

SYNTHESE

Il existe plusieurs acceptions de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) : au-delà des 503 mesures validées dans le cadre de ses instances de pilotage entre 2007 et 2012, les frontières de l'exercice se révèlent floues, d'autres réformes réalisées concomitamment ayant été plus ou moins clairement associées à la RGPP. La mission s'est donc efforcée d'appréhender celle-ci sous ces différents périmètres.

1 - La RGPP est une démarche nouvelle dont l'ambition initiale a été compromise par la méthode retenue

La RGPP a été novatrice par sa volonté de s'interroger sur la pertinence des politiques publiques : elle reposait à l'origine sur le questionnement des finalités mêmes de ces politiques, de leur efficacité, de leur financement et de leur évolution possible.

La méthode se caractérise principalement par un portage politique fort, un processus de décision rapide, reposant sur un comité restreint autour du secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre, et sur un suivi centralisé, assuré par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). La préparation des mesures a été confiée à des équipes d'audit mixtes (inspections générales et consultants) qui ont travaillé dans des délais très contraints.

Cette méthode s'est révélée inconciliable avec l'ambition initiale de révision des politiques publiques :

- l'approche limitée à l'Etat ne permettait pas la révision des politiques partagées avec les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale ;
- l'absence de concertation interne et externe rendait difficiles les réformes de fond ;
- l'exercice s'est focalisé sur la recherche d'économies rapides ;
- le rythme n'était compatible ni avec une association des acteurs et des usagers, ni avec une préparation suffisante des réformes envisagées.

La méthode a également été perçue comme imposée aux administrations, insuffisamment associées à l'élaboration des mesures. Le recours massif à des consultants, parfois peu au fait des réalités du secteur public, a été mal compris.

La RGPP a souffert en outre de défauts qui ont nui à sa crédibilité :

- l'accumulation de réformes de nature et de portée très inégales a parfois rendu leur mise en œuvre plus complexe et en a affaibli le sens ;
- la communication s'est révélée à la fois lénifiante et trop technique ;
- la gestion des ressources humaines n'a pas été à la hauteur de l'enjeu. Les outils mis en place n'ont pas permis d'éviter l'aggravation des désajustements entre missions et effectifs ; les moyens mobilisés pour accompagner les restructurations ont été limités, à l'exception de quelques grosses opérations ; les retours catégoriels, au demeurant financés sans augmentation des enveloppes antérieures, n'ont pas été utilisés comme un levier d'accompagnement des réformes.

Au final, la RGPP a été mal vécue par de nombreux agents de l'Etat.

Rapport

2 - La RGPP a réalisé un ensemble de réformes d'une grande ampleur dont l'impact financier est réel mais difficile à évaluer

La RGPP n'a pratiquement pas conduit à réduire les missions de l'Etat. Leur nombre s'est même accru pendant la période concernée.

Une grande partie de l'effort a porté sur des restructurations et des rationalisations de services et de processus. Les réorganisations réalisées dans les services de l'Etat ont été d'une ampleur sans précédent.

Le nombre de directions d'administration centrale a été sensiblement réduit. Une profonde refonte des services territoriaux, en projet depuis vingt ans, a été menée à bien, entraînant la suppression de centaines de structures : réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), réforme de la carte judiciaire, création des agences régionales de santé (ARS), constitution du réseau unifié de la direction générale des finances publiques (DGFIP), création des bases de défense...

Des opérateurs ont été réorganisés ou regroupés. Toutefois, malgré la généralisation des contrats d'objectif et de performance, l'amélioration du pilotage des opérateurs reste un enjeu.

Les fonctions support ont été au cœur de la recherche d'efficience, avec notamment des projets structurants : Chorus pour les fonctions budgétaires et comptables, l'Opérateur national de paye, mais aussi la nouvelle politique immobilière ou la création du service des achats de l'Etat. Néanmoins, les suppressions d'effectifs réalisées en anticipation de gains de productivité que ces réformes complexes tardent à concrétiser, en rendent aujourd'hui encore la mise en œuvre difficile.

Enfin, à partir de la fin de l'année 2009, la DGME a conduit des actions intéressantes de simplification, avec des approches innovantes de la relation entre l'Etat et les usagers (« événements de vie », baromètre de satisfaction...). Si l'impact de ces modernisations est considéré comme positif par les entreprises, il est plus complexe à mesurer sur les autres usagers.

Sur le plan budgétaire, le sixième rapport du CMPP a affiché un objectif d'économies de 15 Mds€ sur la période 2009-2013, dont 12,3 Mds€ à échéance de fin 2012. Selon la direction du budget, le montant des économies réalisées à cette échéance devrait finalement être de 11,9 Mds€. Par ailleurs, les suppressions d'emplois réalisées dans les services de l'Etat sur 2009-2012 correspondent à 5,4 % des effectifs dont 3 % rattachables aux mesures RGPP.

3 - Fondée sur quelques grands principes, la rénovation de l'action publique doit associer tous les acteurs

Aujourd'hui, il n'est plus possible de fonder la recherche d'économies sur le seul champ de l'Etat. Il importe aussi de sortir d'une conception de « réforme-événement ». Il apparaît nécessaire d'élargir le périmètre de la réforme à l'ensemble de l'action publique et d'inscrire la rénovation de celle-ci dans un processus d'adaptation continue. Cette démarche doit en outre respecter des principes de concertation, de responsabilisation, d'équité et de transparence.

La contrainte budgétaire et les enjeux d'adaptation des politiques publiques obligent sans doute à mener de front deux exercices, distincts mais interdépendants, d'une part, la recherche d'économies afin d'assurer le respect de la trajectoire budgétaire, d'autre part, une rénovation de l'action publique à moyen terme et ce, sans que l'une ne nuise à l'autre. La recherche d'un équilibre entre les deux exercices est délicate.

Rapport

Mener seul le premier risquerait de produire des résultats décevants, dépendant fortement des flux de départs en retraite des fonctionnaires, et de susciter de fortes contestations. En toute hypothèse, il importe qu'un exercice de stricte réduction des dépenses ne se fasse pas sous le terme de « réforme de l'Etat ».

Au contraire, l'exercice de rénovation de l'action publique, dont la revue des politiques est un pilier, est certes complexe mais offre des perspectives positives : cherchant à améliorer l'efficacité et la lisibilité des politiques publiques, dans leur conception comme dans leur mise en œuvre, il apparaît aussi comme une condition de maîtrise durable des dépenses publiques.

4 - Propositions de méthode pour la rénovation de l'action publique

Dans le contexte actuel, la mission suggère en premier lieu d'achever les mesures RGPP en cours, sauf exception. En particulier, dans les secteurs fortement restructurés pendant la RGPP, une période de stabilisation des organisations est nécessaire.

La mission propose ensuite trois orientations :

- au sein de l'administration de l'Etat, donner la parole aux agents afin de recueillir leurs propositions permettant d'alléger des tâches inutilement lourdes ou d'éliminer des incohérences dans le fonctionnement des services ;
- au-delà du périmètre de l'Etat, lancer une revue des politiques impliquant tous les acteurs (collectivités territoriales, organismes de protection sociale...), en commençant par les plus concernées par la décentralisation ;
- faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire, afin de se donner les moyens d'accompagner les futures réformes.

Ces orientations nécessitent le maintien d'un pilotage interministériel fort, tout en redonnant aux ministres la pleine responsabilité des réformes dont ils seront porteurs.

Le dispositif proposé reposerait sur :

- un comité interministériel de rénovation de l'action publique (CIRAP) présidé par le Premier ministre, où seraient prises les décisions les plus importantes, cadrées et lancées les revues de politiques et assuré le suivi des décisions arrêtées ;
- un renforcement de la coordination interministérielle auprès du secrétariat général du Gouvernement ;
- une capacité de suivi technique de l'avancement des travaux assurée par une direction de la modernisation à vocation interministérielle.

Afin d'articuler cette démarche avec la trajectoire des finances publiques, la mission suggère en outre de renforcer le suivi budgétaire par la création d'un comité interministériel *ad hoc*, en complément de la procédure budgétaire habituelle.

Enfin, la mission recommande de veiller à associer le Parlement et les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les agents publics, ainsi que les usagers du service public.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA RGPP EST UNE DÉMARCHE NOUVELLE DONT L'AMBITION INITIALE A ETE COMPROMISE PAR LA METHODE RETENUE	4
1.1. La RGPP s'inscrit dans la continuité des politiques de réforme de l'Etat.....	4
1.2. ...mais elle se singularise par la volonté de s'interroger sur la pertinence des missions de l'Etat et par un processus de décision rapide	5
1.2.1. <i>Une volonté de s'interroger sur la pertinence des missions de l'Etat et des dépenses publiques.....</i>	<i>5</i>
1.2.2. <i>Un exercice déployé dans l'ensemble des services de l'Etat</i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>Un portage politique fort au plus haut niveau de l'Etat.....</i>	<i>8</i>
1.2.4. <i>Un pilotage directif qui s'appuie sur un suivi centralisé et systématique.....</i>	<i>9</i>
1.3. Les choix retenus en termes de gouvernance et de méthode se sont révélés inconciliables avec l'ambition de revue des politiques publiques.....	10
1.4. La conception de réforme a négligé les compétences internes et la concertation.....	13
1.4.1. <i>Une démarche perçue comme imposée de l'extérieur et non concertée</i>	<i>13</i>
1.4.2. <i>Une démarche verticale et cloisonnée.....</i>	<i>14</i>
1.4.3. <i>Une démarche en vase clos.....</i>	<i>15</i>
1.4.4. <i>Une démarche conduite à un rythme trop rapide</i>	<i>16</i>
1.4.5. <i>Une communication inadaptée.....</i>	<i>17</i>
1.5. La gestion des ressources humaines n'a pas été à la hauteur des enjeux.....	17
1.5.1. <i>Mise en place en temps utile, la « boîte à outils » de la RGPP n'a pas bénéficié de moyens financiers suffisants.....</i>	<i>18</i>
1.5.2. <i>Ces outils d'accompagnement n'ont pas permis d'éviter une détérioration de l'ajustement entre missions et effectifs.....</i>	<i>19</i>
1.5.3. <i>Les politiques de fusion des corps et de retour catégoriels n'ont pas permis de surmonter les obstacles à la mobilité.....</i>	<i>21</i>
1.5.4. <i>L'accompagnement a été jugé globalement insuffisant.....</i>	<i>21</i>
1.6. Une démarche mal vécue par de nombreux agents de l'Etat.....	23
2. LA RGPP RÉALISE UN ENSEMBLE DE RÉFORMES D'UNE TRES GRANDE AMPLEUR DONT L'IMPACT FINANCIER EST REEL MAIS DIFFICILE À ÉVALUER	24
2.1. La RGPP n'a pas abouti à un allègement des missions de l'Etat.....	24
2.1.1. <i>Le nombre de missions de l'Etat n'a pas cessé de croître.....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>Peu de missions ont été supprimées.....</i>	<i>25</i>
2.1.3. <i>L'effort d'allègement s'est exercé surtout à travers des « revues de processus »</i>	<i>25</i>
2.2. Le programme des réorganisations et de rationalisations est d'une très grande ampleur	26
2.2.1. <i>Pendant la période de la RGPP, le paysage organisationnel de l'Etat a significativement changé.....</i>	<i>27</i>
2.2.2. <i>Des efforts importants sont consacrés à la recherche d'efficience</i>	<i>31</i>

2.3. Les actions de simplification et de dématérialisation à destination des usagers sont souvent bien perçues.....	35
2.3.1. <i>Une dynamique de modernisation prometteuse</i>	35
2.3.2. <i>Des réalisations plutôt bien perçues mais inégalement connues</i>	37
2.3.3. <i>La prise en compte des usagers mérite d'être affinée</i>	38
2.4. Les économies : résultantes de la somme des actions menées ou cible budgétaire ?	38
2.4.1. <i>L'objectif de 15 Mds€ d'économies apparaît dès 2008</i>	39
2.4.2. <i>L'exigence de suivi des économies mesure par mesure a été difficile à satisfaire</i>	39
2.4.3. <i>Economies brutes ou économies nettes : un débat en trompe l'œil</i>	40
2.5. L'impact budgétaire de la RGPP est réel sans atteindre l'objectif de 15 Mds€	40
2.5.1. <i>Des économies dont une part importante restait à concrétiser au moment du CMPP 6</i>	40
2.5.2. <i>Hors titre 2, les gains attendus à échéance de fin 2012 ont été récemment révisés à la baisse de 4 %</i>	42
2.6. Une répartition de l'effort entre ministères différente selon que l'on raisonne en crédits ou en emplois.....	43
2.6.1. <i>Répartition de l'effort en crédits hors titre 2</i>	43
2.6.2. <i>Répartition de l'effort en emplois</i>	47
2.6.3. <i>Illustration des déperditions dans le processus d'économie budgétaire</i>	49
3. FONDÉE LES PRINCIPES D'EQUITE ET DE TRANSPARENCE, LA RENOVATION DE L'ACTION PUBLIQUE DOIT ASSOCIER TOUS LES ACTEURS SUR UNE VISION STRATEGIQUE	50
3.1. Expliciter le cadre de la rénovation de l'action publique	50
3.1.1. <i>L'Etat a connu cinq années de RGPP</i>	50
3.1.2. <i>La France est soumise à une contrainte budgétaire particulièrement forte</i>	51
3.2. Elargir le périmètre de la réforme à l'ensemble de l'action publique et repenser les politiques publiques dans la durée	53
3.2.1. <i>Travailler par politique publique en associant l'ensemble des acteurs</i>	53
3.2.2. <i>Inscrire dans la durée et dans un processus d'adaptation continue la rénovation de l'action publique</i>	54
3.3. Poser les principes qui sous-tendent la rénovation de l'action publique.....	54
3.3.1. <i>Equité</i>	55
3.3.2. <i>Transparence</i>	55
3.3.3. <i>Concertation</i>	55
3.3.4. <i>Confiance et responsabilisation</i>	56
4. PROPOSITIONS DE METHODE POUR UNE NOUVELLE POLITIQUE DE RENOVATION DE L'ACTION PUBLIQUE	56
4.1. Stabiliser les réformes engagées	57
4.1.1. <i>Dans les secteurs fortement restructurés pendant la RGPP, une période de stabilisation des organisations est nécessaire</i>	57
4.1.2. <i>Lever l'incertitude sur les mesures en cours qui doivent être menées à leur terme</i>	58
4.2. Mobiliser la capacité de proposition des agents	58
4.3. Entrer dans un processus cyclique de revue des politiques publiques.....	60
4.3.1. <i>Cartographier les politiques publiques et programmer leur examen en plusieurs vagues</i>	60
4.3.2. <i>Conduire la réflexion stratégique sur les politiques publiques</i>	61

4.4. Faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier de fond prioritaire.....	63
4.4.1. <i>Alléger la gestion statutaire</i>	63
4.4.2. <i>Développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences</i>	64
4.4.3. <i>Favoriser la mobilité</i>	64
4.4.4. <i>Se donner les moyens d'accompagner les réformes</i>	64
4.5. Créer un nouveau mode de pilotage interministériel.....	65
4.5.1. <i>Affirmer une impulsion et un pilotage politique sous l'autorité directe du Premier ministre</i>	65
4.5.2. <i>Définir l'articulation entre rénovation de l'action publique et trajectoire pluriannuelle des finances publiques</i>	66
4.5.3. <i>Conforter la coordination interministérielle au plan technique auprès du SGG</i>	66
4.5.4. <i>Rendre les ministères pleinement responsables</i>	67
4.5.5. <i>Maintenir une direction de la modernisation à vocation interministérielle</i>	68
4.6. Adopter une méthode plus transparente de nature à conforter l'adhésion aux réformes.....	69
4.6.1. <i>Associer le Parlement à la démarche de rénovation de l'action publique</i>	69
4.6.2. <i>Veiller à la qualité du dialogue social</i>	70
4.6.3. <i>Associer les usagers et les partenaires aux réflexions pour donner sens à la démarche</i>	70
4.6.4. <i>Faire de la communication un outil d'appropriation de la réforme</i>	71
CONCLUSION	72

INTRODUCTION

Par lettre en date du 6 juillet 2012 (cf. annexe 1), le Premier ministre a chargé les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration de procéder à un bilan de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de définir les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat. Le bilan doit examiner à la fois le fond et la forme de la RGPP ; les propositions attendues ne portent que sur la méthode à retenir pour l'avenir.

Compte tenu des délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pas cherché à établir un bilan mesure par mesure. Elle s'est attachée plutôt à brosser un tableau d'ensemble permettant d'établir des corrélations entre des choix de méthode et les résultats obtenus et à en tirer des enseignements pour les années à venir.

Outre la lecture de la documentation existante, la mission a mené une série d'entretiens (cf. annexe 2). Dans le même temps, elle a adressé des questionnaires aux secrétaires généraux des ministères, aux préfets de région - en leur demandant d'associer les préfets de département et les directeurs régionaux à leur réponse -, aux corps d'inspection et de contrôle ainsi qu'aux organisations syndicales siégeant au Conseil de la fonction publique de l'Etat.

Après avoir pris connaissance des réponses aux questionnaires, la mission s'est rendue dans deux régions et deux départements afin d'échanger avec le préfet de région et les directeurs régionaux, d'une part, avec le préfet de département et les responsables départementaux (directeurs ou responsables d'unités territoriales) d'autre part. Dans les quatre sites (Lyon, Châlons-en-Champagne, Chaumont et Evreux), la qualité des discussions lui a permis d'affiner sa perception du bilan et le contenu de ses propositions.

La mission tient à remercier l'ensemble des personnes qui ont contribué, malgré la période estivale, à éclairer ses travaux, qu'il s'agisse des secrétaires généraux et des correspondants de modernisation, des préfets et chefs de services déconcentrés, des membres des corps d'inspection et de contrôle, des représentants des organisations syndicales, des représentants des associations d'élus et des acteurs économiques ou encore des personnalités qualifiées avec lesquelles elle a pu s'entretenir.

Au terme de ses travaux la mission dégage les enseignements suivants.

La RGPP a été une démarche nouvelle mais dont l'ambition initiale a été compromise par la méthode employée (1). Sans permettre un allègement des missions, elle a conduit à des réalisations indéniables et à des économies réelles quoique difficiles à chiffrer (2).

La rénovation de l'action publique doit aujourd'hui être reprise à partir de principes clairs en associant l'ensemble des acteurs autour d'une vision stratégique (3).

Le nouveau programme de travail doit s'articuler autour d'une stabilisation des réformes engagées et d'une rénovation de l'action publique s'appuyant fortement sur la gestion des ressources humaines et sur un processus cyclique de revue des politiques publiques (4).

PREAMBULE METHODOLOGIQUE

La RGPP : de quoi parle-t-on ?

Un bilan d'ensemble de la RGPP suppose que les contours de l'exercice soient précisés.

La mission a pu retenir à cet égard deux approches :

- **Une approche stricte** consiste à ne rattacher à la RGPP que les mesures ayant fait l'objet d'une décision en Conseil de modernisation des politiques publiques¹ (CMPP) et d'une fiche « mandat » élaborée et suivie en tant que telle par la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME), soit un ensemble de 503 mesures² couvrant tous les ministères et incluant la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RéATE - cf. annexe 3). La RéATE se rattache en effet à la démarche de la RGPP même si elle a été conduite selon des modalités différentes. Sur ces 503 mesures, 311 sont encore en cours, soit 63 %.

Cette approche, qui a le mérite de la clarté et d'une certaine unité en termes de gouvernance, présente toutefois deux limites : d'une part, elle ne correspond pas aux représentations qu'ont de la RGPP les agents publics et leurs organisations syndicales ; d'autre part, elle laisse de côté les projets qui ont été conduits en dehors de cette procédure. Si la mission s'est référée aux fiches mandat dans son questionnement des secrétaires généraux des ministères, elle a donc aussi tenu compte d'une acception plus large.

- **Une définition large** de la RGPP englobe l'ensemble des efforts de réforme de l'Etat sur la période 2007-2012. Certains projets ont respecté le formalisme méthodologique de la RGPP cependant que d'autres ont connu un cheminement différent ; d'autres encore ont pu être envisagés sans être finalement retenus.

La RGPP a agrégé et labellisé des réformes qui se trouvaient déjà en cours de préparation ou de mise en œuvre dans les ministères, résultant du processus d'adaptation normal de leurs administrations, ou des nombreux audits de modernisation³ lancés antérieurement, ou encore de grands projets de réforme longuement mûris. Tel est le cas de la fusion des administrations des impôts et de la comptabilité publique, de la fusion des inspections du travail, de la réforme de la carte judiciaire ou de l'allègement des formalités administratives pour les entreprises et les collectivités territoriales - toutes mesures qui étaient initialement extérieures à la démarche de la RGPP et qui lui ont été ensuite rattachées. Il en va de même de certains grands chantiers transverses comme l'Opérateur national de paye (ONP) ou la réforme de la politique immobilière et de la politique des achats de l'Etat, déjà engagés au moment où débute la RGPP et intégrés dans son périmètre.

A l'inverse, des mesures importantes de réforme de l'Etat n'ont pas reçu le label RGPP, alors qu'elles sont emblématiques de la rationalisation de l'administration et de ses difficultés : tel est le cas du déploiement du nouveau logiciel budgétaire et comptable Chorus⁴ (à l'exception des plateformes de services qui figurent parmi les mesures RGPP), de la fusion des services de renseignements, ou encore de celle - longtemps débattue - de l'ANPE et des ASSEDIC aboutissant à la création de Pôle Emploi.

¹ Au cours de l'un des six CMPP réunis entre décembre 2007 et mars 2011.

² 530 mesures au total, dont 27 mesures « miroir », c'est-à-dire portées en commun par plusieurs ministères. Dans ce cas, la mesure est présentée de façon détaillée sous son rattachement au ministère chef de file mais elle figure également, sans chiffre, dans le champ du ou des autres ministères porteurs.

³ 170 audits de modernisation lancés en sept vagues, de 2005 à 2007, couvrant 150 milliards de dépenses.

⁴ Chorus figure néanmoins dans un document du CMPP, à la demande du ministère des finances, pour que soit valorisé l'important travail réalisé sur ce projet de grande ampleur.

Rapport

Le périmètre des mesures RGPP résulte finalement de choix pragmatiques en fonction des sujets mais aussi du choix des ministères d'utiliser le label RGPP ou de s'en démarquer pour faire aboutir leurs projets.

Ainsi le ministère de l'éducation nationale a mené entre 2007 et 2011 un travail de réorganisation des échelons académiques, volontairement dissocié de la RGPP pour pouvoir en maîtriser le rythme sur un temps relativement long. De même, la réforme sur l'autonomie des universités a été menée en dehors de la RGPP. Le ministère des affaires étrangères a rédigé son Livre Blanc en parallèle de l'audit RGPP et le ministère de la défense a distingué ses réformes militaires, issues de son propre Livre Blanc et portées par la loi de programmation militaire 2009/2014, de mesures portant sur les fonctions support, conduites simultanément dans le cadre de la RGPP. Le ministère de la santé a souhaité centrer sa contribution au titre de la RGPP sur la création des agences régionales de santé (ARS).

Il convient enfin de signaler, dans ce paysage flou, l'émergence d'actions « post RGPP » qui s'inspirent de celle-ci mais qu'elle ne revendique pas en tant que telles, comme certaines démarches d'optimisation de processus.

La RGPP a donc joué un rôle de catalyseur, soit en faisant aboutir des projets déjà mûrs, soit en suscitant d'autres initiatives de la part des ministères cherchant à conserver la maîtrise de leurs réformes, soit en acclimatant certaines méthodes de gestion (méthodes participatives et opérationnelles d'analyse des processus de l'action publique, en particulier).

Ce faisant, l'hétérogénéité des mesures RGPP est grande, entre celles qui ont profondément réorganisé les services territoriaux de l'Etat, sa gestion budgétaire et comptable ou son administration fiscale, par exemple, et celles qui relèvent plutôt de la recherche continue de gains de productivité.

La mission a constaté en conséquence qu'il n'existait pas une RGPP unique, mais plusieurs « vécus » de la RGPP, selon les ministères voire selon les services, et a cherché à appréhender l'ensemble de l'expérience, avec ses frontières imprécises.

1. LA RGPP EST UNE DÉMARCHE NOUVELLE DONT L'AMBITION INITIALE A ÉTÉ COMPROMISE PAR LA MÉTHODE RETENUE

Si la RGPP s'inscrit dans une longue série d'initiatives visant à réformer l'Etat (1.1), la RGPP se singularise par son ambition et par sa méthode (1.2) ; cette dernière, sur laquelle repose l'efficacité même du processus de décision, a toutefois compromis la réalisation du projet initial centré sur une revue des politiques publiques (1.3.). Le défaut de dialogue et de concertation autour d'une démarche perçue comme brutale explique en outre l'image dégradée de cette réforme (1.4) qui, par ailleurs, n'a pas suscité une modernisation de la gestion des ressources humaines de l'Etat à la hauteur des enjeux (1.5.). Aussi la RGPP a-t-elle été mal vécue par de nombreux agents (1.6).

1.1. La RGPP s'inscrit dans la continuité des politiques de réforme de l'Etat...

La RGPP succède à une longue série d'initiatives politiques visant à réformer l'Etat (cf. annexe 4) scandées par différents textes et rapports (rapports Belin/Gisserot de 1986, de Closets de 1988, circulaire sur le renouveau du service public du 23 février 1989 – qui avait engendré près de 700 projets de services –, rapport Sériveix-Fraisse « l'Etat dans tous ses projets »...). Dans un autre ordre, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a renforcé la déconcentration sous l'autorité du préfet, selon le principe de subsidiarité, en affirmant le rôle de l'échelon régional comme échelon d'animation en matière économique et sociale.

La France ne fait pas exception à un mouvement plus large d'interrogation sur les missions et modes de fonctionnement de l'Etat, qui traverse l'ensemble des pays de l'OCDE depuis le début des années 1990 (cf. annexe 5).

Une analyse des circulaires⁵ traitant de la réforme de l'Etat, de 1995 à 2005, montre la permanence des mêmes thèmes et objectifs : analyse des missions et des services rendus à l'utilisateur, rationalisation de l'organisation des services, déconcentration, simplifications administratives, mutualisations, usage des nouvelles technologies. A cet égard, la création des directions départementales interministérielles en 2010 est l'aboutissement d'un lent processus qui commence dès 1991 avec la gestion commune de la politique de l'eau⁶.

Les « stratégies ministérielles de réformes »⁷ engagées entre 2003 et 2005 ont succédé aux « programmes pluriannuels de modernisation » lancés en 1998⁸ et ont été suivies des « audits de modernisation »⁹.

⁵ De la circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics jusqu'à la circulaire du 28 juillet 2005 relative à la mise en œuvre des propositions de réformes départementales de l'Etat.

⁶ La circulaire du 15 juillet 1991 a créé une mission interministérielle de l'eau dans 15 départements, expérience généralisée à tout le territoire par une circulaire du 22 janvier 1993. Cette formule souple de coordination entre services compétents sur une même matière a été utilisée aussi dans d'autres domaines, en particulier la sécurité alimentaire (les missions interministérielles de sécurité sanitaire des aliments ont réuni services vétérinaires, DDCCRF et DDASS).

⁷ Circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003.

⁸ Circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998.

⁹ Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2005.

Rapport

Si toutes ces instructions partagent la même préoccupation de rationalisation et de qualité de service, la dernière génération des audits de modernisation se caractérise cependant par une approche plus originale de l'action publique à partir de segments d'activités concrets, mis à plat et analysés dans leur fonctionnement et leurs effets¹⁰.

La problématique de modernisation de la gestion des ressources humaines, quant à elle, était déjà fortement présente dans la circulaire dite Rocard du 23 février 1989¹¹ précitée comme, une dizaine d'années plus tard, dans les circulaires dites Jospin¹² ou Raffarin¹³.

Rappelons enfin que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, entrée en application début 2006, a modifié la procédure budgétaire et le circuit de la dépense publique tout en enracinant la notion de performance et de pilotage par les objectifs.

Par rapport à l'ensemble de ces démarches, la RGPP, annoncée par une communication en Conseil des ministres le 20 juin 2007 et lancée le 10 juillet suivant par le Premier ministre, reprend les thèmes habituels en réaffirmant notamment la nécessité d'une « *refonte de notre organisation et de nos méthodes de travail à tous les niveaux* ». Mais elle prend acte de l'échec des programmes de réformes précédents sur trois points : la « *montée inexorable des dépenses publiques* » et « *l'empilement des politiques publiques* » exercées dans le cadre d'un « *mille-feuille administratif* ». Dès lors, la RGPP entend résoudre ces difficultés par une approche nouvelle.

1.2. ...mais elle se singularise par la volonté de s'interroger sur la pertinence des missions de l'Etat et par un processus de décision rapide

1.2.1. Une volonté de s'interroger sur la pertinence des missions de l'Etat et des dépenses publiques

Le discours du Premier ministre du 10 juillet 2007 engageant la RGPP affirme une ambition forte visant prioritairement à s'interroger sur la pertinence des actions de l'Etat et des dépenses publiques, y compris les dépenses d'intervention, au regard de leur raison d'être, de leurs fins et de leurs résultats.

Extraits du discours du Premier ministre du 10 juillet 2007 lors du lancement de la RGPP :

« *Toute notre politique est tendue vers un triple objectif : plus de croissance, plus d'emplois, plus de cohésion sociale. Au cœur de ce triple défi, il y a l'Etat et ses administrations.* »

« *(...) une modernisation que le gouvernement veut sans précédent. (...) parce que l'Etat, qui est la vitrine de la République, doit se montrer exemplaire. Exemplaire dans son organisation, exemplaire dans sa gestion, exemplaire dans sa motivation.* »

« *Pour la première fois, nous allons dépasser la logique des moyens et nous interroger sur les fins de toute action publique.* »

¹⁰ Par exemple : l'organisation de l'information administrative dans les services du Premier ministre, la collecte de la taxe d'apprentissage, la maintenance des aéronefs de la sécurité civile, les décharges statutaires des enseignants du second degré, le contrôle des installations classées soumises à déclaration.

¹¹ Il s'agissait déjà de promouvoir une politique de relations du travail renouvelée, comportant une gestion plus dynamique des personnels, une gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et carrières, une plus grande mobilité, ainsi qu'un développement de la formation et du dialogue social.

¹² La circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 préconise l'amélioration de la gestion des ressources humaines, comportant le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences, la déconcentration de la gestion, et le développement de la formation.

