Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION	INSPECTION GENERALE DES FINANCES	INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES
N° RM 12-082/12-064/01	N° 2012-M-058-01	N° RM 2012-121 P

RAPPORT

BILAN DE LA RGPP ET CONDITIONS DE REUSSITE D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DE REFORME DE L'ETAT

IGA		IGF	IGAS
Marianne BONDAZ	Sophie DELAPORTE	Martine MARIGEAUD	Nathalie DESTAIS
Werner GAGNERON	Philippe REY	Pierre DEPROST	Yves RABINEAU
Cyrille BRET			Michel-Henri MATTERA

- Septembre 2012 -

Rapport

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.

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.

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. Une volonté de s'interroger sur la pertinence des missions de l'Etat et des dépenses publiques *5*

1.2.2. Un exercice déployé dans l'ensemble des services de l'Etat *7*

1.2.3. Un portage politique fort au plus haut niveau de l'Etat… *8*

1.2.4. Un pilotage directif qui s'appuie sur un suivi centralisé et systématique *9*

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. Une démarche perçue comme imposée de l'extérieur et non concertée *13*

1.4.2. Une démarche verticale et cloisonnée *14*

1.4.3. Une démarche en vase clos *15*

1.4.4. Une démarche conduite à un rythme trop rapide *16*

1.4.5. Une communication inadaptée *17*

1.5. La gestion des ressources humaines n'a pas été à la hauteur des enjeux 17

1.5.1. Mise en place en temps utile, la « boîte à outils » de la RGPP n'a pas bénéficié de moyens financiers suffisants *18*

1.5.2. Ces outils d'accompagnement n'ont pas permis d'éviter une détérioration de l'ajustement entre missions et effectifs *19*

1.5.3. Les politiques de fusion des corps et de retour catégoriels n'ont pas permis de surmonter les obstacles à la mobilité *21*

1.5.4. L'accompagnement a été jugé globalement insuffisant *21*

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. Le nombre de missions de l'Etat n'a pas cessé de croître *24*

2.1.2. Peu de missions ont été supprimées *25*

2.1.3. L'effort d'allègement s'est exercé surtout à travers des « revues de processus » *25*

2.2. Le programme des réorganisations et de rationalisations est d'une très grande ampleur 26

2.2.1. Pendant la période de la RGPP, le paysage organisationnel de l'Etat a significativement changé *27*

2.2.2. Des efforts importants sont consacrés à la recherche d'efficience *31*

2.3. Les actions de simplification et de dématérialisation à destination des usagers sont souvent bien perçues 35
2.3.1. Une dynamique de modernisation prometteuse 35
2.3.2. Des réalisations plutôt bien perçues mais inégalement connues 37
2.3.3. La prise en compte des usagers mérite d'être affinée 38
2.4. Les économies : résultantes de la somme des actions menées ou cible budgétaire ? 38
2.4.1. L'objectif de 15 Mds€ d'économies apparaît dès 2008 39
2.4.2. L'exigence de suivi des économies mesure par mesure a été difficile à satisfaire 39
2.4.3. Economies brutes ou économies nettes : un débat en trompe l'œil 40
2.5. L'impact budgétaire de la RGPP est réel sans atteindre l'objectif de 15 Mds€ 40
2.5.1. Des économies dont une part importante restait à concrétiser au moment du CMPP 6 40
2.5.2. Hors titre 2, les gains attendus à échéance de fin 2012 ont été récemment révisés à la baisse de 4 % 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. Répartition de l'effort en crédits hors titre 2 43
2.6.2. Répartition de l'effort en emplois 47
2.6.3. Illustration des déperditions dans le processus d'économie budgétaire 49

