**, qui a conduit à plusieurs scénarios (4 sont présentés : le développement de la gestion des ressources humaines, le scénario du territoire (créer les conditions du développement d'un véritable espace de l'emploi public en y développant la mobilité au niveau local), le scénario des statuts, le scénario des métiers).

Dernière évolution en date en ce domaine, la réforme de la politique des ressources humaines et de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP) par le décret n° [2016-1804](#) du 22 décembre 2016, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017. Le texte confère à la DGAFP les missions de direction des ressources humaines de l'Etat ; il définit également la fonction de responsable ministériel des ressources humaines et détermine les instruments de la politique de ressources humaines de l'Etat (la stratégie interministérielle des ressources humaines, le comité de pilotage des ressources humaines de l'Etat, les plateformes d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines et le schéma directeur des politiques de formation tout au long de la vie).

« Action Publique 2022 » s'intéresse aussi à l'évolution de la fonction publique. Comme cela a été présenté plus haut dans le rapport du Comité AP 2022 rendu public en juillet 2018, l'idée est de changer le cadre de la gestion publique. Il est proposé une nouvelle répartition des rôles entre le politique et l'administration, avec un mandat stable de 5 ans pour les managers pour qu'ils puissent rendre compte de leur bilan et non de celui de leur prédécesseur, contrats pluriannuels avec des objectifs et des moyens ; une autre idée serait de développer la pratique des lignes directrices plutôt que des normes contraignantes. L'assouplissement du statut n'est plus un thème tabou ... Un groupe de travail sur la fonction publique a été mis en place à l'Assemblée nationale en avril 2018. Il s'est donné un an pour soumettre des propositions au Gouvernement.

La loi n° [2019-828](#) du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique apporte un certain nombre d'évolutions, en poursuivant le rapprochement du droit de la fonction publique et du droit du travail. Les instances de participation sont réorganisées: les comités techniques et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail sont fusionnés au sein des comités sociaux d'administration dans la fonction publique de l'Etat (comités sociaux territoriaux pour la fonction publique territoriale, comités sociaux d'établissement pour la fonction publique hospitalière; voir décret n° [2021-571](#) du 10 mai 2021 sur leur création; décret n° [2020-1427](#) du 20 novembre 2020 sur les questions dont ils peuvent connaître). La loi s'inspire ainsi de l'ordonnance du 22 septembre 2017 qui avait fusionné les institutions représentatives du personnel au sein des entreprises de plus de 50 salariés (le comité social économique). Le rôle de ces comités est étendu. Les commissions administratives paritaires, de leur côté, voient leurs fonctions recentrées sur les décisions individuelles défavorables ou complexes (décret n° [2019-1265](#) du 29 novembre 2019; **des lignes directrices de gestion** doivent être établies par les administrations pour déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, pour fixer les orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours (décret n° [2019-1265](#) du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion et à l'évolution des attributions des commissions administratives paritaires) ... La loi de 2019 étend les possibilités de recours aux contractuels (décret n° [2019-1414](#) du 19 décembre 2019) ; un contrat de projet dans la fonction publique est prévu (décret n° [2020-172](#) du 27 février 2020) de même qu'un mécanisme de rupture conventionnelle des liens entre le fonctionnaire et son employeur public (décrets n° [2019-1593](#) et n° [2019-1596](#) du 31 décembre 2019).

Le Gouvernement, sur habilitation (la sixième !) donnée par l'article 55 de la loi du 6 août 2019, a enfin pris une ordonnance établissant la **partie législative du code général de la fonction publique (ordonnance n° [2021-1574](#) du 24 novembre 2021, avec une entrée en vigueur au 1^{er} mars 2022)**.

Le code est divisé en 8 livres (la présentation qui suit est issue du rapport au Président de la République sur cette ordonnance) :

- Le livre I^{er} (Droits, obligations et protections) définit les éléments définissant le cadre d'exercice des agents publics : les droits et libertés, les protections accordées aux agents publics, les obligations et la déontologie.
- Le livre II (Exercice du droit syndical et dialogue social) définit les éléments constitutifs du dialogue social ainsi que sa mise en œuvre (organismes consultatifs, négociation, exercice du droit syndical, rapport social unique). Le livre III (Recrutement) est consacré au recrutement des agents publics, fonctionnaires ou contractuels. Les emplois à la décision du Gouvernement et les emplois de direction des trois versants sont traités dans un titre qui leur est consacré, tout comme les autres modalités d'accès aux fonctions publiques, tels que les recrutements sans concours ou les modalités spécifiques d'accès réservés aux militaires ainsi que les modalités d'emploi des personnes en situation de handicap ou encore le recours aux contractuels.
- Le livre IV (Principes d'organisation et de gestion des ressources humaines) détaille les notions de corps, de cadres d'emplois, ainsi que de formation professionnelle des agents. Un titre est consacré au télétravail, un autre aux réorganisations de service et un dernier aux organismes assurant des missions de gestion tels que le Centre national de la fonction publique territoriale, les centres de gestion et le Centre national de gestion.
- Le livre V (Carrière et parcours professionnels) détaille les positions et mobilités, les modalités d'appréciation de la valeur professionnelle des agents ainsi que leurs possibilités d'avancement et de promotion. Le titre consacré à la discipline permet d'unifier les dispositions relatives aux sanctions disciplinaires dans les trois fonctions publiques. Il comprend également un titre consacré à la perte d'emploi).
- Le livre VI (Temps de travail et congés) permet de réunir de façon lisible toutes les dispositions relatives à ce thème, en particulier en matière de durée du travail et de congés.
- Le livre VII (Rémunération et action sociale) rassemble les dispositions relatives à la rémunération des agents publics. Les avantages divers (notamment les logements de fonction) et la prise en charge des frais de déplacement sont inclus dans ce livre. Sont également inclus les éléments relatifs à l'action sociale (objectifs, prestations et gestion).

Le livre VIII (Prévention et protection en matière de santé et de sécurité au travail) comprend les règles relatives à l'hygiène et à la sécurité mais aussi toutes les dispositions relatives à la prévention. Le titre II est consacré aux dispositifs de protections liées à la maladie, l'accident ou l'invalidité, similaires d'une fonction publique à l'autre. A la fin de chaque livre, un titre rassemble les dispositions concernant les adaptations nécessaires pour l'outre-mer.

Une réforme très importante est intervenue s'agissant de la haute fonction publique (ordonnance n° [2021-702](#) du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur de la fonction publique de l'Etat).

L'ordonnance supprime l'Ecole nationale d'administration et la remplace par l'Institut National du Service Public (INSP). Un nouveau corps interministériel des administrateurs de l'Etat est créé, ce qui entraîne la suppression des grands corps de fonctionnaires rattachés à certaines fonctions: le corps des préfets et des sous-préfets disparaît ainsi début 2023 (décret n° [2022-491](#) du 6 avril 2022), tout comme celui des diplomates (décret n° [2022-561](#) du 16 avril 2022 supprimant les corps des conseillers des affaires étrangères et celui des ministres plénipotentiaires). L'ordonnance supprime d'autres grands corps comme certains corps des inspections générales, notamment celles des finances, de l'administration et des affaires sociales. Les agents exerçant ces fonctions d'inspection générale seront recrutés, nommés et affectés de manière à garantir leur capacité à exercer leurs missions avec indépendance et impartialité, sans être régis par des statuts particuliers. C'est la fin de fonctions à vie... avec la question de l'expertise nécessaire pour occuper ce type de fonctions. De plus, il sera désormais impossible d'être nommé directement au Conseil d'Etat ou à l'Inspection des finances dès sa sortie de l'INSP. Il faudrait un temps de contrat avant d'intégrer de telles fonctions. La logique d'emploi commence ainsi à s'imposer dans la haute fonction publique.

Un projet de loi (présenté le 9 avril 2024) était à l'étude avant la dissolution de l'Assemblée nationale par décret du 9 juin 2024. Porté par le ministre Stanislas Guérini, il visait à faciliter l'accès à la fonction publique (professionnalisation des concours, harmonisation des modalités de concours sur titres existants

avec allègement des épreuves, possibilité de titulariser les apprentis à la fin de leur contrat d'apprentissage), à fluidifier les mobilités (en particulier par le maintien de la rémunération), assurer la portabilité du CDI dans toutes les situations, à assouplir la promotion interne (entamée avec le décret du 26 décembre 2023), à mettre en place une réponse graduée des employeurs face à des agents faisant preuve d'insuffisance professionnelle, une nouvelle organisation des parcours de carrière, qui pourrait remettre en cause les catégories hiérarchiques A, B et C, qui sont, selon le ministre, « *en décalage croissant avec les évolutions de l'emploi et des métiers* », à développer la rémunération au mérite en matière individuelle (l'avancement d'échelon serait liée à la valeur professionnelle de l'agent) et collective (intéressement), enfin à mieux protéger les agents publics. Le parcours de ce texte a été stoppé par la dissolution, mais il avait soulevé l'hostilité des syndicats.

