



Comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

« Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers »

Synthèse du rapport d'information n° 4019
présenté le 1^{er} décembre 2011

Rapporteurs : M. François Cornut-Gentille et M. Christian Eckert

PRINCIPAUX CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Justifiée selon le Gouvernement par la nécessité de réformer l'État et la relative inefficacité des méthodes précédemment mises en œuvre dans cet objectif, la RGPP s'est caractérisée, dès son lancement puis dans sa mise en œuvre, par un portage politique inédit au plus haut niveau, ainsi qu'un périmètre élargi, mais sans une véritable implication et consultation des agents et des usagers du service public. En outre, le Parlement lui-même n'a pas été associé à la démarche et, de son côté, n'a pas véritablement cherché à s'en saisir

De ces choix découlent le succès et les limites – ou échecs – de la RGPP. Ainsi la RGPP marque un indéniable tournant vers une plus grande efficacité du fonctionnement de l'État. Mais, dans le même temps, ses modalités d'applications ont suscité de telles réactions des agents et des usagers que, sans évolution, le processus est intenable à terme.

I.– LA MÉTHODE DE LA RGPP

A.– CONSTATS

Le lancement de la RGPP a été marqué par une commande hiérarchique ignorant agents publics et usagers du service public.

Le Parlement n'a été informé qu'au travers d'une vision comptable, essentiellement lors des sessions budgétaires. Un débat sur les missions que l'État se doit de conserver, d'externaliser ou de déléguer, aurait permis de légitimer et de clarifier les objectifs et les moyens.

Le fort portage politique de la RGPP a largement contribué à la rapidité de sa mise en œuvre, ainsi qu'à son caractère général, durable et opérationnel.

Ce portage politique de la RGPP a cependant souffert de n'être relayé que par des rapports publics « anonymes », incapables d'engendrer un réel débat public, *a fortiori* au-delà du périmètre de l'administration.

La RGPP a mis en mouvement de façon inédite l'état-major des ministères au service d'une réflexion organisationnelle pourvoyeuse de résultats non négligeables.

Le rôle d'accompagnateur des réformes tenu par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a globalement été apprécié par les ministères.

En outre, la DGME a mis en place et fait vivre des méthodes de consultations des usagers, certes perfectibles, sur l'image et l'évaluation du service public.

Quoique initialement strictement confinée et descendante, la RGPP a pu néanmoins conduire, dans certains secteurs, à une responsabilisation accrue et opportune d'états-majors administratifs déconcentrés dans les choix de gestion.

La communication officielle sur la RGPP (notamment les rapports publics accompagnant les CMPP et d'étape) est caractérisée par une forme d'« hagiographie » peu crédible, un simplisme de la présentation et une ergonomie de lecture déficiente.

Le suivi de la RGPP a été fortement axé sur le respect des agendas et des jalons temporels, négligeant ne serait-ce qu'un début d'évaluation réelle des impacts des mesures.

La RGPP a accru le recours à des cabinets privés d'audit pour accompagner la réforme de l'État, systématisant l'approche par des audits de modernisation, alternative aux initiatives antérieurement fondés sur des rapports administratifs.

Le lancement de la RGPP n'a pas incarné et n'a pas porté un projet mobilisateur pour les agents publics en matière de définition de service public.

À l'exception notable du secteur de la défense, elle n'a en outre que très rarement été l'objet de mesures d'accompagnement des personnels, que ce soit en terme de mobilité, de formation ou de conditions financières

À tort ou à raison, elle correspond aujourd'hui et de manière durable, pour un grand nombre d'agents publics et toutes les organisations syndicales, à un « repoussoir » ou à ce qu'il ne faut pas faire, malgré un consensus désormais acquis sur la nécessité de réformer l'État.

La mise en œuvre de la RGPP a négligé la réflexion sur la conduite du changement, sur les missions à exercer et les conditions de leur exercice.

B.– RECOMMANDATIONS

La réforme de l'État pourrait utilement continuer à s'appuyer sur un portage politique au plus haut niveau de l'exécutif, garant de l'efficacité de la prise des décisions et de leur mise en œuvre.

Les décisions en matière de réforme de l'État doivent opérer un retour à une décision publique réellement motivée, s'appuyant sur une concertation impliquant les usagers et les agents publics.

Les principales orientations et décisions de la réforme de l'État doivent faire l'objet d'un débat public, notamment, au Parlement.