3. FONDEE 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. L'Etat a connu cinq années de RGPP 50
3.1.2. La France est soumise à une contrainte budgétaire particulièrement forte 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. Travailler par politique publique en associant l'ensemble des acteurs 53
3.2.2. Inscrire dans la durée et dans un processus d'adaptation continue la rénovation de l'action publique 54
3.3. Poser les principes qui sous-tendent la rénovation de l'action publique 54
3.3.1. Equité 55
3.3.2. Transparence 55
3.3.3. Concertation 55
3.3.4. Confiance et responsabilisation 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. Dans les secteurs fortement restructurés pendant la RGPP, une période de stabilisation des organisations est nécessaire 57
4.1.2. Lever l'incertitude sur les mesures en cours qui doivent être menées à leur terme 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. Cartographier les politiques publiques et programmer leur examen en plusieurs vagues 60
4.3.2. Conduire la réflexion stratégique sur les politiques publiques 61

4.4. Faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier de fond prioritaire 63
4.4.1. Alléger la gestion statutaire 63
4.4.2. Développer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences 64
4.4.3. Favoriser la mobilité 64
4.4.4. Se donner les moyens d'accompagner les réformes 64
4.5. Créer un nouveau mode de pilotage interministériel 65
4.5.1. Affirmer une impulsion et un pilotage politique sous l'autorité directe du Premier ministre 65
4.5.2. Définir l'articulation entre rénovation de l'action publique et trajectoire pluriannuelle des finances publiques 66
4.5.3. Conforter la coordination interministérielle au plan technique auprès du SGG 66
4.5.4. Rendre les ministères pleinement responsables 67
4.5.5. Maintenir une direction de la modernisation à vocation interministérielle 68
4.6. Adopter une méthode plus transparente de nature à conforter l'adhésion aux réformes 69
4.6.1. Associer le Parlement à la démarche de rénovation de l'action publique 69
4.6.2. Veiller à la qualité du dialogue social 70
4.6.3. Associer les usagers et les partenaires aux réflexions pour donner sens à la démarche 70
4.6.4. Faire de la communication un outil d'appropriation de la réforme 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 publiques[1] (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 mesures[2] 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 modernisation[3] 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 Chorus[4] (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 chiffrage, 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.

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 ETE COMPROMISE PAR LA METHODE 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 Séryeix-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 circulaires[5] 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'usager, 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'eau[6].

Les « stratégies ministérielles de réformes »[7] engagées entre 2003 et 2005 ont succédé aux « programmes pluriannuels de modernisation » lancés en 1998[8] 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.

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 effets[10].

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 1989[11] précitée comme, une dizaine d'années plus tard, dans les circulaires dites Jospin[12] ou Raffarin[13].

Rappelons enfin que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er 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 rénovée, 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.

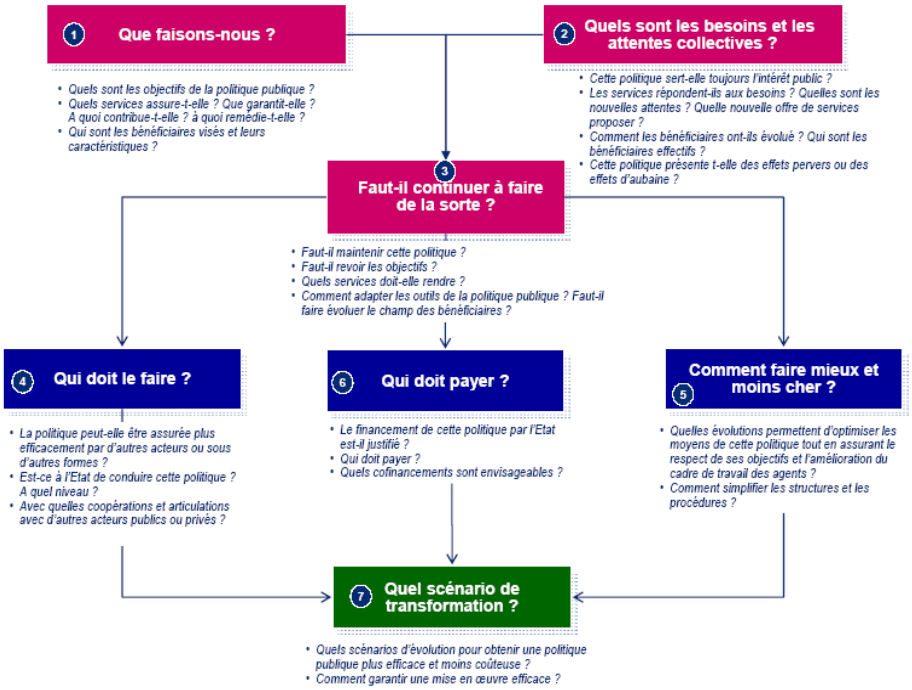
« Il ne s'agit plus de se focaliser sur la question des seuls moyens et des seules structures. Il ne s'agit plus de créer une dépense à chaque fois qu'on veut répondre à un besoin collectif. Il ne s'agit plus seulement de recueillir des bonnes pratiques locales pour les étendre ailleurs. Il ne s'agit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