§3. Modernisation et finances publiques

On renverra ici au [cours de finances publiques](#). Le symbole de la modernisation budgétaire réside dans l'adoption de la Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. Le budget est désormais présenté en missions et programmes, qui déclinent des actions. Les missions correspondent aux grandes politiques publiques, les programmes constituent une enveloppe de crédits limitatifs ; à chaque programme sont associés des objectifs précis et des résultats attendus ; les actions précisent la destination prévue des crédits. Un projet annuel de performance est établi, et à la fin de l'exercice, le bilan est effectué au moyen du rapport annuel de performance. Cette présentation accroît la lisibilité du coût des politiques publiques menées. Le texte définit de nouveaux acteurs (les responsables de programmes, les responsables de budget opérationnel de programme, les responsables d'unités opérationnelles ; cette chaîne hiérarchique assure la gestion du programme). Le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012 adapte les mécanismes budgétaires et comptables en vigueur aux exigences de la LOLF ; il généralise les budgets de caisse.

Mais le Sénat s'est interrogé sur le fait que la LOLF puisse produire une modernisation des administrations publiques (Rapport d'information n° 272 (2005-2006), mars 2006). Selon ce rapport, la LOLF « *oblige à formaliser les objectifs attachés à la gestion des crédits, à s'interroger sur la performance de l'action publique et laisse une liberté aux gestionnaires qui les incite davantage que par le passé à réaliser des économies, dès lors que celles-ci peuvent permettre de financer des projets plus prioritaires* ». La LOLF a été considérée comme la nouvelle constitution financière de la France, en modernisant la gestion publique et en renforçant le rôle du Parlement en matière budgétaire ; elle a incontestablement renforcé l'approche managériale de la fonction publique (J. Abraham, F. Brillet, « LOLF : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH », *Politiques et management publics*, 2008, vol. 26/2, p. 30).

La LOLF est axée sur la performance des administrations publiques et tend à responsabiliser les gestionnaires. La lisibilité est effectivement au rendez-vous.

Il faut cependant noter une **évolution importante réalisée par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics**. L'ordonnance crée un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la Sécurité sociale, qui est entrée en application le 1^{er} janvier 2023.

Le nouveau régime mis en place tend à sanctionner plus efficacement les gestionnaires publics qui, par une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, ont commis une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif ;

il souhaite limiter la sanction des fautes purement formelles ou procédurales qui relèveront d'une logique de responsabilité managériale ;

le texte va moderniser d'autres infractions dont sont actuellement passibles les justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), notamment la faute de gestion et l'avantage injustifié, ainsi que le régime spécifique de la gestion de fait. La juridiction en charge de la répression de ces fautes est la chambre du contentieux de la Cour des comptes, avec appel devant une cour d'appel financière et cassation devant le Conseil d'Etat. Les possibilités de signalement de faits délictueux sont élargies.

Section 2. Normes et documents administratifs et nouvelles technologies

Les pouvoirs publics insistent désormais constamment sur un mot : la **transparence**, indispensable pour assurer une certaine confiance dans le politique et l'administratif. Il faut donc fournir aux administrés, aux citoyens, le plus grand nombre possible d'informations, en clair montrer qu'on ne leur cache rien. C'est le principe d'accessibilité des textes, que ceux-ci soient normatifs ou qu'ils constituent de simples documents ou même des statistiques. L'information du public est donc primordiale (§1), mais il est tout aussi important de prévoir, grâce aux nouvelles technologies, des moyens pour les faire participer à la chose publique (§2).

§1. Information des administrés et nouvelles technologies

Les textes administratifs sont très divers (A) ; l'utilisation des technologies de l'information doit permettre d'améliorer l'accès aux normes et aux documents administratifs (B).

A. La diversité des textes administratifs internes

Certains textes sont normatifs, ou tout au moins, peuvent présenter un caractère normatif mais d'autres peuvent simplement faire grief ; certains sont opposables aux administrés ; d'autres enfin sont de simples documents administratifs.

1. Les circulaires

« Les circulaires administratives réfléchissent les courants de la pensée politique et les façons d'agir des services ; elles sont ainsi des outils qui donnent à la "pratique administrative" des caractères spécifiques tendant à la rapprocher d'une véritable source formelle de droit positif – malgré le fait que la pratique ainsi appréhendée est toujours en instance d'être modifiée par l'autorité qui en a impulsé l'orientation et donné le sens. Car la signification d'une règle de droit passe toujours par le canal de sa lecture et, en l'occurrence, du fait de son "interprétation administrative". Langage juridique et langage administratif se croisent alors dans les phases de mise en œuvre de la loi ou du décret décrites dans une circulaire. Une idée du but, de l'objectif de la législation et de la réglementation et une conception de l'esprit de la loi et/ou du décret constituent la trame de la circulaire administrative interprétative » (G. Koubi, *Application des lois et règlements et circulaires administratives en droit administratif français*, mars-avril 2004).

La circulaire est l'acte administratif interne au service par excellence ; par la circulaire, le chef de service explicite les modalités d'application de la loi ou du décret, il l'interprète. Il est d'ailleurs courant de constater que, bien souvent, les fonctionnaires et services attendent l'édiction d'une circulaire avant d'appliquer le texte source.

La circulaire du 17 juillet 2013 relative à la simplification administrative et au protocole des relations avec les services déconcentrés a souhaité éviter la multiplication de ces textes ; ainsi précise-t-elle que : « L'usage de la formule de la circulaire sera désormais réservé à la diffusion d'instructions pour la mise en œuvre d'une politique publique. Vous signerez personnellement ces circulaires, adressées aux préfets (copie aux services concernés), qui se présenteront formellement sous l'intitulé "Instructions du Gouvernement". Elles seront diffusées sous la responsabilité du secrétaire général du ministère. Le volume de chacune de ces instructions ne devra pas excéder cinq pages ». L'intention est louable, mais le volume des circulaires reste considérable. La Cour des comptes dénonçait ainsi le fait que les préfets aient reçu plus de 80.000 pages de circulaire en 2012 (dont une circulaire du 25 novembre 2013 sur les prescriptions relatives aux poulaillers, d'un volume de 27 pages...).

La circulaire présente un **régime juridique un peu particulier** ; puisqu'elle se borne en principe à interpréter le droit existant, et n'en crée donc pas, elle n'est **pas susceptible de recours contentieux** ; et l'on sait

que, en tant que document interne au service et compte tenu du principe hiérarchique, un agent n'est pas recevable à déférer une circulaire au juge de l'excès de pouvoir. Cependant, sous couvert d'édicter des actes d'interprétation, les ministres, qui ne disposent pas du pouvoir réglementaire, ont pris l'habitude de créer du droit par ce vecteur. Le juge administratif a donc, dans un premier temps, opéré une **distinction entre les circulaires purement interprétatives** (les vraies circulaires), insusceptibles de tout recours, non invocables, et les **circulaires réglementaires**, qui ajoutaient à l'ordonnancement juridique (CE, 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*).

Il a ensuite **affiné sa jurisprudence**, dans un arrêt de principe de 2002 (CE, Sect. 18 décembre 2002, *Mme Duvignères*) : « *Considérant que l'interprétation que par voie, notamment, de circulaires ou d'instructions l'autorité administrative donne des lois et règlements qu'elle a pour mission de mettre en œuvre n'est pas susceptible d'être déférée au juge de l'excès de pouvoir lorsque, étant dénuée de caractère impératif, elle ne saurait, quel qu'en soit le bien-fondé, faire grief ; qu'en revanche, les dispositions impératives à caractère général d'une circulaire ou d'une instruction doivent être regardées comme faisant grief, tout comme le refus de les abroger ; que le recours formé à leur encontre doit être accueilli si ces dispositions fixent, dans le silence des textes, une règle nouvelle entachée d'incompétence ou si, alors même qu'elles ont été compétemment prises, il est soutenu à bon droit qu'elles sont illégales pour d'autres motifs ; qu'il en va de même s'il est soutenu à bon droit que l'interprétation qu'elles prescrivent d'adopter, soit méconnaît le sens et la portée des dispositions législatives ou réglementaires qu'elle entendait expliciter, soit réitère une règle contraire à une norme juridique supérieure* ».

Dans ce cas, la circulaire peut faire l'objet d'un recours contentieux ; en particulier, elle peut être déférée au juge car elle réitère une norme irrégulière contenue dans un décret, par exemple. Les particuliers peuvent s'en prévaloir.