¹³ La circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 réaffirme la nécessité de nouveaux modes de gestion des ressources humaines, autour de quatre axes : la déconcentration, la réduction du nombre de corps, la reconnaissance du mérite, et la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Rapport

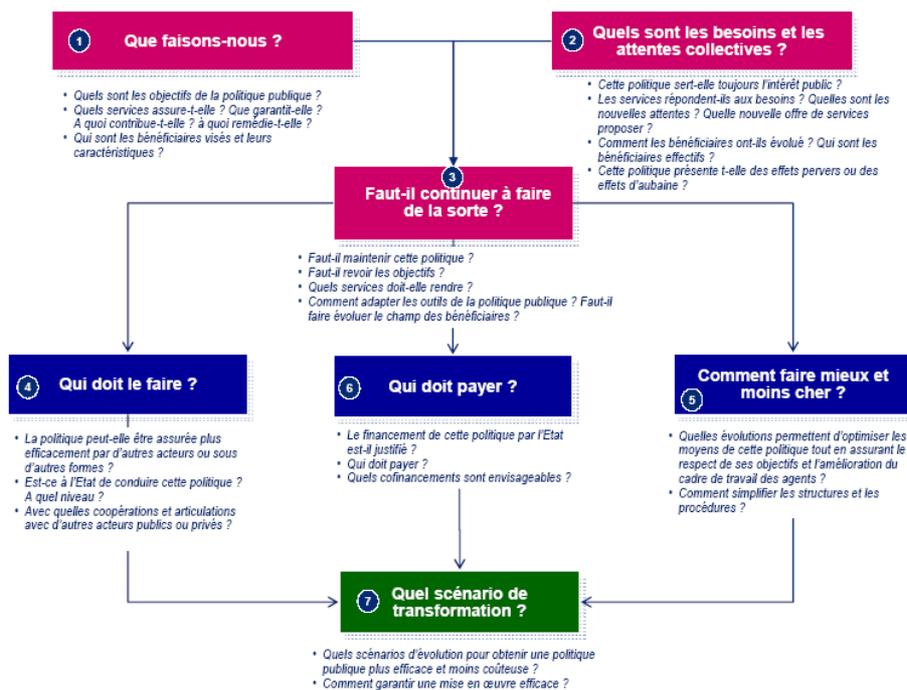
« Il ne s'agit plus de se focaliser sur la question des seuls moyens et des seules structures. Il ne s'agit plus de créer une dépense à chaque fois qu'on veut répondre à un besoin collectif. Il ne s'agit plus seulement de recueillir des bonnes pratiques locales pour les étendre ailleurs. Il ne s'agit plus de partir de la structure pour penser la mission. »

Cet exercice, qui s'inspire des expériences suédoises, britanniques et canadiennes conduites depuis plusieurs années dans ce domaine (cf. annexe 5), englobe et dépasse la promotion d'une administration plus innovante dans ses modes d'intervention, de communication et de gestion, d'une administration au langage et aux procédures plus simples, d'une administration rendant plus de comptes. Elle dépasse également les questions d'optimisation des structures, qui ne devront être « examinées qu'après que la raison d'être de chacune des politiques publiques aura été elle-même analysée », comme le souligne le guide méthodologique de la RGPP.

Cette approche est à l'époque bien reçue des fonctionnaires qui aspirent de longue date à une revue de leurs missions et de leur adéquation avec les moyens disponibles.

A cette fin, une grille d'analyse des politiques publiques est mise en place, partant des objectifs et des bénéficiaires des politiques, sur la base de sept questions clés qui sont toujours d'actualité.

Graphique n°1 : les sept questions clés de la RGPP



Source : Forum de la Performance – Novembre 2011

Cet exercice doit aussi permettre de remplir l'objectif affiché du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, puisque la RGPP s'inscrit dès l'origine, et c'est là aussi une nouveauté, dans une perspective de redressement des finances publiques.

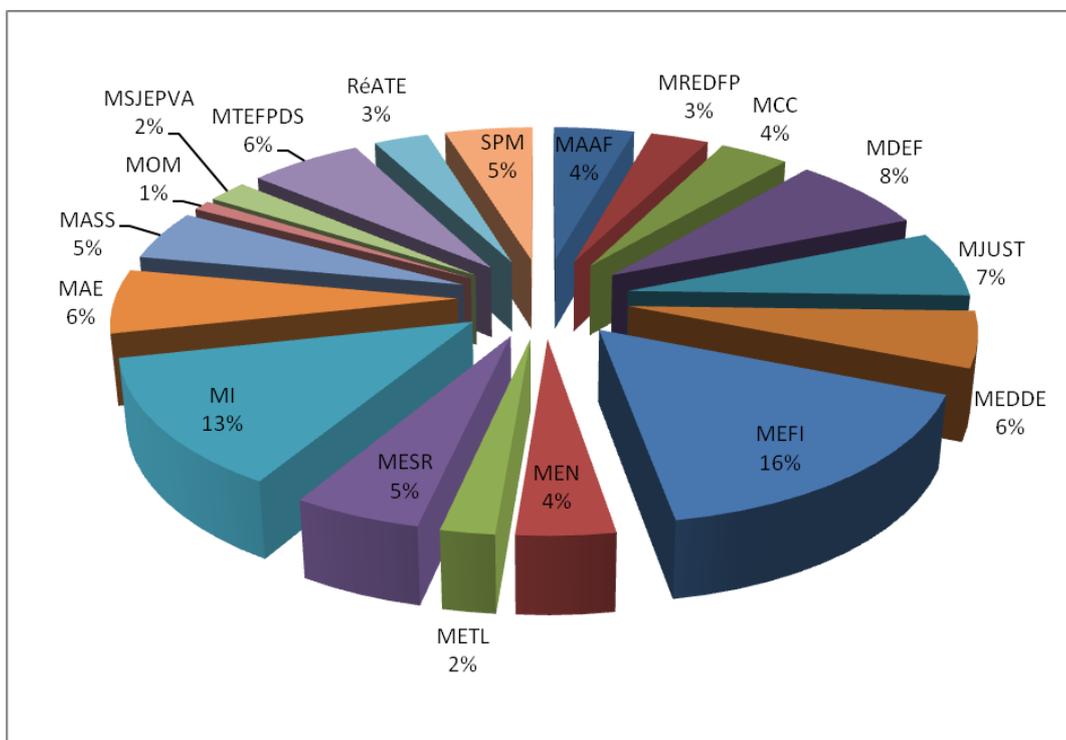
Simultanément, la modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'Etat est réaffirmée comme un axe fort de la réforme, sous l'angle de la simplification de l'architecture statutaire, de l'adaptation des compétences et des profils des agents publics, de la professionnalisation et de la personnalisation de la gestion des carrières.

1.2.2. Un exercice déployé dans l'ensemble des services de l'Etat

La RGPP entend faire contribuer la totalité des services de l'Etat à l'effort collectif de rationalisation des interventions et des dépenses. Elle présente donc un périmètre large, même s'il ne couvre pas l'ensemble du champ de l'action publique : 503 mesures font l'objet d'une fiche mandat. Elles concernent tous les ministères et incluent la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Aucune démarche n'a revêtu une telle ampleur par le passé.

Le graphique suivant présente la répartition ministérielle de ces mesures : répartition indicative puisque le nombre de mesures – qui va de cinq pour l'Outre-mer à 82 pour le ministère de l'économie et des finances – ne renseigne pas sur l'ampleur et la portée réelles des efforts réalisés.

Graphique n° 2 : répartition par ministère des mesures faisant l'objet d'un mandat RGPP



Source : mission, d'après les fiches mandat fournies par la DGME et vérifiées par les ministères. Mesures reclassées suivant l'architecture gouvernementale actuelle. Dénomination des ministères explicitée dans la liste des sigles et acronymes.

Ces mesures sont hétérogènes, dans leur nature (de la bonne gestion des ressources publiques ou d'économies sur le fonctionnement courant à la restructuration profonde de certains services) comme dans leurs effets (qu'il s'agisse des effectifs concernés, de l'incidence budgétaire ou des conséquences pour les usagers). Un échantillon de quelques intitulés des fiches mandat du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur en témoigne.

Rapport

Illustration de la diversité des mesures RGPP à travers un échantillon de fiches mandat du ministère de l'économie et des finances et du ministère de l'intérieur :

Au ministère de l'économie et des finances :

- permettre le transfert du siège social d'une entreprise en une seule démarche ;
- dématérialiser la procédure de recensement ;
- poursuivre la réorganisation des structures et l'adaptation du périmètre des missions des douanes ;
- dématérialiser les échanges avec le secteur public local ;
- encadrer et maîtriser les dépenses fiscales et les niches sociales ;
- créer une direction unique en charge du développement des entreprises.

Au ministère de l'intérieur :

- recentrer les forces mobiles sur les missions prioritaires et en réduire le format ;
- mettre en place la police d'agglomération parisienne ;
- faciliter et sécuriser la délivrance des certificats d'immatriculation pour les citoyens ;
- simplifier la transmission des listes électorales communales en préfectures.

La diversité des sujets, sectoriels ou transversaux, ainsi que la multiplicité des actions engagées – d'autant que la RGPP s'est élargie au fil des labellisations de projets ministériels lancés par ailleurs – confèrent un aspect particulièrement visible à la démarche.

Ce côté « attrape-tout » de la RGPP finira toutefois par jouer à son détriment, en affaiblissant la singularité du projet initial, en gommant les priorités et en brouillant son image ; il laisse aussi penser, à tort, que la RGPP est à l'origine de toutes les décisions d'économies budgétaires ou de suppressions d'emplois.

1.2.3. Un portage politique fort au plus haut niveau de l'Etat...

Si la RGPP est un nouveau projet, elle est aussi un nouveau processus de décision, qui vise à surmonter les éventuelles résistances et à avancer rapidement.

Aussi bénéficie-t-elle d'un fort portage politique, au plus haut niveau de l'Etat.

La chaîne décisionnelle est particulièrement courte, fondée sur :

♦ des équipes d'audit mixtes :

27 équipes d'audit sont à l'œuvre pendant la première phase de la RGPP (dite RGPP 1, de 2007 à mi-2009). Placées sous la direction de chefs de mission choisis *intuitu personae*, elles sont composées de consultants¹⁴ issus de cabinets privés et de membres des inspections générales ministérielles ou interministérielles. Le travail d'audit ainsi réalisé, sous la responsabilité d'une personne – et non pas d'une institution – ayant autorité sur son équipe, suit un format normé en termes de méthode, de questionnement et de présentation, et s'inscrit dans des délais brefs¹⁵ (de deux à trois mois). Souvent dépourvus d'échanges avec le ministère concerné, les travaux des équipes d'audit conduisent à un ensemble de conclusions (des scénarios de redéploiement de certaines politiques ou de restructuration de dispositifs, assortis des gains budgétaires associés) qui ne forment pas un rapport à proprement parler mais font l'objet d'une présentation synthétique, sous forme de diaporama. Ces conclusions sont considérées comme confidentielles, connues du seul chef de la mission d'audit et de l'instance informelle qui les instruit et les filtre : le pré-comité de suivi (pré-CDS), dans lequel les ministères ne sont pas représentés. Ces conclusions font parallèlement l'objet d'échanges bilatéraux entre les conseillers du Président de la République et du Premier ministre et le cabinet ministériel concerné ;

¹⁴ La place des consultants est variable selon les équipes. Certaines délèguent une partie des enquêtes et collectes de données, d'autres les associent à chaque phase de la réflexion ; quelques missions n'ont pas eu recours aux consultants. Ceux-ci sont issus de divers cabinets tels que Deloitte, Cap Gemini, BCG, Accenture, Ernst and Young, McKinsey, Bearing Point, IDRH, entre autres.

¹⁵ Les premiers audits sont lancés en juillet 2007 et les premiers comités de suivi se tiennent en octobre 2007.

◆ **le Comité de suivi (CDS)¹⁶ :**

Placé sous l'autorité du Secrétaire général de la Présidence de la République et du directeur de cabinet du Premier ministre, le Comité de suivi, auquel participent les ministres concernés, est chargé de préparer les décisions du CMPP ;

◆ **le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) :**

Il s'agit de l'instance formelle de décision de la RGPP, présidée par le Président de la République. Six CMPP se réuniront entre décembre 2007 et décembre 2011, parfois sous la forme d'une réunion spécifique, parfois à l'occasion d'un Conseil des ministres.

Ce dessaisissement des administrations dans la préparation des décisions, du moins pendant la RGPP 1, dénote une défiance vis-à-vis de la capacité de changement des ministères.

Une évolution apparaît toutefois, à partir du milieu de l'année 2009, dans le cadre de la RGPP 2 qui accorde une plus grande place aux ministères dans la genèse des propositions, celles-ci étant ensuite expertisées et validées par les équipes d'audit. Dans le même temps, la direction générale de la modernisation de l'Etat développe son rôle d'appui méthodologique auprès des ministères (cf. infra). Ce mode de travail se rapproche alors d'un fonctionnement institutionnel classique ; il est de fait vécu de manière plus positive et permet un travail plus fin d'analyse des processus administratifs et d'amélioration des services rendus aux usagers.

En résumé, la méthode RGPP est une mécanique très intégrée qui se caractérise par un cheminement rapide des dossiers, une instance solennelle (le CMPP) de formalisation des décisions, des arbitrages directs par la présidence de la République et le cabinet du Premier ministre, et une mise en œuvre immédiate selon un calendrier suivi de près. C'est là que réside l'efficacité de la démarche.

Ce dispositif aboutit toutefois à une médiocre transparence dans le choix de mesures retenues ou abandonnées. Aujourd'hui encore, la mission a pu constater la dispersion des travaux d'audit, dont les secrétariats généraux ministériels ne disposent pas toujours. La difficulté à relier leurs préconisations avec les mesures effectivement mises en œuvre s'ajoute au risque d'une perte de mémoire des investigations et réflexions conduites durant cette période.

1.2.4. Un pilotage directif qui s'appuie sur un suivi centralisé et systématique

La méthode de la RGPP tire les enseignements des précédentes expériences de réforme de l'Etat, auxquelles avait manqué un dispositif de suivi ferme et formalisé. La RGPP dispose au contraire, avec la direction générale de la modernisation de l'Etat¹⁷, d'une direction à vocation interministérielle chargée de l'accompagnement des ministères dans la conduite de leurs actions de modernisation et surtout du suivi de chaque mesure.

La DGME contribue ainsi à la préparation des comités de suivi et des CMPP, tant au stade de l'élaboration des réformes qu'à celui du suivi de l'avancement des mesures annoncées, en s'appuyant pour cela sur les secrétaires généraux des ministères et sur leurs chargés de modernisation. Son suivi centralisé et systématique (suivi des fiches-mandat, réunions des équipes d'appui...) a contribué à imprimer un rythme de réforme soutenu tout au long de la RGPP.

¹⁶ Ce comité comprend le ministre du budget, le secrétaire d'Etat à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, le(s) ministre(s) concerné(s) par le thème étudié, ainsi que les rapporteurs du budget à l'Assemblée Nationale et au Sénat et deux personnalités qualifiées.

¹⁷ La DGME est issue de la direction de la réforme budgétaire créée pour mettre en œuvre la LOLF et agrège l'Agence pour le développement de l'administration électronique, la Délégation aux usagers et aux simplifications administratives, ainsi que la Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat. En mai 2012, elle était composée en parts à peu près égales de fonctionnaires et de contractuels.

Rapport

La DGME exerce par ailleurs un rôle d'appui à la modernisation, qui se développe surtout au cours de la RGPP 2, matérialisé notamment par l'élaboration d'outils de recueil de l'opinion des usagers et par la mise en place d'un droit de tirage sur des missions de consultants au profit des ministères, en fonction de leurs besoins. Son concours à ce titre a été apprécié par ceux-ci comme par certains services déconcentrés.

Le rôle et le positionnement de la DGME ont néanmoins suscité un certain nombre de critiques :

- son rattachement au ministre en charge du budget et des comptes publics durant toute la période de mise en œuvre de la RGPP¹⁸ a accentué la coloration budgétaire de la démarche ;
- l'intensité des réunions de suivi, combinée au système de feux tricolores jugé par les services trop sommaire et infantilisant pour caractériser l'état d'avancement de réformes parfois complexes, a été mal vécue par l'encadrement des ministères ;
- sa faible connaissance de l'administration et des politiques publiques, surtout dans les premiers temps de la RGPP, a affecté sa capacité de dialogue et d'appui auprès des ministères.

Au demeurant, le suivi centralisé mis en place n'a pas suffi à garantir une information fiable et cohérente sur l'état d'avancement de la RGPP, comme la mission a pu le constater. En effet, les fiches-mandats¹⁹ tenues pour chaque mesure, quoique structurées, apparaissent lacunaires : les gains en ETP ne sont renseignés que dans moins du tiers des fiches, les gains budgétaires ne sont évoqués que dans 7 % d'entre elles et 11 % ne comportent aucun indicateur de suivi. Surtout, les trois-quarts des fiches dotées d'indicateurs ne fixent aucune cible. Des modifications survenues dans le libellé ou dans la numérotation des mesures au fil du temps (55 cas d'utilisation d'un même numéro pour deux mesures différentes ont été relevés par la mission) ont en outre rendu le suivi de ces mesures peu lisible, particulièrement à l'issue de la RGPP 2. La base de données « Sésame », renseignée de manière partagée par la DGME, les ministères et la direction du budget, n'empêche pas la persistance d'informations incomplètes sur la situation et surtout sur les effets des mesures RGPP.

1.3. Les choix retenus en termes de gouvernance et de méthode se sont révélés inconciliables avec l'ambition de revue des politiques publiques

La RGPP échoue dans sa dimension de revue des politiques publiques dès le milieu de l'année 2008. Pourtant, nombre d'audits, durant la première phase de la RGPP, ont porté de manière approfondie sur les politiques publiques, sur leurs objectifs et résultats, sur leur reconfiguration possible (tel est le cas des premiers audits relatifs à la politique familiale ou à la politique de santé et d'assurance maladie). Ces travaux ont bénéficié d'une capacité exceptionnelle des équipes d'audit à mobiliser dans un temps très court les informations et expertises de l'ensemble des administrations concernées. Mais les propositions qui en sont issues n'ont pas débouché en termes de décision.

Plusieurs raisons tenant au périmètre, à la gouvernance, à la temporalité et à la méthode de travail, peuvent expliquer cela :

¹⁸ Ce qui n'est plus le cas depuis mai 2012, la DGME ayant été rattachée, comme la DGAFP, au ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique.

¹⁹ Les fiches mandat sont constituées de sept rubriques : présentation de la réforme ; bénéfices attendus ; points spécifiques ; indicateurs de suivi et leurs cibles ; conditions de réussite ; structure de l'équipe porteuse ; calendrier de mise en œuvre.

Rapport

- ◆ L'ambition de revue des politiques de la RGPP n'était pas cohérente avec son périmètre qui ne permettait pas de réunir, pour chaque politique, **l'ensemble des acteurs** concernés.

Or la plupart des politiques publiques sont aujourd'hui partagées, avec les collectivités territoriales et/ou les grands organismes sociaux, qu'il s'agisse de l'accueil de la petite enfance ou de la prise en charge des personnes âgées, des missions de l'éducation, de la sécurité et de la prévention de la délinquance, ou encore des politiques de développement de l'emploi et d'insertion professionnelle, pour ne citer que quelques sujets. Et leur mise en œuvre repose souvent sur des opérateurs extérieurs à l'administration de l'Etat.

Cette lacune de la RGPP est manifeste si on dresse la comparaison avec la réforme de l'Etat en Finlande, conduite sous l'impulsion d'une commission nationale rassemblant tous les acteurs de la vie des institutions publiques : collectivités, syndicats, usagers, etc.

Il faut également regretter que l'on ne se soit pas interrogé sur les frontières mêmes d'une politique publique : par exemple, les régimes de retraite complémentaire ou les organismes d'assurance maladie complémentaire contribuent-ils à mettre en œuvre une politique publique et quelles sont les interférences entre leur action et celle de l'État ? Comment positionner le revenu de solidarité active et l'allocation de solidarité spécifique par rapport aux régimes d'indemnisation du chômage dans la politique de protection en matière de chômage ?

- ◆ Le choix consistant à s'appuyer sur des **audits confidentiels**, examinés en comité restreint, n'était pas non plus approprié à la préparation de réformes de fond.

Une réforme portant sur les politiques publiques suppose en effet que son intérêt, c'est-à-dire la perspective de ses bénéfices futurs, puisse être compris des partenaires sociaux et de l'opinion publique. Cela passe non seulement par une concertation mais aussi par un débat public sur la raison d'être et la finalité de l'action publique (par exemple sur le niveau de protection voulu dans le domaine du travail, de la santé ou de la vieillesse, sur l'accompagnement des jeunes générations, etc.).

- ◆ Son **mode de gouvernance plaçait en première ligne la Présidence de la République** alors que l'éventuelle redéfinition des objectifs, des prestations et des bénéficiaires d'une politique sont des démarches risquées exigeant plusieurs niveaux de négociation ;
- ◆ Sa **focalisation sur la seule obtention d'économies** alors que dans certains cas des redéploiements de dépenses auraient pu être envisagés, a également affaibli les possibilités de révision des politiques publiques. Ceci est d'autant plus regrettable que des redéploiements peuvent permettre d'améliorer l'équité et l'efficacité d'une politique et favoriser la maîtrise de ses dépenses à moyen terme ;
- ◆ De manière pratique, le **défaut d'articulation des nombreux chantiers ouverts** a aussi été préjudiciable à l'aboutissement d'une revue de politiques.

Ainsi le manque de coordination entre les missions RGPP dans le domaine des transports et celui de la politique familiale a conduit début 2008 à la polémique relative à l'éventuelle suppression de la carte Famille de la SNCF²⁰. Le renoncement à cette mesure a constitué un tournant dans le déroulement de la RGPP, en hypothéquant les décisions relatives aux politiques d'intervention. La RGPP Santé a connu des interférences similaires avec la mission Larcher²¹ sur l'hôpital et le rapport Ritter²² de janvier 2008 sur la création des agences régionales de santé.

²⁰ Cette mesure proposée par la mission RGPP Transports, dont l'enjeu représentait moins de 0,1 % des dépenses de la politique familiale, a suscité une forte opposition. Elle a non seulement été retirée et a bloqué la révision d'ensemble de la politique familiale.

²¹ Rapport au Président de la République de la commission de concertation sur les missions de l'hôpital présidée par Gérard Larcher, avril 2008.

Rapport

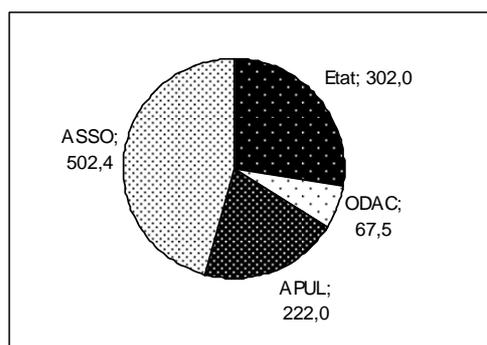
- ◆ Enfin, **le rythme de la RGPP et son horizon temporel**, marqué par la volonté d'obtenir très rapidement des résultats, étaient difficilement compatibles non seulement avec l'exercice de concertation et de négociation des réformes de politiques mais aussi avec la préparation méthodologique requise par l'évaluation de la performance - exercice pour lequel les outils restent à compléter et parfaire. Le choix d'indicateurs a souffert d'une certaine impatience : pour l'Education nationale par exemple, c'est souvent le suivi de cohortes qui a du sens. Dans un autre domaine, l'audit RGPP mené sur l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, visant, dans les délais les plus brefs, à hiérarchiser ses interventions en fonction de leur performance, a buté sur la nécessité d'affiner les outils d'évaluation²³.

Finale­ment, ce qui faisait l'ambition et la singularité du projet initial de la RGPP - à savoir la revue des politiques et des dépenses publiques, l'interrogation sur la pertinence des missions de l'Etat - a été compromis par les facteurs mêmes qui devaient garantir l'efficacité du processus de décision et la rapidité de mise en œuvre.

La RGPP s'est en conséquence assez vite concentrée sur la recherche d'économies dans le fonctionnement des seules administrations de l'Etat et de certains de ses opérateurs, plus marginalement dans certaines de leurs interventions, soit un champ d'application représentant moins du tiers de l'ensemble des dépenses publiques (cf. graphique ci-dessous) et ayant contribué en 2007 pour moins d'un quart à la croissance globale de ces dépenses.

Graphique n° 3

Répartition de la dépense publique (Mds€, 2010)



Source : rapport sur les dépenses publiques, annexé au projet de loi de finances 2012

ODAC : Organismes divers d'administration centrale. APUL : Administrations publiques locales. ASSO : Administrations de sécurité sociale. Il s'agit de dépenses consolidées, après neutralisation des transferts entre institutions.

On soulignera cependant que les dépenses d'intervention et les prestations sociales ont pu être questionnées par d'autres voies. Certaines propositions issues des premiers audits ont ainsi été reprises ultérieurement avec d'autres vecteurs (l'encadrement par le PLF 2009 de la demi-part supplémentaire pour une personne seule dans le calcul de l'impôt sur le revenu par exemple ou le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance dans la convention Etat-CNAF pour 2009-2012 ; le ralentissement de la progression de l'ONDAM à 2,5 %, pour n'évoquer que le champ social).

²² Rapport sur la création des ARS au ministre de la santé, de la jeunesse et des sports par Philippe Ritter, préfet honoraire, janvier 2008.

²³ Aspect que n'abordait pas le « guide de la RGPP opérateurs » conçu par l'IGF, avec l'appui de l'IGAS et du CEGEFI, qui a par ailleurs été utile pour le cadrage méthodologique des investigations.

1.4. La conception de réforme a négligé les compétences internes et la concertation

1.4.1. Une démarche perçue comme imposée de l'extérieur et non concertée

Si l'on note des inflexions de méthode entre la RGPP 1 et la RGPP 2, les premiers temps de la démarche RGPP ont marqué l'ensemble de l'exercice. On note aussi une diversité des expériences de réforme selon les ministères, les équipes d'audit et le degré de maturité des projets.

1.4.1.1. La place importante donnée aux consultants dans la conception des réformes, a été vécue comme un signe de défiance vis-à-vis de l'administration

La contribution des consultants apparaît inégale et critiquée.

Pour beaucoup, le recours massif aux consultants, particulièrement au cours de la RGPP1, pour la définition des réformes à engager, traduit une défiance injustifiée à l'égard de la fonction publique. Ils n'ont apporté, au stade du diagnostic initial, qu'une valeur ajoutée souvent limitée, en raison de leur méconnaissance fréquente des réalités de l'administration et des enjeux de ses interventions.

La DGME indique un coût direct de prestation de conseil de la RGPP de l'ordre de 21 M€ par an en moyenne. Ce chiffre ne représente toutefois qu'une partie du budget « consultants » de la DGME. Sous des rubriques diverses qui ont évolué au fil du temps (cf. annexe 6) en fonction de la nature des réformes accompagnées, le tableau montre en effet un ressaut important de l'ensemble des dépenses en 2007/2008 pour amorcer ensuite sur trois ans une baisse stabilisée autour de 46 M€ en moyenne avant de retrouver un niveau antérieur à la RGPP. Le poste « conseil » recouvre en majorité des contrats relatifs au conseil en management au sens large. Dans le poste « projets », une part importante est réservée aux sociétés de services et d'ingénierie informatiques et aux éditeurs de logiciels pour la mise en place de l'administration électronique. Par ailleurs, ce chiffrage ne recouvre pas les dépenses faites dans les ministères qui ont eux-mêmes recouru à des consultants pour mener à bien leurs projets de réforme.

Tableau n°1

Dépenses « consultants » pour la modernisation de l'Etat (en M€)

Consultants (Prog. 221)	2006 (exéc.)	2007 (exéc.)	2008 (exéc.)	2009 (exéc.)	2010 (exéc.)	2011(exéc.)	2012 (prévision exéc.)	2013 (PLF)
<i>Administration électronique</i>	22,74	29,17						
<i>Modernisation gestion</i>	9,96	11,49						
<i>Pilotage transversal/supports</i>	3,95	4,03						
<i>Qualité et simplification</i>	1,68	3,33						
Conseil			29,16	18,43	21,23	19,40	16,35	16,04
Innovation			0,53	2,72	1,92	2,50	2,19	2,25
Projets			31,63	21,28	22,51	21,55	14,43	14,09
Actions transverses			3,83	2,49	2,40	3,59	4,53	4,05
TOTAL	38,33	48,02	65,15	44,92	48,06	47,04	37,50	36,43
Evolution n-1/n		25,28%	35,67%	-31,05%	6,99%	-2,12%	-20,28%	-2,85%

Source : Secrétariat général du MINEFI et DGME.

Les méthodes et la terminologie employées ont pu irriter. Le lien privilégié des consultants avec la DGME à laquelle ils rendaient compte directement, en dehors de la hiérarchie des équipes d'audit et des ministères concernés, et le manque de communication qui en est résulté dans certaines équipes, ont nui à un travail constructif.

Rapport

Si, selon la plupart des interlocuteurs de la mission, la participation des corps d'inspection a apporté une connaissance des enjeux et systèmes en place ainsi qu'une capacité de proposition plus réaliste, les conclusions de ces travaux ont été jugées parfois simplificatrices de réalités complexes.

Le recours à des consultants lorsqu'il s'est agi, dans la dernière phase de la RGPP, de développer une rationalisation et une simplification de certains processus administratifs, a donné lieu à moins de critiques. Ils ont notamment apporté des méthodes d'analyse participative et opérationnelle des processus (comme la méthode dite « Lean ») qui ont produit des résultats positifs du point de vue des agents dont les tâches ont été modernisées et les conditions de travail améliorées. A ce stade de la RGPP, l'acculturation des consultants avait par ailleurs progressé et la relation avec les ministères était devenue plus directe. Leur présence a même pu apparaître comme une opportunité lorsque les administrations ont manqué de ressources humaines pour conduire les changements.

1.4.1.2. Des mesures imposées sans dialogue avec les administrations et leurs agents

Le choix retenu pour la RGPP de procédures de décision rapides, pour éviter tout risque d'enlisement, s'est traduit dans de nombreux cas par une concertation insuffisante avec les services concernés, en amont des décisions. Aussi cette démarche a-t-elle été vécue par les services comme une intrusion dans leur champ de compétences. Elle a été comprise, au mieux, comme une démarche se faisant sans eux, au pire comme une démarche imaginée contre elles, *a fortiori* lorsque l'objectif de réduction d'effectifs et d'économies à court terme est devenu prééminent (cf. annexe 7).

Le dialogue social n'ayant pas eu de place en amont des décisions, il a été d'autant plus difficile ensuite au stade de la mise en œuvre des réformes. L'absence de visibilité sur le sens des réformes engagées a été vivement ressentie.

Il en est résulté incompréhension et rejet parmi les agents et, de la part des administrations, une tentative de préserver l'existant en dépit des contraintes budgétaires. L'esprit de réforme en a pâti. La méthode RGPP s'est finalement retournée contre elle, en raison des crispations suscitées. Plusieurs ministères ont ainsi refusé la labellisation RGPP pour certains de leurs projets afin de pouvoir les mener à bonne fin.

1.4.2. Une démarche verticale et cloisonnée

D'emblée, le processus de préparation des décisions a été organisé, à deux ou trois exceptions près, sur un découpage ministère par ministère (équipes d'appui, pré-CDS, CDS). Ce choix se démarquait d'une approche par politique publique - rares sont en effet les politiques publiques qui n'impliquent qu'un seul département ministériel.

Ce manque de transversalité a pu expliquer la difficulté de mise en œuvre de certaines mesures supposant une coopération interministérielle (par exemple, la réduction du nombre de transfèvements des détenus par développement des visioconférences ou la réforme du secrétariat des commissions départementales de sécurité).