La réforme de l'État doit demain s'appuyer sur les acquis de la RGPP que sont l'implication et le dynamisme des états-majors des administrations centrales et déconcentrées.

La réforme de l'État doit également s'appuyer sur la responsabilisation des échelons plus déconcentrés d'encadrement dans les choix de gestion (le « comment pouvons-nous faire » ?), mais en veillant à ne pas transférer à ce niveau la définition des missions du service public (le « que devons-nous faire » ?).

L'implication des personnels, sous la forme d'un « pilotage en mode projet » aurait pu faire gagner à la fois en efficacité et en acceptabilité. L'utilisateur ressentirait mieux l'évolution des services publics ainsi directement portée par les agents.

Une réflexion doit être menée sur l'opportunité de placer la DGME auprès du Secrétariat général du Gouvernement, pour renforcer encore

l'interministérialité de la réforme de l'État et mieux identifier ses dimensions fonctionnelle et budgétaire.

La DGME doit encourager les ministères à progresser davantage dans la prise en compte des attentes des usagers du service public.

Le suivi de la réforme de l'État doit conserver un caractère général, *via* un suivi commun, accessible dans un seul document, pour toutes les réformes mises en œuvre.

Le suivi de la réforme de l'État doit, de façon plus précise qu'aujourd'hui, relater les impacts des réformes achevées et reposer sur une documentation lisible, complète et accessible au grand public.

La réforme de l'État doit retrouver un équilibre dans la conduite du changement entre l'instruction adressée aux personnels et leur implication dans sa mise en œuvre.

II.- LES MESURES DE LA RGPP

A.- CONSTATS

La RGPP n'a pas conduit à la revue et la réflexion, d'ensemble et de détail, pourtant annoncées à son lancement, sur l'opportunité des missions de l'État.

La RGPP a constitué une réelle mise en œuvre dans l'administration de l'État du « faire mieux avec moins », qui la définissait en partie lors de son lancement.

La RGPP a constitué une révision générale substantielle de l'organisation des services centraux et déconcentrés de l'État, au demeurant partiellement masquée par l'incarnation de la RGPP comme processus de réalisation d'économies.

La RGPP a permis le lancement effectif de nombreuses réformes administratives parfois bloquées depuis plusieurs années.

L'adossement de la RGPP à une baisse des moyens a, à la fois, contraint à des choix rapides et, pour une part, pertinents en termes d'efficacité, mais conduit à l'assimilation, peut-être durable, de la réforme de l'État à une simple recherche d'économies.

B.- RECOMMANDATIONS

La réforme de l'État doit impérativement reprendre la question de la définition des missions de l'État, le « faire mieux avec moins » à missions quasi inchangées ayant désormais sans doute atteint ses limites.

Afin d'ouvrir une période de stabilité, y compris pour les agents publics, il serait opportun de stabiliser à moyen terme les nouvelles organisations de l'administration centrale et déconcentrée de l'État issues de la RGPP, nonobstant d'éventuels ajustements ponctuels.

III.- LES IMPACTS FINANCIERS DE LA RGPP

A.- CONSTATS

Le bilan budgétaire de la RGPP (personnel, intervention et fonctionnement) demeure dans l'ensemble une énigme, tant les informations, difficiles à obtenir sur ce sujet, semblent discutables et parcellaires.

La sincérité du bilan budgétaire de la RGPP est parasitée par une volonté de justifier les chiffres globaux initialement affichés et d'éluider les coûts associés aux réformes.

Il est néanmoins incontestable, – mais malheureusement difficilement évaluable avec précision – que la RGPP a contribué à la maîtrise de la masse salariale de l'État et conduit, pour la première fois, dans le PLF 2012 à une inflexion correspondant à une légère baisse de son montant en valeur.

Le bilan budgétaire de la RGPP ne s'appuie pas sur une méthode de suivi homogène des impacts financiers de chacune des ses mesures.

Les suppressions d'effectifs correspondant à la mise en œuvre de la « règle du un sur deux » ont été effectives et constantes depuis le lancement de la RGPP (par rapport à 2008, baisse des effectifs de la fonction publique de l'État de 4,1 % en 2011 et, en programmation, de 5,6 % en 2012).