Ces circulaires sont **obligatoirement publiées** désormais sur [un site dédié](#) (décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires) ; selon l'article 1^{er} du texte : « *Les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'Etat sont tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation. Une circulaire ou une instruction qui ne figure pas sur le site mentionné au précédent alinéa n'est pas applicable. Les services ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés* ». Mais l'administration est tenue de vérifier l'état de publication desdites circulaires ; en effet, « *Les circulaires et instructions déjà signées sont réputées abrogées si elles ne sont pas reprises sur le site mentionné à l'article 1^{er}* » (art. [R. 312-8](#) du CRPA). Elles sont réputées abrogées à compter du 1^{er} mai 2009 (CE, 23 février 2011, *Association La Cimade*, n° 334022 ; CE, 27 mars 2013, *Association des professionnels de la location meublée*, n° 360248). Dans l'état du droit antérieur à la loi ESSOC, le juge estime qu'un recours contre un refus d'abroger une circulaire ou une instruction non publiée sur un site internet des services du Premier ministre est recevable (CE, 26 juil. 2018, *Syndicat national des guides professionnels de canoë-kayak et disciplines associées*, n° [414151](#)).

Si la circulaire est le vecteur privilégié des interprétations, il existe d'autres documents d'information à destination des agents ou des administrés. **La loi ESSOC du 10 août 2018 (pour un Etat au service d'une société de confiance)** réaffirme le principe de la publication des instructions et circulaires, mais assorti d'une sanction, l'abrogation (art. [L. 312-2](#) du CRPA), pour les instructions et circulaires non publiées, postérieures au 1^{er} mai 2009. La loi reconnaît au public le droit de se prévaloir de l'ensemble des documents administratifs publiés sur les sites internet, et de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces documents pour son application à une situation qui n'affecte pas des tiers, tant que cette interprétation n'a pas été modifiée (art. [L. 312-3](#)).

Mais, désormais, le régime juridique des circulaires et des documents de portée générale émis par l'administration a été modifié (voir infra).

2. Les lignes directrices

Antérieurement dénommées « directives » (CE, 11 décembre 1970, *Crédit foncier de France c./ Demoiselle Gaupillat et Dame Ader*), elles sont désormais baptisées « lignes directrices » ; cette dénomination a d'abord été utilisée par le Conseil d'Etat dans son rapport annuel 2013 consacré au « droit souple », puis par cette même instance au contentieux (CE, 19 septembre 2014, *Jousselin*, n° 364385, AJDA 2014, p. 2262, concl. Dumortier) ; cependant, le juge semble faire une **subtile distinction entre les lignes directrices** (contraignantes) et **les orientations générales** (dépourvues de toute contrainte : CE, Sect., 4 février 2015, *Ministre de l'Intérieur c./ Cortes Ortiz*, n° 383267, cet arrêt définissant clairement le régime juridique applicable).

La directive, au sens initial, n'a pas connu le succès qu'on attendait. **Elle guide le pouvoir discrétionnaire de l'autorité administrative, mais ne le remet pas en cause** ; l'agent peut se fonder sur elle pour prendre une décision mais il doit toujours respecter le principe de l'examen individuel de chaque dossier.

Pourtant, souligne le Conseil d'Etat dans son rapport précité (p. 140) : « *il apparaît que la directive répond à un besoin réel et croissant, celui de concilier l'attribution d'une **certaine marge de manœuvre** aux autorités chargées d'appliquer les règles de droit avec l'égalité de traitement* ». Il proposait donc d'abandonner le terme directive, notion souvent confondue avec la directive européenne, au profit des lignes directrices, ce qui permettrait de comprendre que « *l'objet de l'instrument est d'orienter et non de contraindre* » (p. 141). Le recours aux lignes directrices devrait se développer **au service de quelques fonctions** : définition de critères et de priorités, orientation d'échelons déconcentrés disposant d'un pouvoir d'appréciation, accompagnement d'un pouvoir de dérogation individuel à la règle de droit, définition d'orientations en matière de gestion des agents publics (*ibid.*). Ainsi peut-on mentionner le décret du 28 décembre 2016 relatif à la procédure d'édition des lignes directrices permettant le classement par l'administration des demandes de mutation des fonctionnaires de l'Etat ; ces lignes directrices doivent être publiées au Bulletin officiel de l'administration concernée.

Leur régime juridique pose problème : les lignes directrices ne sont pas impératives au sens de la jurisprudence *Duvignères*, mais elles imposent bien une obligation (rapport CE précité, p. 176). En principe, elles ne peuvent faire l'objet de recours direct, en revanche, elles peuvent être invoquées par un requérant à l'appui d'un recours contre une décision qui, par exemple, s'en serait écartée sans motif. Elles doivent logiquement être publiées. Le juge administratif semble cependant être attentif au fait que les lignes directrices constituent bien du droit souple ; à ce titre, il a admis qu'une autorité de régulation puisse édicter (et publier) des lignes directrices, indiquant que, face à telle situation donnée, elle tiendra compte de tels éléments pour, par exemple, considérer qu'il y a ou non atteinte à la concurrence ; mais cette autorité a la possibilité de compléter les dites lignes directrices au fur et à mesure qu'elle se prononce.

Exemple

CE, 20 mars 2017, *Région Aquitaine-Limousin-Poitou Charentes*, n° 401751 ; JCP-A 2017, 2045, à propos des pouvoirs de l'ARAFER, Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

Mais le juge administratif a précisé le régime juridique de ces lignes directrices, **dans un important arrêt du Conseil d'Etat du 13 décembre 2017, Société Bouygues Telecom** (n° 401799). Appliquant des principes dégagés pour certains actes, recommandations et prises de position émanant des autorités de régulation (CE, Ass., 21 mars 2016, *Société Fairvesta International GMBH et autres*, n° 368082, Rec., p. 76), le Conseil d'Etat précise que : « *les lignes directrices par lesquelles les autorités de régulation définissent, le cas échéant, les conditions dans lesquelles elles entendent mettre en œuvre les prérogatives dont elles sont investies, peuvent faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, introduit par un requérant justifiant d'un intérêt direct et certain à leur annulation, lorsqu'elles sont de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elles s'adressent ; que, dans ce dernier cas, il appartient au juge, saisi de moyens en ce sens, d'examiner les vices susceptibles d'affecter la légalité de ces actes en tenant compte de leur nature et de leurs caractéristiques, ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité de régulation* ». Il est donc acquis que, sous ces conditions, un recours pour excès de pouvoir direct à l'encontre d'une ligne directrice est possible.

Des lignes directrices sont désormais prévues par la législateur lui-même ; la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit en effet l'édition de **lignes directrices de gestion** (art. 30 de la loi, modifiant la loi du 11 janvier 1984 sur la fonction publique de l'Etat, la loi du 26 janvier 1984 sur la fonction publique territoriale et la loi du 9 janvier 1986 sur la fonction publique hospitalière). Ces lignes directrices de gestion :

Ces lignes directrices sont communiqués aux agents. Le dispositif permet ainsi de mettre l'accent sur l'édiction des lignes en question, qui doivent être discutées devant les comités sociaux (ou territoriaux) d'administration (qui remplacent en les fusionnant les comités techniques et les comités hygiène, santé et conditions de travail, lorsque les effectifs le justifient). Dès lors que ces lignes directrices sont élaborées, l'autorité compétente pourra se fonder sur elles pour déterminer les promotions, avancements, mobilités des agents, en n'ayant plus à recourir aux commissions administratives paritaires. Le mécanisme s'accompagne des dérogations classiques aux lignes directrices, à savoir nécessités d'intérêt général, et circonstances particulières du dossier. L'élaboration et le contenu des lignes directrices sont précisés par le **décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019** précité.

Les circulaires, les directives et quelques autres normes constituent ce que l'on appelle le droit souple (voir le numéro 16 de l'AJDA 2019 consacré au droit souple).

3. L'unification du critère de justiciabilité des circulaires, directives et documents de portée générale par l'arrêt CE, Sect., 12 juin 2020, GISTI

C'est à une véritable unification du régime de contestation des actes de portée générale (de droit souple) que l'administration édicte pour son propre usage que procède l'arrêt de Section GISTI (selon la formule même du rapporteur public G. Odinet dans ses conclusions, *RFDA* 2020, p. 785).