Rapport

Même les chantiers transversaux lancés au début de la RGPP (modernisation de la gestion des ressources humaines, allègement des contrôles, relations avec les collectivités territoriales) n'ont pas fait l'objet d'un suivi réellement interministériel. La seule exception notable est celle de la RéATE, qui a bénéficié d'une implication des services du Premier ministre, lesquels ont su, à travers la MIRATE²⁴ notamment, associer les ministères directement concernés au pilotage de cette réorganisation globale de l'administration territoriale. Le positionnement de la tête de réseau auprès du Secrétaire général du Gouvernement a permis de mener, dans de brefs délais, un travail interministériel constructif, malgré l'ampleur du chantier, les conflits de pouvoir et les résistances rencontrées.

Le pilotage des chantiers de mutualisation interministérielle, lancés ou poursuivis à la faveur de la RGPP (politique immobilière, ONP, Chorus, achats de l'Etat) n'a pas toujours permis de bien coordonner dans le temps leur avancement avec celui des autres mesures. De nombreux interlocuteurs soulignent que les moyens qui leur ont été retirés pour répondre aux besoins induits par la création de ces nouveaux outils transversaux leur font désormais défaut alors que les gains de productivité escomptés tarent à se concrétiser.

Le manque de vision partagée en interministériel a finalement conduit à la perception d'un empilement de réformes qui se heurtent, sans que le recul nécessaire n'ait été pris et que leur évaluation n'ait été envisagée.

1.4.3. Une démarche en vase clos

L'élaboration des réformes s'est faite sans véritable association des élus et sans consultation des **usagers**.

La méthode retenue pour la RGPP a peu pris en considération l'interrogation fondamentale sur les « *besoins et les attentes collectives des populations* », au-delà des problématiques – non négligeables au demeurant – de l'accueil des usagers, de la dématérialisation et de la simplification des procédures administratives pour les particuliers et les entreprises (cf. partie 2).

S'agissant du **Parlement**, les rapporteurs des commissions des finances ont été invités, *intuitu personae*, à participer aux réunions des comités de suivi et du CMPP. Cette possibilité est toutefois restée sans effet; elle ne pouvait d'ailleurs pas s'assimiler à une réelle association du Parlement aux travaux de la RGPP. En réponse aux sollicitations parlementaires, le Gouvernement a fait savoir qu'il estimait que les orientations de cet exercice relevaient du seul pouvoir exécutif²⁵. Quant à l'information du Parlement, l'annexe aux projets de loi de règlement sur le bilan des mesures décidées en CMPP - disposition introduite dans la loi de finances pour 2010 – visait seulement à présenter les économies réalisées à travers ces mesures, sans débat sur leur pertinence.

La portée législative de certaines réformes a cependant conduit les parlementaires à aborder incidemment la RGPP. Ce fut par exemple le cas lors des travaux portant sur la loi Hôpital-Patients-Santé-Territoires du 21 juillet 2009, portant création des agences régionales de santé.

²⁴ MIRATE : mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

²⁵ Déclaration devant l'Assemblée Nationale de M. Eric Woerth, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, séance du 17 avril 2008.

Rapport

La RGPP n'a pas non plus organisé suffisamment d'échanges avec les **collectivités territoriales**, ni au stade de l'élaboration des réformes, ni au stade de leur mise en œuvre, alors que plusieurs mesures avaient pour elles des conséquences directes : décisions simultanées de restructuration territoriale de plusieurs ministères avec des impacts géographiques importants (fermeture de tribunaux, de bases militaires, de trésoreries et de centres des impôts), réorganisation territoriale d'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, évolution des missions assurées (avec l'abandon notable de l'ingénierie publique concurrentielle et le recentrage de la protection Judiciaire de la Jeunesse sur la protection des mineurs délinquants).

Les entretiens qu'a eus la mission avec les représentants des trois principales associations de collectivités territoriales (AMF, ADF, ARF) montrent que, malgré des efforts de simplification administrative (allègement en matière d'état-civil), le défaut de concertation avec les collectivités sur l'évolution des compétences de l'Etat pèse fortement sur l'appréciation, somme toute mitigée, qu'elles portent sur la RGPP. Pour l'avenir, les collectivités territoriales – surtout celles qui ne peuvent disposer d'une expertise interne – redoutent un désengagement de l'Etat dans sa fonction de conseil.

Leurs réserves tiennent aussi au positionnement et au fonctionnement peu clairs de certaines des nouvelles structures territoriales de l'Etat (comme les agences régionales de santé) et, plus généralement, au manque de déconcentration, qui rend plus difficile la construction de solutions adaptées aux situations locales, en association avec les collectivités.

Certaines réussites ont certes été soulignées par les représentants des collectivités territoriales (comme la création de la DGFIP et de son réseau). Mais ils rappellent aussi l'importance d'autres conditions susceptibles d'améliorer le travail en commun avec les services de l'Etat : la nécessité de pouvoir disposer d'une vision consolidée (absente aujourd'hui) de l'action publique sur un territoire donné ; l'utilité de systèmes d'information partagés (qui font encore défaut) dans certains domaines.

1.4.4. Une démarche conduite à un rythme trop rapide

De nombreux interlocuteurs de la mission s'accordent sur le constat du manque de temps dans la préparation et la mise en œuvre des mesures de la RGPP, tout particulièrement durant sa première phase : le calendrier très serré imposé aux équipes d'audit (sauf en de rares exceptions) ne leur permettait pas d'engager des consultations sur le contenu de leurs propositions et d'échanger sereinement avec les administrations concernées quant aux modalités de mise en œuvre. Il est vrai que la rapidité dans la réforme avait été annoncée, dès 2007, comme une condition de réussite, la recherche du *consensus* ayant fait craindre l'immobilisme.

Certaines des mesures adoptées sont ainsi apparues insuffisamment étudiées, (par exemple, le mandat relatif au développement de postes mixtes consulat - mission économique n'a jamais été validé par le ministère des affaires étrangères et la mesure a été abandonnée) ou contraires aux orientations gouvernementales prises par ailleurs (par exemple, la mesure visant à « favoriser le développement d'une nouvelle offre de logements dans les territoires les plus déficitaires, en renforçant les outils de programmation de l'urbanisation et en recentrant les aides à l'investissement locatif »).

D'autres mesures se sont révélées irréalistes, dans leur principe même ou dans l'estimation des gains, notamment en effectifs, qu'elles étaient censées produire. Mais le processus de décision au plus haut niveau de l'Etat et la mécanique rigoureuse de suivi n'autorisaient pas de remise en cause des mandats, tout au plus l'affichage répété de « feux rouges », au caractère stigmatisant.

Rapport

Par exemple, la mesure consistant à pouvoir déclarer concomitamment sur mon servicepublic.fr la perte de plusieurs titres (Passeport, permis de conduire, etc.) pour en obtenir une nouvelle délivrance en joignant des justificatifs dématérialisés s'est soldée par un simple dispositif d'aide au remplissage de formulaires en ligne car les impératifs de sécurité (nécessité de s'assurer de l'identité du demandeur, par une présentation physique devant un service par exemple) avaient été négligés. De même, la mesure consistant à réduire le nombre de transfèrements de détenus afin d'alléger les charges d'escorte assurées par la police ou la gendarmerie, en ayant massivement recours à la visioconférence, n'a jamais produit les résultats attendus ; les gains en effectifs escomptés initialement n'en ont pas moins été affichés tout au long de la RGPP, avec un calendrier inchangé, conduisant les forces de sécurité à assurer une mission dont les effectifs ont été en théorie supprimés.

Les délais de mise en œuvre ont également été souvent sous-estimés. Les gains de productivité escomptés ont conduit à entériner des suppressions d'emplois par anticipation de réformes engagées, au risque de compromettre la mise en œuvre même de certains projets de modernisation.

Cette sous-estimation des délais a été particulièrement pénalisante pour les mesures nécessitant la construction ou l'adaptation d'outils informatiques, qu'il s'agisse de systèmes d'information complets ou de logiciels « métier », dans l'administration de l'Etat ou chez ses opérateurs (par exemple, mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules).

Globalement, le calendrier fixé pour chaque mandat et une communication interne simpliste à travers les feux tricolores ont conduit à négliger les bonnes pratiques de conduite du changement et à mener des réformes à marche forcée, sans toujours disposer des ressources humaines et budgétaires²⁶ qui auraient été nécessaires pour les mettre en œuvre dans des conditions raisonnables.

Dans les grandes entreprises, la qualité de la conduite du changement est considérée comme un facteur déterminant pour la réussite d'un projet ; cette dimension a été occultée dans le cas de la RGPP.

1.4.5. Une communication inadaptée

Paradoxalement, la stratégie de communication mise en place, par son insistance excessive et uniforme sur la réussite de la démarche, a contribué au rejet de la RGPP.

Les rapports d'étape élaborés à l'occasion des six réunions du CMPP étaient censés répondre aux besoins d'information du grand public. Trop denses et trop techniques pour un tel usage, ils n'ont cependant pas permis de mettre en valeur les avancées réalisées, en particulier les chantiers améliorant la vie quotidienne des citoyens (simplification, dématérialisation des échanges avec l'utilisateur...).

S'agissant de la communication en direction des agents publics, y compris l'encadrement, le décalage entre les annonces, uniformément positives, et la réalité vécue par les fonctionnaires, a été mal ressenti. Cette communication univoque a même vraisemblablement été contre-productive en gommant les efforts et les mérites des acteurs du changement.

1.5. La gestion des ressources humaines n'a pas été à la hauteur des enjeux

La gestion des ressources humaines était un dossier capital, à double titre : en tant qu'objet de modernisation et en tant que levier de mise en œuvre des réformes de la RGPP.

²⁶ Nombre de transformations d'organisations comportent d'abord des coûts de transition avant de produire les gains d'efficacité et d'efficacités recherchés.

1.5.1. Mise en place en temps utile, la « boîte à outils » de la RGPP n'a pas bénéficié de moyens financiers suffisants

La DGAFP a mis à disposition des ministères un ensemble d'outils (« boîte à outils RH ») destiné à accompagner les réformes RGPP. Ceux-ci sont de différents ordres :

- des mesures visant à faciliter la mobilité des agents publics, afin de permettre une meilleure adéquation des missions et des moyens (cf. encadré) ; ces mesures sont préparées dès l'automne 2007 et adoptées au printemps 2008 ;
- des dispositifs issus du dialogue social, comme l'accord du 20 novembre 2009 sur la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique, qui aborde les risques psychosociaux à travers l'amélioration de leur identification, la sensibilisation des cadres et la définition d'actions de prévention ;
- des outils visant à faire évoluer les pratiques de gestion des ressources humaines (guide des bonnes pratiques GRH, tableau de bord interministériel de la performance RH, etc.).

Les principaux outils mis en place pour faciliter la mobilité des agents publics :

- la prime de restructuration de service (jusqu'à 15 000 €) et l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint (6 100 €)²⁷ ;
- l'indemnité de départ volontaire²⁸ (avec un maximum égal à deux ans de traitement brut) ;
- l'indemnité temporaire de mobilité²⁹ (versée sous un plafond de 10 000 € aux agents dont la compétence est recherchée par l'administration et qui acceptent à ce titre une mobilité fonctionnelle ou géographique) ;
- l'indemnité d'accompagnement à la mobilité dans la fonction publique de l'Etat³⁰ (elle permet, en cas de restructuration, de conserver son niveau indemnitaire antérieur) ;
- le complément indemnitaire (versé de façon dégressive sur une durée maximale de 2 ans en cas de réintégration dans le corps d'origine³¹, suite à une restructuration, d'agents ayant occupé des emplois comportant des responsabilités particulières).

L'accompagnement de la RGPP apparaît donc en première analyse adapté aux enjeux et au calendrier de la RGPP. Il connaîtra toutefois une application limitée.

En effet, ce dispositif n'a pas bénéficié des **moyens financiers nécessaires**. Pour des raisons budgétaires, les opérations réalisées dans le cadre de la RéATE n'ont pas ouvert droit à la prime de restructuration des services alors que d'autres réformes similaires (la création de la DGFIP et la refonte de son réseau territorial par exemple) ont bénéficié d'un accompagnement financier. Dans les ministères les moins bien lotis, utiliser cette prime serait revenu à préempter la quasi-totalité du retour catégoriel (cf. infra). Ainsi, dans les ministères sociaux, où environ 10 000 agents ont été touchés, seuls 200 en ont bénéficié.

On constate d'autres **inégalités de traitement** qui découlent du manque de pilotage interministériel de la mise en œuvre du dispositif d'aide à la mobilité, la qualification de l'opération ouvrant droit aux dispositifs indemnitaires comme le montant des indemnités versées restant de la seule responsabilité des ministères.

²⁷ Décret n° 2008-366 du 17 avril 2008.

²⁸ Décret n° 2008-368 du 17 avril 2008.

²⁹ Décret n° 2008-369 du 17 avril 2008.

³⁰ Décret n° 2011-513 du 10 mai 2011.

³¹ Décret du 10 mai 2011 ; cette disposition visait à accompagner la création des DDI qui a vu disparaître avec les anciennes directions départementales un grand nombre de postes de direction.

Rapport

Le bilan de la prime de restructuration laisse apparaître un montant versé en 2010 de 5,5 M€ pour le ministère de l'écologie et du développement durable et de 0,3 M€ pour le ministère de la santé et des sports. La philosophie d'utilisation est également différente : le montant moyen est de 351 € pour le premier, de 10 768 € pour le second³². L'indemnité temporaire de mobilité, qui est *a priori* un outil intéressant pour une bonne allocation des moyens aux missions, a été utilisée pour plus de 6 000³³ agents du ministère de l'écologie mais jamais pour les agents relevant des ministères sociaux.

1.5.2. Ces outils d'accompagnement n'ont pas permis d'éviter une détérioration de l'ajustement entre missions et effectifs

Les problèmes d'allocation des effectifs qui existaient dans les services déconcentrés bien avant la RGPP, ont été aggravés.

Les mesures de restructuration comme celles portées par la RGPP sont en général susceptibles de produire une inadéquation temporaire des effectifs.

Le compromis tacite dans la fonction publique consistant à ne pas imposer de mobilité géographique aux agents complique l'exercice et rend particulièrement importantes les mesures d'accompagnement susceptibles de surmonter cette difficulté. La mobilité fonctionnelle, généralement mieux acceptée, continue de se heurter à diverses difficultés : système des corps et des classifications, mécanisme des plafonds d'emplois par ministère, antagonismes entre les modalités d'application de la LOLF et l'interministérialité, écarts indemnitaires entre ministères, insuffisant investissement de l'Etat dans la construction des carrières et des filières professionnelles, tendance des services à freiner les départs en période de réduction d'effectif.

Les conditions de mise en œuvre de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux ont accru les tensions, puisque les départs ont été déterminés par la pyramide des âges et les choix personnels des agents, et ont donc été disséminés de façon aléatoire dans les services, sans lien avec la répartition des gains de productivité, la nature des missions (missions de pilotage ou de production, processus offrant des gains de productivité élevés ou faibles, etc.) ou leur évolution.

Le **dispositif d'accompagnement des réformes et de la mobilité**, conçu pour accompagner des opérations de restructuration relativement importantes et bien identifiées, n'a pas permis de faire face à quantité de désajustements locaux entre missions et effectifs. C'est une action très fine d'accompagnement de chaque cas qui aurait été nécessaire, afin de repérer les compétences, de construire des plans de qualification ou de requalification individualisé, d'orienter et de convaincre.

En conséquence, la réallocation des effectifs au bénéfice des régions les moins attractives a été médiocre, dans un contexte de recrutements en diminution et d'insuffisance des outils de répartition géographique des effectifs et des compétences³⁴.

Les déséquilibres les plus patents se situent dans les services déconcentrés, notamment entre départements mais aussi entre les échelons régional et départemental, avec des particularités tenant aux contextes locaux (services déconcentrés en Ile-de-France par exemple).

³² Source : DGAFP sur données DGFIP.

³³ Source : DGAFP sur données DGFIP.

³⁴ Cf. rapport inter inspections sur la mise en place des DDI de janvier 2011, concernant les inégalités territoriales au détriment des zones faiblement attractives p 24 et rapport inter inspection sur l'état des lieux du dialogue de gestion du point de vue des DDI de juin 2011.

Rapport

Contribution relative des échelons déconcentrés aux réductions d'effectifs

L'évolution récente des effectifs de l'Etat fait apparaître la forte contribution des échelons déconcentrés, tout particulièrement de l'échelon départemental (avec une baisse d'effectifs, pour ce dernier, supérieure à 10 % entre 2010 et 2012 - cf. tableau suivant). Il est difficile de faire la part entre les suppressions de missions, leur remontée au niveau régional ou d'autres phénomènes. Toujours est-il que, selon plusieurs interlocuteurs de la mission, le seuil critique est atteint dans un certain nombre de directions départementales.

Par exemple, dans la moitié des départements, les équipes en charge des questions de consommation, de concurrence et de répression des fraudes comptent moins de douze agents (y compris l'encadrement), effectif considéré comme un minimum en deçà duquel il est difficile d'entretenir les compétences techniques requises pour ces fonctions.

De même, dans douze départements, les directions départementales de la cohésion sociale sont dépourvues d'inspecteur Jeunesse et Sports pour procéder à l'inspection des structures d'accueil.

Tableau n°2

Évolution globale des effectifs de l'administration centrale et des échelons déconcentrés

	2010 (*)	2011 (*)	Évolution 2011/2010	2012 (**)	Évolution 2012/2011	Évolution 2012/2010 (***)
Administration centrale	11 429	11 184	- 2,1%	6 990	- 2,0%	- 4,0%
Échelon régional et interrégional	32 227	32 244	+ 0, 1%	28 516	- 1,4%	- 1,4%
Échelon départemental	30 710	28 188	- 8,2%	23 320	- 4,5%	- 13,0%

Source : enquête du SGG - Note du 23 janvier 2012 du SGG aux préfets de région

(*) MEDDTL ; MEFI (DGCCRF) ; ministère des affaires sociales ; ministère de l'agriculture

(**) MEDDTL ; MEFI (DGCCRF) ; ministère de l'agriculture

(***) En retirant les données du ministère des affaires sociales pour les années 2010 et 2011

Tableau n°3

Evolution des effectifs en direction départementale interministérielle par programme

Effectif par programme LOLF		2010	2011	Évolution 2011/2010	2012	Évolution 2012/2011	Évolution 2012/2010
DDT(M)	Programmes 217 et 295 (MEDDE/METL)	20 571	18 507	-10%	17 500	-5,4%	-14,8%**
	Programme 215 (Agriculture)	4 826	4 608	-4,5%	4 334	-5,9%	-10,2%**
DD(CS)PP	Programme 206 (Alimentation)	4 233	4 077	-3,7%	3 858	-5,4%	-8,9%
	Programme 134 (CCRF)	1 990	1 847	-7,2%	1 794	-2,6%	-9,8%
DDCS(PP)	Programme 124 (affaires sociales)	3 916	3 763	-3,5%	3 609	-4,1%	-7,9%

** Une part de la diminution des effectifs en direction départementale des territoires est directement liée à la fin de l'ingénierie concurrentielle.

Source : note du 1er juin 2012 du Secrétariat général du Gouvernement aux secrétaires généraux des ministères
Pour les dénominations des directions déconcentrées, voir la liste des sigles et acronymes.

1.5.3. Les politiques de fusion des corps et de retour catégoriels n'ont pas permis de surmonter les obstacles à la mobilité

La **politique de fusion des corps**, lancée dès 2005, reprise et accélérée par la RGPP, n'a pas suffi à développer la mobilité dans la fonction publique d'Etat.

Le travail accompli dans ce domaine est important (entre 2005 et 2011, le nombre de corps des administrations de l'État est passé de 700 à 373 et devrait être ramené à 330 corps actifs environ fin 2012). Mais il a montré ses limites car d'autres freins à la mobilité sont à l'œuvre (cf. infra). Ce processus de fusion a en outre beaucoup sollicité la DGAFP comme les ministères gestionnaires et pesé sur leur disponibilité pour d'autres dossiers structurants comme la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC).

Quant aux retours catégoriels (la RGPP s'est accompagnée de la décision de rétrocéder aux agents publics 50 % des gains en effectifs sous forme de retour catégoriel), ils n'ont pas été utilisés comme des outils d'incitation et des leviers de changement.

Dans les faits, ils présentent trois limites :

- en termes de volume : le montant des retours catégoriels versés durant la RGPP n'augmente pas par rapport aux montants versés au cours des années précédentes au titre des « mesures » catégorielles ; tout au plus peut-on dire que la RGPP a permis à la fonction publique de l'Etat « d'autofinancer » désormais ses mesures catégorielles ;
- en termes de dispersion entre les ministères : les montants des retours catégoriels, rapportés au nombre d'agents concernés des différents ministères, vont du simple au double (en écartant les valeurs extrêmes) ; sauf exception, il n'est pas possible d'affirmer que ces écarts corrigent les disparités financières existant par ailleurs entre les agents des différents ministères ;
- en termes de règles d'attribution : la distribution du retour catégoriel aux agents a été globalement déconnectée des mesures RGPP, parce qu'a prévalu l'idée que tous les agents avaient peu ou prou vocation à en bénéficier (ayant tous été « affectés par les réductions d'effectifs ») mais aussi parce que le retour catégoriel a financé des évolutions statutaires et indemnitaires dont certaines relevaient de plans lancés antérieurement à la RGPP.

1.5.4. L'accompagnement a été jugé globalement insuffisant

L'insuffisante appropriation des savoir-faire de conduite de projet, en dépit d'initiatives intéressantes comme l'Ecole de la modernisation mise en place par la DGME, a été souvent relevée. C'est incontestablement une des faiblesses de la RGPP.

La fonction de gestion de ressources humaines au sein de l'Etat, pourtant valorisée dans la présentation initiale de la RGPP, n'a pas, dans les faits, été traitée comme une fonction stratégique.

Au stade de la conception de la réforme, les enjeux de ressources humaines ont été souvent négligés. Les mesures RGPP ont été élaborées sans analyse suffisante de leur incidence RH et sans estimation du coût des mesures d'accompagnement. Leurs conséquences sur les réallocations géographiques des missions, sur les mouvements des agents, sur les formations à mettre en place, etc. n'ont été examinées qu'une fois la réforme décidée, alors que la prise en compte de ces aspects aurait permis d'infléchir les choix ou les calendriers.

Rapport

Cette approche selon laquelle « *l'intendance suivra* » n'a pas été assortie d'un dispositif de règlement rapide des difficultés. Il aura ainsi fallu plus de deux ans pour régler la question de l'indemnisation des astreintes dans les DDI, qui ne permet toujours pas à ce jour d'associer l'ensemble des cadres au tour de permanence. La continuité du service a alors tenu à la bonne volonté et à la conscience professionnelle des cadres et des agents qui ont souvent montré un engagement remarquable dans leur travail.

Au stade de la mise en œuvre, les résultats sont inégaux. Les plates-formes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines (PFRH), créées en 2010 pour développer la mobilité interministérielle en région, se sont heurtées à la réduction des postes et à la réticence des ministères à entrer dans une gestion interministérielle des RH ; elles se sont en conséquence recentrées sur une de leurs compétences, le développement de l'offre de formation interministérielle.

Les ministères se sont mobilisés à des degrés variables pour déployer des dispositifs d'accompagnement et entrer dans des démarches de GPEEC. Certains ministères ont mis en place des dispositifs intéressants. D'autres ont eu plus de difficultés avec cet exercice qui se trouve souvent réduit à une GPEEC de court terme, dictée par l'urgence des problèmes (l'absence de compétence spécialisée sur certains sites par exemple).

Quelques exemples de dispositifs ministériels d'accompagnement en ressources humaines

Certains ministères ont fortement mobilisé leurs ressources internes, en appui notamment à leur réseau déconcentré. Tel est le cas du ministère de l'agriculture :

- accompagnement personnalisé des cadres via la création du « réseau d'appui aux personnes et aux structures » dépendant du secrétaire général, faisant le trait d'union avec les services sur le terrain : conseil en évolution de carrière, préparation des mutations, appui aux structures en termes de GPEEC ;
- dispositif de « coaching » interne.

La circulaire du 12 avril 2012 relative à la gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences du secrétaire général du ministère de l'écologie met aussi en place un dispositif dense d'accompagnement des agents concernés par les réformes des structures ou des missions.

S'il est vrai que l'instabilité inhérente à une période de réforme rend plus difficile une vision prospective, celle-ci est indispensable pour réussir ces réformes³⁵.

La modernisation de la politique de gestion des ressources humaines souffrent en outre d'une **insuffisance de pilotage interministériel**.

La DGAFP n'est pas encore la « DRH groupe » dont l'Etat a besoin (cf. annexe 7). Elle met en œuvre la politique de réduction du nombre de corps, veille à la cohérence des politiques de ressources humaines ministérielles et au dialogue social, apporte un appui technique pour développer les méthodes de gestion prévisionnelle (GPRH et GPEEC), mais elle ne pilote pas véritablement les politiques de ressources humaines de l'Etat.

Des efforts ont été faits pour développer une convergence interministérielle des pratiques - comme l'illustrent les conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines organisées chaque année entre le DGAFP et les DRH des ministères en présence de la direction du budget³⁶. Mais ils demeurent en-deçà des évolutions nécessaires pour apporter à la fonction publique de l'Etat plus d'unité, de fluidité et de compétences stratégiques à moyen terme.

³⁵ Un directeur ministériel indique ainsi consacrer encore les deux tiers de la capacité de travail de sa direction à une gestion administrative de procédures statutaires et un tiers seulement à des enjeux plus prospectifs et plus stratégiques pour les métiers du ministère concerné, avec le souhait de pouvoir inverser ces proportions.

³⁶ Ce dialogue permet à chaque ministère d'exposer son schéma stratégique ainsi que sa déclinaison des orientations prioritaires définies par le ministre chargé de la fonction publique.

1.6. Une démarche mal vécue par de nombreux agents de l'Etat

Du point de vue des fonctionnaires, la méthode RGPP est apparue fondée sur un double préjugé : une réforme de l'administration ne pourrait être qu'imposée aux agents, qui seraient par principe hostiles à toute évolution ; les ministres seraient au mieux indifférents, au pire prisonniers de leur administration.

Cette défiance a été perçue comme une remise en cause des valeurs du service public et, à travers ceux qui le servent, de la place de l'Etat dans la société (cf. annexe 7).

Le vocabulaire employé, la place accordée aux consultants privés, l'idée sous-jacente que le « *train de vie de l'Etat* » serait la source des maux budgétaires, la méconnaissance des capacités d'innovation des agents, le manque de dialogue social ont contribué au rejet de la RGPP. Ce rejet risque d'avoir des effets durables.

L'absence d'objectifs clairement affichés, à l'exception des réductions d'effectifs, n'a pas permis aux cadres intermédiaires de s'approprier les réformes et d'accompagner leurs équipes dans le changement.

La RGPP a en outre rendu plus visibles les inégalités au sein de la fonction publique. Les différences de statut et de traitement, apparues plus ouvertement à la faveur des fusions de corps et de services, et l'inégal accompagnement des restructurations affectent l'ambiance de travail dans nombre de services, particulièrement aux échelons déconcentrés.

Les incohérences croissantes entre moyens disponibles et missions à assurer, qui obligent localement à des désengagements discrets par rapport aux attentes des usagers ou aux obligations prescrites par les textes, sont mal vécues. Et ce d'autant plus que les arbitrages entre les missions sauvegardées et les missions dégradées sont parfois laissés à la responsabilité des services déconcentrés en fonction des moyens disponibles (cf. annexe 8).

Ainsi, selon une enquête réalisée mi-2011 dans les services déconcentrés des ministères sociaux, la moitié des agents estimaient ne pas avoir les moyens de faire un travail de qualité (sans que l'on puisse naturellement imputer toutes ces difficultés à la RGPP). « *Rien n'insécurise plus les agents que le décalage entre les missions prescrites et ce qu'ils estiment pouvoir faire en fonction de leurs moyens et organisations* ».

Ce mal-être se cristallise notamment chez les cadres intermédiaires, dont on a négligé le rôle, alors que pèsent sur eux les exigences de résultats et de performance, parfois inconciliables avec les moyens qui leur sont alloués.

Dans la situation actuelle, le malaise persistant dans la fonction publique d'Etat et la montée en puissance des risques psychosociaux sont à relier, au-delà des situations personnelles, à la conviction d'une dégradation du service rendu - même si celle-ci est difficile à objectiver.

L'idée selon laquelle l'Etat doit évoluer parce que son environnement n'est pas figé n'est pas rejetée par les agents. Mais ils sont désormais demandeurs d'une mise en perspective et souhaitent qu'un temps de respiration permette de stabiliser les services, de corriger les erreurs et d'anticiper correctement les étapes ultérieures de la réforme de l'Etat.

2. LA RGPP RÉALISE UN ENSEMBLE DE RÉFORMES D'UNE TRÈS GRANDE AMPLEUR DONT L'IMPACT FINANCIER EST REEL MAIS DIFFICILE À ÉVALUER

Au terme de cinq années de « *mise sous tension* » des services de l'Etat, le bilan de la RGPP se présente de façon nuancée. Si l'objectif d'allègement des missions n'a pas été atteint (2.1), les réorganisations et rationalisations réalisées dans les services de l'Etat sont d'une très grande ampleur (2.2). Des actions novatrices de modernisation et de simplification ont été conduites à destination des usagers (2.3). La recherche de gains rapides sur un périmètre de dépenses réduit (2.4) a concouru aux efforts d'économies des administrations, mais pour des montants qui restent incertains (2.5).

2.1. La RGPP n'a pas abouti à un allègement des missions de l'Etat

2.1.1. Le nombre de missions de l'Etat n'a pas cessé de croître

Une bonne moitié des ministères considèrent qu'ils ont dû intégrer des missions nouvelles durant la période de la RGPP. Parfois, ils retiennent une acception large de la notion de mission, étendue à des tâches opérationnelles nouvelles relevant en fait de leurs missions permanentes, au pilotage d'une réforme (réforme de la gestion des retraites de l'Etat dans les ministères financiers...) ou à la conduite d'un projet d'envergure (mise en œuvre du grand emprunt) entrant dans leur champ de compétence.

Exemples de nouvelles « missions »

La direction générale du travail indique avoir absorbé six nouvelles missions, comme l'organisation du système de mesure d'audience syndicale dans les PME ou l'homologation des ruptures conventionnelles. Le ministère chargé de l'éducation nationale a vu ses missions renforcées s'agissant de l'accueil et de l'accompagnement éducatif des élèves handicapés. Le ministère de l'intérieur déclare pas moins de dix-sept missions nouvelles comme les tâches liées au recouvrement de la taxe sur les véhicules polluants ou le secrétariat des comités départementaux de lutte contre la fraude.

Dans le domaine du développement durable, une douzaine de missions nouvelles sont comptabilisées, résultant de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et d'obligations européennes. Les ministères économiques et financiers, quant à eux, en recensent une vingtaine parmi lesquelles, par exemple, la mise en place du statut d'auto-entrepreneur ou le contrôle des produits de construction.