Le retour catégoriel des économies issues de la « règle du un sur deux » a été mal maîtrisé (car sans nul doute supérieur à 50 % de ces économies) et mal réparti entre fonctionnaires. Ce « retour » a très souvent servi à honorer des engagements catégoriels indépendants voire antérieurs à la RGPP. Il prétend aussi compenser le gel du point d'indice mis en œuvre de façon prolongée.

La baisse des effectifs enseignants a été partiellement compensée par l'augmentation du nombre des heures supplémentaires effectuées, pour un coût important dont la détermination sur les court et long termes prête à discussion entre les rapporteurs : pour Christian Eckert, ce coût est probablement élevé, et à court terme pour l'État supérieur à leur conversion en postes, eu égard à la majoration et à la défiscalisation de ces heures supplémentaires ; pour François Cornut-Gentille, ce coût à court terme au bénéfice des agents doit être mis en perspective avec les économies opérées par l'État sur le long terme sur la masse salariale et les pensions.

B.– RECOMMANDATIONS

Le suivi budgétaire global de la réforme de l'État doit s'appuyer sur la mesure méthodique de l'efficacité de chacune des mesures mises en œuvre.

Il doit évidemment prendre en compte la dépense fiscale engendrée par l'augmentation des heures supplémentaires.

Une réflexion doit être menée sur l'opportunité et la réelle faisabilité d'associer à la réforme de l'État des objectifs macro-budgétaires pluriannuels.

Le retour catégoriel, ou toute autre forme de « récompenses » salariales, ne constituent pas des éléments suffisants pour un dialogue social à la hauteur des enjeux de la réforme de l'État ; ce dialogue doit porter sur la définition des objectifs du service public, des obligations de service et des conditions de travail.

La réforme de l'État et le contrôle parlementaire qui doit lui être associé gagneraient à s'appuyer sur les outils de la LOLF (indicateurs de résultats et objectifs définis pour chaque programme budgétaire, correspondant aux différentes politiques de l'État).

PRINCIPAUX TABLEAUX DU RAPPORT

NOMBRE DES MESURES DE LA RGPP

| | Phase 1 de la RGPP | | | Phase 2 de la RGPP | |
|---------------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| | CMPP du 12 décembre 2007 | CMPP du 4 avril 2008 | CMPP du 11 juin 2008 | CMPP du 30 juin 2010 | CMPP du 9 mars 2011 |
| Nombre des mesures | 97 | 166 | 69 | 141 | 44 |
| Total par phase | 332 | | | 185 | |
| Total pour la RGPP | 517 | | | | |

NOMBRE DES MESURES DE LA RGPP PAR MINISTÈRE SELON LA CATÉGORIE D'ACTION QU'ELLES PRÉVOIENT

| | Optimiser - optimisation | Rationaliser - rationalisation | Mutualiser - mutualisation | Fusionner - fusion | Moderniser - modernisation |
|--|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------------------------------|
| Services du Premier ministre | 0 | 2 | 5 | 0 | 1 |
| Affaires étrangères et européennes | 3 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Défense et anciens combattants | 17 | 4 | 1 | 1 | 3 |
| Écologie, développement durable, transports et logement | 4 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Justice et libertés | 2 | 4 | 3 | 1 | 2 |
| Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration | 5 | 8 | 7 | 1 | 2 |
| Économie, finances et industrie | 3 | 7 | 1 | 2 | 0 |
| Travail, emploi et santé | 1 | 3 | 2 | 2 | 0 |
| Éducation nationale, jeunesse et vie associative | 3 | 4 | 2 | 1 | 0 |
| Budget, comptes publics, fonction publique et Réforme de l'État | 2 | 3 | 0 | 1 | 3 |
| Enseignement supérieur et recherche | 2 | 5 | 0 | 0 | 0 |
| Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire | 1 | 8 | 2 | 0 | 0 |
| Culture et communication | 0 | 3 | 1 | 0 | 3 |
| Solidarité et cohésion sociale | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Ville | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Sports | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Total (151 mesures) | 44 | 54 | 28 | 10 | 15 |