Était en cause ici une note d'actualité du 1^{er} décembre 2017 émanant de la division de l'expertise en fraude documentaire et à l'identité de la direction centrale de la police aux frontières, qui diffusait une information relative à l'existence d'une fraude documentaire généralisée en Guinée sur les actes d'état civil en particulier. Le GISTI a contesté devant le Conseil d'Etat la légalité de cette note, en ce qu'elle préconisait aux agents qui devaient se prononcer sur la validité d'actes d'état civil étrangers, de formuler un avis défavorable pour l'analyse d'un acte de naissance guinéen. L'arrêt du 12 juin 2020 (n° [41814](#)) définit, dans un considérant de principe, le critère de contestabilité des documents de portée générale émanant des autorités publiques et apporte des précisions quant aux vices susceptibles d'affecter la légalité de tels documents.

L'arrêt GISTI pose comme critère unifié de la contestabilité des documents de portée générale émanant d'autorités publiques les effets notables qu'ils sont susceptibles de produire sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés de les mettre en œuvre. La parenté avec l'arrêt *Société Fairvesta* est évidente ; l'acte incriminé dans l'arrêt de 2016 n'avait pas d'effets juridiques, mais était susceptible d'emporter des effets pratiques directs sur des personnes, des effets notables, notamment de nature économique ou avait pour objet d'influer de manière significative sur le comportement des personnes auxquelles il s'adressait. **Cette décision a ainsi rompu le lien qui existait entre acte faisant grief et décision administrative : un acte peut faire grief même s'il ne produit pas d'effet juridique direct ;** des actes peuvent faire grief « autrement que par le droit » (concl. Odinet, op. cit., p. 793). Cantonnée initialement aux actes des autorités de régulation, cette solution a été étendue aux lignes directrices remplissant de telles conditions (arrêt Soc. Bouygues Télécom précité) et de manière plus large, aux actes pris par toute autorité administrative ayant de tels effets (arrêt Mme Le Pen précité).

La Section du contentieux du Conseil d'Etat a retenu le critère proposé : « *Les documents de portée générale émanant d'autorités publiques, matérialisés ou non, tels que les circulaires, instructions, recommandations, notes, présentations ou interprétations du droit positif peuvent être déférés au juge de l'excès de pouvoir lorsqu'ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation d'autres personnes que les agents chargés, le cas échéant, de les mettre en œuvre. Ont notamment de tels effets ceux de ces documents qui ont un caractère impératif ou présentent le caractère de lignes directrices* ». Il précise qu'ont notamment de tels effets les documents qui ont un caractère impératif, puisque nécessairement ils ont des effets juridiques, et les lignes directrices, puisqu'elles servent de référence à l'administration (c'est même leur raison d'être) qui s'appuiera sur elles pour prendre des décisions ; les lignes directrices de gestion (consacrées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, citée ci-dessus) seront toujours susceptibles de recours contentieux.

La solution GISTI n'a pas remis en cause la jurisprudence Cortes-Ortiz s'agissant des orientations générales : alors que le rapporteur public G. Odinet avait estimé, dans ses conclusions, qu'il n'y avait aucune raison de les écarter du prétoire, en ce qu'elles constituent aussi, un document de référence pour l'administration, le Conseil d'Etat a maintenu la solution de 2015 (CE, 21 sept. 2020, n° [428683](#)).

La note d'actualité contestée par le GISTI pouvait donc faire l'objet d'un recours contentieux au regard du nouveau critère dégagé.

L'arrêt GISTI précise que le juge doit examiner « *les vices susceptibles d'affecter la légalité du document en tenant compte de la nature et des caractéristiques de celui-ci ainsi que du pouvoir d'appréciation dont dispose l'autorité dont il émane* ». Le recours doit ainsi être accueilli si l'acte pose une règle nouvelle alors que son auteur n'a pas compétence pour l'édicter, si l'interprétation du droit positif qu'il comporte en méconnaît le sens et la portée ou s'il est pris pour l'application d'une règle contraire à une norme juridique supérieure.

Remarque

ATTENTION : la jurisprudence GISTI de 2020 s'applique aux documents de portée générale (et non aux documents individuels), qui servent de référence à l'administration, et qui n'affectent les tiers que de façon indirecte ; la solution Fairvesta, elle, continue de s'appliquer aux documents émis à destination des tiers.

La haute instance applique le considérant de principe lorsqu'il est saisi d'un recours contre une circulaire, dont il examinera ensuite la légalité (CE, 23 sept. 2021, Syndicat unité magistrat SNM-FO, n° [441255](#)). En revanche, le courrier d'une direction d'un ministère, qui se borne à répondre à une demande d'information présentée par un syndicat, ne saurait être regardé comme constituant un document de portée générale susceptible d'avoir des effets notables sur les droits ou la situation des établissements de jeux ou de leurs salariés (CE, 21 juill. 2022, n° 449388, Fédération des employés et cadres Force ouvrière).

Un arrêt du Conseil d'Etat du 21 juin 2021 (n° [428321](#), Société Forseti) met en évidence l'importance de l'évolution apportée par la solution GISTI au regard des critères posés par l'arrêt Mme Duvignères.

En effet, une note du Garde des sceaux, ministre de la justice, qui a pour objet de rappeler les conditions de délivrance de copies de décisions judiciaires civiles et pénales aux tiers à l'instance, est considérée comme susceptible de produire des effets notables sur les droits de ces tiers à l'obtention de la copie d'une décision judiciaire civile ou pénale. Elle peut donc faire l'objet d'un recours contentieux. Une telle note n'aurait pas pu être contestée par application des critères de Duvignères. Antérieurement en effet, l'exigence de l'impérativité du texte querellé supposait que son auteur dispose d'un pouvoir hiérarchique ou d'un pouvoir d'instruction à l'égard des agents chargés de le mettre en oeuvre ; compte tenu du principe constitutionnel d'indépendance des magistrats du siège, une note du ministre de la justice destinée à ces derniers ne pouvait traduire l'existence d'aucun pouvoir d'instruction ; elle était donc insusceptible de recours.

Ce critère des effets notables a également été utilisé par le juge administratif pour admettre la recevabilité d'une recours contre un communiqué de presse du garde des Sceaux (CE, 15 déc. 2021, Association de défense des libertés constitutionnelles et le syndicat unité magistrats SNM FO, n° [444759](#)) : « *si, en principe, un simple communiqué de presse n'est pas en lui-même susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, le communiqué litigieux, en ce qu'il rend publique l'appréciation selon laquelle trois magistrats nommément désignés sont susceptibles d'avoir commis des "manquements au devoir de diligence, de rigueur et de loyauté" et qu'ils sont, pour ce motif, visés par une enquête administrative, est de nature à produire des effets notables, notamment sur les conditions d'exercice de leurs fonctions par les intéressés qui seraient, à ce titre, recevables à en demander l'annulation* ».

Une réponse apportée par une autorité publique indépendante dans le cadre d'une foire aux questions est susceptible de recours pour excès de pouvoir dès lors qu'elle est susceptible de produire des effets notables sur la situation des personnes qui se livrent à des opérations d'affiliation et des utilisateurs et abonnés de services électroniques (CE, 8 avril 2022, n° [452668](#), Syndicat national du marketing à la performance (SNMP)). De même, "si, en principe, l'annonce publique de l'intention du Gouvernement d'édicter un acte réglementaire ne constitue pas en elle-même un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, il en va différemment lorsque cette annonce a pour objet, comme en l'espèce, d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles elle s'adresse pour leur permettre de se préparer au futur cadre

juridique auquel elles seront soumises" (CE, 25 mai 2022, n° [451846](#), Association Territoire de Musiques, Association Hellfest Productions et société Musilac).

Ces deux exemples montrent que le Conseil d'Etat continue à dissocier deux hypothèses :

- les documents internes à l'administration, qui peuvent être contestés sur le fondement du critère des effets notables,
- les documents à destination des tiers, qui, eux, peuvent faire l'objet d'un recours au titre de l'influence qu'ils exercent sur le comportement des personnes auxquelles ils s'adressent ou des effets notables qu'il sont susceptibles de produire; ce dernier critère continue à être utilisé s'agissant du recours contre certaines mesures des autorités indépendantes (CE, 10 déc. 2021, n° [439944](#), Société Hydroption, s'agissant d'une délibération de la Commission de régulation de l'énergie).

Cette distinction demeure cependant fragile, s'agissant en particulier des réponses apportées dans le cadre des FAQ...

4. Les documents administratifs

Il faut ici mentionner ce que l'on appelle **les documents administratifs**, terme très générique.

La loi du 17 juillet 1978 (*portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*) distinguait initialement entre les documents administratifs et les documents non administratifs. Cette distinction a disparu avec l'ordonnance du 29 avril 2009 : **il existe des documents administratifs, certains sont communicables, d'autres ne le sont pas**.

Ainsi, sont considérés comme des documents administratifs, « *quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public, par l'Etat, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* ». « *Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions* », complète l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi de 1978 modifiée (art. [L. 300-2](#) du CRPA).