Les services du Premier ministre constatent également l'apparition de plusieurs nouvelles missions, résultant de la RéATE (gestion des cadres de direction des DDI) ou du renforcement du portage interministériel de certains projets (suivi et coordination des projets informatiques de l'Etat avec la création d'une direction ad hoc en 2011, mise en place d'un « vivier » des cadres supérieurs de l'Etat).

Cette extension des interventions de l'Etat se double d'une élévation des exigences de réactivité et de qualité : rapidité de mise en œuvre opérationnelle, développement de fonctions de pilotage, d'appui ou de contrôle (suivi d'indicateurs de performance, cartographie des risques, augmentation du contentieux), renforcement de la tutelle sur les opérateurs, dont le nombre a sensiblement augmenté depuis une quinzaine d'années et dont le niveau d'expertise est parfois devenu supérieur à celui de l'administration centrale.

2.1.2. Peu de missions ont été supprimées

L'ingénierie publique concurrentielle est la seule mission notable à avoir été supprimée. D'autres mesures existent mais sont de faible portée, telles que la suppression de l'obligation du dépôt administratif des publications dans les préfetures, la fin de la commission des archives constitutionnelles de la V^{ème} République, ou encore l'ouverture à la concurrence des marchés de maîtrise d'œuvre pour la restauration des monuments historiques.

Dans certains cas, les missions signalées comme supprimées par un ministère sont en réalité transférées à un autre acteur. Encore ces cas sont-ils en nombre limité (une vingtaine de missions au total, dont moins d'une demi-douzaine de transferts hors de la sphère Etat et très peu vers la sphère privée). Ainsi, au ministère de la justice, la Protection Judiciaire de la Jeunesse s'est recentrée sur la prise en charge des mineurs délinquants, laissant aux conseils généraux la charge de tous les mineurs en danger.

Conséquence ou non de la RGPP, les ministères signalent en outre quelques autres évolutions de mission. A titre d'exemple, le ministère de l'intérieur a transféré certaines tâches vers l'administration pénitentiaire, vers les centres de gestion de la fonction publique territoriale (secrétariat des commissions de réforme et des comités médicaux) ou vers le secteur privé (concessionnaires autoroutiers pour la gestion du réseau d'appels d'urgence). Dans le domaine de l'agriculture, la mission de financement de l'hydraulique agricole est désormais assurée par les régions concernées et la gestion de l'équarrissage a été transférée aux professionnels du secteur³⁷. L'ingénierie aéroportuaire pour le compte du ministère de la défense a été transférée à ce dernier, quittant le champ du ministère chargé du développement durable. Le ministère chargé de l'économie a remis sa mission relative à la jauge des navires à la direction des affaires maritimes³⁸ et les autorisations de concentration à l'Autorité de la concurrence³⁹.

Ce bilan assez maigre témoigne de la difficulté à élaguer les missions de l'Etat – exercice que pourtant tous les ministères appellent de leurs vœux.

2.1.3. L'effort d'allègement s'est exercé surtout à travers des « revues de processus »

L'effort d'optimisation des actions de l'Etat s'est exercé davantage à travers des « revues de processus » visant à supprimer des tâches devenues inutiles ou redondantes, à simplifier des procédures, à externaliser des tâches ou encore à dématérialiser et automatiser certaines procédures. Cet exercice fait d'ailleurs partie intégrante des réformes de l'Etat dans les pays de l'OCDE.

Les revues de processus ont parfois fait apparaître que les analyses et propositions des services déconcentrés étaient plus fructueuses que celles des administrations centrales, plus réticentes à admettre la faible utilité d'un processus ou la nécessité de l'alléger.

Exemples de revues de processus

S'agissant des politiques du travail et de l'emploi, quatorze processus métiers ont été analysés par des missions d'audit spécifiques (gestion du paiement du chômage partiel, traitement des dossiers FSE, procédures liées à l'emploi des travailleurs handicapés, etc.).

Dans la même logique, le ministère de la culture et de la communication a travaillé sur les procédures de demande et d'allocation de subventions. La direction générale des douanes a inauguré des télé-procédures pour le dédouanement et pour les produits soumis à accises, afin de redéployer des agents vers des tâches à plus forte valeur ajoutée et d'accélérer ses contrôles vis-à-vis des entreprises.

³⁷ A l'exception du périmètre relevant de la police sanitaire.

³⁸ A charge pour celle-ci de l'externaliser.

³⁹ Le ministre de l'économie conserve néanmoins un pouvoir d'évocation.

Rapport

Le même exercice, dans d'autres ministères, a conduit à la mise en place d'une inscription en ligne sur les listes électorales à la suppression de la double comparution pour l'obtention d'un passeport à l'étranger ou encore à un important mouvement de dématérialisation dans le domaine fiscal pour les entreprises comme pour les particuliers.

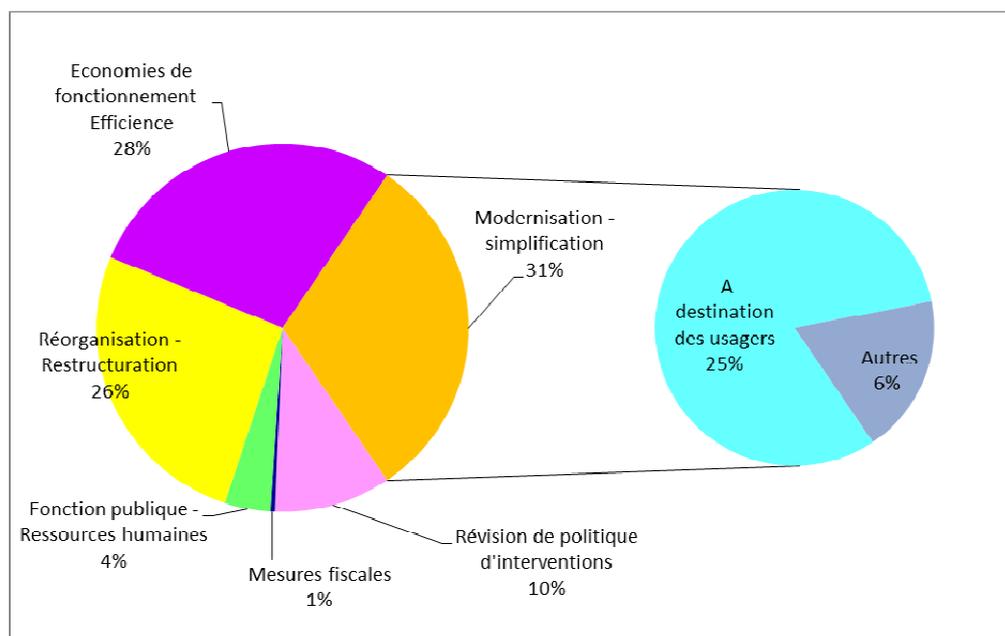
La revue de processus, de nature très opérationnelle, permet de concrétiser des gains de productivité autorisés notamment par les technologies de l'information, tout en apportant aux usagers d'appréciables facilités. L'exercice se poursuit aujourd'hui (dans les ARS et les préfectures par exemple) et ses applications potentielles demeurent nombreuses.

Elle ne saurait toutefois remplacer une revue des politiques publiques.

2.2. Le programme des réorganisations et de rationalisations est d'une très grande ampleur

La mission a proposé aux ministères une typologie pour classer leurs mesures RGPP, en leur demandant de rattacher à la rubrique dominante celles qui pourraient relever de plusieurs catégories. Le graphique ci-dessous doit donc être interprété avec les précautions qui s'imposent.

Graphique n°4
Typologie des mesures



Source : mission, sur la base du classement opéré par les ministères

Sous ces réserves méthodologiques, trois principales catégories ressortent de façon assez équilibrée : les mesures de modernisation - simplification, les économies de fonctionnement - gains d'efficacité, les réorganisations - restructurations. Ces deux dernières catégories représentent, ensemble, plus de la moitié (54 %) du nombre des mesures (cf. annexe 3).

2.2.1. Pendant la période de la RGPP, le paysage organisationnel de l'Etat a significativement changé

Entre 2007 et 2012, plus de 120 chantiers de réorganisation ou de restructuration, d'ampleur variable, sont conduits sous le label RGPP. La méthode utilisée, dont les défauts en termes de concertation ont été soulignés en première partie, a en effet permis d'accélérer les décisions de réorganisation.

2.2.1.1. Le nombre des directions d'administration centrale s'est sensiblement réduit

En administration centrale, les organisations ont été systématiquement révisées :

- regroupement des fonctions support sous l'autorité du secrétaire général ;
- recomposition des directions métiers dans plusieurs ministères (par exemple, passage de 35 à 5 au ministère chargé de l'écologie, de 10 à 3 au ministère chargé de la culture...) permettant non seulement de réduire le nombre de directions mais aussi de mieux identifier les enjeux clés ;
- changement de rattachement (transfert de la direction générale de la gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur) ;
- réalisation de fusions emblématiques comme la création de la DGFIP qui rassemble les réseaux des impôts et de la comptabilité publique.

D'une façon générale, ces suppressions/fusions qui résultent d'une volonté de lisibilité et d'efficacité font l'objet d'une appréciation positive de la part des secrétaires généraux des ministères. Tous y voient l'opportunité d'améliorer le pilotage des politiques et la coordination intra et interministérielle. Les nouvelles configurations leur semblent davantage en phase avec les fonctions de conception, de stratégie et de contrôle des administrations centrales.

Toutefois, ces avis doivent être nuancés ; on observe en effet :

- des rémanences des anciennes directions lorsque, comme c'est le cas dans certains ministères, la fusion se réduit à la juxtaposition des anciennes structures, coiffées par un échelon hiérarchique supplémentaire ;
- l'allongement des chaînes décisionnelles du fait de l'augmentation du nombre d'échelons hiérarchiques ou de l'interférence de cellules hors ligne hiérarchique ; pour les bureaux, principaux moteurs de l'action administrative, le cheminement des dossiers jusqu'au directeur général devient plus lent et plus lourd.

2.2.1.2. Les services territoriaux ont été réorganisés en profondeur

Dans les services déconcentrés, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat a modifié en profondeur les structures existantes ; les administrations qui ne relèvent pas de son périmètre se transforment également (réforme de la carte judiciaire, création des ARS, constitution du réseau unifié DGFIP, création des bases de défense).

Il s'agit des réformes les plus radicales et les plus lourdes de conséquences de ces dernières décennies. Elles concernent pratiquement l'ensemble des administrations.

Rapport

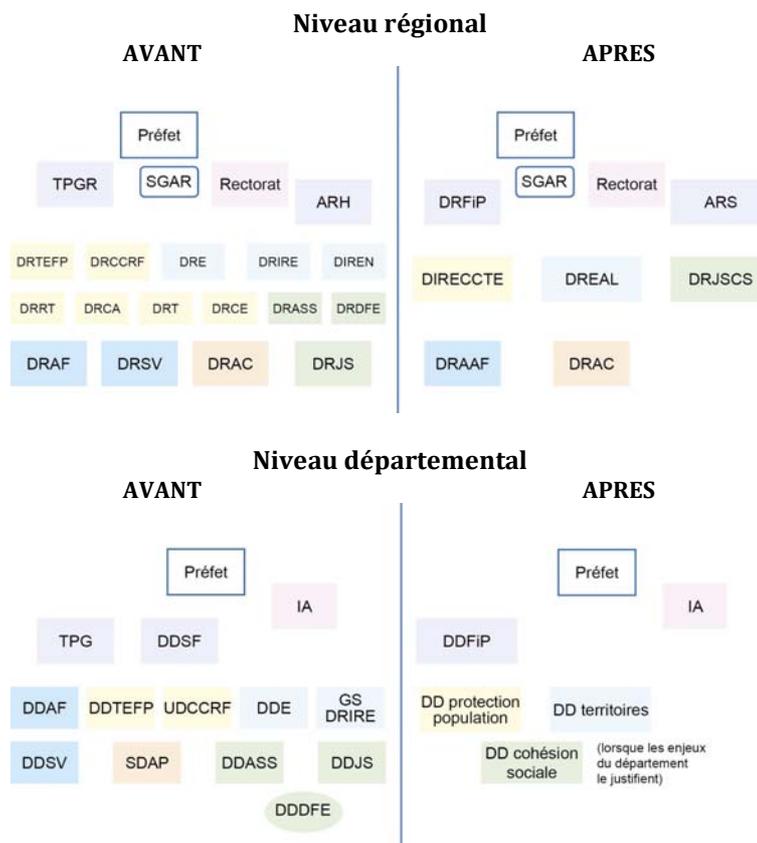
Un premier ensemble de mesures relève de la **RÉATE** : pilotée par le Secrétariat Général du Gouvernement – et non par la DGME –, la RÉATE fait toutefois l'objet d'un suivi en CMPP, qui la rattache à la RGPP. Elle opère la reconfiguration des services placés sous l'autorité des préfets, en fonction des politiques auxquels ils concourent. Les objectifs recherchés sont la lisibilité de l'action de l'Etat, notamment vis-à-vis des collectivités territoriales, la mutualisation de certaines compétences techniques ainsi que des économies sur les fonctions support et sur l'immobilier. Les services de l'Etat, hors préfecture, passent de dix-huit à huit au niveau régional et de treize à quatre ou cinq au niveau départemental. Des centaines de structures sont supprimées sur l'ensemble du territoire.

La circulaire du Premier ministre n° 5316/SG du 7 juillet 2008 pose les principes de cette réforme : l'échelon régional, « *niveau de droit commun du pilotage des politiques publiques, s'inscrit dans un schéma reposant sur les grands découpages ministériels* ». Le niveau départemental est organisé « *à partir des besoins prioritaires de la population* » afin de « *faciliter un dialogue efficace avec les élus locaux* ».

Dans l'esprit de la réforme, ce regroupement doit permettre de conforter le niveau départemental en formant des directions autour de trois grandes problématiques : la protection des populations (DDPP), la cohésion sociale (DDCS) et l'organisation de l'espace sur le territoire (DDT)⁴⁰. Dans les départements de moins de 400 000 habitants ou selon des considérations d'opportunité, les deux premières thématiques sont regroupées dans une direction unique (DDCSPP).

Graphique n° 5

Organisation des services territoriaux civils de l'Etat, avant et après la RÉATE



Source : DGME - Juin 2008.

⁴⁰ Une autre option, défendue par certains ministères, consistait à supprimer toutes les directions départementales techniques sous l'autorité du préfet, les directions régionales n'ayant plus que des implantations territoriales, pas forcément dans tous les départements.

Si les logiques verticales ministérielles sont maintenues au niveau régional⁴¹, la nouveauté réside dans la création de deux ou trois directions départementales interministérielles, placées sous l'autorité des préfets et dont les directeurs sont rattachés, pour leur gestion, aux services du Premier ministre.

Eléments d'appréciation sur la RéATE

La réorganisation des services territoriaux de l'Etat a permis de renforcer certaines politiques en internalisant la coordination interministérielle et d'améliorer en conséquence la cohérence des décisions de l'Etat, par exemple dans la conduite de projets d'aménagement et d'infrastructures, la gestion de l'eau ou la politique du logement. Ce bénéfice est affirmé avec force par les DDT(M) : « *Un réel sens a été donné aux missions des DDT(M) autour du développement durable des territoires en leur offrant les moyens d'un discours complet et porteur auprès des partenaires* ».

Du point de vue du ministère de l'intérieur, l'affirmation de l'autorité du préfet de région dans la conduite des politiques publiques et dans la répartition des moyens induisent un dialogue renforcé entre les préfetures de département et le secrétariat général pour les affaires régionales. En outre, le resserrement de l'organisation départementale « *rend désormais plus aisé le pilotage par le préfet des politiques publiques les plus sensibles : développement durable, politique de redressement productif, politique de la ville (avec l'intervention des délégués du préfet), développement territorial, organisation des services au public* ».

Toutefois, la RéATE suscite de réelles difficultés :

- manque de lisibilité des structures pour le public ;
- complexité des circuits de décisions⁴² ;
- petite taille des équipes dans certaines directions départementales, qui risquent dès lors d'être privées de capacités d'expertise ;
- hétérogénéité des conditions de travail (indemnités, temps de travail, action sociale, etc.) d'agents d'un même service issus de différents ministères ;
- difficultés de concrétisation de l'inter ministérialité à l'échelon régional et des synergies attendues dans les différents services ;
- limites de la polyvalence attendue d'agents aux formations et compétences très différentes ;
- difficulté de coopération d'agents dotés d'une culture professionnelle forte (par exemple CCRF et jeunesse et sport) au sein de structures dont ils ne perçoivent pas le sens ;
- difficulté de positionnement des cadres dirigeants des DDI en raison d'un manque d'accompagnement, d'une culture marquée par leur service d'origine et d'un compromis à trouver entre leurs fonctions managériales et les métiers techniques dont ils sont issus.

En réalité, plusieurs de ces motifs d'inquiétude renvoient à la nécessité de se donner du temps – et un cap ferme – pour faire évoluer les pratiques. D'autant plus qu'ils reflètent en partie des fragilités des services territoriaux de l'Etat bien antérieures à la RéATE.

Ainsi, la difficulté de l'Etat à clarifier les rôles respectifs de ses échelons régionaux et départementaux (sur les grandes fonctions de « pilotage régional » et « d'animation territoriale », d'allocation de ressources, de contractualisation, d'observation et de contrôle) ne date pas de la RéATE ; ce retard devient particulièrement pénalisant à mesure que la réduction des effectifs sur le terrain et la recherche de performance de l'action publique rendent impérative une réelle complémentarité des interventions de chacun. De même, le manque de déconcentration et l'insuffisante responsabilisation des échelons régionaux de l'Etat ont été souvent soulignés avant la RéATE. La mise en œuvre de cette réforme n'en est que plus délicate.

⁴¹ Toutefois, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) sont interministérielles. Ces dernières regroupent huit services visant à mettre en place une logique d'interlocuteur unique pour les entreprises et l'ensemble des acteurs socio-économiques.

⁴² Complexité de circuits de décision "triangulaires" impliquant les administrations centrales ministérielles, les préfets en région et en département, ainsi que les directions régionales et départementales, les secondes n'étant pas rattachées hiérarchiquement aux premières.

Rapport

Enfin, certaines difficultés de fonctionnement imputées à la RéATE tiennent aux tensions entre sa logique d'interministérialité et la logique de programme portée par la LOLF, autrement dit entre une logique de combinaison des capacités d'action de l'Etat au niveau territorial et une logique de suivi ministériel de la performance.

Parallèlement à la RéATE, la création de 26 **agences régionales de santé** par la loi HPST du 21 juillet 2009 concrétise une volonté de régulation décloisonnée des différents segments du système de production de soins (Hôpital, Ville, médico-social) ainsi qu'une unification des capacités d'action de l'Etat et de l'assurance maladie au niveau régional.

Après deux ans d'existence, plusieurs questions restent posées. Elles ont trait aux marges de manœuvre et de responsabilité données aux ARS, à la consolidation de leur pilotage national, au lien entre problématiques sanitaires et sociales, aux liens avec les services déconcentrés de l'Etat et les préfets ou encore à l'accès aux informations nécessaires pour une maîtrise éclairée des dépenses d'assurance maladie.

D'autres restructurations sont conduites dans le cadre de la RGPP, hors RéATE :

- le réseau de la DGFIP se met en place par fusion des réseaux des impôts et de la comptabilité publique, entraînant plus de deux cents fermetures de services et des centaines de fusions ;
- la Douane ferme un sixième de ses structures (120 sur 710) ;
- les services du Premier ministre ferment neuf centres interministériels de renseignements administratifs pour les regrouper à Metz.

Le ministère de la défense remodèle profondément ses implantations territoriales, avec la suppression à terme de dix-huit régiments, de deux bases aéronavales et de huit bases aériennes. Ces transformations sont animées par une logique de réforme propre, en application du Livre Blanc et de la loi de programmation militaire 2009/2014. Elles sont complétées par des mesures transverses labellisées RGPP (cf. infra).

2.2.1.3. Les restructurations touchent inégalement les opérateurs publics

Le nombre d'opérateurs, très élevé pour certains ministères (70 pour les ministères sociaux, 80 dans le domaine culture-communication), est plus modeste pour d'autres (17 pour le ministère de la défense, quatre pour celui de la justice). La question de leur restructuration n'a donc pas la même acuité selon les ministères. De fait, la RGPP n'a touché qu'un certain nombre d'opérateurs.

A titre d'exemple, l'Inventaire forestier national (IFN) fusionne avec l'Institut géographique national (IGN). Météo-France prévoit de diviser par deux le nombre de ses implantations départementales à horizon 2017. Dans le champ culturel, un rapprochement est conduit entre le Palais de la découverte et la Cité des sciences et un autre, entre les établissements du Grand Palais et la Réunion des musées nationaux.

C'est sans doute au ministère chargé de l'agriculture que la réorganisation des opérateurs s'avère la plus structurante :

- réforme de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) : élargissement des missions, effort de productivité, réforme des procédures internes ;
- création de France Agrimer qui fusionne cinq offices agricoles⁴³ ;

⁴³ Office interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture, Office de l'élevage, Office national interprofessionnel des grandes cultures, Office national interprofessionnel des plantes à parfum aromatiques et médicinales, Office national interprofessionnel des fruits et légumes, des vins et de l'horticulture.

Rapport

- création de l'Agence de services et de paiement (ASP) par fusion de l'Agence unique de paiement et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles ;
- constitution de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) issu du regroupement des Haras nationaux et de l'Ecole nationale d'équitation-Cadre Noir ;
- création du Centre national professionnel de la propriété forestière par regroupement en un établissement unique des centres régionaux ;
- création de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) par fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET⁴⁴.

Des clarifications de missions sont opérées au ministère des affaires étrangères, qui redéfinit les compétences de son réseau d'influence notamment avec la création de l'Institut français, France Expertise internationale et Campus France, et au ministère de l'économie et des finances, qui procède à un transfert de 900 agents à Ubifrance dans le cadre de la refonte de ses missions à l'international. Voies navigables de France se voit confier les services navigation du ministère chargé de l'équipement, qui deviennent des directions territoriales de l'établissement.

Ces recompositions d'opérateurs ont permis de faire émerger dans certains secteurs des acteurs mieux positionnés et plus professionnalisés.

Plus fondamentalement, l'amélioration du pilotage et de la tutelle des opérateurs reste un enjeu dans l'ensemble de l'Etat. Plusieurs ministères regrettent que l'appréhension de l'activité des opérateurs ait souvent été partielle, sans questionnement plus général sur la place des établissements publics dans l'organisation administrative centrale et déconcentrée. Il reste à mener l'examen attentif des missions confiées aux opérateurs ainsi que de leurs relations avec la (les) tutelle(s), sujets peu abordés par la RGPP.

A l'instar de ce que l'on observe pour les services de l'Etat, la RGPP des opérateurs a négligé les coûts de transition et l'accompagnement RH des réformes (insuffisance des leviers de management, organisations matricielles adoptées sans préparation des agents ni modification des pratiques).

2.2.2. Des efforts importants sont consacrés à la recherche d'efficience

2.2.2.1. Les fonctions support sont fortement mises à contribution

Outre les revues de processus métier évoquées plus haut (cf. 2.1.3), les efforts de rationalisation mettent surtout à contribution les fonctions support.

◆ Des projets interministériels structurants

Plusieurs projets interministériels structurant les fonctions support de l'Etat sont conduits pendant la période de la RGPP. Certains ont démarré avant et tous ne portent pas son label. Ils contribuent à instaurer des modes opératoires de plus en plus partagés, incitant à des réformes concomitantes de structures et à la standardisation des modalités de travail :

- le déploiement du nouveau logiciel budgétaire et comptable de l'Etat, Chorus (hors RGPP), s'accompagne de la création de centres de services partagés entre les ministères et de services facturiers dans le réseau de la DGFIP (mesures RGPP n° 247 et 268) ;

⁴⁴ Agence française de sécurité sanitaire des aliments et Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail.

Rapport

- la création d'un service des achats de l'Etat (hors RGPP) traduit la recherche d'une professionnalisation de cette fonction. Elle se prolonge par la nomination de responsables des achats dans les ministères (mesure RGPP n° 85) et par des actions d'optimisation des achats de l'Etat (mesure n° 244), avec des mutualisations interministérielles significatives ;
- l'Opérateur national de paye (mesure n° 246) constitue un autre chantier emblématique, destiné à centraliser cette fonction longtemps éclatée entre les ministères ; ce projet implique en réalité une révision en profondeur des règles de gestion des corps et de l'organisation des fonctions RH ministérielles ;
- la nouvelle politique immobilière de l'Etat permet de rationaliser l'utilisation des surfaces et contribue à faciliter le regroupement des services même si elle s'accompagne de nouvelles rigidités⁴⁵ ; si la professionnalisation de la fonction reste à poursuivre et si de fortes incertitudes pèsent sur le financement futur des travaux de restructuration ou de l'entretien des bâtiments.

Ces chantiers, corollaires indispensables à certaines réformes (politique immobilière pour la RéATE) sont également source d'économies (politique d'achat).

Au total, la DGME affiche, fin 2011, près de 500 millions d'euros d'économies réalisées sur les achats (tous ministères confondus) et plus de 250 millions sur l'immobilier, sans que la mission ait pu contre-expertiser ces chiffres⁴⁶. Les surfaces occupées par l'Etat ont diminué de plus de 500 000 m² entre 2007 et 2011⁴⁷. Cela montre à la fois le rendement rapide de ces mesures mais aussi leur caractère limité au regard des enjeux de réduction des dépenses publiques pour les années à venir.

◆ Des rationalisations nombreuses dans chaque ministère

De nombreux chantiers de regroupement de services de ressources humaines sont mis en œuvre, ainsi que des mesures de mutualisation de la logistique ou de tâches de gestion. A titre d'exemple :

- le ministère de l'intérieur réorganise la fonction RH des préfectures, conduit de plusieurs chantiers d'intégration RH (personnels du ministère de l'outre-mer, personnels civils de la gendarmerie nationale), mutualise le soutien automobile entre police et gendarmerie, achève la première phase de rationalisation du réseau de formation de la police nationale et réforme la gouvernance de ses systèmes d'information ;
- le ministère des affaires étrangères ouvre le chantier de la simplification de la dépense à l'étranger, crée des services de gestion communs dans ses ambassades et regroupe ses achats centraux dans un service unique ;
- le ministère de la justice met en place des plates-formes interrégionales de gestion ;
- le ministère de la défense conduit des chantiers portant sur l'organisation, le soutien, l'administration et le fonctionnement, qui permettront à terme de supprimer 36 000 postes (en plus des suppressions liées à la réduction du format des armées). La mutualisation des services fournis aux trois armées entraîne notamment la création de 51 bases de défense en métropole, ce qui permet la fermeture d'un plus grand nombre de structures préexistantes.

⁴⁵ Cf. annexes 8 et 9.

⁴⁶ Cf. Séminaire RGPP du 29 novembre 2011.

⁴⁷ Source : France Domaine.

◆ Un bilan à nuancer

Toutefois, l'accent mis sur la rationalisation des fonctions support n'est pas exempt de risques. Ces fonctions n'ont pas été seulement réorganisées sous l'autorité des secrétaires généraux. Elles ont été également soumises à des réductions de moyens, notamment d'effectifs, alors qu'elles étaient fortement sollicitées au profit d'autres réformes (RH, systèmes d'information notamment).

D'ailleurs si ces fonctions sont souvent considérées en France comme budgétivores et consommatrices en effectif, le rapport de l'OCDE sur la RGPP infirme cette analyse⁴⁸ : sur huit pays de l'OCDE, la France se situe en-dessous de la moyenne en termes d'ETP pour 1 000 habitants consacrés aux fonctions support dans l'administration.

Selon la plupart des ministères, l'accumulation des réformes touchant aux fonctions support suscite un effet de saturation des personnels.

La conception négative des fonctions support explique la tendance à leur sous-estimation lors de la création des nouvelles structures, ce qui a pour effet de rendre leur mise en place difficile et d'alimenter la contestation sur le bien-fondé des restructurations elles-mêmes. Cet aspect n'est au demeurant qu'une des facettes de la sous-estimation récurrente des besoins d'accompagnement des services⁴⁹.

Par ailleurs, la question de l'externalisation des fonctions support n'est pas suffisamment maîtrisée. Ainsi, les ministères financiers font remarquer que lorsqu'une externalisation possible est identifiée, il arrive qu'elle ne puisse pas être mise en œuvre faute de moyens lorsque, simultanément, les crédits de fonctionnement sont réduits. A l'inverse, plusieurs ministères signalent que les suppressions de postes dans les fonctions support peuvent aboutir à des renchérissements de coûts significatifs, sans proportion avec ces suppressions, pour faire assurer le service par des prestataires extérieurs. En outre, une prestation du secteur privé est d'autant plus efficiente que le cahier des charges établi par l'administration est précis et ajusté à ses besoins, et que son respect est effectivement contrôlé. Le bon usage de l'externalisation n'est donc pas non plus indépendant des capacités de gestion de l'administration.

Néanmoins, malgré ces limites, on peut noter que la quasi-totalité des ministères ont travaillé sur leurs fonctions support et, grâce à elles, ont pu honorer les demandes de réductions d'effectifs qui leur étaient assignées ou gagner en efficacité.

2.2.2.2. Les opérateurs contribuent à la rationalisation de l'action publique mais l'amélioration de leur pilotage reste un enjeu

La rationalisation de l'action des opérateurs a pris deux formes principales.

En 2010⁵⁰, les principes de gestion applicables aux services de l'Etat ont été étendus à ses opérateurs, sauf exception : maîtrise des dépenses de personnels avec notamment le non remplacement d'un départ en retraite sur deux, optimisation de la gestion du parc immobilier (avec la référence de 12 m² par agent), maîtrise ou réduction des dépenses de fonctionnement et fiabilisation des comptes.

⁴⁸ Danemark 0,2 ; Norvège et Pays-Bas 0,5 ; France 0,7 ; Espagne et Autriche 0,8 ; Australie 1,3 ; Canada 1,5 ; Finlande 1,6 ; moyenne 0,9. Source : OCDE (2012). *Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique : France – Une perspective internationale sur la RGPP*. Page 95.

⁴⁹ Selon les consultants entendus, on évalue dans le secteur privé les mesures d'accompagnement à 30 % du coût d'un grand projet informatique ; l'administration est loin de consacrer de telles sommes au changement dans ses services.

⁵⁰ Circulaire Premier ministre n°5454/SG du 26 mars 2010.

Rapport

Selon la DGME⁵¹, les 18 audits opérateurs menés entre 2009 et 2011 documentent des gains de près de 450 millions d'euros en dépenses de fonctionnement et d'intervention, sur l'ensemble de la période 2009-2013.

En termes d'effectifs, il est parfois difficile de mesurer les gains de productivité réalisés, en raison des changements de périmètre des opérateurs sur la période. Lorsque le périmètre est stable, la réduction d'effectifs est nette et lisible, de l'ordre de 11-12 % entre 2008 et 2012 (ex : OFII, opérateurs de l'enseignement scolaire...).