**HISTORIQUE DES SIGNIFICATIONS SUCCESSIVES
DES COULEURS DE FEU ATTRIBUÉES AUX MESURES DE LA RGPP**

| | Feu vert | Feu orange | Feu rouge |
|--|--|---|---|
| Rapport d'étape du 3 décembre 2008 | La mesure concernée remplit toutes les conditions d'un avancement satisfaisant | Des travaux sont encore nécessaires pour définir un plan d'action détaillé et des indicateurs opérationnels, alors que la cible générale a bien été définie | La mesure est encore dans une phase antérieure à la mise en œuvre, car sa cible n'est pas encore assez définie |
| Rapport d'étape du 13 mai 2009 | Projet de réforme pour lequel toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus | Projet de réforme en cours d'exécution, mais dont le calendrier n'est pas totalement respecté, ou dont la mise en œuvre présente des difficultés techniques, qui appellent des décisions correctrices | Projet de réforme dont la phase de mise en œuvre n'a pas encore été engagée |
| Rapport d'étape du 16 février 2010 | Toutes les conditions sont réunies pour atteindre les résultats escomptés dans les délais prévus | Projet de réforme en retard ou présentant des difficultés techniques qui appellent des mesures spécifiques | La réussite d'une mesure est compromise et appelle aussi des mesures correctrices. |
| Rapport accompagnant les CMPP des 30 juin 2010 et 9 mars 2011 | La réforme progresse au rythme prévu | La réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices* | La réforme connaît un retard important et doit faire l'objet d'actions correctrices à mettre en œuvre rapidement. |

* La signification que le rapport accompagnant le CMPP du 30 juin 2010 associe à la couleur orange est plus précisément la suivante : « *la réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices pour être menée à bien.* »

**CONSTATS ET PROGRAMMATIONS ACTUALISÉS
DES IMPACTS BUDGÉTAIRES DE LA RGPP SELON LE GOUVERNEMENT**

(en milliards d'euros)

| | 2009 | | 2010 | | 2011 | | Total | | 2012 | | 2013 | | Total | | | | | |
|----------------------------|--------------------|------|-----------------|------|--------------------|------|----------------------|------|--------------------|------|--------------------|------|----------------------|------|-----|-----|------|-----|
| | Évaluation ex ante | | Constat ex post | | Évaluation ex ante | | Évaluation à ce jour | | Évaluation ex ante | | Évaluation ex ante | | Évaluation à ce jour | | | | | |
| | bruts | nets | bruts | nets | bruts | nets | bruts | nets | bruts | nets | bruts | nets | bruts | nets | | | | |
| Dépenses de personnel | 0,8 | 0,4 | 0,9 | 0,4 | 0,9 | 0,5 | 0,8 | 0,4 | 0,9 | 0,4 | 2,6 | 1,3 | 1,0 | 0,5 | 1,0 | 0,5 | 4,6 | 2,3 |
| Dépenses de fonctionnement | | | 0,4 | | | | 0,4 | | 1,1 | | 1,9 | | 0,8 | | 0,9 | | 3,6 | |
| Dépenses d'intervention | | | 1,3 | | | | 0,4 | | 3,6 | | 5,2 | | 0,8 | | 0,8 | | 6,9 | |
| Total | | | 2,6 | | | | 1,7 | | 5,5 | | 9,7 | | 2,6 | | 2,8 | | 15,0 | |