Ces documents peuvent être communicables de manière générale, à tous, ou à l'intéressé seulement, ou pas du tout s'ils sont couverts par un secret quelconque (secret de la vie privée, secret des affaires).

Il s'agit ici de permettre aux administrés de prendre connaissance d'un certain nombre de documents, **mettant ainsi fin à la tradition du secret administratif**. Ces documents peuvent être consultables sur place, par envoi postal d'une copie, ou via l'électronique. En cas de contestation sur le caractère communicable ou non d'un document, le demandeur doit d'abord saisir la Commission d'accès aux documents administratifs (créée en 1978) avant de se tourner vers le juge. L'étendue et les modalités du droit d'accès aux documents sont désormais fixées aux articles [L. 311-1 et suivants](#) du code des relations entre le public et l'administration. On rappellera que **la loi ESSOC du 10 août 2018** reconnaît au public le droit de se prévaloir de l'ensemble des documents administratifs publiés sur les sites internet, et de l'interprétation d'une règle, même erronée, opérée par ces documents pour son application à une situation qui n'affecte pas des tiers, tant que cette interprétation n'a pas été modifiée (art. [L. 312-3](#) du CRPA).

Le Conseil d'Etat a apporté plusieurs précisions en matière d'accès aux documents administratifs; ainsi « *l'administration peut rejeter les demandes de communication de documents administratifs qui revêtent un caractère abusif, soit qu'elle ait pour objet de perturber le bon fonctionnement de l'administration sollicitée, soit qu'elle aurait pour effet de faire peser sur elle une charge disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose. Lorsque les documents demandés comportent de nombreuses mentions couvertes par un secret protégé par la loi, l'administration peut légalement refuser d'y procéder et de transmettre ces documents dès lors que leur occultation entraînerait pour elle une charge excessive eu égard aux moyens dont elle dispose et à l'intérêt que présenterait cette opération pour le demandeur et pour le public* » (CE, 6 décembre 2023, n° [468626](#)). De plus, « *La personne qui demande la communication de documents administratifs n'a pas à justifier de son intérêt à ce que ceux-ci lui soient communiqués, que la demande soit fondée sur les dispositions du code des relations entre le public et l'administration ou sur celles de l'article L. 2121-26 du code général des*

collectivités territoriales. En revanche, lorsque l'administration fait valoir que la communication des documents sollicités, en raison notamment des opérations matérielles qu'elle impliquerait, ferait peser sur elle une charge de travail disproportionnée au regard des moyens dont elle dispose, il revient au juge de prendre en compte, pour déterminer si cette charge est effectivement excessive, l'intérêt qui s'attache à cette communication pour le demandeur ainsi, le cas échéant, que pour le public » (CE, 20 décembre 2023, n° [467161](#), Ministre de l'intérieur et des outre-mer).

La diffusion de ces multiples documents est importante pour que le public soit conscient que les pouvoirs publics ne souhaitent rien dissimuler. Reste à savoir l'appropriation qui peut en être faite.

B. L'amélioration de l'accès aux normes et documents administratifs

La transparence et la simplification administratives constituent des **éléments de légitimation** de l'action de l'Etat mais aussi de celle de l'administration. Au-delà de la mise à disposition d'informations, l'objectif est de faciliter la vie des citoyens, du public, en lui permettant de procéder à des démarches en ligne de plus en plus nombreuses ; la constitution de bases de données réutilisable gratuitement est un autre mode d'utilisation des nouvelles technologies, conduisant peut-être un jour à une co-production de service public par les usagers eux-mêmes.

1. Le renforcement de la transparence et de la simplification administrative

La mise à disposition de textes ou de documents a évidemment été amplifiée par le développement des nouvelles technologies de l'information, en particulier Internet. Les diverses lois qui se succèdent ont renforcé la transparence, **par la publication obligatoire des actes réglementaires, par le caractère communicable des documents administratifs**. Cette transparence a été étendue. Ainsi la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration consacre un véritable droit à l'information des citoyens : *« Le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par le présent chapitre en ce qui concerne la liberté d'accès aux règles de droit applicables aux citoyens. Les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent. La mise à disposition et la diffusion des textes juridiques constituent une mission de service public au bon accomplissement de laquelle il appartient aux autorités administratives de veiller »* (art. [L. 300-1](#) du CRPA).

La transparence signifie aussi que les usagers ou citoyens doivent avoir la possibilité de **connaître leur interlocuteur**. *« Dans ses relations avec l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er}, toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées. Si des motifs intéressant la sécurité publique ou la sécurité des personnes le justifient, l'anonymat de l'agent est respecté »* (art. 4, art. [L. 111-2](#) du CRPA).

De même, le processus de **codification** est régulièrement relancé (circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires ; la dernière en date est la circulaire du 27 mars 2013). L'objet de la codification est de permettre *« une présentation rationalisée, à la fois ordonnée et cohérente, de l'ensemble des dispositions juridiques concernant un secteur »* ; elle constitue *« donc un moyen essentiel d'améliorer et l'intelligibilité du droit »* (circulaire du 27 mars 2013). Et la circulaire de 2013 indique d'ailleurs que le premier comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a décidé la création d'un code des relations entre les administrations et les citoyens ; selon la circulaire, l'élaboration de ce code permettra : *« d'harmoniser les procédures pour réduire les disparités qui ne sont pas objectivement justifiées, de simplifier les règles et les procédures en s'appuyant sur les potentialités ouvertes par les technologies de la communication et de développer la transparence de l'action administrative et la participation du public à l'élaboration des décisions »*. Très emblématique de ce mouvement, le Code des relations entre le public et l'administration a été publié au Journal officiel du 25 octobre 2015. Il reprend les différentes étapes du dialogue administratif : échanges du public et de l'administration (Livre 1), actes unilatéraux pris par l'administration (Livre 2), accès aux documents administratifs (Livre 3), règlement des différends avec l'administration (Livre

4), dispositions relatives à l'outre-mer (Livre 5). Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, à l'exception des règles relatives au retrait et à l'abrogation des actes administratifs, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2016.

Le processus de codification est long ; il se fait en principe à droit constant, mais certaines dispositions peuvent être modifiées. A l'issue du processus, le code est mis en ligne et régulièrement actualisé sur le site Légifrance. On notera que, de plus en plus souvent, une consultation publique est organisée sur le projet d'un nouveau code ; tel a été le cas pour le **code de la commande publique**, qui a désormais vu le jour (en novembre 2018). La loi du 6 août 2019 prévoit (art. 55) l'édiction par voie d'ordonnance du **code général de la fonction publique**, dans un délai de 24 mois à compter de la date de la publication de la loi. C'est chose faite avec l'ordonnance n° [2021-1574](#) du 24 novembre 2021 portant partie législative du Code général de la fonction publique ; le code est entré en vigueur (partie législative) le 1^{er} mars 2022. La partie réglementaire devrait être publiée fin 2025. Une circulaire du 29 avril 2024 du Premier ministre (n° 6443/SG) détermine un programme de codification assez modeste : refonte du code électoral, achèvement des parties réglementaires du Code général de la fonction publique et du code minier, création d'un code des impositions sur les biens et services qui devrait alléger le code général des impôts. Deux nouveaux codes sont en discussion car il existe un doute sur leur opportunité : un Code de la communication audiovisuelle et numérique et un Code de la copropriété.

La transparence irrigue donc l'ensemble de la vie publique ; on en veut pour preuve la création de la **Haute autorité pour la transparence de la vie publique**, chargée de veiller au respect des règles et de la déontologie des dirigeants. Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 ; elle a pour mission de promouvoir la probité des responsables publics et de prévenir les conflits d'intérêts : selon cette loi, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ». Cette autorité a ainsi rendu publiques en préfecture le 11 juillet 2015, les déclarations de patrimoine des députés et des sénateurs. Une loi organique et une loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique ont été votées dès le début du quinquennat du Président Macron, renforçant les contraintes déontologiques et éthiques des parlementaires (décisions du Conseil constitutionnel n° 2017-752 DC et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017, qui jugent l'essentiel des dispositions conformes à la Constitution). On notera que l'appréciation à laquelle se livre la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) à propos de la déclaration de situation patrimoniale d'un parlementaire fait grief à celui-ci et est donc susceptible de recours (**CE, 19 juillet 2019, Mme Le Pen, n° [426389](#)**). Cette exigence de transparence, mais aussi de déontologie, a été nettement renforcée par la loi du 20 avril 2016, qui l'étend aux hauts fonctionnaires, aux magistrats administratifs, aux membres des juridictions financières...