La baisse des moyens de fonctionnement peut être beaucoup plus marquée ; tel est le cas selon le ministère de l'intérieur, de l'Ecole nationale supérieure de la police. Mais il arrive aussi que l'économie nette attendue se révèle limitée, voire introuvable : d'après le ministère des affaires étrangères, le regroupement des nombreux acteurs de la « diplomatie d'influence » en trois agences sous statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) a certes amélioré la lisibilité du dispositif administratif et permis de dégager quelques emplois sur les fonctions support, mais il s'est accompagné de surcoûts salariaux propres au statut d'EPIC, que ne compensent pas les gains d'ETP, eux-mêmes moindres que prévu.

A côté des efforts sur les dépenses, certains opérateurs ont mené des actions visant à augmenter leurs ressources propres (cas des opérateurs culturels).

Quelques observations sur l'hôpital

Si l'hôpital n'était pas directement concerné par la RGPP, il a dû mener sur la même période des réformes substantielles liées au changement radical de son mode de financement (mise en place de la tarification à l'activité), à l'harmonisation des conditions de concurrence entre établissements publics et privés, au développement des prises en charge ambulatoires et à l'apparition de déficits structurels.

Un grand nombre d'établissements ont dû diminuer leur masse salariale aboutissant à des réductions d'effectifs de 5 % à 10 % sur 4 ou 5 ans. Cela s'est accompagné de réorganisations importantes (regroupements de sites, fermetures d'hôpitaux vétustes, suppression d'activités en doublon, etc.).

Les règles appliquées dans ces établissements s'apparentent aux pratiques « RGPP » même si elles ont été plus modulées : non remplacement d'un départ à la retraite sur deux chez les personnels non soignants, non remplacement d'un départ sur trois pour les personnels soignants autres qu'infirmiers mais remplacement intégral des départs pour les infirmiers.

Une autre traduction de la RGPP pour les opérateurs réside dans la généralisation des **contrats d'objectifs et de performance** (COP) destinés à renforcer leur pilotage. Ces contrats ont été le vecteur d'orientations stratégiques, d'objectifs de qualité de service et d'objectifs de productivité.

Les mesures prises pendant la RGPP ont ainsi permis de rompre le relatif isolement de certains opérateurs et de renforcer leur responsabilisation budgétaire sur certains champs précis des politiques publiques, selon l'esprit de la LOLF (par exemple dans le secteur du sport).

Cas particulier des organismes de sécurité sociale⁵²

Dans ce secteur, les efforts de modération des frais de fonctionnement d'une part et d'amélioration de la qualité de service, d'autre part, ont été menés selon des calendriers et avec des vecteurs spécifiques, les conventions d'objectifs et de gestion (COG), sans connexion avec la réforme de l'Etat. Cela a accrédité l'idée que l'Etat seul portait la charge de l'ajustement budgétaire.

⁵¹ Séminaire du 29 novembre 2011.

⁵² Qui ne sont pas des opérateurs de l'Etat au sens de la LOLF.

Rapport

Les COG présentent des qualités intrinsèques (réelle visibilité offerte aux organismes de Sécurité sociale sur leurs ressources sur quatre ans, objectif de maîtrise de la masse salariale plutôt que des seuls effectifs, poursuite continue d'objectifs de qualité de service en même temps que de productivité – avec des progrès inégaux selon les caisses et les organismes) qui en font des instruments intéressants pour poursuivre la rationalisation de leur gestion

La modération des coûts de fonctionnement par branche de la Sécurité sociale laisse de côté le problème du coût de la multiplicité des régimes (en matière de retraites) et des organismes gestionnaires de la dépense (en matière d'assurance maladie).

En outre, les COG ne portent en aucun cas sur la dépense sociale constituée par les prestations.

Toutefois, la succession des RGPP 1 et 2 a pu se traduire pour un même opérateur par des orientations peu cohérentes dans le temps et de surcroît déconnectées de l'évolution de ses missions.

Le cas de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - ADEME

La RGPP de l'ADEME illustre un processus contradictoire de modernisation en deux temps.

La première mesure RGPP en 2007 a consisté à transformer l'ADEME en opérateur clé de la transition environnementale.

La deuxième phase RGPP en 2010 a visé à améliorer l'efficacité de l'ADEME dans un contexte de décroissance budgétaire, ce qui a semblé remettre en questions les orientations politiques définies précédemment. Les recommandations du rapport d'audit présentées en avril 2011 ont été bloquées dans l'attente des conséquences des tables rondes sur l'efficacité énergétique, qui ont débouché en décembre 2011.

2.3. Les actions de simplification et de dématérialisation à destination des usagers sont souvent bien perçues

La « qualité de service » devient l'un des chantiers transversaux dont il est systématiquement rendu compte à partir du 4^{ème} CMPP (juin 2010), avec une attention portée à l'utilisateur qui se précise encore à partir du 5^{ème} CMPP (« simplifier la vie des usagers de l'administration »).

2.3.1. Une dynamique de modernisation prometteuse

2.3.1.1. Des réalisations nombreuses

Sur plus de 500 mandats RGPP, environ un quart environ correspond à des mesures de modernisation ou de simplification pour les particuliers, les associations, les entreprises ou les collectivités territoriales. De nature très différente, elles visent à :

- améliorer la qualité de l'accueil du public ou la qualité globale du service (généralisation de la Charte Marianne à tous les services, démarche de certification Qualipref au ministère de l'intérieur) ;
- simplifier les procédures, notamment par le programme « 100 simplifications » lancé en octobre 2009 ;
- favoriser l'accès de l'utilisateur à l'information et à l'administration par la création de guichets physiques uniques (DGFIP, DIRECCTE, Pôle Emploi), plate-forme téléphonique 39.39 ou par le développement de l'e-administration (site généraliste mon.service-public.fr, télédéclarations fiscales, télédéclaration PAC pour les agriculteurs...) ;
- mesurer la qualité du service public ou la satisfaction des usagers.

Rapport

Il convient toutefois de rappeler que l'amélioration de la qualité du service rendu à l'utilisateur était déjà au cœur des préoccupations bien avant la RGPP (Charte Marianne, télédéclarations fiscales, Qualipref...).

Une telle amélioration passe par l'allègement préalable des processus et des formalités administratives. Or ces chantiers, lorsqu'ils étaient déjà engagés, ont parfois dû être abandonnés au profit de l'« e-administration » et de la montée en charge du site « mon.service-public.fr », jugées plus emblématiques.

2.3.1.2. Des innovations méthodologiques portées par la DGME

La DGME a développé un rôle d'appui et de conseil aux administrations pour leurs actions de modernisation et de simplification. Si certains ministères n'ont pas donné suite à ses propositions, les trouvant inadaptées sur le fond ou la méthode, la plupart des utilisateurs qui en ont bénéficié en reconnaissent la pertinence et la qualité.

Cet appui a pris la forme d'un accompagnement pour des revues de processus notamment dans les programmes « accélérateurs de transformation ». Ces démarches, souvent positives dans les sites pilote, lorsqu'elles sont appuyées par des consultants spécialisés nécessitent un redoublement d'attention en cas de généralisation. La multiplication du nombre de sites et la rareté des ressources humaines internes comme l'impossibilité de faire accompagner chaque service par une équipe de consultants, rendent en effet le pilotage et la diffusion des méthodes plus difficiles⁵³.

La DGME a surtout développé des approches nouvelles de la relation entre l'Etat et les usagers du service public :

- travail par « événement de vie » (« je vais aux urgences », « je crée une entreprise »...): cartographie de ces événements, en fonction de leur fréquence et de leur degré de complexité pour l'utilisateur, dispositifs d'écoute avec des panels de particuliers et d'entreprises, description du point de vue de l'utilisateur des démarches associées, identification de pistes de simplification, discussion avec l'administration concernée et, le cas échéant, appui à la mise en œuvre ;
- mesure de la qualité du service public, par la mise en place d'un baromètre, construit avec les usagers ; annoncé en CMPP4, il a été publié trois fois à ce jour ;
- travail sur les « moteurs de satisfaction »⁵⁴ des usagers, les administrations ayant du mal à identifier les leviers d'action pour améliorer le taux de satisfaction ;
- enrichissement du baromètre par un volet relatif à la satisfaction des usagers, publié pour la première fois lors de la 2ème édition (CMPP5 – mars 2011) ;
- ouverture des réflexions vers les agents, par la mise en place du site Adminnov destiné à recueillir leurs suggestions en matière de simplification ; une dizaine de mesures du « programme de 100 simplifications » ont été retenues par ce canal, telles que « Permettre aux usagers de s'identifier auprès de leur CAF grâce à leur numéro de sécurité sociale », « Mettre en place un numéro unique pour gérer les dossiers des entreprises agricoles et des exploitants individuels » ou « Réunir dans une

⁵³ Une « école » sur le modèle des « écoles de la LOLF » et de la « GRH » a été récemment mise en place pour faciliter la diffusion de ces techniques auprès des services.

⁵⁴ Selon les termes de la DGME.

Rapport

base de données accessible à tous l'ensemble des coordonnées des administrations d'un territoire ».

A la faveur de ces travaux, la DGME a noué des relations régulières et constructives avec les associations d'usagers et, du côté des entreprises, avec le MEDEF et la CGPME.

Ce volet de la RGPP constitue donc une avancée notable, à la fois en termes de méthode de questionnement et d'association des usagers à l'évolution du service public, même si les différents outils sont encore perfectibles (limites des indicateurs mis en place, problème du suivi dans la durée, etc.).

2.3.2. Des réalisations plutôt bien perçues mais inégalement connues

Pour les usagers du service public (entreprises, particuliers et associations), la RGPP ne se limite pas aux seules mesures conçues à leur intention. Ils sont également sensibles aux évolutions de structures qui ont modifié leurs relations avec l'Etat. Les éléments d'analyse présentés ci-après portent donc sur leur perception globale de la RGPP.

2.3.2.1. Les entreprises portent un jugement positif sur les mesures de simplification et la RGPP en général

Les entretiens conduits par la mission avec les représentants des entreprises (MEDEF et CGPME) témoignent d'une appréciation positive des actions conduites pendant la RGPP. Certaines réorganisations comme la fusion des réseaux des impôts et du Trésor public ou la création des DIRECCTE facilitent les relations au niveau local. La création de correspondants PME au sein des DIRECCTE est bien perçue.

Les simplifications de procédure sont sources de réels gains de temps (guichets uniques, notamment dans le domaine fiscal et de la création d'entreprises ; dématérialisations, fiscales notamment). La DGME est citée spontanément comme sachant écouter les préoccupations des entreprises et les traduire auprès des administrations.

Tout particulièrement a été apprécié, selon la CGPME, le fait que les réformes ne se limitaient pas à des annonces mais que les mesures se concrétisaient et étaient suivies : les entreprises étaient informées de l'état de leur avancement.

Enfin, l'appui à l'internationalisation des entreprises est considéré comme précieux (retour positif sur Ubifrance).

2.3.2.2. L'impact sur les particuliers et les associations, ainsi que leur perception, sont plus difficiles à appréhender

Parmi les usagers du service public, l'opinion des particuliers et des associations est plus diffuse, donc plus difficile à cerner. Elle n'a pas pu être recueillie directement, faute de temps et d'outils adéquats. De même, la robustesse de l'information fournie par les baromètres relatifs à la qualité de service et à la satisfaction des usagers n'a pas pu être vérifiée par la mission.

Un premier constat porte sur les dénominations des nouvelles structures, souvent peu intelligibles pour les usagers : les « services vétérinaires » parlent plus aux éleveurs que « la protection des populations », les associations sportives ont quelques difficultés à se retrouver dans le sigle « DDCSPP ». Mais cet écueil n'est pas forcément imputable à la RGPP. La mémoire des anciennes appellations reste tenace : le grand public continue de parler des « enfants de la DDASS » qui relèvent des conseils généraux depuis 30 ans ou des « agents de l'équipement » pour parler de l'entretien des routes.

Rapport

Le programme des 100 simplifications est inégalement connu : toutes les mesures ne sont pas encore opérationnelles ; certaines se rapportent à des événements de vie peu fréquents. D'autres encore ont pu être desservies par les choix de communication durant la RGPP :

- tantôt trop généraux, valorisant le fait que l'Etat agissait au lieu d'expliquer une mesure donnée ;
- tantôt prématurés par rapport à la réalité de la situation, ce qui pouvait mettre les services concernés en difficulté vis-à-vis d'usagers désappointés.

2.3.3. La prise en compte des usagers mérite d'être affinée

Le premier point d'attention a trait aux précautions à prendre lors de la conception des mesures pour concilier l'objectif de simplification et d'autres considérations comme la protection des libertés publiques et la lutte contre la fraude. Le ministre de l'intérieur a dû ainsi rappeler la nécessité d'une présentation physique devant un agent de l'administration pour obtenir le renouvellement d'un titre alors qu'un projet de la DGME visait à permettre d'obtenir le renouvellement d'un titre perdu uniquement par des démarches dématérialisées.

Le deuxième point d'attention porte sur les conditions de mise en œuvre : l'adoption de mesures de simplification, l'unification des guichets et des procédures, ou le développement de télétraitements n'ont pas toujours été accompagnés d'une évaluation en temps utile des coûts induits, des effectifs et compétences nécessaires, ni des investissements informatiques requis. Ces derniers s'avèrent parfois lourds, avant que les bénéfices éventuels ne puissent apparaître pour autant que les interfaces aient été correctement réalisées.

Le troisième point d'attention est relatif à l'évolution globale de la qualité du service rendu à l'utilisateur. La relation entre ce dernier et l'administration ne se joue pas seulement dans les procédures simplifiées ou dématérialisées, mais aussi dans la qualité de l'accueil et des prestations délivrées au guichet. Cette qualité ne fait pas l'objet d'une évaluation régulière. Comment évolue-t-elle ? Quelle doit être l'articulation entre télé-services et offre de guichet, afin que le développement des télé-services reste compatible avec l'égalité d'accès au service public ? Au-delà des travaux conduits pendant la RGPP, il paraît nécessaire aujourd'hui de prendre en compte ces questions.

2.4. Les économies : résultantes de la somme des actions menées ou cible budgétaire ?

La présentation initiale de la RGPP évoque l'assainissement des finances publiques et la « philosophie » du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, dans le cadre d'une « maîtrise raisonnée » des dépenses. La dégradation conjoncturelle de la situation économique et des finances publiques, dans un contexte de déficit structurel déjà important en 2008⁵⁵, a contribué à faire prévaloir les objectifs d'économies rapides, le contexte budgétaire, surtout à partir de 2010, n'étant plus le même qu'au lancement de la RGPP en 2007.

⁵⁵ Cf. Rapport public annuel 2010 de la Cour des Comptes : « Finances publiques : au-delà de la crise, l'aggravation du déficit structurel ».

2.4.1. L'objectif de 15 Mds€ d'économies apparaît dès 2008

Lorsque la direction du budget a élaboré un « tendancier »⁵⁶ pour bâtir la première loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2009 à 2012, elle en a déduit un montant global d'économies nécessaires, toutes administrations publiques confondues, pour construire une trajectoire budgétaire soutenable. Elle a ensuite proposé une répartition de l'effort entre les grands blocs d'administrations publiques. D'après les documents fournis à la mission, le chiffre de 10 à 15 Mds€ à horizon 2012 concernant la sphère de l'Etat figure ainsi dans un cadrage initial de 2008. Il s'agit d'une cible à caractère budgétaire, qui aurait été la même sans la RGPP.

Le lien entre approche budgétaire et réforme de l'Etat s'est ainsi créé rapidement, compte tenu de l'urgence à trouver des pistes d'économies permettant de documenter les prévisions de la toute première loi de programmation des finances publiques. Pour les responsables budgétaires, la RGPP a constitué un vivier de mesures (notamment les audits initiaux) et a offert un mode de pilotage inespéré pour tenter d'obtenir des résultats conformes à la programmation.

Le lien s'est encore renforcé lorsque les CMPP ont affiché, concernant la RGPP, des objectifs d'économies proches du montant total des économies à réaliser dans la sphère de l'Etat. Le choix de certaines mesures RGPP a été guidé par leur potentiel supposé d'économies. Parallèlement, des mesures issues des audits RGPP, suivies par la direction du budget dans le cadre du triennal mais non présentées en CMPP ont été intégrées dans le bilan des économies réalisées grâce à la RGPP.

2.4.2. L'exigence de suivi des économies mesure par mesure a été difficile à satisfaire

Si un chiffrage des gains attendus était prévu pour chaque mesure, les équipes d'audit et les ministères ont rencontré des difficultés de méthode et de calendrier pour documenter ce volet des projets. Sur 503 fiches mandats recensées par la mission, moins de 40 % comportent ainsi des indications sur les gains attendus en emplois ou en crédits⁵⁷. La Cour des Comptes a d'ailleurs souligné l'insuffisante « traçabilité » des effets budgétaires des décisions mises en œuvre dans le cadre de la RGPP ainsi que le lien ténu entre cet exercice et la programmation triennale des finances publiques.

Au fil du temps, les ministères ont eu l'impression que les informations portées dans les documents RGPP devenaient quasi-contractuelles pour la direction du budget. Ils ont mal vécu la façon dont les prévisions de gains étaient tracées : suivi pointilleux et épuisant pour des mesures à faible enjeu (quelques ETP), échanges chronophages pas toujours conclusifs, ajustements insuffisamment discutés des chiffrages⁵⁸...

Même après coup, la ventilation des gains reste difficile, l'absence de vision partagée entre la direction du budget et certains ministères s'opposant à tout décompte précis et incontesté. Les ministères chargés de l'éducation nationale et des affaires étrangères estiment ainsi préférable de disposer d'une souplesse de gestion des mesures afin d'adapter les économies en fonction des besoins et des réalités de terrain, tout en assurant globalement le respect des économies attendues d'eux.

⁵⁶ Le tendancier évalue l'évolution spontanée de la dépense.

⁵⁷ La rubrique correspondante est prévue dans la maquette de fiche-mandat. Pour certaines mesures non porteuses d'économies, la rubrique est renseignée par « 0 » ou « aucun gain identifié ». Pour beaucoup, susceptibles ou non de dégager des économies, la rubrique reste vierge.

⁵⁸ Les cas de contestation par les ministères des chiffres figurant dans les tableaux de synthèse produits par la direction du budget et annexés aux rapports des équipes d'appui précédant le CMPP 6 ne sont pas rares.

Rapport

Des difficultés similaires se retrouvent sur les mesures suivies par la direction du budget sans mandat RGPP et incluses dans le bilan de celle-ci : rareté des documents, divergences entre la direction du budget et les ministères sur certains chiffres⁵⁹.

2.4.3. Economies brutes ou économies nettes : un débat en trompe l'œil

Le rapport d'information n°4019 de l'Assemblée nationale⁶⁰ comme la Cour des comptes ont soulevé la question des dépenses liées à la RGPP. La présentation des gains est énoncée en brut. Or, la mise en œuvre des réformes a créé des dépenses. Pourtant, ces coûts induits n'ont, sauf exception, fait l'objet ni d'une estimation préalable, ni d'un suivi.

Implicitement, la notion de coûts induits par les réformes a été laissée de côté par les équipes d'audit, pour plusieurs raisons :

- la rapidité du processus RGPP était incompatible avec des analyses fines coûts/avantages ;
- les dépenses de mise en œuvre de la réforme ont été considérées comme transitoires, ce qui n'était pas forcément le cas ;
- les coûts ont été ignorés ou minorés car il a été estimé que les budgets des ministères les absorberaient de toute manière à enveloppe constante par redéploiement (i.e., si un besoin de formation professionnelle émergeait, il deviendrait prioritaire sur les crédits correspondants) ou que la réforme permettrait de payer la réforme (par exemple le gain sur les loyers abandonnés permettrait de financer la nouvelle installation).

Par la suite, les ministères ont intégré cette contrainte : les ressources nécessaires pour conduire les réformes ont été minorées car elles ne pouvaient être financées que par redéploiement, transformant ainsi les économies brutes en économies nettes de fait.

En ce qui concerne le titre 2, lors de l'élaboration du tendancier en 2008 destiné à alimenter la programmation triennale 2009-2011, la direction du budget a retenu l'hypothèse d'une reconduction des montants catégoriels des années précédentes (environ 500 M€ par an). Le principe d'un retour catégoriel de 50 % des gains générés par les suppressions d'emplois liées à la RGPP n'a pas conduit à une augmentation de cette enveloppe.

2.5. L'impact budgétaire de la RGPP est réel sans atteindre l'objectif de 15 Mds€

Les développements qui suivent se fondent sur les chiffres fournis par la direction du budget, seule à tenir un tableau détaillé des gains attendus puis réalisés sur les mesures RGPP.

2.5.1. Des économies dont une part importante restait à concrétiser au moment du CMPP 6

Le CMPP 6 de décembre 2011 a confirmé l'objectif de 15 Mds€ de gains cumulés sur cinq ans, de 2009 à 2013, par rapport à la base 2008⁶¹, avec la répartition suivante :

⁵⁹ Par exemple, le calcul de l'abattement forfaitaire à appliquer sur les crédits de fonctionnement des ministères en fonction des suppressions d'emploi

⁶⁰ Rapport établi par MM Cornut-Gentille et Eckert pour le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

⁶¹ Le rapport du CMPP 6 n'intègre donc pas les gains réalisés en 2008, sans doute faibles.

Rapport

Tableau n°4
Gains cumulés par rapport à 2008 annoncés en CMPP 6

En Mds€	2009	2010	2011	2012	2013
Personnels	0,9	1,8	2,6	3,6	4,6
Fonctionnement	0,4	0,8	1,9	2,6	3,5
Interventions	1,3	1,7	5,0	6,1	6,9
TOTAL	2,6	4,3	9,5	12,3	15,0

Source : CMPP 6

Le rapport du CMPP 6 présente l'objectif comme atteint à échéance de fin 2013, ce qui appelle deux observations :

- s'agissant de la période 2009-2011, de nombreux ministères indiquent qu'une part substantielle des gains réalisés a dû l'être par des économies de substitution, les montants attendus mesure par mesure pouvant être irréalistes dans leur quantum ou leur calendrier⁶² ; dans ce cas, la « documentation » d'une économie par une mesure RGPP est purement optique ;
- s'agissant de la période 2012-2013, les gains attendus restent à concrétiser au moment où le rapport du CMPP 6 est écrit. Or, ces gains à venir représentent plus du tiers du total annoncé en CMPP 6 (5,5 Mds€). Le bilan final est donc incertain.

Deux types de mesures concourent aux économies affichées dans le rapport du CMPP 6 :

- les mesures décidées en CMPP et dotées de fiches mandat (mesures dites « numérotées » dans les paragraphes qui suivent) ;
- des mesures dites « non numérotées », non présentées dans les instances de pilotage de la RGPP au motif qu'elles ne nécessitaient pas un suivi de projet (cas des mesures dont la mise en œuvre suppose uniquement une modification de texte) ou qu'elles étaient purement techniques (par exemple, l'abattement des coûts de fonctionnement appliqué en cas de suppression d'emplois). Ces mesures, inégalement connues de la DGME, ont été discutées en bilatéral avec les ministères dans le cadre de la procédure budgétaire ou suivies par la seule direction du budget en raison de leur nature transverse (cf. annexe 10). Lors de l'établissement du volet budgétaire du rapport du CMPP 6, il a été considéré qu'elles se rattachaient à la RGPP dans la mesure où elles sont issues des propositions des équipes d'audit.

Les mesures non numérotées sont porteuses de fortes économies potentielles :

- leurs effets sur les dépenses d'intervention sont ciblés par ministère. A titre d'exemple : recentrage des aides aux entreprises, ajustement des contrats de plan Etat-région, optimisation des dépenses d'intervention (Education nationale, Culture, Solidarité, Emploi) ;
- les économies de fonctionnement correspondent le plus souvent à des réductions forfaitaires : suppression d'emplois et des crédits de fonctionnement associés dans les opérateurs, économies de fonctionnement liées aux suppressions d'emplois dans les services de l'Etat⁶³, rationalisation des fonctions logistiques⁶⁴.

⁶² Par exemple, selon le ministère de l'intérieur, les suppressions d'emploi liées au déploiement du nouveau système d'immatriculation des véhicules ont été surestimées et prises en compte trop tôt au plan budgétaire, ce qui a conduit les préfetures à devoir reporter une partie de l'effort dans d'autres secteurs, sans pour autant pouvoir préserver la qualité du service rendu.

⁶³ Abattement de 6 000 € par poste supprimé (hors immobilier). Ce chiffre est contesté par plusieurs ministères, qui estiment qu'il devrait être ramené à 3 000 €.

⁶⁴ Il ne s'agit pas des seules mesures transverses, mais les autres (politique d'achat, immobilier, systèmes d'information...) sont mises en œuvre dans le cadre d'un mandat RGPP.

Rapport

La ventilation des gains attendus entre mesures numérotées (passées en CMPP) et mesures non numérotées (traitées seulement en procédure budgétaire) était la suivante au moment du CMPP 6 :

Tableau n°5
Répartition des gains attendus en dépenses de fonctionnement et d'intervention entre mesures numérotées et non numérotées en décembre 2011

En M€	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total
Fonctionnement ⁶⁵	3 030	766	3 796
Interventions ⁶²	4 039	2 563	6 602
Total	7 069	3 329	10 397

Source : mission, sur données de la direction du budget

Ainsi, dans le chiffrage du CMPP 6, les gains attendus hors titre 2 grâce aux mesures suivies uniquement dans le cadre de la procédure budgétaire représentent 32 % du total (20 % des gains en fonctionnement et 39 % des gains sur les dépenses d'intervention). Toutes ces mesures sont récentes (2011), avec plus du tiers des gains associés attendus en 2012-2013. S'agissant des mesures relatives aux dépenses d'intervention, leur libellé est souvent large, leur contenu moins documenté que celui de mesures RGPP classiques et leur probabilité de réalisation, incertaine.

2.5.2. Hors titre 2, les gains attendus à échéance de fin 2012 ont été récemment révisés à la baisse de 4 %

Depuis le CMPP 6, les chiffres ont évolué, ce qui n'est pas anormal, en fonction du résultat de certaines mesures ou des décisions politiques qui ont été prises⁶⁶. La direction du budget a donc actualisé à mi-2012 les économies attendues sur la période 2009-2012⁶⁷. Il en ressort une révision à la hausse de certaines prévisions de gains (pour 204 M€) et à la baisse pour d'autres (à hauteur de 547 M€), soit une baisse nette de 343 M€ (-4 %).

Tableau n°6
Actualisation des économies (hors titre 2) attendues sur la période 2009-2012

Hors titre 2	Chiffrage décembre 2011 (CMPP 6)			Actualisation à mi-2012			Ecart mi-2012 - décembre 2011		
	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total
En M€									
Fonctionnement	2 059	549	2 608	2 041	549	2 590	-18	0	-18
Interventions	3 954	2 116	6 070	3 949	1 795	5 744	-5	-321	-326
Total	6 013	2 665	8 678	5 990	2 344	8 334	-22	-321	-343

Source : mission, sur données de la direction du budget.

⁶⁵ L'écart entre les montants du tableau ci-dessus et le tableau du CMPP 6 (+274 M€ en fonctionnement et -274 M€ en interventions) tient à l'agrégation de gains sur le fonctionnement d'une mesure complexe qui comprend aussi des gains importants sur les dépenses d'intervention.

⁶⁶ Par exemple, les arbitrages ou les discussions au Parlement ont diminué les gains attendus sur le 1 % logement et sur le dispositif d'aide à l'innovation. Inversement, le gain attendu de la réforme de la fonction publique outre-mer a été revu à la hausse, après affinement du contexte démographique.

⁶⁷ La période de la RGPP a été déclarée close par le Premier ministre en mai 2012.

Au total, en décembre 2011, les gains attendus de la RGPP sur la période 2009-2012 étaient ainsi estimés à 12,3 Mds€, ils devraient finalement s'élever à 11,9 Mds€, soit environ 3 % de la dépense de l'Etat et de ses opérateurs.

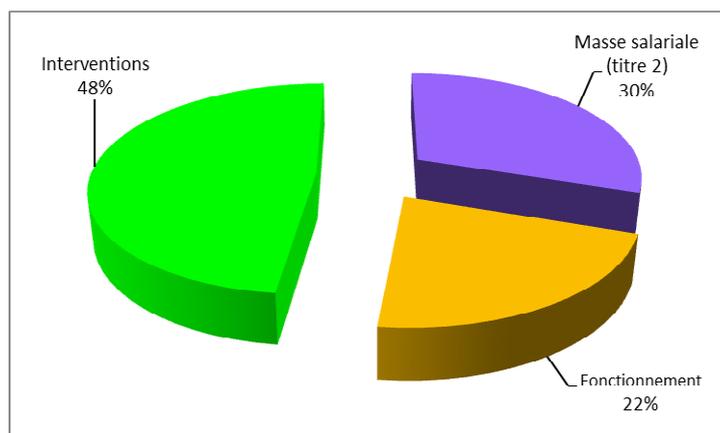
L'essentiel de la révision à la baisse (94 %) concerne des mesures non numérotées portant sur des crédits d'intervention, ce qui met en lumière le caractère aléatoire de ces mesures, non soumises au processus de validation en CMPP et qui peuvent revêtir une forte sensibilité politique.

Enfin, il convient de garder en mémoire le fait que les économies attendues relatives à l'année 2012 restent à confirmer en fin d'exercice. Elles représentent environ un cinquième du total.

2.6. Une répartition de l'effort entre ministères différente selon que l'on raisonne en crédits ou en emplois

Sur 2009-2012, les économies en crédits attendues de la RGPP portent pour près de la moitié sur les dépenses d'intervention.

Graphique n°6
Répartition des économies RGPP attendues sur 2009-2012



Source : mission sur données de la direction du budget - actualisées à mai 2012

La question de la répartition des efforts entre les ministères est délicate. Elle nécessiterait de pouvoir travailler sur des périmètres comparables. Or, la RGPP recouvre des réalités différentes suivant les ministères, certains ayant essayé de se maintenir le plus à l'extérieur possible de la démarche, tout en réalisant des économies budgétaires par ailleurs, d'autres adossant leurs économies budgétaires aux mesures RGPP.

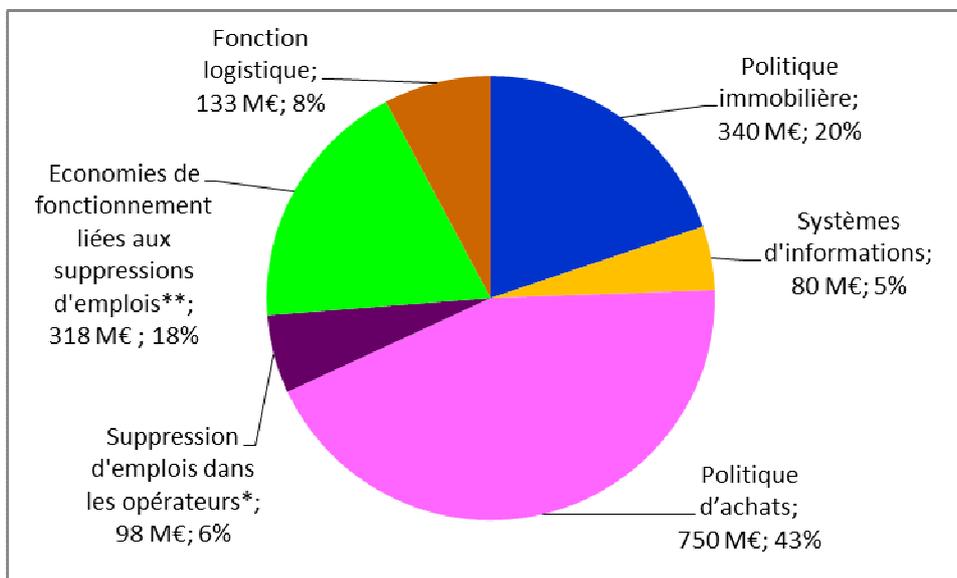
2.6.1. Répartition de l'effort en crédits hors titre 2

Hors titre 2, il convient d'examiner séparément les crédits de fonctionnement et les crédits d'intervention. L'analyse ci-après est faite selon l'ancienne architecture gouvernementale.