Source : direction du budget

SUPPRESSIONS D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE DEPUIS 2008

| Ministères | Schémas d'emplois | | | | | | | | | | | | |
|---|--|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|-----------------------------------|----------|-----------------------------------|-----------------------------------|------|
| | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | | Évolution des effectifs 2008/2012 | | |
| | Plafond des autorisations d'emplois 2008 | Loi de finances initiale | Rapport annuel de performances | Loi de finances initiale | Rapport annuel de performances | Loi de finances initiale | Rapport annuel de performances | Loi de finances initiale | Évolution des effectifs 2008/2011 | | Projet de loi de finances | Évolution des effectifs 2008/2012 | |
| | | | | | | | | | en ETPT | en % | | en ETPT | en % |
| Affaires étrangères et européennes | 16 056 | -190 | -392 | -255 | -271 | -160 | -823 | -5,1 % | -140 | -963 | -6 % | | |
| Alimentation, agriculture et pêche | 35 430 | -650 | -804 | -730 | -683 | -650 | -2 137 | -6 % | -653 | -2 790 | -7,9 % | | |
| Budget | 151 006 | -2 812 | -2 101 | -3 020 | -3 249 | -3 127 | -8 477 | -5,6 % | -2 870 | -11 347 | -7,5 % | | |
| Culture et communication | 11 755 | -103 | -108 | -125 | -71 | -93 | -272 | -2,3 % | -93 | -365 | -3,2 % | | |
| Défense | 326 705 | -8 250 | -6 700 | -8 250 | -8 368 | -8 250 | -23 318 | -7,1 % | -7 462 | -30 780 | -9,4 % | | |
| Écologie, énergie, développement durable | 70 569 | -1 400 | -344 | -1 294 | -1 322 | -1 287 | -2 953 | -4,2 % | -1 309 | -4 262 | -6 % | | |
| Économie, industrie et emploi | 16 089 | -287 | -162 | -324 | -335 | -273 | -770 | -4,8 % | -245 | -1 075 | -6,3 % | | |
| Éducation nationale | 991 363 | -13 500 | -9 989 | -16 000 | -14 551 | -16 000 | -40 540 | -4,1 % | -14 000 | -54 540 | -5,5 % | | |
| Enseignement supérieur et recherche | 115 959 | -450 | -217 | 0 | 0 | 0 | -217 | -0,2 % | 0 | -217 | -0,2 % | | |
| Immigration | 616 | -3 | -38 | -13 | -4 | | -42 | -6,8 % | | nd | | | |
| Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales | 289 794 | -2 953 | -4 564 | -3 450 | -2 368 | -1 597 | -8 529 | -2,9 % | -3 621 | -12 150 | -4,2 % | | |
| Justice et libertés | 72 237 | +512 | +926 | +400 | +1 103 | +400 | +2 429 | +3,4 % | +515 | +2 944 | +4,1 % | | |
| Services du Premier ministre (dont Conseil et contrôle de l'État, AAI, SGDSN) | 7 856 | +40 | +319 | +69 | +35 | +54 | +408 | +5,2 % | +49 | +457 | +5,8 % | | |
| Travail, relations sociales, famille, solidarité et ville, santé et sport | 34 956 | -483 | -568 | -501 | -930 | -443 | -1 941 | -5,6 % | -429 | -2 370 | -6,8 % | | |
| Total (Budget général) | 2 110 810 | -30 529 | -24 742 | -33 493 | -31 014 | -31 426 | -87 182 | -4,1 % | -30 258 | -117 440 | -5,6 % | | |
| Total schémas d'emplois 2008-2012 (5 exercices) par rapport à 2007 (compte tenu d'un schéma d'emploi de - 28 000 ETPT en 2008 par rapport en 2007 non détaillé ci-dessus) : -145 440 ETPT Total schémas d'emplois 2009-2012 (4 exercices) par rapport à 2008 : - 117 440 ETPT Total schémas d'emplois 2009-2011 (3 exercices) par rapport à 2008 : - 87 182 ETPT | | | | | | | | | | | | | |

**SCHÉMAS D'EMPLOIS, DÉPARTS À LA RETRAITE ET TAUX DE REMPLACEMENT
DANS CERTAINS MINISTÈRES PAR CATÉGORIES A, B ET C D'AGENTS PUBLICS***

| | | Administrations financières (2008-2012) | Défense (2008-2011) | Écologie (2008-2013) | Ministères sociaux (2009-2013) |
|--------------------|------------------------------------|--|--------------------------------|---------------------------------|---|
| Catégorie A | Schémas d'emplois | - 357 | + 1 572 | - 972 | - 882 |
| | Nombre de départs à la retraite | - 4 615 | - 787 | - 2471 | - 1 869 |
| | Taux de remplacement | 92,3 % | 100 % | 60,7 % | 52,8 % |
| Catégorie B | Schémas d'emplois | - 1 640 | - 1 303 | - 3 351 | - 665 |
| | Nombre de départs à la retraite | - 7 339 | - 1 041 | - 4 587 | - 1 062 |
| | Taux de remplacement | 77,6 % | 0 % | 26,9 % | 37,4 % |
| Catégorie C | Schémas d'emplois | - 10 446 | - 3186 | - 3654 | - 1 130 |
| | Nombre de départs à la retraite | - 7 529 | - 2 261 | - 5 336 | - 1 284 |
| | Taux de remplacement | 0 % | 0 % | 31,5 % | 12 % |

*Par construction, quand le nombre de suppressions d'ETPT est supérieur à celui des départs à la retraite, le taux de remplacement est de 0 % ; quand le schéma d'emplois correspond à une augmentation des effectifs, le taux de remplacement est de 100 %.

Source : ministères concernés.