La transparence a également vocation à s'appliquer aux décisions administratives qui sont édictées sur la base d'algorithmes. Les administrés ont le droit d'être informés que la décision qui leur est adressée a été prise sur le fondement d'algorithmes (art. [L. 311-3-1](#) du CRPA) ; si cette mention n'est pas explicite, la décision est nulle ; de plus, « *le responsable du traitement s'assure de la maîtrise du traitement algorithmique et de ses évolutions afin de pouvoir expliquer, en détail et sous une forme intelligible, à la personne concernée, la manière dont le traitement a été mis en œuvre à son égard* ».

Par une **importante décision du 12 juin 2018 (n° [2018-765 DC](#))**, le **Conseil constitutionnel** a indiqué le cadre juridique applicable en la matière.

« 68. Les dispositions contestées autorisent l'administration à adopter des décisions individuelles ayant des effets juridiques ou affectant de manière significative une personne sur le seul fondement d'un algorithme.

69. Toutefois, en premier lieu, ces dispositions se bornent à autoriser l'administration à procéder à l'appréciation individuelle de la situation de l'administré, par le seul truchement d'un algorithme, en fonction des règles et critères définis à l'avance par le responsable du traitement. Elles n'ont ni pour objet ni pour effet d'autoriser l'administration à adopter des décisions sans base légale, ni à appliquer d'autres règles que celles du droit en vigueur. Il n'en résulte dès lors aucun abandon de compétence du pouvoir réglementaire.

70. En deuxième lieu, le seul recours à un algorithme pour fonder une décision administrative individuelle est subordonné au respect de trois conditions. D'une part, conformément à l'article [L. 311-3-1](#) du code des relations entre le public et l'administration, la décision administrative individuelle doit mentionner explicitement qu'elle a été adoptée sur le fondement d'un algorithme et les principales caractéristiques de mise en œuvre

de ce dernier doivent être communiquées à la personne intéressée, à sa demande. Il en résulte que, lorsque les principes de fonctionnement d'un algorithme ne peuvent être communiqués sans porter atteinte à l'un des secrets ou intérêts énoncés au 2° de l'article L. 311-5 du code des relations entre le public et l'administration, aucune décision individuelle ne peut être prise sur le fondement exclusif de cet algorithme. D'autre part, la décision administrative individuelle doit pouvoir faire l'objet de recours administratifs, conformément au chapitre premier du titre premier du livre quatrième du code des relations entre le public et l'administration. L'administration sollicitée à l'occasion de ces recours est alors tenue de se prononcer sans pouvoir se fonder exclusivement sur l'algorithme. La décision administrative est en outre, en cas de recours contentieux, placée sous le contrôle du juge, qui est susceptible d'exiger de l'administration la communication des caractéristiques de l'algorithme. Enfin, le recours exclusif à un algorithme est exclu si ce traitement porte sur l'une des données sensibles mentionnées au paragraphe I de l'article 8 de la loi du 6 janvier 1978, c'est-à-dire des données à caractère personnel « qui révèlent la prétendue origine raciale ou l'origine ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale d'une personne physique », des données génétiques, des données biométriques, des données de santé ou des données relatives à la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique.

71. En dernier lieu, le responsable du traitement doit s'assurer de la maîtrise du traitement algorithmique et de ses évolutions afin de pouvoir expliquer, en détail et sous une forme intelligible, à la personne concernée la manière dont le traitement a été mis en œuvre à son égard. Il en résulte que ne peuvent être utilisés, comme fondement exclusif d'une décision administrative individuelle, des algorithmes susceptibles de réviser eux-mêmes les règles qu'ils appliquent, sans le contrôle et la validation du responsable du traitement ».

Il est donc impossible pour l'administration, en principe et sauf exceptions, de disposer de techniques algorithmiques auto-apprenantes ; il est indispensable qu'une intervention humaine soit prévue.

La transparence est donc là non seulement pour permettre aux administrés de connaître les textes, d'y avoir un accès facilité, mais aussi pour permettre une forme indirecte de contrôle sur les responsables publics.

2. La simplification de l'accès aux sites de documentation et d'information

Les pouvoirs publics ont fait d'énormes efforts pour faciliter l'accès aux textes en ligne et désormais aux procédures en ligne. L'objectif était déjà contenu dans la RGPP. Il a été développé par la Modernisation de l'action publique.

Le site **Legifrance** et le site **circulaires.gouv.fr** permettent aux administrés d'avoir accès à l'ensemble des textes législatifs et réglementaires, ainsi qu'aux circulaires édictées par des autorités nationales. Le site Légifrance donne également accès aux textes européens, à l'ensemble de la jurisprudence française et européenne. L'accès est donc aisé. Le rapport public du Conseil d'Etat 2016, consacré à la simplification et à la qualité du droit, proposait (proposition n° 19) de compléter l'offre de Legifrance en matière d'accessibilité des textes normatifs.

Exemple

Par exemple, publication de textes anciens, d'actes d'autorités de régulation, d'actes de droit souple ...

Il proposait également (proposition n° 20) de publier plus largement les documents d'accompagnement des textes législatifs et réglementaires. Quant au Journal officiel, la version papier disparaît au 1^{er} janvier 2016, la version électronique étant disponible sur le site Légifrance (loi organique n° [2015-1712](#) du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du Journal officiel de la République française et loi ordinaire du même jour).

Pour connaître l'étendue de ses droits, le site **service-public.fr** est le site officiel de l'administration française qui explique les démarches et procédures à suivre. Il est édité par la Direction de l'information légale et administrative (DILA). Il constitue une forme de guichet administratif à distance et offre la possibilité de déposer des formulaires (création ou reprise d'entreprises, certificat d'immatriculation de véhicules) et d'effectuer des démarches en ligne (changement d'adresse, demande d'acte de naissance, demande de certification de situation familiale).

Le **CIMAP de juillet 2013** a considérablement étendu les possibilités de demandes de dossier en ligne, de paiement en ligne ; un outil d'aide à l'estimation des biens immobiliers est en ligne... Un programme appelé « Dites-le nous une fois » a été lancé pour les particuliers afin de limiter le nombre d'informations et de pièces justificatives demandées à l'usager dans le cadre de ses démarches administratives ; il s'agissait d'appliquer une confiance *a priori* ; la proposition n° 22 figurant dans le rapport annuel du Conseil d'Etat 2016, consacré à la simplification et à la qualité du droit, suggérait d'étendre des dispositifs de ce type à un plus grand nombre de démarches incombant aux usagers et aux entreprises ; les dépôts de plainte en ligne sont possibles... On parle de plus en plus de téléservices publics.

Selon l'ordonnance du 8 décembre 2005, est un téléservice « *tout système d'information permettant aux usagers de procéder par voie électronique à des démarches ou formalités administratives* ».

Un compte personnel pour effectuer les démarches administratives en ligne (demande d'extrait de casier judiciaire, dépôt de plainte auprès du Procureur de la République, demande d'acte de naissance) peut être créé par chaque usager sur le site [Service-public.fr](https://service-public.fr).

L'objectif est donc de permettre aux administrés d'effectuer le plus de démarches et de demandes possibles via internet, pour éviter des déplacements et des attentes. Il faudra évidemment évaluer le dispositif pour déterminer l'utilité de ces mécanismes, leur degré d'utilisation et identifier les personnes éventuellement exclues.

La loi ESSOC du 10 août 2018 a apporté des évolutions notables en ce domaine :

- ainsi le droit à régularisation en cas d'erreur est consacré (art. [L. 123-1 et s.](#) du CRPA) ; une personne peut commettre une erreur sur sa situation, si elle est commise pour la première fois et de bonne foi, l'administration n'infligera aucune sanction.
- Un droit à la poursuite de l'instruction d'une demande même en cas de pièce manquante est admis, pour éviter des délais trop importants (art. [L. 114-5](#) du CRPA).
- Le droit de ne pas communiquer des informations déjà détenues par l'administration est mis en place à titre expérimental pour 3 ans, dans la ligne du "*dites-le nous une fois*" (art. 40 loi).
- La dispense de pièces justificatives pour une demande de document d'identité ou de permis de conduire est consacrée en cas d'utilisation d'un téléservice (art. 44, à titre expérimental, pour 18 mois et dans 4 départements).

Le renforcement de la dématérialisation entraîne des conséquences ;

- la liste des décisions dispensées de signature (art. [L. 212-2](#) 2° du CRPA) est étendue à certaines décisions relatives à la gestion des fonctionnaires et agents contractuels de droit public émanant de La Poste et des établissements publics industriels et commerciaux.
- Plusieurs procédures de rescrit (procédure qui permet de demander à l'administration son interprétation ou son analyse sur une situation donnée) sont mises en place dans les domaines de la construction et de l'environnement.

La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 en 2020 a accentué le recours systématique aux téléservices. On l'a vu, les divers comités interministériels de transformation de l'action publique insistent fortement sur le développement du numérique et des procédures en ligne.