2.6.1.1. Economies sur les crédits de fonctionnement

Deux tiers des économies de fonctionnement (1,7 Md€ sur 2,6 Mds€ à échéance de fin 2012) sont portées par des mesures transverses. Elles sont ventilées entre les ministères dans le cadre de la procédure budgétaire.

Graphique n°7
Economies de fonctionnement attendues sur 2009-2012
portées par des mesures transverses



Source : mission sur données de la direction du budget

* Valorisation de l'économie de masse salariale et de l'économie de fonctionnement

** Suppressions dans les ministères⁶⁸

Le mode de construction de ces mesures transverses⁶⁹ conduit à la réalisation mécanique des économies associées, au plan budgétaire. Rien ne permet en revanche d'affirmer qu'elles se concrétisent de la manière affichée, leur calibrage étant empirique et les capacités de rationalisation, sans doute variables d'un ministère à l'autre. C'est sur ce type de mesures que la notion d' « économies de substitution » évoquées par les ministères prend tout son sens.

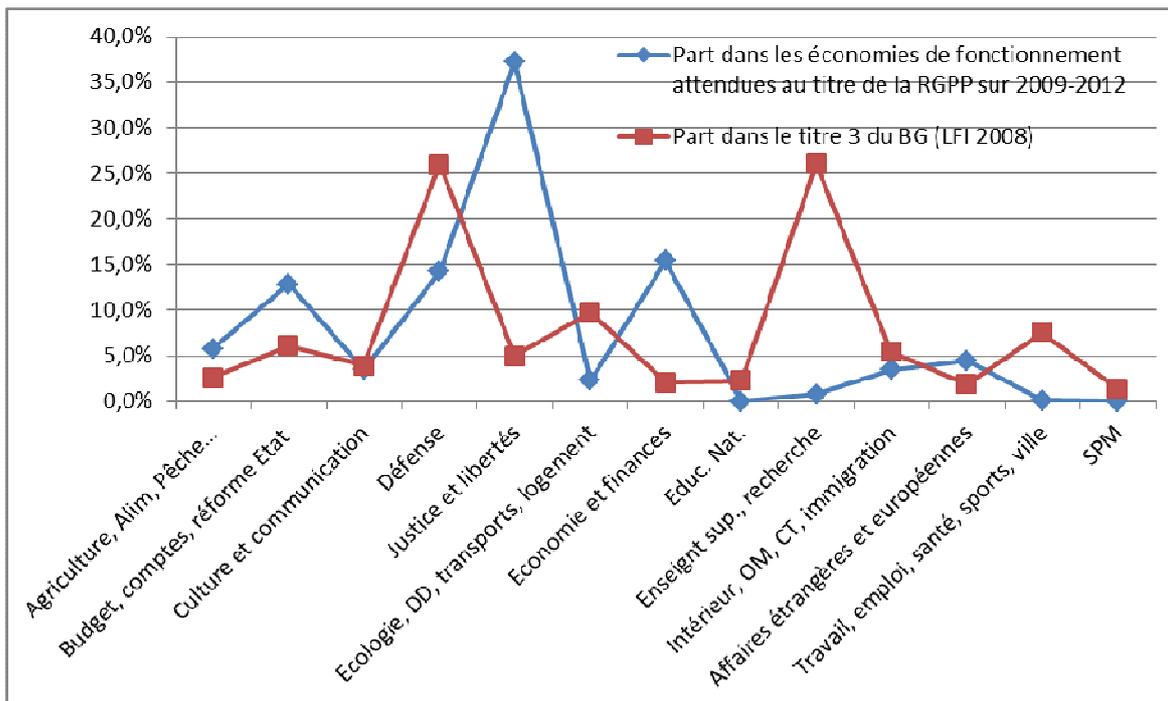
Outre ces mesures transverses, il existe des mesures propres à chaque ministère. Les prévisions d'économies de fonctionnement associées, sur 2009-2012, se montent à 0,9 Md€.

Compte tenu de la disparité des budgets des ministères, une comparaison des montants d'économies attendues n'aurait pas grand sens. Le graphique ci-dessous compare donc la part de chaque ministère dans les économies de fonctionnement attendues sur 2009-2012, hors mesures transverses, et sa part dans les crédits de fonctionnement (titre 3) du budget général en loi de finances initiale pour 2008 (année de référence).

⁶⁸ Hors ministère de l'éducation nationale, dont les mesures impactant les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales, et hors DGFIP dont les économies sont intégrées dans le chiffrage des mesures RGPP correspondantes.

⁶⁹ Définition d'une assiette, fixation d'une cible de réduction des dépenses correspondantes, ventilation *ex ante* entre les ministères.

Graphique n°8
Contribution relative des ministères aux économies de fonctionnement
attendues au titre de la RGPP sur 2009-2012



Source : mission, sur données de la direction du budget

Ce graphique montre que les contributions des ministères chargés du budget et des comptes publics, de l'économie et des finances, ainsi que de la justice sont plus importantes que leurs poids respectifs dans les crédits de fonctionnement du budget général. Ceci s'explique, pour chacun des trois ministères, par une mesure particulière :

- pour le ministère chargé du budget et des comptes publics, l'unification des réseaux de la comptabilité publique et des services fiscaux ;
- pour le ministère de l'économie et des finances, la rationalisation de l'organisation d'Oséo ;
- pour le ministère de la justice, le développement des alternatives à l'incarcération, avec une économie affichée de 268 M€⁷⁰.

A l'inverse, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, au motif qu'il était exonéré de suppressions d'emplois (cf. infra), n'a pratiquement pas contribué aux efforts sur les dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, le ministère de la défense a dégagé moins d'économies propres hors titre 2 que son poids dans le budget général, ses efforts étant centrés sur les réductions d'emplois (cf. infra) et les économies transverses associées.

Enfin, une analyse par type de mesures fait ressortir la contribution des fonctions support qui, outre une part importante des économies transverses, fournissent près du quart des économies propres aux ministères.

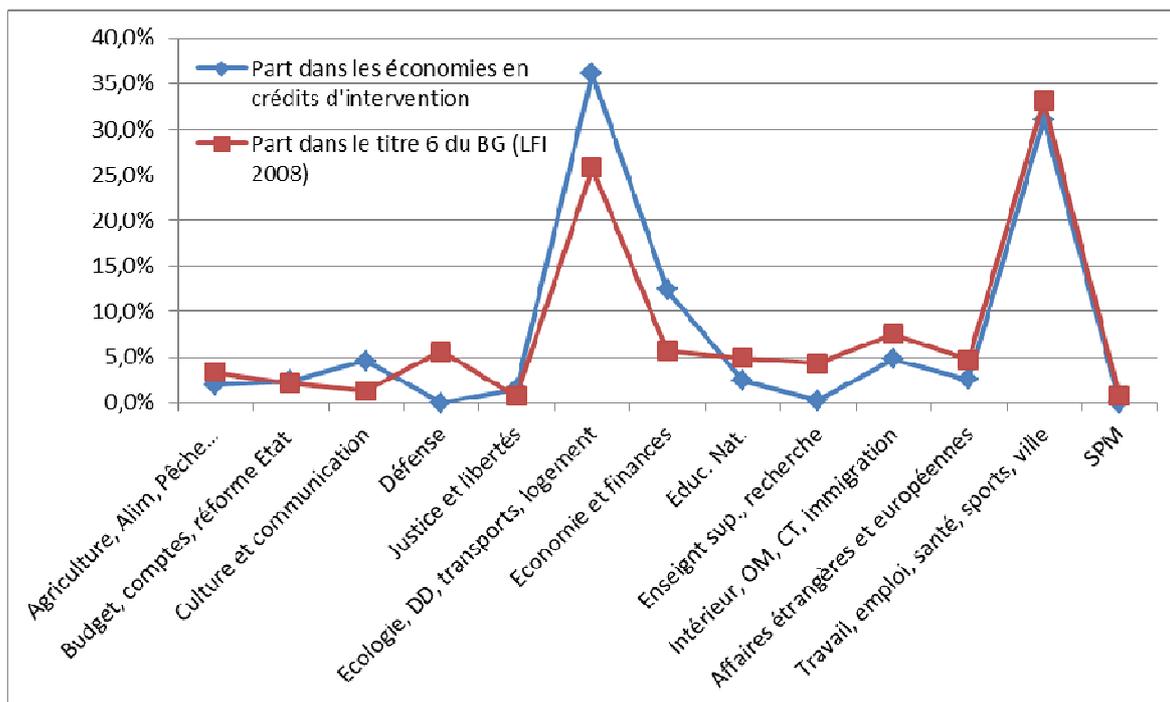
⁷⁰ Bracelets électroniques : l'économie peut être théorique si le dispositif de placement sous surveillance électronique est utilisé pour des personnes qui n'auraient de toute façon pas pu être incarcérées. Elle s'analyse plus comme la non réalisation de dépenses futures éventuelles que comme la réduction concrète de dépenses existantes.

2.6.1.2. Economies sur les crédits d'intervention

En ce qui concerne les crédits d'intervention, la part des ministères dans les économies à réaliser est assez corrélée avec leur poids dans le budget d'intervention de l'Etat.

Toutefois, deux ministères contribuent davantage : il s'agit du ministère chargé de la culture et, surtout, du ministère chargé de l'écologie. Ce dernier supporte, à lui seul, 36 % de l'effort d'économies alors qu'il ne pesait que 25 % du budget d'intervention de l'Etat en 2008⁷¹.

Graphique n°9
Contribution relative de chaque ministère aux économies de crédits d'intervention attendues au titre de la RGPP sur 2009-2012



Source : mission, sur données de la direction du budget

La contribution du ministère chargé de la culture est paradoxale puisque, sur un montant total de 260 M€, 165 M€ proviennent du maintien de la publicité en journée sur les antennes de France Télévision. Il s'agit ici d'une « économie par non dépense ».

Enfin, il convient de souligner la nature particulière de la contribution des ministères sociaux : elle ne consiste pas en une baisse des crédits de politiques sociales d'intervention mais reflète simplement la conséquence, sur le budget de l'Etat, de mesures de maîtrise de certaines niches sociales (réduction des compensations versées par l'Etat).

⁷¹ Sa contribution (2,1 Mds€) s'adosse à quatre mesures principales : « 1 % logement » (750 M€), relations entre tarifs ferroviaires et RFF (367 M€), gouvernance du marché du logement social (340 M€) et financement de l'ANRU (252 M€).

2.6.2. Répartition de l'effort en emplois

Le rapport du CMPP 6 indique que 150 000 emplois ont été supprimés entre 2008 et 2012, grâce à l'opportunité ouverte par le nombre des départs à la retraite sur la période. Toutefois, la mission a fait le choix méthodologique d'analyser les suppressions d'emplois sur la période 2009-2012, les mesures RGPP ayant produit leurs premières économies en 2009. Les analyses qui suivent portent donc sur la même période que celle retenue pour les économies sur le fonctionnement et les interventions.

Dans le tableau ci-dessous, établi selon l'ancienne architecture gouvernementale, les réductions d'effectif figurent sous l'intitulé « schéma d'emploi ». Elles représentent sur la période un effort global de 5,4 %. Les mesures RGPP y contribuent pour un peu plus de la moitié (3 %).

Tableau n°7
Suppressions d'emplois réalisées sur 2009-2012

Ministères (selon l'ancienne architecture gouvernementale)	Réductions d'emplois	
	Schéma Emploi	Dont mesures RGPP
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat	-7,9 %	-7,2 %
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	-7,8 %	-4,0 %
Ministères sociaux (travail, affaires sociales, solidarité, ville, santé, sports)	-7,2 %	-3,5 %
Ministère de la défense	-7,1 %	-7,8 %
Ministère de l'économie et des finances	-7,1 %	-4,9 %
Ministère des affaires étrangères et européennes	-6,0 %	-4,4 %
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	-5,9 %	-4,7 %
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	-5,8 %	-7,7 %
Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	-5,5 %	0,0 %
Ministère de la culture et de la communication	-3,1 %	-3,5 %
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	+0,1 %	0,0 %
Ministère de la justice et des libertés	+3,8 %	-1,9 %
Services du Premier ministre	+8,0 %	0,0 %
TOTAL	-5,4 %	-3,0 %

Source : Direction du budget

Outre les services du Premier ministre, dont les effectifs ont augmenté de 8 % sous l'effet d'une extension de leurs missions⁷², les deux ministères prioritaires en matière d'effectifs ont été globalement exonérés : le ministère de la justice connaît une progression de ses effectifs alors que les mesures RGPP seules conduiraient à une réduction ; le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'a pas été mis à contribution.

Par ailleurs, la baisse des effectifs du ministère chargé de la culture est limitée à 3,1 %, particularité que le rapport du CMPP 6 explique « notamment [par] la stabilisation des effectifs des établissements d'enseignement supérieur ».

Les arbitrages favorables à certains ministères sont gagés par des réductions supérieures à la moyenne (-5,4 %) dans les autres ministères, notamment le ministère chargé du budget et des comptes (-7,9 %) et celui de l'agriculture (-7,8 %).

⁷² Création de la DISIC, création d'une sous-direction gestionnaire des DDI, prise en compte de la gestion du « vivier » des cadres dirigeants de l'Etat...

Rapport

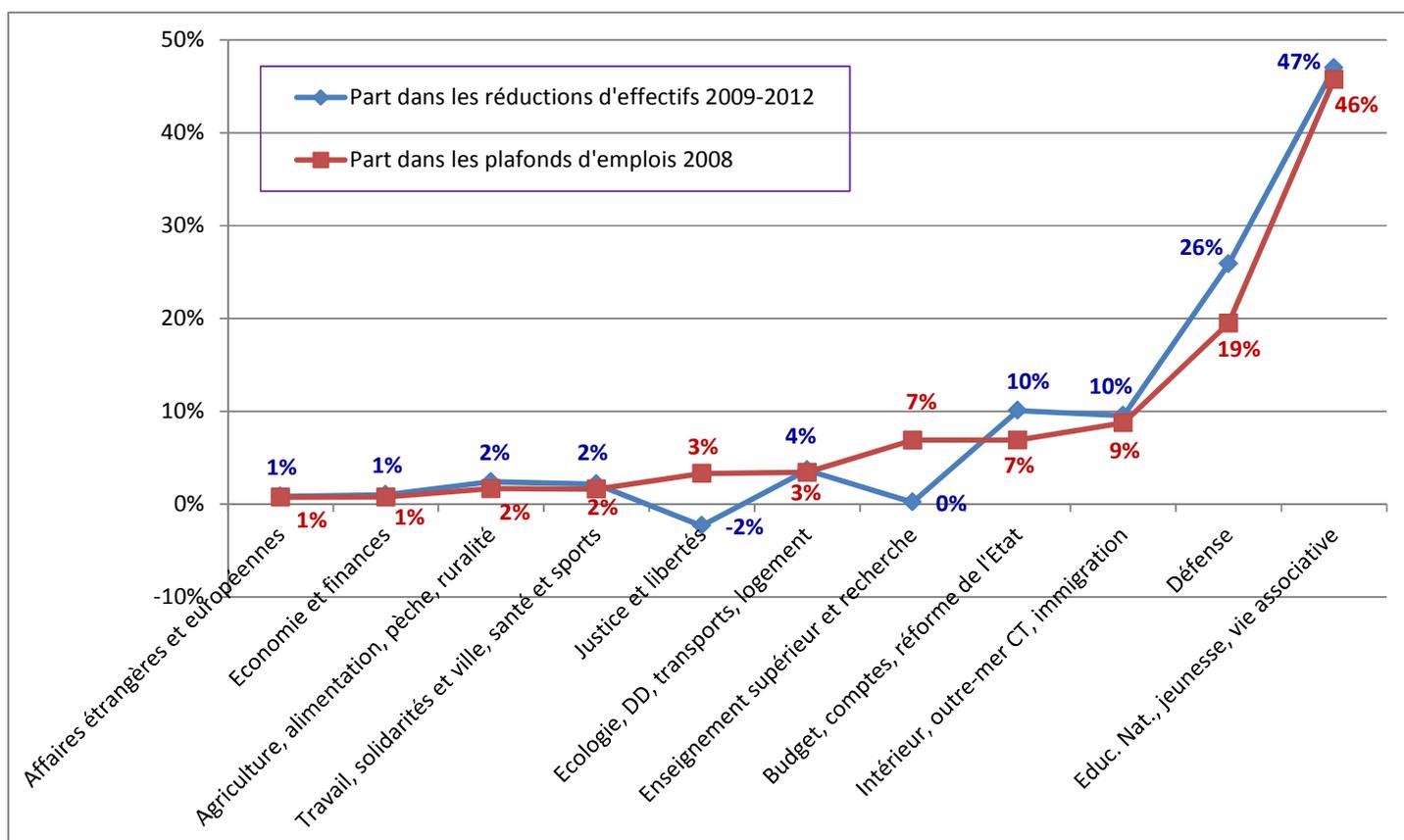
Le ministère de l'éducation nationale ayant choisi de réaliser ses gains en emplois sans les adosser à des mesures labellisées RGPP, une analyse limitée aux seules mesures RGPP conduirait à la conclusion qu'il n'a pas contribué à l'effort en matière d'emplois. Or, au total, sa contribution sur la période se situe au niveau moyen.

Une partie des ministères (Intérieur, Agriculture, Affaires étrangères, Budget et comptes, Economie et finances, ministères sociaux) réalise davantage de suppressions d'emplois que ne le montre le seul examen des économies qu'ils adossent aux mesures RGPP.

A l'inverse, le ministère chargé de l'écologie documente plus de suppressions de postes par les mesures RGPP qu'il n'en fait globalement (-7,7 % contre -5,8 %), ce qui traduit des redéploiements (suppression de l'ingénierie publique concurrentielle, montée en puissance des missions relatives au développement durable).

Au total, la comparaison entre la part des ministères dans les économies en emplois sur la période 2009-2012 (RGPP et hors RGPP, pour les raisons rappelées plus haut) et leur poids dans le plafond d'emploi 2008, se présente comme suit :

Graphique n°11
Contribution relative de chaque ministère aux économies en emplois sur 2009-2012



Source : mission, sur données de la direction du budget

Suppressions d'emplois exprimées en ETP. Plafonds d'emplois 2008 exprimés en ETPT.

Rapport

Ce graphique montre que les ministères globalement ont contribué aux économies d'emploi en proportion de leur poids respectifs. Un écart notable est toutefois observé dans quatre cas :

- dans les ministères prioritaires (Justice et Enseignement supérieur) ;
- au ministère de la défense et dans une moindre mesure au ministère chargé du budget ; les fortes restructurations opérées sur la période au ministère de la défense et dans les réseaux de la comptabilité publique et des services fiscaux expliquent ce résultat.

2.6.3. Illustration des déperditions dans le processus d'économie budgétaire

Selon les éléments fournis par la direction du budget, l'écart entre les gains proposés initialement et les gains effectivement réalisés est sensiblement différent entre les économies en crédits et les économies en emplois, avec des facteurs de perte en ligne eux aussi différents.

Tableau n°8
Illustration de l'affaiblissement des économies prévisionnelles
entre la proposition initiale et la mise en œuvre

	Economie proposée à horizon 2011	Economie décidée	Taux de perte au moment de la décision	Prévision d'économies actualisée à fin 2011	Taux de perte dans la mise en œuvre	Taux de perte global
Economie hors titre 2	100 M€	44 M€	-56 %	32 M€	-27 %	-68 %
Suppression d'emplois	100 ETP	94 ETP	-6 %	62 ETP	-34 %	-38 %

Source : mission, sur données de la direction du budget. Les chiffres de 100 M€ et 100 ETP sont donnés ici à titre d'exemple

La comparaison entre les prévisions de gains en 2011 sur les mesures décidées en 2008 (RGPP 1) et leur actualisation à fin 2011-début 2012 fait apparaître un taux de perte de 68 % hors titre 2 et de 38 % en emplois. En d'autres termes, si un audit RGPP 1 a chiffré en 2008 une économie possible de 100 M€ ou de 100 ETP à horizon 2011, la prévision de gain actualisée début 2012 est de 32 M€ ou de 62 ETP. Ceci pourrait indiquer une difficulté plus grande à réaliser des économies hors titre 2 que des suppressions de postes.

Dans les économies en crédits hors titre 2, c'est au moment de la décision politique que se produit la plus grosse révision à la baisse des objectifs d'économies, les ministères négociant le quantum de réduction des crédits. Par la suite, la décision prise est mise en œuvre à hauteur des trois quarts environ de la cible fixée.

En ce qui concerne les suppressions de postes, les décisions ont été beaucoup plus volontaristes, puisqu'elles ont retenu 94 % des nombres proposés par les audits. En revanche, la mise en œuvre ne se traduit que par deux tiers de suppressions effectives par rapport à la cible fixée, en partie parce que les décisions de départ à la retraite obéissent à des logiques individuelles qui invalident partiellement les prévisions globales établies par chaque ministère.

3. Fondée les principes d'équité et de transparence, la rénovation de l'action publique doit associer tous les acteurs sur une vision stratégique

Les limites et défauts de la RGPP n'invalident pas la nécessité d'évolutions dans le service public. Au contraire, de tels efforts d'adaptation s'imposent et ce, d'autant plus que la situation économique et sociale l'exige. Ils doivent s'inscrire dans une démarche plus large, visant à construire un projet collectif à moyen terme en permettant :

- d'orienter l'action de l'ensemble des acteurs publics ;
- de redonner aux agents le sens de leur engagement ;
- d'inscrire le service public dans une dynamique de réactivité et d'amélioration continue face à un monde et une société qui changent, avec des objectifs de qualité et d'accessibilité ;
- de rétablir l'adéquation entre missions et moyens, dans le respect de la contrainte budgétaire.

La rénovation de l'action publique doit s'accompagner d'un message clair sur le cadre contraint dans lequel elle prend place (3.1), mais aussi d'un élargissement du champ des réformes, compte tenu des interactions entre les différents acteurs (3.2). Elle doit également s'appuyer sur certains principes (3.3).

3.1. Expliciter le cadre de la rénovation de l'action publique

Le cadre dans lequel doit se conduire la rénovation de l'action publique est plus exigeant que celui dans lequel la RGPP s'est mise en place en 2007, pour au moins deux raisons : le nombre important de réformes mises en œuvre dans les services de l'Etat depuis 2007, la contrainte budgétaire accrue.

3.1.1. L'Etat a connu cinq années de RGPP

Beaucoup de réformes ont été mises en œuvre dans les services de l'Etat, avec trois conséquences.

En premier lieu, un grand nombre de mesures sont toujours en cours (plus de 300). Leur mise en œuvre nécessite du temps et des ressources.

En second lieu, les projets arrivés à maturité sont beaucoup moins nombreux qu'en 2007, la RGPP ayant puisé dans le vivier des projets en préparation depuis une dizaine d'années, voire plus, et réalisé les principales mesures de réorganisation et d'efficacité interne.

S'il convient de conserver ce type de leviers de transformation (réorganisations, restructurations, rationalisations), il importe d'avoir à l'esprit qu'ils ne rapporteront plus autant d'économies. Si les services, tant centraux que déconcentrés, peuvent encore gagner en efficacité, ils sont surtout demandeurs d'arbitrages clairs sur leurs missions. A missions constantes, des économies significatives ne peuvent être attendues, sur le seul fonctionnement de l'Etat.

Rapport

Encore convient-il de garder à l'esprit que les suppressions de missions sont rares⁷³, que les transferts de missions de l'Etat vers d'autres acteurs publics ne sont pas une garantie de meilleure qualité de service ni de moindres coûts et que les externalisations ne sont ni toujours opportunes, ni forcément sources d'économies.

Ainsi, le potentiel d'économies par restructurations ou rationalisations internes apparaît moins important qu'en 2007. En outre il est permis de douter des résultats d'un simple examen des missions, qui ne s'inscrirait pas dans une véritable revue des politiques publiques.

En troisième lieu, l'intensité du rythme des réformes pendant la RGPP, après d'autres chantiers lourds, au premier rang desquels la mise en œuvre de la LOLF, laisse les agents dans un état de doute voire de lassitude, dans la mesure où le ressort du « sens » des réformes s'est fortement distendu (cf. annexe 7). Dans ce contexte, la rénovation de l'action publique devra, pour réussir, être crédible dans ses objectifs et ses ambitions et acceptable dans ses méthodes.

3.1.2. La France est soumise à une contrainte budgétaire particulièrement forte

L'exercice de rénovation de l'action publique est rendu plus complexe par le poids de la contrainte budgétaire. Là encore, la situation est beaucoup moins favorable qu'en 2007, avec une croissance économique au mieux deux fois plus faible (0,1 % de croissance en 2012, hypothèse de 0,8 % en 2013, contre 2,3 % en 2007), un déficit public quasiment doublé en part du PIB (5,2 % en 2011 contre 2,7 % en 2007, dont un déficit structurel estimé à 4 points de PIB) et une dette publique qui a crû de presque 22 points de PIB (86 % en 2011, contre 64 % en 2007).

L'engagement pris par la France de revenir à l'équilibre budgétaire d'ici à 2017 représente donc un effort sans précédent.

Il est probablement nécessaire de mener de front deux exercices distincts mais interdépendants : le premier, de recherche d'économies afin d'assurer le respect de la trajectoire budgétaire sur cinq ans, le second, de rénovation de l'action publique à moyen terme, sans que l'un ne nuise à l'autre.

Deux approches peuvent être envisagées :

◆ **Première approche :**

Si l'on considère que la contrainte budgétaire est telle que toute l'énergie doit être consacrée à son desserrement, la recherche d'économies devient la finalité et doit être assumée comme telle. Les agents de l'Etat accepteraient sans doute difficilement que l'on continue, comme pendant la RGPP, à employer improprement les mots « réforme » ou « modernisation » pour désigner la recherche d'économies.

Les réformes ne seraient qu'un moyen parmi d'autres de dégager des économies. Les réformes génératrices de coûts à court terme auraient peu de chances d'être retenues, même si elles sont porteuses de sens ou d'économies à plus longue échéance.

Dans cette hypothèse, l'exercice à conduire serait une **revue de dépenses**. L'enjeu méthodologique deviendrait la définition des modalités les plus efficaces de recherche d'économies. Un tel exercice relève d'une logique essentiellement budgétaire et non d'une dynamique de réforme de l'Etat. Néanmoins, quelques conditions de réussite d'un tel exercice peuvent être esquissées.

⁷³ L'histoire de la réforme de l'Etat en France et les exemples étrangers le montrent.

Il existe une ambiguïté sur le terme de « mission ». Il peut s'agir soit des grands blocs de compétences qui forment une architecture des politiques publiques, soit des missions des agents avec une acception proche du mot « activité ».

Rapport

Quelques conditions de réussite dans l'hypothèse d'une revue de dépenses publiques.

- Application à l'ensemble de la sphère publique.
- Répartition équitable des efforts entre les secteurs (Etat, collectivités territoriales, administrations sociales, opérateurs publics et hôpitaux).
- Affichage clair des efforts attendus de chacun des secteurs.
- Portage politique à haut niveau.
- Processus de décision efficace.
- Périodicité rapprochée des points de situation.
- Identification des leviers d'économies dans chaque secteur.
- Mobilisation des ministères pour qu'ils proposent eux-mêmes les mesures ou les réformes dans le cadre budgétaire qui leur sera imposé, afin de ne pas répéter les erreurs de la RGPP.
- Mobilisation des services, des cadres et des agents autour de l'objectif de restauration de l'équilibre des finances publiques.
- Communication externe adaptée.

L'efficacité du processus repose sur la capacité à identifier des pistes d'économies, à les expertiser, à les discuter avec les acteurs concernés, puis à les concrétiser. L'ampleur de la démarche pourrait justifier la mise en place, auprès du Premier ministre, d'une petite cellule de pilotage de type MIRATE, s'appuyant notamment sur les experts des finances des trois secteurs (direction du budget, direction générale des collectivités territoriales, direction de la sécurité sociale) et capable de mobiliser les corps d'inspection pour des audits d'efficience ou des expertises ciblées.

Toutefois, une revue de dépenses présenterait aujourd'hui trois risques :

- celui de résultats décevants sur le périmètre de l'Etat (pour les raisons exposées plus haut) et sur le périmètre des autres acteurs publics faute d'une mobilisation suffisante ;
- celui d'être appliqué uniformément à l'ensemble des services, sans rattachement à des réformes précises et, en ce qui concerne les effectifs, en fonction des seuls départs en retraite ;
- celui d'une forte contestation, en cas de décisions affectant profondément telle ou telle politique d'intervention sans concertation suffisante sur les priorités et perspectives de cette politique.

◆ **Seconde approche :**

La deuxième approche repose sur l'hypothèse que, sans méconnaître l'ampleur du défi budgétaire, il y a de la place pour une rénovation de l'action publique, dont le fil rouge ne soit pas seulement la maîtrise de la dépense mais bien une mise en perspective des politiques publiques.

La suite du présent rapport fournit quelques repères méthodologiques correspondant à cette approche.

La question devient alors : comment, sur la durée, conserver un sens stratégique à moyen terme aux choix qui seront faits, tout en respectant la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques ?

Pour la mission, l'une des conditions de réussite est - comme dans le cas de la revue de dépenses, mais pour des raisons un peu différentes - l'affichage clair des objectifs en termes de dépenses publiques à court et moyen termes, afin que chacun puisse, d'une part, prendre la mesure des efforts requis et, d'autre part, intégrer cette contrainte dans le cadre de la rénovation de l'action publique.

3.2. Elargir le périmètre de la réforme à l'ensemble de l'action publique et repenser les politiques publiques dans la durée

En aucun cas l'Etat ne pourra supporter à lui seul le fardeau de la restauration des équilibres financiers qui doit être partagé et assumé par l'ensemble des acteurs publics. Il est nécessaire que tous les porteurs de politiques publiques prennent leur part dans l'effort et que la répartition de celui-ci soit clairement affichée.

Plus généralement, la rénovation de l'action publique suppose de sortir d'une logique de « réforme événement » pour s'inscrire dans un processus permanent d'amélioration du service public, en prenant le temps de repenser les politiques publiques avec l'ensemble des acteurs.

3.2.1. Travailler par politique publique en associant l'ensemble des acteurs

La plupart des interlocuteurs ont évoqué la nécessité d'une revue des missions, avec en perspective des « abandons » possibles, soit parce qu'elles seraient devenues obsolètes, soit parce que les moyens disponibles seraient globalement insuffisants pour continuer à les assurer.

La mission considère que l'intuition des concepteurs de la RGPP de la nécessité de travailler par politique publique était juste. Plus large que celle de mission, la notion de politique publique permet de se placer dans une perspective temporelle plus longue et de donner un sens politique et sociétal aux choix à opérer.

La rénovation de l'action publique devra inclure une réflexion stratégique avec identification des enjeux, définition des finalités, des priorités et de leur déclinaison opérationnelle sur plusieurs années, clarification des rôles des différents acteurs et de l'équation missions/moyens.

L'échec de la RGPP en matière de revue des politiques publiques met en lumière les difficultés mais aussi les enjeux d'un tel élargissement de perspective, notamment l'inclusion de l'ensemble des acteurs publics dans la démarche : Etat, opérateurs, collectivités territoriales, organismes sanitaires et sociaux.

Une approche intégrée par politique publique se justifie par trois autres considérations :

- il est normal que chaque acteur concourant au service public contribue aux efforts d'amélioration de la qualité et aux efforts de maîtrise des coûts. Ceci implique notamment que les mêmes questions de rationalisation des organisations et de recherche d'efficience soient posées aux services de l'Etat, aux collectivités territoriales et aux organismes sanitaires et sociaux⁷⁴ ;
- une réflexion limitée à l'Etat seul ou à une partie des acteurs risquerait de conduire à de simples transferts de charges, sans économies induites pour les finances publiques ;
- les iniquités, incohérences et gaspillages liés aux interventions plus ou moins coordonnées de plusieurs acteurs publics laissent penser que l'on peut faire progresser de front l'efficience et la qualité des politiques.

Il est capital que le nouveau chantier de la décentralisation soit articulé avec la réforme de l'Etat pour des raisons de cohérence et pour éviter aux services territoriaux de l'Etat de déstabilisantes restructurations à répétition. L'équilibre des décisions à venir suppose :

⁷⁴ La « règle d'or » qui s'applique au budget des collectivités territoriales n'est pas, en soi, une garantie de bonne gestion.

Rapport

- une interaction entre les deux exercices pour aboutir à une rénovation intégrée de l'action publique (cf. point 4.4) ;
- un travail préalable de l'Etat, fondé sur une coopération interministérielle renforcée. Ce travail visera, en amont, à bien définir le périmètre de ses missions, puis à anticiper les conséquences des différentes options envisagées d'ajustement des compétences, tant en termes d'implantation territoriale que de maintien de filières de compétences au sein de ses services, notamment pour ses missions de contrôle et ses missions techniques.

3.2.2. Inscrire dans la durée et dans un processus d'adaptation continue la rénovation de l'action publique

Jusqu'à présent, la réforme de l'Etat a fait l'objet, notamment pour des raisons d'affichage politique, de « démarches événements » successives.

Une réflexion à moyen terme redonnerait une perspective à l'action publique, permettant aux agents et aux cadres de dépasser l'horizon de difficiles années budgétaires.

La rénovation de l'action publique devrait se présenter comme un processus continu d'adaptation du service public, qui permette d'articuler les horizons de court et de moyen terme et de réinterroger périodiquement les stratégies retenues et leurs modalités opérationnelles.

Cela suppose que la nécessité des évaluations à terme soit inscrite dès le départ dans le processus de réforme (bilan ex ante, affichage des objectifs, identification d'indicateurs...).

L'adaptation du service public doit ainsi devenir un processus normal dans un contexte international et national en mutation rapide.

3.3. Poser les principes qui sous-tendent la rénovation de l'action publique

Une fois le cadre défini et les contraintes rappelées, la crédibilité de la rénovation de l'action publique passe par l'énoncé de principes clairs et cohérents.

Le manque d'adhésion de nombreux d'agents à la RGPP tient pour partie à la perception de messages négatifs sur le service public et les fonctionnaires. La rénovation de l'action publique suppose la reconnaissance sans ambiguïté de la valeur du service public, ciment du pacte républicain.

Le rôle de l'Etat ne saurait se définir comme un solde par rapport à celui des collectivités territoriales. Il ne saurait se résumer aux seules missions régaliennes (Justice, Défense, Sécurité, Diplomatie) ; d'autres missions, ayant des incidences sur la cohésion de la société, bien que non régaliennes au sens strict, peuvent aussi être considérées comme relevant de son champ. En d'autres termes, l'Etat ne saurait se définir de façon résiduelle par ce qui ne peut pas être transféré aux collectivités.

L'Etat a une mission générale de conception de politiques publiques mais aussi de contrôle et d'évaluation des conditions de mise en œuvre des politiques confiées aux collectivités territoriales et aux organismes sanitaires et sociaux. Cet aspect a sans doute été négligé depuis l'intervention de la décentralisation. Or, si l'Etat veut jouer pleinement son rôle, il doit s'en donner les moyens, en préservant et développant ses capacités d'expertise propre grâce à des filières et des flux de recrutement adaptés (par exemple les filières d'ingénieur).

Rapport

Ainsi, une vraie réflexion sur la place et le rôle de l'Etat doit être menée, en répondant aux interrogations des agents sur le sens de leur mission : respect de l'intérêt général, cohésion sociale, accès de tous aux services publics... Ces valeurs constituent le fondement de leur engagement et de leur fierté de servir.

Les principes de la rénovation de l'action publique découlent de cette réaffirmation du service public comme instrument essentiel de la réussite d'un projet de société pour la France.

3.3.1. Equité

Le premier principe est celui de l'équité entre acteurs publics notamment dans l'exigence de la qualité de la gestion du service public et dans la répartition des efforts budgétaires.

Ce principe doit s'appliquer entre services de l'Etat, que ce soit entre ministères, au sein d'un ministère ou entre administrations centrales et services déconcentrés, mais également entre l'Etat et les autres structures publiques (collectivités territoriales, organismes sanitaires et sociaux). Par exemple, n'ont pas été ressenties comme équitables par les autres ministères, les conditions avantageuses de la création de la DGFIP et, au sein du ministère de l'intérieur, des réductions d'effectifs différenciées entre police et préfetures.

L'équité doit aussi être la règle entre l'Etat et ses opérateurs. Les conditions de mise en œuvre de certaines réformes, telles que les modalités de partage des ressources des DRASS et DDASS entre les agences régionales de santé et les directions régionales ou départementales en charge de la cohésion sociale, ont renforcé la perception d'un traitement plus favorable des opérateurs. La rénovation de l'action publique devra se garder de cet écueil.

3.3.2. Transparence

Le deuxième principe est celui de la transparence.

Nombre des audits de première phase de la RGPP ne sont pas parvenus à l'encadrement supérieur des ministères concernés ; une partie des mesures labellisées RGPP n'a fait l'objet d'aucune présentation dans les instances officielles de pilotage et de suivi ; le changement de couleur de feu d'une mesure tenait parfois plus à la capacité de conviction d'un cabinet, d'un secrétaire général ou de la DGME qu'à l'avancement réel de la mesure ; la ventilation des gains attendus entre les mesures s'est révélée un exercice souvent artificiel ; la répartition des retours catégoriels est restée assez obscure...

La transparence revendiquée par la RGPP s'est en outre heurtée à de nombreux obstacles, souvent de nature politique, lorsqu'elle faisait l'objet d'une communication uniformément positive. La RGPP a en outre exacerbé la méfiance traditionnelle entre les ministères et la direction du budget, ce qui a contribué à fermer les échanges.

Ce principe de transparence est exigeant. Il doit s'appliquer tant dans la conduite des chantiers qu'en ce qui concerne les choix politiques et les difficultés rencontrées. Il implique l'acceptation d'un risque (vulnérabilité à la critique). Il s'agit d'une condition d'adhésion à la démarche et d'appropriation des évolutions du service public.

3.3.3. Concertation

Le troisième principe, corollaire de la transparence, est celui de la concertation, à chaque niveau et à chaque étape.

S'agissant du service public, la concertation est le mode indispensable de construction des choix de société dans une démocratie moderne.

Rapport

La rénovation de l'action publique doit ainsi :

- trouver les modalités d'une association réelle du Parlement aux réflexions ;
- élargir la concertation aux collectivités territoriales, à la fois en raison de l'impact sur celles-ci de décisions concernant l'Etat et du fait des questions qui leur seront posées sur leurs missions et leur propre fonctionnement ;
- impliquer les administrations sociales comme le secteur sanitaire et social ;
- associer les représentants des personnels ;
- organiser la concertation avec les différents types d'usagers (particuliers, entreprises, associations).

3.3.4. Confiance et responsabilisation

Le quatrième principe concerne la relation entre le Gouvernement et son administration. De même qu'il est nécessaire de conforter la place et la valeur du service public, il importe d'adresser aux agents publics un message de confiance et de responsabilité.

Ce message passe par la reconnaissance de la qualité de l'engagement quotidien des personnels de l'Etat, tout particulièrement ces dernières années pendant lesquelles ils ont mis en œuvre une succession de réformes tout en continuant à assurer le mieux possible leurs missions. Il implique la valorisation de l'expertise des agents et des cadres, de leurs compétences par leur participation à l'élaboration d'une vision stratégique et de sa déclinaison opérationnelle.

Cette responsabilisation a pour corollaire une exigence de compte-rendu et d'évaluation, permettant à l'autorité politique d'attester du bon usage des deniers publics dans le cadre des priorités qu'elle a définies.

Au terme de cinq années d'efforts et, souvent, de doutes, agents et cadres doivent être replacés au cœur de l'élaboration et de la mise en œuvre des réformes, ce qui implique la mise en place de démarches remontantes, sans méconnaître la nécessité de directives descendantes (cadrage, choix politiques...). Selon l'expression de plusieurs interlocuteurs de la mission : « *réformer avec les agents et les cadres, pas sans eux ni, a fortiori, contre eux* ».

4. Propositions de méthode pour une nouvelle politique de rénovation de l'action publique

Il n'existe pas de piste unique pour assurer l'adaptation du service public aux enjeux et aux besoins d'aujourd'hui. Au contraire, il importe de mener de front plusieurs actions, d'ambitions et de durées différentes, avec un programme de travail séquencé dans sa mise en œuvre et dans ses effets.

Conformément aux orientations proposées ci-avant et dans le contexte actuel, la mission suggère en premier lieu de lever rapidement les incertitudes sur les réformes en cours (4.1). Elle propose ensuite de mobiliser la capacité de proposition des agents (4.2) tout en lançant par ailleurs des chantiers structurants de revue des politiques publiques (4.3) et d'amélioration de la gestion des ressources humaines (4.4). La méthode pour conduire ces chantiers passe par le maintien d'un pilotage interministériel fort et par une nouvelle articulation de la démarche de rénovation de l'action publique avec la procédure budgétaire (4.5). Elle doit également veiller à associer l'ensemble des acteurs et partenaires (4.6).

4.1. Stabiliser les réformes engagées

Si l'annonce par le Premier ministre que « *la période de la RGPP est close* »⁷⁵ a satisfait la plupart des interlocuteurs rencontrés, l'incertitude demeure quant au sort des réformes engagées ou des démarches amorcées sur les services aux usagers.

Le message sur la fin de la période de la RGPP a été interprété de différentes façons par les décideurs et les acteurs de terrain. Un affichage clair du Gouvernement devrait intervenir rapidement sur le devenir des mesures RGPP en cours.

4.1.1. Dans les secteurs fortement restructurés pendant la RGPP, une période de stabilisation des organisations est nécessaire

Les mesures RGPP les plus lourdes portent sur des réorganisations de services. Elles sont, pour la plupart, réalisées. Certes, les effets positifs attendus ne sont pas encore perceptibles partout ; certains schémas d'organisation demeurent critiqués, notamment par les représentants du personnel. La concrétisation des synergies attendues peut nécessiter des ajustements fonctionnels. Toutefois, une véritable évaluation demande davantage de recul.

La mission est ainsi amenée à **recommander une période de stabilité pour les organisations affectées par la RGPP**. Il convient d'éviter toute décision hâtive qui conduirait à une succession de réorganisations, travers reproché à la RGPP à juste titre. Un retour en arrière pourrait s'avérer plus pénalisant pour les agents, les services et les usagers, voire être interprété comme un désaveu des efforts de changement accomplis par toute la chaîne hiérarchique et les équipes.

En outre, s'agissant des services territoriaux il apparaît souhaitable que la stratégie interministérielle de présence de l'Etat soit précisée en préalable à tout aménagement, les ministères ne portant pas les mêmes visions en la matière (cf. annexe 9) et un nouvel acte de décentralisation étant en préparation. Cette réflexion ne pourra pas faire l'économie d'une analyse prospective lucide de la répartition des effectifs et des compétences sur le territoire et des évolutions en cours. Il est en effet nécessaire de mettre sur la table la contrainte en termes d'effectifs qui pèse sur les choix à venir.

Stabilité des structures ne veut pas dire immobilisme. Cette période de stabilité est à mettre à profit pour permettre aux nouvelles structures de trouver toute leur place et pour renforcer les liens nécessaires entre :

- administrations centrales⁷⁶ ;
- administrations centrales et directions régionales, en laissant davantage de marge d'action à ces dernières ;
- directions régionales et services départementaux, qui ont besoin d'un appui « métier » renforcé.

⁷⁵ Communiqué de presse du 6 juillet 2012.

⁷⁶ Entre DGCCRF et DGAL par exemple pour piloter les directions départementales de la protection des populations.

4.1.2. Lever l'incertitude sur les mesures en cours qui doivent être menées à leur terme

Quelques mesures RGPP sont en déshérence, soit parce qu'elles ont été mal étudiées au départ, soit parce qu'elles ne présentent pas ou plus d'intérêt. Quant aux autres mesures, elles sont porteuses d'économies intégrées dans les hypothèses budgétaires pour 2013 ou correspondent à des actions de simplification qui ne sont contestées par personne. Leur interruption aurait donc des inconvénients en termes de dynamique de modernisation voire un coût qu'il conviendrait de financer par des mesures d'économies de remplacement.

L'achèvement des mesures RGPP semble donc s'imposer, sauf exception.

Exemples de mesures en cours

- Mesures de réorganisation déjà bien engagées, par exemple, celles de l'administration centrale du ministère de la justice ou du service de santé des armées ;
- Démarches d'efficacité qui nécessitent du temps pour produire leurs pleins effets, notamment la politique d'achats, la rationalisation des fonctions logistiques et celle des systèmes d'information ;
- Mesures de modernisation et de simplification visant à répondre aux attentes des usagers : amélioration de l'accueil « multi-canal », simplification de la vie des entreprises....

Des arbitrages interministériels pourraient ainsi établir la liste des mesures inactives ou sans objet, lever des blocages éventuels, les autres mesures étant menées à leur terme.

4.2. Mobiliser la capacité de proposition des agents

La vie des organisations conduit à la complexité croissante de leur fonctionnement, surtout avec la succession de mesures de modernisation dont l'articulation n'a pas toujours été bien étudiée (cf. annexes 8 et 9).

Un des défauts majeurs de la RGPP est d'avoir négligé la connaissance qu'ont les agents des difficultés rencontrées et des solutions à y apporter, ainsi que leur capacité de proposition en termes d'évolution des missions, de réforme et de simplification. C'est pourquoi la mission pense nécessaire de donner désormais la parole aux services sur ces différents points.

Extrait des contributions des préfets de région

« La RGPP et la RéATE ont été « top-down ». Une nouvelle vague devrait s'attacher à être « bottom up » avec les services de l'Etat (et pas uniquement avec les élus) pour s'assurer de l'appropriation. »

« La méthode devrait être ascendante en s'appuyant sur des initiatives locales favorisant largement l'innovation, avec à l'appui un texte cadre qui l'autorise. »

« Il est important de s'appuyer sur le vécu des services déconcentrés pour préparer des inflexions ou revoir certaines frontières avec la future loi de décentralisation. »

Les agents, l'encadrement intermédiaire et les responsables de services déconcentrés sont souvent les mieux placés pour identifier incohérences, lourdeurs et tâches inutiles dans le fonctionnement des services, y compris les fonctions support. Ecouter leurs propositions est un gage de pertinence des actions de simplification qui seront mises en œuvre.

Ce chantier se situerait dans la droite ligne du **rapport au Premier ministre, présenté par Jean-Luc Warsmann, député, en janvier 2009** :

« Une responsabilité nouvelle doit donc être reconnue aux administrations déconcentrées dans l'identification des lourdeurs administratives, des processus inappropriés, des démarches redondantes ou inutiles. En effet, les services centraux, du fait de la réduction de leurs effectifs et de la déconcentration, ont une capacité amoindrie de perception de la réalité du terrain. Ce canal a été insuffisamment exploité jusqu'à présent.

Il faut donc renverser l'approche de la simplification en s'appuyant principalement sur les structures déconcentrées. Actrices essentielles de l'initiative et la remontée d'informations, les structures déconcentrées seraient valorisées et donc plus mobilisées pour mettre en œuvre rapidement les réformes. Les directions centrales auraient alors un rôle d'animation des réseaux, de mutualisation des expériences et de diffusion des innovations. »

Cet exercice peut contribuer à réduire les inadéquations entre missions et moyens signalées par les secrétaires généraux et les services déconcentrés. Il s'agit d'identifier parmi les activités des agents (en administration centrale, en service déconcentré et au sein des opérateurs) celles qui présentent des difficultés techniques concrètes, les procédures qui devraient être révisées, les dysfonctionnements dans les relations entre acteurs, les lourdeurs de *reporting*, les tâches engendrées par l'inflation normative, etc.

La notion de mission

Il existe une ambiguïté sur la notion de « mission ». Lorsqu'ils évoquent une « revue des missions », les interlocuteurs pensent pour certains aux politiques publiques, pour d'autres vœux attributions d'un service soit aux missions des agents, avec une acception proche des mots « activité » ou « tâche ».

C'est de ces dernières qu'il s'agit ici.

Une partie des difficultés identifiées pourrait être résolue localement. Ne feraient l'objet d'une remontée que les points nécessitant une validation nationale (par exemple suppression de tâches inutiles) ou les réformes de portée plus importante impliquant soit une évolution de systèmes d'information ou de textes, soit une étude complémentaire de faisabilité technique, soit un arbitrage interministériel.

La consultation s'adresserait aux agents de tous grades et de tous services (administration centrale, préfectures, services déconcentrés, opérateurs). Afin que ce dispositif soit productif, il conviendrait de centrer les remontées sur les propositions concrètes⁷⁷. Les principes d'organisation suivants pourraient être actés :

- prendre en compte les travaux déjà réalisés par certains ministères ;
- donner du temps à cette démarche pour permettre un dialogue local (trois à quatre mois) ;
- impliquer l'ensemble de la chaîne hiérarchique et avant tout l'encadrement intermédiaire pour animer la démarche ;
- faire remonter par la voie hiérarchique toutes les propositions, quel que soit leur impact, dès lors qu'elles ne peuvent recevoir une solution locale ;
- définir un schéma et un calendrier de remontée des propositions ainsi qu'un modèle-type de remontée des propositions⁷⁸ ;

⁷⁷ Simplification d'un processus métier, simplification d'un processus de gestion RH/budgétaire, signalement de tâche inutile, proposition de réorganisation de certaines tâches entre services pour éviter des co-traitements, déconcentration d'une activité, reconcentration d'une activité, nouvelles modalités de travail en réseau...

⁷⁸ Description de la situation actuelle, proposition de modification, impact de cette modification en termes de charge de travail ou de bénéfice pour les usagers, autre service concerné par cette mesure, risque éventuel de cette modification, texte ou système d'information à modifier...

Rapport

- mettre en place un système de réponse performant, comprenant un mécanisme accéléré de validation interministérielle pour des propositions intéressant plusieurs ministères ;
- prévoir une communication adaptée au lancement et en cours de démarche.

Il conviendrait de faire un bilan de l'exercice après quelques mois, afin d'informer les agents sur ses résultats.

Après un premier cadrage interministériel par la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, les secrétaires généraux, les préfets et les organisations syndicales seraient consultés en amont sur les modalités du dispositif.

4.3. Entrer dans un processus cyclique de revue des politiques publiques

La mission estime que, si l'ambition des prochaines années est de faire mieux qu'une revue de dépenses pour tenir l'objectif de retour à l'équilibre budgétaire en 2017, la construction de choix collectifs à moyen terme par politique publique devrait constituer le fil conducteur de la rénovation de l'action publique.

Cet exercice peut rencontrer plusieurs écueils : difficulté de construction de consensus ; poids des groupes d'intérêts dans les politiques sectorielles ; faible culture de l'évaluation ; dictature de l'urgence...

Néanmoins, dans un contexte socio-économique et international mouvant et incertain, la rénovation de l'action publique ne peut prendre tout son sens que si elle s'appuie sur une vision partagée des enjeux à moyen terme, éclairant les choix d'orientation de l'action, de répartition des rôles entre acteurs publics et d'allocation des ressources publiques. Cette manière de procéder est indispensable pour infléchir des politiques qui s'inscrivent dans la durée, comme, par exemple, l'éducation, la recherche, le développement économique, la santé ou le développement durable.

4.3.1. Cartographier les politiques publiques et programmer leur examen en plusieurs vagues

La première étape de la démarche consiste à demander à chaque ministère d'établir la carte des politiques publiques dont il a la responsabilité, en s'appuyant, lorsque cela est pertinent, sur la trame des missions LOLF, d'en déterminer les contours et les acteurs. La consolidation de ces approches ministérielles permettra de disposer d'une carte d'ensemble des politiques publiques.

Chaque ministère devrait ensuite proposer un ordre de priorité dans le processus de revue, la mise en chantier simultanée de l'ensemble des politiques publiques n'étant pas réaliste.

Compte tenu du contexte marqué à la fois par une forte contrainte budgétaire et par la conduite de réflexions sur un nouvel acte de décentralisation, la mission suggère que les revues prioritaires de politiques soient identifiées en fonction des critères suivants :

- enjeux en termes d'évolution des besoins de la population (notion de service public) ;
- enjeux de répartition de compétences entre Etat et collectivités territoriales (articulation avec la décentralisation) ;
- enjeux financiers (potentiel d'économies ou de redéploiement) ;
- enjeux d'évolution de l'implantation des services de l'Etat sur le territoire (cohérence globale de l'action de l'Etat sur le territoire).

Rapport

Le Premier ministre définirait le périmètre de la première vague des politiques à passer en revue ainsi que le calendrier et le périmètre des vagues suivantes. Pour chaque politique, il désignerait le ministre responsable de l'organisation de la revue.

4.3.2. Conduire la réflexion stratégique sur les politiques publiques

La démarche étant nouvelle dans presque tous les champs, le cadrage revêt une importance particulière. L'objectif est de construire avec l'ensemble des parties prenantes une vision commune des finalités de la politique passée sous revue, de définir les axes stratégiques, de repenser le contenu opérationnel de la politique et ses modalités de mise en œuvre, en fonction de différentes hypothèses d'évolution des ressources.

La phase de lancement d'une revue de politique publique sous l'autorité du ministre

L'organisation concrète des travaux (constitution de l'instance de pilotage et des groupes de travail, auditions publiques, délais, articulation avec le dialogue social interne, modalités de participation des citoyens, forme du document final) serait laissée à l'appréciation du ministre chef de file, sous réserve de respecter les orientations et la programmation arrêtées par le Premier ministre ainsi qu'un cahier des charges interministériel.

Le ministre chef de file choisirait d'adosser le pilotage de la revue à une instance préexistante ou de constituer un « comité d'examen » *ad hoc*. La composition de cette instance à géométrie variable pourrait comprendre des membres d'horizons divers (parlementaires et élus locaux ; personnalités qualifiées, experts du domaine, chercheurs, représentants des usagers, organisations syndicales ; représentants des services de l'Etat, services d'inspection, ...).

La première étape serait consacrée à l'établissement d'un **diagnostic** en :

- caractérisant les enjeux liés à la politique considérée, sur un horizon de 10-15 ans à partir des besoins de la population et de leurs perspectives d'évolution ;
- analysant les forces et faiblesses actuelles de la politique passée sous revue ;
- décrivant précisément les missions exercées dans le cadre de cette politique, leur répartition actuelle entre acteurs publics (Etat, opérateurs, collectivités territoriales, organismes sanitaires et sociaux) et leur évolution possible ou souhaitable (maintien, renforcement, transformation, transfert, suppression).

La deuxième étape consisterait à définir la **trajectoire à cinq ans** de la politique considérée, **suivant plusieurs scénarios** d'évolution selon plusieurs hypothèses en termes de ressources. Elle aboutirait à un « **livre blanc** » par politique publique, remis au Premier ministre. Ceci conduirait à des décisions prenant en compte la trajectoire budgétaire. Les choix politiques opérés seraient présentés aux partenaires sociaux et au Parlement.

Enfin, la troisième étape serait consacrée à la **programmation des actions** découlant des décisions :

- adaptation du cadre juridique : chantiers législatifs (modification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, modification de dispositifs d'intervention...) et réglementaires ;
- adaptation des organisations et du partage entre l'Etat et ses opérateurs ;
- élaboration des nouveaux processus ou adaptation des anciens ;
- développement d'outils nouveaux, notamment de systèmes d'information ;
- traduction budgétaire ;

Rapport

- détermination des dispositifs de conduite du changement au sein des services concernés, accompagnement des personnels et définition des profils de métiers et de compétences.

En tout état de cause les premières actions devraient pouvoir être lancées moins d'un an après le début de la démarche.

Tous les quatre à cinq ans, chaque politique serait réexaminée sur la base de la carte des politiques publiques actualisée. Une évaluation de fin de cycle devrait être lancée de façon suffisamment anticipée pour procéder à un nouvel exercice stratégique et prospectif relatif à la politique considérée.

Une illustration : la revue des politiques sociales

Dans la programmation du cycle de revue des politiques publiques, celles qui relèvent du champ social devront sans doute être prioritairement abordées, non seulement en raison de leur part déterminante dans le niveau et la dynamique des dépenses publiques, mais aussi en raison de leur caractère très partagé, notamment avec les collectivités territoriales, et des enjeux de redéploiements au profit de populations et d'objectifs que le Gouvernement jugerait prioritaires du point de vue de l'équité et de l'égalité des chances.

Une fois le périmètre de ces politiques explicité, la réflexion devra porter tant sur les services fournis et les prestations (y compris sous la forme de dépenses fiscales ou d'exonérations de charges sociales) que sur les acteurs (Etat, organismes gestionnaires de la protection sociale obligatoire voire facultative, organismes gestionnaires des fonds de la formation professionnelle, établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux, collectivités territoriales, associations).

Le mode de production des politiques sociales rend particulièrement important l'exercice consistant à revoir et préciser la répartition des compétences entre Etat, opérateurs, partenaires sociaux et collectivités territoriales, qu'il s'agisse de l'édition de normes, de l'organisation et du financement de services collectifs, de la distribution de prestations monétaires, ou encore de contrôle et d'évaluation.

Cet exercice devrait s'appuyer sur une analyse concrète des modalités d'intervention publique pour des actions ou des populations prioritaires (jeunes en grande difficulté d'insertion par exemple). Il devrait également permettre de prendre en compte les échelles territoriales pertinentes pour l'action publique, y compris les territoires infra-départementaux sur lesquels se joue bien souvent l'efficacité de nos politiques sanitaires et sociales (lutte contre les inégalités de santé, prévention de l'exclusion sociale, amélioration de l'employabilité des salariés vulnérables, etc.).

La clarification de la place de l'Etat devrait par ailleurs conduire à une redéfinition du positionnement de son administration par rapport aux grands opérateurs nationaux (ex : Direction générale de la cohésion sociale/ Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, Direction de la sécurité sociale/ Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés).

Par ailleurs, la revue des politiques publiques devrait faire émerger quelques orientations structurantes dans le domaine de la protection sociale. La réflexion prospective par grand risque pourrait notamment s'appuyer sur les instances d'expertise et de concertation existantes⁷⁹

Le débat ainsi lancé conduira à des interrogations fondamentales, de nature politique, sur l'adéquation des couvertures à la nature des risques présents et futurs (vieillesse démographique, transition formation-insertion professionnelle par exemple), sur le niveau de la couverture socialisée souhaitée, sur la nature de certaines branches de notre système de protection sociale (vocation de la branche famille, place des critères de revenu dans les prestations de l'assurance maladie, par exemple) et sur leur structure interne.

⁷⁹ Exemples : Haut conseil à la famille, Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Conseil d'orientation des retraites, Haut conseil du financement de la protection sociale, Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil national pour la formation professionnelle tout au long de la vie.

4.4. Faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier de fond prioritaire

A la confluence entre nécessités de court et moyen termes, il importe de faire de l'amélioration réelle de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire.

La réalisation d'avancées concrètes sur ce chantier suppose l'élaboration d'un plan d'action interministériel, sa validation par le Premier ministre afin de surmonter les résistances prévisibles sur certaines orientations (sur la convergence indemnitaire par exemple) et le renforcement de la DGAFP dans son rôle de pilote technique.

Ce renforcement suppose, d'une part, une ouverture de la DGAFP à une dimension plus stratégique, plus opérationnelle et plus déconcentrée de la gestion des ressources humaines et, d'autre part, la réduction de la fragmentation de la fonction de ressources humaines au sein des ministères. Une restructuration d'ensemble de cette fonction positionnerait un interlocuteur unique dans chaque ministère face à la DGAFP, dont l'action de pilotage et d'animation trouverait ainsi plus facilement les relais nécessaires au niveau central.

Enfin, la DGAFP devrait également s'attacher à créer, autour des plateformes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH) qui sont ses relais territoriaux, les conditions d'une vraie gouvernance régionale interministérielle des ressources humaines avec notamment la perspective d'une GPEEC interministérielle et territorialisée, englobant à terme les trois fonctions publiques.

4.4.1. Alléger la gestion statutaire

Alléger et simplifier la gestion des ressources humaines est certes un objectif en soi. Mais c'est aussi un moyen de repositionner les services de ressources humaines sur des fonctions à plus forte valeur ajoutée que la gestion de procédures statutaires et notamment sur la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC)⁸⁰.

Les principaux leviers de la simplification de la gestion des ressources humaines sont assez bien identifiés :

- poursuite de la réduction du nombre de corps, pour atteindre l'objectif de 230 corps à l'horizon 2015⁸¹ ;
- clarification de l'articulation entre niveaux national, régional et départemental en simplifiant les procédures ;
- allègement des tâches de gestion en lançant, par exemple, une réflexion sur la suppression des réductions d'ancienneté ou sur l'architecture des CAP.

Mais, au-delà de ces thèmes, d'autres possibilités de simplification existent, qui sont à ce jour moins bien documentées. Afin de mieux les identifier, il pourrait être demandé à la DGAFP d'organiser, avec l'appui de la DGME, des ateliers ressources humaines chargés de proposer concrètement des réformes ou des adaptations dans un délai de six mois : y participeraient les DRH de centrale, les PFRH et un échantillon représentatif de gestionnaires locaux et d'opérateurs.