Un nouveau programme dénommé Services Publics+ a été présenté le 28 janvier 2021 par la ministre Amélie de Montchalin ; ce programme prévoit que les avis des usagers doivent être pris en compte pour améliorer et simplifier les démarches ; une plateforme permet à tous les administrés de contribuer à l'amélioration des services publics (envoi sur cette plateforme de documents incompréhensibles ou jargonnants)... La volonté des pouvoirs publics est de proposer de plus en plus de démarches en ligne ; plus de 80 % des démarches administratives essentielles sont accessibles en ligne (200 environ).

Cependant, les démarches en ligne ne doivent pas renforcer la fracture numérique ; la Défenseure des Droits, dans son rapport annuel 2021, insistait sur les risques que pouvait entraîner une dématérialisation des démarches. De son côté, le Conseil d'Etat a encadré le recours aux démarches en ligne, dans un arrêt rendu le 3 juin 2022 (CE, Sect., n° [452798](#), Conseil national des barreaux) ; il est impossible de rendre obligatoire le recours à des téléservices dès lors que des garanties appropriées ne sont pas prévues.

Exemple

Extrait de l'arrêt :

« En ce qui concerne l'obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice :

6. En premier lieu, l'obligation d'avoir recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative auprès d'un service de l'Etat, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation, dès lors qu'elle n'a pas pour effet de modifier les conditions légales auxquelles est subordonnée sa délivrance, ne met pas en cause, par elle-même, les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques, non plus qu'aucune autre règle ou aucun autre principe dont l'article 34 ou d'autres dispositions de la Constitution prévoient qu'ils relèvent du domaine de la loi.

7. En deuxième lieu, l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que : "Toute personne, dès lors qu'elle s'est identifiée préalablement auprès d'une administration, peut, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'Etat, adresser à celle-ci, par voie électronique, une demande, une déclaration, un document ou une information, ou lui répondre par la même voie. Cette administration est régulièrement saisie et traite la demande, la déclaration, le document ou l'information sans lui demander la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme". L'article L. 112-9 du même code précise que : "(...) Lorsqu'elle met en place un ou plusieurs téléservices, l'administration rend accessibles leurs modalités d'utilisation, notamment les modes de communication possibles. Ces modalités s'imposent au public. / Lorsqu'elle a mis en place un téléservice réservé à l'accomplissement de certaines démarches administratives, une administration n'est régulièrement saisie par voie électronique que par l'usage de ce téléservice. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article". Aux termes de l'article L. 112-10 du même code : "L'application des articles L. 112-8 et L. 112-9 à certaines démarches administratives peut être écartée, par décret en Conseil d'Etat, pour des motifs d'ordre public, de défense et de sécurité nationale, de bonne administration, ou lorsque la présence personnelle du demandeur apparaît nécessaire". Ces dispositions créent, sauf lorsqu'y font obstacle les considérations mentionnées à l'article L. 112-10, un droit, pour les usagers, de saisir l'administration par voie électronique, sans le leur imposer. Contrairement à ce qui est soutenu, elles ne font cependant pas obstacle à ce que le pouvoir réglementaire édicte une obligation d'accomplir des démarches administratives par la voie d'un téléservice.

8. En troisième lieu, contrairement à ce qui est soutenu, ni les principes d'égalité devant la loi, d'égalité devant le service public et de continuité du service public, ni le droit à la compensation du handicap énoncé par l'article L. 114-1-1 du code de l'action sociale et des familles, ni le principe de non-discrimination reconnu par l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni, en tout état de cause, les autres droits garantis par la même convention, l'article 9 de la convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées ou la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ne font obstacle, par principe, à ce que soit rendu obligatoire le recours à un téléservice pour accomplir une démarche administrative, et notamment pour demander la délivrance d'une autorisation.

9. Toutefois, le pouvoir réglementaire ne saurait édicter une telle obligation qu'à la condition de permettre l'accès normal des usagers au service public et de garantir aux personnes concernées l'exercice effectif de leurs droits. Il doit tenir compte de l'objet du service, du degré de complexité des démarches administratives en cause et de leurs conséquences pour les intéressés, des caractéristiques de l'outil numérique mis en œuvre ainsi que de celles du public concerné, notamment, le cas échéant, de ses difficultés dans l'accès aux services en ligne ou dans leur maniement ».

3. Le phénomène de l'Open data

La mise à disposition de données publiques se traduit par cette appellation, l'open data. Le terme est en lien avec le vocabulaire des "big data", grosses données volumineuses. Le mouvement est d'abord parti des collectivités territoriales (D. Bourcier, « Télé-communs versus télé-services publics », *RFAP*, 2013, n° 146, p. 271), avant d'être repris par l'Etat. La [circulaire du 26 mai 2011](#) relative à la création du portail unique des informations publiques de l'Etat « [data.gouv.fr](#) » par la mission « Etalab » (qui le met en œuvre) et l'application des dispositions régissant le droit de réutilisation des informations publiques fixe les lignes de cette politique.

La circulaire du 17 septembre 2013, relative à l'ouverture et au partage des données publiques, s'accompagne d'un [Vade mecum sur l'ouverture et le partage de ces données](#).

Le conseil de modernisation des politiques publiques a décidé le 30 juin 2010 de la création d'un portail unique « [data.gouv.fr](#) ». Le conseil des ministres du 24 novembre 2010 a annoncé la mise en ligne de ce portail avant la fin de l'année 2011.

Le renouvellement des structures administratives pour mettre en place et gérer le numérique est à souligner. Créée par un décret du 21 septembre 2015, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) est conçue « *comme le fer de lance d'une politique mettant le numérique au coeur de la modernisation de l'action publique* » (J. Chevallier, *Le renouvellement des institutions administratives* », in *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise ?*, L. Cluzel-Métayer, C. Prebissy(Schnall, A. See (dir.), Mare & Martin, 2021, p. 26). Le décret du 25 octobre 2019 redéfinit l'organisation du numérique: la Direction interministérielle du numérique (DINUM) remplace la DINSIC. Elle reprend les missions de cette dernière, mais elle reçoit aussi les missions de l'ancien administrateur général des données. Le directeur de la DINUM exerce les fonctions d'administrateur général des données (circulaire du 27 avril 2021). La DINUM élabore la stratégie numérique de l'Etat ; elle doit contribuer à la transformation numérique des politiques publiques, à promouvoir la dématérialisation des formalités administratives. La DINUM est organisée en trois départements : Infrastructures et services opérés (ISO), Etalab, Performance des services numériques (PSN), une direction de programme Tech.gouv, qui pilote le programme de transformation numérique du service public. Dans chaque ministère commence à exister une direction du numérique. C'est désormais le ministre en charge de la transformation et de la fonction publiques qui dispose de cette direction.

Voir le décret n° [2022-842](#) du 1^{er} juin 2022, modifié par le décret n° [2022-1016](#) du 20 juillet 2022, art. 4 :« *I.- Le ministre de la transformation et de la fonction publiques a autorité sur :*

a) La direction interministérielle du numérique ;

b) La direction interministérielle de la transformation publique ;

c) Le service à compétence nationale dénommé "centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines".

II.- Conjointement avec le Premier ministre, il a autorité sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique et sur la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'Etat ». On note le lien très fort établi entre transformation numérique et administration.

Cette évolution importante fait dire à certains que l'on se trouve désormais face à un Etat-plateforme.

Il existe des sites dédiés accueillant ces données et les mettant à disposition du public ; ainsi le site [data.gouv.fr](#) précise-t-il que « *La plateforme "data.gouv.fr" permet aux services publics de publier des données publiques et à la société civile de les enrichir, modifier, interpréter en vue de coproduire des informations d'intérêt général* ». Il ne s'agit donc pas seulement pour les institutions en charge d'un service public de publier des données ; l'objectif est véritablement d'amener les utilisateurs à les connaître, à les exploiter et à créer de la valeur ajoutée grâce à elles. Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 18 décembre 2013 a réaffirmé le principe de la gratuité pour la réutilisation des données publiques (déjà prévu par le décret n° [2011-577](#) du 26 mai 2011 *relatif à la réutilisation des informations publiques détenues par l'Etat et ses établissements publics administratifs* ; la redevance ne peut donc qu'être très exceptionnelle ; voir rapport Trojette sur l'ouverture des données publiques, novembre 2013).

Une ouverture massive des données publiques a bien eu lieu (elle est pilotée par la mission Etalab), mais elle s'est accompagnée **d'interrogations sur la possibilité d'une réutilisation**, qui semblent quelque peu levées aujourd'hui (D. Bourcier et P. Defilippi, « La double face de l'Opendata », *LPA* 10 octobre 2013, n° 203, p. 6). La loi n° [2015-1779](#) du 28 décembre 2015 modifie la loi du 17 juillet 1978 *portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal* :

elle consacre un **véritable droit de réutilisation des informations publiques**. Il est désormais prévu que les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus ; lorsque ces informations sont mises à disposition sous forme électronique, elles le sont de manière aisément réutilisable.

La mission Etalab administre le portail interministériel unique data.gouv.fr.

Les objectifs poursuivis par cette mise à disposition d'un maximum d'informations sont de renforcer la confiance des citoyens dans l'action publique, de permettre une co-production de services ou de documents, en renforçant l'innovation sociale, d'améliorer le fonctionnement administratif puisque l'administration peut aussi utiliser ces données, d'améliorer l'efficacité de l'action publique en identifiant de nouveaux processus de travail, de contribuer à la croissance et de permettre à la France d'assurer son rayonnement en Europe et dans le monde. Il s'agit de mettre à disposition des données stratégiques, mais aussi d'accompagner des réutilisations innovantes, notamment concernant les données de société, de santé, d'éducation et à fort potentiel d'innovation économique et sociale. Les pouvoirs publics considèrent que « *l'ouverture des données publiques est un outil majeur au service de la transformation du service public, pour en améliorer la qualité et en permettre l'évaluation par tous ses usagers* » (voir la feuille de route du gouvernement sur ce point, disponible sur le site [Etalab](https://etalab.gouv.fr)). Au 10 octobre 2015, plus de 80.000 ressources étaient ainsi accessibles, plus de 20.000 jeux de données.

La **loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique** modifie encore une fois le code des relations entre le public et l'administration pour élargir l'ouverture de l'accès aux données publiques. Une disposition est intéressante à mentionner, car le phénomène tend à se développer : la loi précise que « *une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé* » ; il est en effet utile de savoir que certaines décisions administratives ne sont pas le fruit de réflexions d'un service ou d'un agent, mais sont le pur produit d'un algorithme, donc d'une intelligence artificielle... L'article 14 de la loi précise que « *La mise à disposition des données de référence en vue de faciliter leur réutilisation constitue une mission de service public relevant de l'Etat* », ce qui souligne l'importance qu'ont voulu lui donner les pouvoirs publics. Il est également indiqué (art. 21) que les décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit dans le respect de la vie privée des personnes concernées. La Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission d'accès aux documents administratifs peuvent désormais se réunir dans un collège unique, sur l'initiative conjointe de leurs présidents, lorsqu'un sujet d'intérêt commun le justifie (art. 26), ce qui paraît légitime au regard des sujets que traitent ces deux autorités. La création d'un Commissariat à la souveraineté numérique est envisagée (art. 29 ; un rapport a été établi en 2020 sur sa mise en place, mais il n'a toujours pas été créé). L'ouverture des données est également prévue dans le monde de la recherche (art. 30 de la loi). Enfin, le texte organise le devenir des données après le décès de la personne concernée. Ainsi, toute personne peut définir des directives relatives à la conservation, à l'effacement et à la communication de ses données à caractère personnel après son décès. Ces directives sont générales ou particulières et les premières peuvent être enregistrées auprès d'un tiers de confiance agréé par la CNIL. Le décret n° [2017-330](#) du 14 mars 2017 traite des droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique.

Reste que cette volonté de transparence se heurte à un obstacle : **comment exploiter cette masse de données ?** La transparence ne va-t-elle pas tuer la transparence ? Les usagers d'un service public, les citoyens, vont-ils pouvoir comprendre et utiliser ces données, se les approprier ? Il faut souligner que la loi pour une République numérique a prévu des dispositions particulières pour l'accès des personnes les plus vulnérables et des personnes handicapées aux sites internet publics. L'open data amènera peut-être une forme de démocratie plus directe et un contrôle plus immédiat des citoyens, mais il faudra aussi que ces derniers apprennent à les utiliser.

§2. Nouvelles technologies et participation des administrés

L'OCDE a publié en 2002 un *Manuel sur les citoyens partenaires*, dans lequel elle s'interrogeait sur **la manière dont les TIC (Technologies de l'information et de la communication) pouvaient être utiles pour une**

consultation et une participation actives. Les TIC sont certes, pour les pouvoirs publics, un outil pour informer, mais ce peut être aussi un outil pour consulter et pour faire participer. Le Manuel listait ainsi les boîtes aux lettres électroniques, les listes de distribution par courriel, les forums de discussion, les forums de discussion en ligne, les enquêtes.

Les consultations en ligne sont très utilisées dans certains pays (on pense au Canada, et surtout au Québec). Certaines villes françaises commencent à pratiquer cette formule, mais surtout pour consulter dans le domaine des usages du numérique. La loi précitée pour une République numérique a encouragé les collectivités territoriales à insérer, au sein des schémas directeurs territoriaux d'aménagement numérique, une stratégie de développement des usages et services numériques. « *Cette stratégie vise à favoriser l'équilibre de l'offre de services numériques sur le territoire ainsi que la mise en place de ressources mutualisées, publiques et privées, y compris en matière de médiation numérique* » (art. L. 1425-2 du CGCT). De manière beaucoup plus profonde, une consultation a été organisée à l'occasion du débat sur la proposition de loi n° 2512 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie ; le site de l'Assemblée nationale a alors été ouvert aux contributions des citoyens. Plus de 6.000 contributions ont été recueillies. Allant plus loin, la France a mis en place un site parlement-et-citoyens.fr, qui doit **permettre aux citoyens de contribuer à l'élaboration de la loi**. Une boîte à idées législatives est disponible à la une du site. De même, et la démarche paraît logique, le projet de loi pour une République numérique avait fait l'objet d'une consultation ouverte ; les participants ont pu émettre un avis sur les articles du texte et proposer des modifications (JCP-A 2015, act. 809).

Le principe de participation du public à certaines décisions est en revanche largement posé dans les textes (c'est ainsi que les citoyens ont été consultés par voie électronique sur le nom de leur future région après la réforme territoriale de 2015) ; le domaine le plus avancé est sans doute celui de **l'environnement** ; la [Charte de l'environnement](#) pose en effet ce principe en son article 7 : « *Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Ce principe a été traduit dans la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement et l'ordonnance du 5 août 2013 ; des informations sont mises à disposition par voie électronique, d'une part, et d'autre part, une expérimentation était menée pour permettre au public de faire connaître ses observations par voie électronique sur certains projets de décrets et d'arrêtés ministériels, une synthèse étant rédigée par une personnalité indépendante.

D'après les sondages, les citoyens sont très nombreux à attendre des consultations plus fréquentes ; 89 % (selon TNS-Sofres) souhaiteraient pouvoir disposer de tous les projets de lois en ligne pour faire connaître leur opinion.

Des enquêtes en ligne sont parfois lancées par telle ou telle collectivité ; ainsi le Département de la Gironde a-t-il lancé une enquête en ligne sur le bien-être citoyen en Gironde ... L'enquête publique est un moyen juridique connu ; mais ce procédé ne recueille pas toujours les résultats escomptés. Les enquêtes en ligne semblent avoir davantage le vent en poupe. De très nombreux usagers attendent d'être consultés sur la qualité ou l'efficacité de leurs services publics dans les villes, par exemple.

D'autres pratiques se développent :

- les budgets participatifs : il s'agit d'un processus de démocratie participative dans lequel des citoyens peuvent affecter une partie du budget de leur collectivité territoriale, généralement à des projets d'investissement.

Exemple

On peut donner l'exemple de la ville de Paris sur un site dédié : budgetparticipatif.paris.fr ;

- le *crowdsourcing*, qui serait « *une activité de participation en ligne, dans laquelle un individu ou une organisation propose à un groupe d'individus, dont le nombre, le profil et les savoirs sont variables, via un appel ouvert, la prise en charge volontaire d'une tâche. La prise en charge de cette tâche, dont la complexité et la modularité sont variables, et à propos de laquelle la foule contribue par son travail, son argent, son savoir ou son expérience, entraîne toujours un bénéfice mutuel* » (définition issue d' travaux en langue anglaise et reprise par Léo Vanier, « Le crowdsourcing des services publics », in *La transformation numérique du service public : une nouvelle crise*, précité, p. 136) ;

- le *crowdfunding* ou financement participatif

On notera également la pratique du rescrit administratif, défini par le Conseil d'Etat comme « *une prise de position formelle de l'administration, qui lui est opposable, sur l'application d'une norme à une situation de fait décrite loyalement dans la demande présentée par une personne et qui ne requiert aucune décision administrative ultérieure* » (« Les études du Conseil d'État – Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets », *La documentation française, Études et documents du Conseil d'État*, 2014).