⁸⁰ A titre d'exemple, la DRH d'un ministère a signalé gérer 25 corps, donnant lieu à 75 CAP par an et à 50 000 actes de gestion annuels, requérant 180 agents. La gestion des emplois et des compétences repose sur 30 agents.

⁸¹ Source DGAFP.

4.4.2. Développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Dans ce domaine, certains ministères ont déjà lancé voire conduit à son terme l'exercice. D'autres sont moins avancés. De même, au niveau territorial, la GPEEC tend à se développer mais reste insuffisante : ainsi les PFRH ne sont pas encore en mesure d'établir un diagnostic interministériel, *a fortiori* de proposer une vision stratégique pour l'avenir. La diffusion d'une culture de la GPEEC et des outils correspondants doit donc être une priorité pour la DGAFP.

Chaque ministère devrait établir au minimum, sous contrôle de la DGAFP et en lien avec le réseau des PFRH, une cartographie précise des compétences existantes et des compétences nécessaires, au niveau central et territorial.

4.4.3. Favoriser la mobilité

L'ensemble des leviers permettant de favoriser la mobilité doivent être actionnés (fusion des corps, renforcement des PFRH et des bourses d'emploi, passerelle à la mobilité inter-fonctions publiques etc.).

Deux questions méritent cependant une attention particulière, celle de la convergence indemnitaire et celle de la rigidité inter BOP.

Nécessaire pour faciliter les mobilités, mais aussi pour rétablir une équité minimale au sein des communautés de travail, la convergence indemnitaire fait consensus chez les interlocuteurs rencontrés par la mission (chefs de services régionaux ou départementaux, préfets, syndicats). Elle doit être réaffirmée comme un objectif dont les pouvoirs publics ne dévieront pas.

Compte tenu de la rareté de la ressource budgétaire, cette politique ne peut être que de longue haleine. Mais il faut lui donner un horizon, en planifiant de façon pluriannuelle une harmonisation progressive des primes, afin que les écarts actuels ne soient plus un obstacle à la construction des carrières⁸².

Pour la même raison, il faudra sans doute la cibler en priorité sur les personnels qui travaillent désormais dans les mêmes directions, qu'il s'agisse des directions régionales ou des DDI, où les écarts sont le plus susceptibles de gêner le bon fonctionnement du service et à dégrader le climat de travail.

Une piste pourrait être de dégager une enveloppe budgétaire pour réaliser ces harmonisations par préciput sur les enveloppes catégorielles.

La question de l'affectation au sein des directions interministérielle doit être assouplie afin de prendre en compte cette nouvelle communauté de travail et de permettre une meilleure adéquation missions/moyens au quotidien⁸³.

4.4.4. Se donner les moyens d'accompagner les réformes

Au-delà des questions de mobilité et de développement des approches GPEEC, le dispositif d'accompagnement des réformes devrait être renforcé en priorité sur trois points :

- professionnaliser la conduite du changement et y affecter les équipes nécessaires ;

⁸² Un agent s'engagera plus facilement dans un métier ou dans une carrière, s'il a l'assurance que la volonté existe de gommer les écarts.

⁸³ Cf. rapport IGA-IGF sur l'optimisation des modalités de gestion budgétaire et de gestion des ressources humaines – 2012.

Rapport

- intégrer les problématiques de ressources humaines dès la conception des réformes, afin que les mesures en la matière soient arrêtées à ce stade, et non une fois la réforme décidée, comme cela a été trop souvent le cas ;
- dégager des enveloppes suffisantes pour financer l'accompagnement du changement (formation, aides à la mobilité, etc.).

4.5. Créer un nouveau mode de pilotage interministériel

L'expérience de la RGPP a montré qu'il était nécessaire de mieux distinguer l'exercice de la modernisation de l'Etat et la procédure budgétaire. La réforme ne peut se réduire à une stricte dimension d'économie budgétaire. Elle revêt souvent une temporalité différente. Pour autant elle doit s'inscrire dans la trajectoire des finances publiques définie par le Gouvernement.

Il convient donc de trouver un équilibre réaliste entre ces deux démarches distinctes.

L'architecture gouvernementale a déjà entériné l'autonomie des deux démarches : le lien entre réforme de l'Etat, décentralisation et fonction publique, a été affirmé par rapport à celui qui existait auparavant entre réforme, budget et fonction publique.

Dans ce contexte, un nouveau mode de pilotage de la modernisation de l'action publique et une nouvelle articulation avec la contrainte budgétaire doivent être construits.

4.5.1. Affirmer une impulsion et un pilotage politique sous l'autorité directe du Premier ministre

Une impulsion forte et continue au plus haut niveau de l'Etat s'avère indispensable. Seul le Premier ministre qui dispose d'une vision globale des politiques publiques, a l'autorité nécessaire pour arrêter les grands choix structurants de l'action publique à court et moyen termes. Le suivi de la réforme à ce niveau permet en outre de faire avancer des mesures transverses.

La mission suggère donc de créer un comité interministériel de rénovation de l'action publique (CIRAP), présidé par le Premier ministre. La ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique en serait le rapporteur général.

De par ses attributions, celle-ci dispose des leviers nécessaires pour préparer les décisions du Premier ministre dans une vision embrassant les questions de décentralisation comme de fonction publique.

Le CIRAP aurait vocation à prendre les décisions les plus importantes : lancement des différents chantiers, cadrage méthodologique, décisions stratégiques notamment à l'issue des revues de politiques publiques et suivi de leur mise en œuvre.

Ces réunions seraient préparées lors de pré-CIRAP dont le rôle serait de proposer les arbitrages à soumettre au Comité et de prendre les décisions n'en relevant pas. Cette instance aurait aussi un rôle de validation des plans d'action découlant des décisions prises en CIRAP.

Les pré-CIRAP pourraient être présidés par le directeur de cabinet du Premier ministre. Leur composition, de niveau cabinet, serait variable en fonction de l'ordre du jour.

Le Premier ministre lancerait les grands chantiers par le biais de lettres de mission confiant à chaque ministre l'exercice de mise à plat et de reconstruction des politiques publiques dont il est responsable ou fixant un calendrier d'action pour les mesures de modernisation RH (cf. points 4.3 et 4.4).

4.5.2. Définir l'articulation entre rénovation de l'action publique et trajectoire pluriannuelle des finances publiques

Si l'articulation entre exercice budgétaire et réforme de l'Etat ne peut plus être la même que lors de la RGPP dont l'appareil de pilotage avait privilégié une forte intégration réforme - revue des dépenses, il serait toutefois vain et même dangereux de les déconnecter totalement, dans le contexte de très forte contrainte budgétaire que connaît notre pays.

C'est pourquoi la mission préconise un renforcement du suivi budgétaire, complémentaire des rendez-vous budgétaires habituels.

Si le Gouvernement le juge nécessaire, il pourrait être créé un comité interministériel budgétaire (CIB). Le rapporteur en serait le ministre délégué au budget. Ce comité se réunirait en alternance avec le CIRAP.

Chaque ministre y présenterait les voies et moyens par lesquels il entend respecter le cadrage pluriannuel qui lui a été notifié par les lettres-plafonds du triennal 2013-2015 mais aussi la traduction budgétaire des décisions prises en CIRAP et pré-CIRAP. Les ministres en charge des collectivités territoriales et des affaires sociales rapporteraient sur les autres secteurs publics.

En tout état de cause, il faudrait donner aux ministères une visibilité budgétaire à plus long terme : les budgets triennaux constituent indéniablement un gros progrès mais ils restent insuffisants pour créer cette profondeur de champ décisionnel dont les responsables ont tant besoin. A cette fin, la direction du budget pourrait enrichir ses outils prospectifs afin de compléter régulièrement son cadrage pluriannuel (par exemple, indication annuelle⁸⁴ d'une année complémentaire du budget triennal sous forme de triennal glissant), voire fournir aux ministères des perspectives sur une durée plus longue (cinq ans). Cela permettrait de redonner de la visibilité aux gestionnaires, notamment pour faire évoluer missions et services et surtout anticiper les stratégies RH.

Chaque ministre rendrait compte régulièrement de la mise en œuvre de ses engagements pluriannuels et formulerait, si nécessaire, des propositions de recalage ou de substitution de mesures permettant de rester dans l'épure fixée.

Les mesures suivies dans le cadre du CIRAP auraient vocation à être évoquées en CIB pour autant qu'elles contribuent aux économies attendues du ministère ou qu'elles nécessitent, au contraire, des financements spécifiques qu'il conviendrait alors de dégager.

Les réunions du CIB seraient préparées lors de pré-CIB dont le rôle serait de proposer les arbitrages à soumettre au comité et de prendre les décisions n'en relevant pas. Cette instance aurait aussi un rôle de validation des plans d'action découlant des décisions prises en CIB.

Les pré-CIB seraient présidés par le directeur de cabinet du Premier ministre. Sa composition, de niveau cabinet, serait variable en fonction de l'ordre du jour.

4.5.3. Conforter la coordination interministérielle au plan technique auprès du SGG

Les instances de coordination interministérielles actuelles - comité des secrétaires généraux et « comité des 40 » (secrétaires généraux et préfets de région) - se sont révélées très utiles pour assurer une meilleure coordination interministérielle et pour croiser les approches centrales et territoriales sur les sujets d'intérêt commun. Elles doivent continuer à être mobilisées régulièrement.

⁸⁴ Information de caractère prospectif sans lien direct avec l'élaboration des lois de finances.

Rapport

Afin de veiller au bon avancement des travaux interministériels et des différents chantiers transverses, la mission propose également la création d'un comité technique de coordination interministérielle auprès du SGG dont la fonction serait de :

- résoudre les difficultés techniques entre directions transverses, entre ces directions et les ministères et entre les ministères ; à ce titre, il pourrait le cas échéant requérir de courtes expertises des inspections pour éclairer les points litigieux ;
- alerter le cabinet du Premier ministre sur les risques de blocage et les difficultés latentes, notamment en matière de dérive de calendrier ;
- susciter des arbitrages ;
- veiller à l'articulation des chantiers transversaux entre eux et de ces derniers avec les chantiers sectoriels afin de mesurer leurs poids sur les services et susciter des synergies.

Ce comité, à géométrie variable selon les sujets abordés, réunirait, outre le ou les ministères concernés, l'ensemble des directions transversales, en tant que de besoin : DGME, DB, DGAFP, DISIC, DGCL, DSS, France Domaine...

4.5.4. Rendre les ministères pleinement responsables

Il importe de respecter désormais la **responsabilité de chaque ministre** s'agissant de l'évolution de ses services.

Dans le chantier central de revue des politiques publiques, il lui reviendrait d'adapter la méthode de revue à cette politique, en précisant les modalités de pilotage, le périmètre de la concertation, le calendrier et les étapes de la démarche.

Extraits de réponses de secrétaires généraux (annexe 9)

L'association des ministères plus en amont sur l'émergence des pistes de réforme et sur leur phasage est jugé indispensable. Il convient dans ce cadre de « passer d'une logique de « défiance » à une logique de responsabilité. » « Le mode de pilotage de la RGPP partait d'un a priori : les ministères devaient être mis sous contrôle et « en tension » pour bouger. Cette défiance envers les administrations et les ministres eux-mêmes ne peut perdurer, sans que les mêmes causes ne reproduisent les mêmes effets. »

Il convient pour l'avenir d'éviter « tout système infantilisant (ex. système des feux), au profit d'une plus grande responsabilisation des secrétaires généraux et d'une plus grande transparence dans les réalisations et échanges de bonnes pratiques. » et de permettre l'adaptation des ministères en plus grande autonomie, certaines réformes pouvant être obérées par des causes externes.

"Plus de pragmatisme dans la prise de décision, plus de plasticité dans la conduite des réformes (...). Il conviendrait par ailleurs d'assouplir les échéances de réalisation et de retenir le cadre pluriannuel."

Extrait de réponses de préfets (annexe 8)

« C'est le péché originel de la RGPP : les ministres ont été le plus souvent « court-circuités ». Certaines réformes n'ont donc pas été assumées ni portées par eux. A l'inverse, les ministres n'ont pas nécessairement fait les choix d'« abandons de mission » qui auraient été souhaitables, face à la contraction inévitable des moyens. »

« Dans l'ensemble, la RGPP semble avoir été peu portée par le politique (ministre et cabinet), en-dehors des quelques rendez-vous du CMPP (Conseil de modernisation des politiques publiques). »

Le **rôle du secrétaire général** est central. Il est le garant de la mise en œuvre des actions de modernisation dans le calendrier fixé, en liaison avec les directions métier et, en tant que de besoin, avec l'appui des services d'inspection. Il doit également contribuer à une meilleure prise en compte des enjeux de ressources humaines dans la conduite de la réforme.

4.5.5. Maintenir une direction de la modernisation à vocation interministérielle

Bien que fortement critiquée au départ, la DGME a su évoluer vers un positionnement apprécié de prestataire de service.

4.5.5.1. Une direction transversale chargée de la modernisation est nécessaire

La RGPP offrait une première expérience de suivi interministériel d'un programme de réforme de grande ampleur. Un tel suivi est essentiel et il est nécessaire de conserver une direction transversale chargée de l'animation interministérielle et du **suivi de la modernisation de l'action publique**.

La mission estime que la DGME pourrait se repositionner comme ensemble et prestataire, et ce d'autant que l'ambiguïté qui lui est reprochée sur sa double posture d'appui méthodologique à la réforme et de contrôle des économies budgétaires se trouve levée dans la nouvelle organisation gouvernementale.

Dans ce nouveau rôle, la DGME assurerait la coordination technique et le suivi interministériel des réformes et de leur calendrier. A ce titre elle préparerait les pré-CIRAP et les CIRAP, en liaison avec la DGAFP⁸⁵.

Il est souhaitable que la DGME intervienne également en **appui des ministères** avec une fonction de :

- capitalisation et diffusion des méthodes relatives à la modernisation ;
- mise en réseau des acteurs ministériels de la modernisation ;
- formation des cadres à l'innovation et à la conduite du changement en liaison étroite avec la DGAFP (par exemple déclinaison de l'école de la modernisation en région via les PFRH) ;
- gestion d'une enveloppe interministérielle de crédits de consultants (marché à bon de commande offrant une palette de services suffisamment large), qui interviendraient sous l'autorité les ministères utilisateurs, de préférence sur des sujets précis, opérationnels ou managériaux.

La DGME doit enfin veiller à une meilleure prise en compte, dès la mise en place des nouvelles mesures, des impératifs d'**évaluation**. Celle-ci doit ensuite être organisée par les responsables des différentes réformes en utilisant l'ensemble de la palette disponible en termes de moyens d'évaluation : inspections, universités, instances d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre⁸⁶...

4.5.5.2. Le rôle de cette direction en matière de simplification et d'e-administration doit être maintenu

L'impulsion de la DGME est également nécessaire pour promouvoir en continu la simplification des procédures et la « réingénierie » périodique des processus.

⁸⁵ Elle n'aurait plus à suivre de façon rapprochée plusieurs centaines de mesures d'ampleur et de nature disparates mais à veiller au bon avancement des démarches les plus structurantes ou impliquant plusieurs ministères.

⁸⁶ Centre d'analyse stratégique, Centre d'analyse économique, Conseil d'analyse de la société, Conseil d'orientation pour l'emploi, Conseil d'orientation des retraites, Haut conseil de l'intégration.

Rapport

Son rôle est légitime compte tenu de son expérience en la matière et de son implication dans la mesure de la satisfaction des usagers et de la qualité des services publics ; ces démarches méritent d'être parallèlement poursuivies et affinées. A cet égard, la DGME propose que la gestion du baromètre de la qualité du service public et de la satisfaction des usagers soit confiée à une instance indépendante, une fois sa méthodologie et son contenu stabilisés. Cette proposition paraît pertinente pour asseoir la crédibilité de l'outil.

L'existence d'un point d'appui interministériel en matière d'**e-administration** reste indispensable en termes de capitalisation des méthodes et des compétences, d'autant plus que de nombreux processus concernent plusieurs ministères et nécessitent donc une coordination.

Si la DGME est naturellement le pilote de l'e-administration, son action doit s'inscrire dans les normes d'interopérabilité édictées par la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC). Il existe en effet une interdépendance forte entre la gouvernance interministérielle des systèmes d'information de l'Etat⁸⁷, dont la DISIC a la charge, et le développement d'interfaces avec les usagers⁸⁸.

4.6. Adopter une méthode plus transparente de nature à conforter l'adhésion aux réformes

4.6.1. Associer le Parlement à la démarche de rénovation de l'action publique

Comme l'indiquait le rapport d'information parlementaire n°4019 sur l'évaluation de la RGPP présentés par MM François CORNUT-GENTILLE et Christian ECKERT, la RGPP a « *souffert de n'être relayée que par des rapports publics "anonymes" incapables d'engendrer un réel débat public* ». Le Parlement a été absent au moment de la prise de décision et son information limitée dans la phase de mise en œuvre⁸⁹.

- ◆ Associer le Parlement à la rénovation de l'action publique sur un champ large

La mission suggère tout d'abord l'organisation d'un **débat annuel d'orientation de l'action publique** (et non pas de l'action du seul Etat). Il serait structuré autour des politiques soumises à revue et des principales réformes en cours.

En outre, certains parlementaires pourraient être associés aux comités d'examen chargés des revues de politiques publiques, soit en tant que spécialiste du sujet soit en tant que rapporteur spécial.

- ◆ Impliquer le Parlement dans la démarche de simplification de l'action publique

Le travail parlementaire pourrait également contribuer au maintien de l'adéquation missions/moyens, notamment s'il pouvait se fonder sur des études d'impact améliorées comportant une réelle appréciation sur la charge des services induite par les projets de loi ainsi que les mesures mises en œuvre pour dégager les moyens correspondants (suppression de mission corrélative ou accroissement de moyens)⁹⁰.

⁸⁷ Article 2 du décret n° 2011-193 du 21 février 2011 portant création d'une DISIC.

Les travaux des deux directions doivent notamment être bien articulés en matière de gouvernance des données, d'urbanisation des systèmes d'information (SI) de l'Etat, de mise en commun des infrastructures réseau ou autres services transverses, ainsi que de renforcement en matière de protection des SI.

⁸⁸ Inversement, la DISIC pourrait aussi recourir aux approches de mesure de satisfaction développées par la DGME pour tester la satisfaction des utilisateurs de systèmes d'information par exemple pour objectiver les difficultés rencontrées par les utilisateurs de l'application Chorus et contribuer ainsi à l'évolution du dispositif.

⁸⁹ La mission établit même en annexe 3 que les informations données sur les mesures arrivées à leur terme n'étaient pas toujours consensuelles entre le ministère porteur de la mesure et la direction du budget...

⁹⁰ Rapport au Premier ministre, présenté par Jean-Luc Warsmann, député, en janvier 2009.

Rapport

Le Parlement a ainsi toute sa place pour contribuer à la rénovation de l'action publique en œuvrant pour l'adoption de dispositions législatives de simplification. Le rapport Warsmann précité propose une loi annuelle, structurée de façon plus dynamique afin de favoriser le débat⁹¹.

4.6.2. Veiller à la qualité du dialogue social

Il convient d'insérer le dialogue social ainsi que l'association des personnels dans le processus de rénovation du service public, et non de se contenter d'une information, tardive et souvent lacunaire, une fois les décisions prises. La consultation préalable, la concertation sur les mesures et les modalités de leur mise en œuvre comme l'information des agents concernés sont des conditions de l'acceptabilité d'une réforme.

En matière de dialogue social, **trois phases différentes sont à distinguer** : celle de la consultation préalable, celle de la concertation et celle du suivi de la mise en œuvre des réformes.

Au stade de la consultation, il convient d'avoir recours en amont de toute réforme aux instances paritaires existantes, adaptées aux incidences du projet concerné : Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, Conseil supérieur commun, Comité technique ministériel... Une information des conseils supérieurs des autres fonctions publiques peut être envisagée au cas par cas.

Une fois les grandes orientations arrêtées, une **phase de concertation** avec les organisations syndicales dans les ministères concernés doit être prévue. Elle portera sur les modalités de mise en œuvre des orientations arrêtées, en particulier sur les dispositifs d'accompagnement de ces réformes, notamment dans leur volet social, ce qui inciterait les pilotes d'une réforme à mieux analyser au préalable son incidence sur les personnels.

La décision définitive sur une réforme (notamment lorsqu'elle doit être prise en CIRAP) ne devrait intervenir qu'après cette concertation.

L'information des personnels ne doit évidemment pas être négligée, et devra se faire à l'initiative de l'encadrement supérieur, dans les instances dédiées à cet effet (comités techniques) mais aussi directement auprès des personnels.

Le **suivi de la mise en œuvre des réformes** doit se faire dans les instances paritaires existantes appropriées en fonction de la réforme, afin de repérer suffisamment tôt les difficultés de mise en œuvre, voire de pouvoir la réorienter.

4.6.3. Associer les usagers et les partenaires aux réflexions pour donner sens à la démarche

L'association des usagers au processus de réforme est indispensable pour diverses raisons : préciser leurs attentes, mieux connaître leur niveau de satisfaction sur la qualité du service fourni, partager des informations relatives au coût de ces services, prendre en compte les franges de population les plus précarisées, mesurer le niveau d'acceptabilité de certaines orientations...

Elle devrait être prévue systématiquement dans les revues des politiques publiques, au stade du diagnostic et de la rédaction des livres blancs.

⁹¹ Cf. rapport Warsmann précité, proposition n°29 :
Organiser les lois de simplification en trois parties :
1) les mesures les plus significatives de simplification ;
2) les mesures de clarification et de corrections ;
3) les abrogations de dispositions devenues sans objet ou obsolètes.

Rapport

L'association des usagers ou partenaires extérieurs doit être **adaptée à chaque politique publique**. Il n'existe pas une solution « standard ». Pour certaines politiques, des instances ou des groupements d'acteurs existent (jeunesse, vie associative, économie agricole, auxiliaires de justice par exemple). Pour d'autres, des groupes thématiques expérimentaux non institutionnels peuvent être mis en place de manière souple et non pérenne. Pour certains sujets, il devrait être possible de s'appuyer sur les panels d'utilisateurs constitués par la DGME. Pour d'autres politiques enfin, cette association peut poser des problèmes de représentativité voire nécessité des dispositifs d'enquête plus coûteux.

Des enquêtes de satisfaction peuvent aussi être menées dans les phases amont et aval (enquêtes de satisfaction via tous les types de médias, consultations publiques via des sites internet dédiés ou l'organisation de tables rondes régionales).

La mission souhaiterait toutefois insister sur la nécessité d'**éviter la multiplication d'initiatives parallèles de consultation aux contours et aux publics mal définis. Il convient de bien séquencer et expliciter les objectifs des différents exercices, afin d'éviter un épuisement des services et une perte de lisibilité.**

L'expérience de la RéATE a en effet montré combien il était difficile pour le Gouvernement de communiquer en même temps sur la réforme des collectivités territoriales dont ils sont les premiers acteurs et sur la réforme de l'Etat territorial qui les concerne surtout sous l'angle de la qualité des prestations assurées par l'Etat ou des disparitions éventuelles d'implantations de services.

4.6.4. Faire de la communication un outil d'appropriation de la réforme

Bien que riche, la communication faite à l'occasion des CMPP a mélangé les genres entre promotion de la politique de la réforme, information des agents de l'Etat et information de l'utilisateur. Elle n'a pas toujours su trouver son équilibre entre un discours très général sur les avancées de la réforme de l'Etat et une approche plus technique à destination de publics spécifiques.

Trois types de communication doivent être distingués :

- la communication en interne, à destination des agents ; elle donne le sens des réformes, en explicitent les raisons et montre clairement les objectifs ; le cas échéant, elle ne doit pas occulter les difficultés rencontrées. Elle doit notamment, mais pas exclusivement, s'appuyer sur l'encadrement : rien n'est plus déstabilisant pour ce dernier que d'être dans l'incapacité d'expliquer les raisons pour lesquelles certaines réformes ont été mises en œuvre ;
- la communication à destination des usagers : elle a, par exemple, pour objet de les informer des changements d'organisation de l'administration ou de leur faire connaître les nouveaux services disponibles. Elle repose pour l'essentiel sur des campagnes ciblées ;
- La communication plus politique vers les médias et le grand public. Elle ne peut évidemment pas reposer sur des productions aussi lourdes que celles des ex-CMPP.

Il est bien sûr nécessaire que ces trois axes de communication restent cohérents. Certaines expressions devraient d'ailleurs être bannies du vocabulaire de la réforme de l'Etat comme le « *train de vie de l'Etat* » ou la « *mise sous tension* » de ses services, qui véhiculent une image négative des agents et des services.

CONCLUSION

Si la RGPP a autant marqué les esprits et suscité de fortes réactions, ce n'est pas seulement par sa méthode, qui a imposé des changements multiples et rapides, souvent difficiles à mettre en œuvre et dont les bénéfices immédiats ou futurs étaient parfois peu clairs. C'est aussi parce qu'elle a posé, de manière non explicite, des interrogations de fond sur le rôle de l'Etat et sur le format de ses services. L'attachement des fonctionnaires au sens de leurs missions et aux valeurs du service public n'est pas un vain mot. Or le resserrement des objectifs de la RGPP autour de la seule recherche d'économies à court terme a jeté le trouble sur les justifications de la réforme de l'Etat. Elle a ainsi été souvent mal vécue tant par ceux qui ont eu à proposer les mesures que par ceux qui ont eu à les mettre en œuvre dans leur travail quotidien.

Les réformes réalisées à l'étranger sur les vingt dernières années montrent que ce sont souvent les questions budgétaires qui poussent les organisations à s'interroger sur leur action. Les enjeux de l'exercice sont cependant plus vastes. Alors que les niveaux d'administration en France n'ont jamais été aussi nombreux et les champs de compétences des uns et des autres aussi entremêlés, la « performance » des services publics dépend largement de la bonne articulation et de la coopération de ces administrations.

Aujourd'hui, il importe de reprendre la réforme de l'Etat, en l'inscrivant plus largement dans une rénovation de l'action publique associant l'ensemble des acteurs. C'est un exercice à la fois urgent et essentiel dont les difficultés techniques et politiques ne peuvent être sous-estimées.

La méthode employée sera déterminante pour cheminer : objectivation des enjeux grâce à une expertise approfondie, concertation suffisante et contradictoire, décision largement expliquée suivie d'une mise en œuvre ferme et constante, car progresser dans la réforme requiert de la ténacité.

L'administration a fait la preuve, durant toute cette période, de sa capacité à travailler à sa propre transformation. Des expertises multiples sont encore à mobiliser ; cependant les réponses ne sont pas seulement d'ordre technique. Inévitablement liées à des choix de société, elles ne peuvent être légitimement tranchées que par l'autorité politique.

La rénovation de l'action publique devra contribuer à des politiques plus efficaces, des services publics plus à l'écoute, des administrations plus modernes dans leurs modes de communication et de management ; elle devra conforter le pilotage par la puissance publique des missions que celle-ci délègue. Elle doit se construire avec des agents impliqués dans l'adaptation continue de leurs missions et dont l'évolution des compétences sera plus clairement dessinée.

Une réforme réussie pour les agents comme pour les citoyens est une réforme à laquelle est donné du sens.

Rapport

A Paris, le 25 Septembre 2012

IGA

**Marianne
BONDAZ**



**Sophie
DELAPORTE**



IGF

**Martine
MARIGEAUD**



IGAS

**Nathalie
DESTAIS**



**Werner
GAGNERON**



**Philippe
REY**



**Pierre
DEPROST**



**Yves
RABINEAU**



**Cyrille
BRET**



**Michel-Henri
MATTERA**



LISTE RECAPITULATIVE DES PROPOSITIONS

1 - Les principes directeurs d'une rénovation de l'action publique

- Distinguer clairement la revue de dépenses de l'exercice de rénovation de l'action publique.
- Passer d'une réforme de l'Etat présentée comme un événement à un processus régulier et continu d'adaptation des politiques et des dépenses publiques.
- Travailler sur un périmètre élargi à l'ensemble des acteurs considérés – outre l'Etat et ses opérateurs, les collectivités territoriales, les organismes de protection sociale, le secteur hospitalier.

2 - Les grandes composantes d'une méthode de rénovation de l'action publique

Les préalables

- Statuer sur « l'héritage » de la RGPP :
 - en stabilisant les réformes de structures engagées pendant la RGPP, tout en améliorant les liens et interfaces entre ces structures, particulièrement dans l'administration territoriale de l'Etat ;
 - en levant l'incertitude sur le devenir des mesures RGPP, en abandonnant celles qui s'avèrent inactives ou sans objet et en menant les autres à leur terme.

Les orientations

- Au sein de l'administration de l'Etat, donner la parole aux agents afin de recueillir leurs propositions pour alléger les tâches ou éliminer des incohérences.
- Entrer dans un processus cyclique de revue des politiques publiques, afin de disposer de plusieurs scénarios d'évolution, cohérents avec les choix d'évolution des finances publiques :
 - en programmant leur examen en plusieurs vagues ;
 - en impliquant tous les acteurs concernés (collectivités territoriales, administrations de protection sociale) ;
 - en commençant par celles qui sont le plus concernées par la décentralisation ou mettent en jeu les dépenses les plus importantes ;
 - en redonnant aux ministres la pleine responsabilité des réformes dont ils sont porteurs.
- Faire de l'amélioration concrète de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire
 - en repositionnant la fonction GRH au sein de l'Etat et en créant les conditions d'une vraie gouvernance régionale des ressources humaines ;
 - en allégeant la gestion statutaire, afin de recentrer la fonction de GRH sur des enjeux plus stratégiques et en développant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
 - en renforçant l'accompagnement des réformes et en favorisant la mobilité des agents, notamment par une réduction des écarts indemnitaires et des difficultés de gestion nées du conflit de logiques entre LOLF et interministérialité.

Rapport

La méthode

- Créer un mode de pilotage interministériel de rénovation de l'action publique présidé par le Premier ministre :
 - où sont cadrées et lancées les revues de politiques et prises les décisions les plus importantes ;
 - dont le ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique est le rapporteur général ;
 - le secrétariat et le suivi technique de l'avancement des réformes qui y sont actées étant assuré par une direction de la modernisation à vocation interministérielle, chargée par ailleurs d'un rôle d'appui aux revues et aux réformes.
- Renforcer la coordination interministérielle auprès du secrétariat général du Gouvernement :
 - pour le suivi spécifique des chantiers transversaux liés aux réformes et aux revues de politiques publiques ;
 - pour la résolution des difficultés d'ordre interministériel.
- Afin d'articuler cette démarche avec la trajectoire des finances publiques, renforcer le suivi budgétaire par la création, en complément de la procédure budgétaire habituelle, d'un comité interministériel *ad hoc* :
 - dont le ministre délégué au budget est le rapporteur ;
 - où chaque ministre présente la traduction budgétaire des décisions prises en CIRAP et plus largement l'ensemble des voies et moyens par lesquels il entend respecter le cadrage pluriannuel qui lui a été notifié ;
 - où les ministres en charge des collectivités territoriales et des affaires sociales rapportent sur les autres secteurs publics.
- Veiller à associer le Parlement et les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les agents publics, ainsi que les usagers du service public.