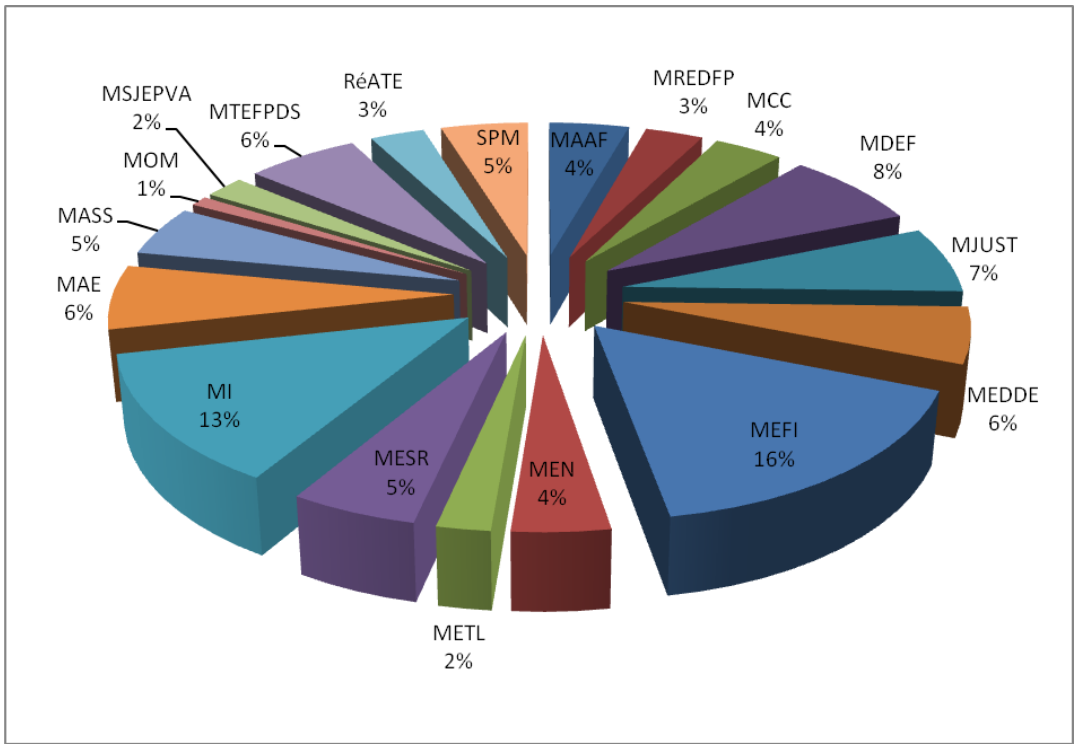
Simultanément, la modernisation de la gestion des ressources humaines au sein de l'Etat est réaffirmée comme un axe fort de la réforme, sous l'angle de la simplification de l'architecture statutaire, de l'adaptation des compétences et des profils des agents publics, de la professionnalisation et de la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

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 consultants[14] 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 brefs[15] (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'Etat[17], 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'État. En mai 2012, elle était composée en parts à peu près égales de fonctionnaires et de contractuels.

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 RGPP[18] 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-mandats[19] 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.

- 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 SNCF[20]. 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 Larcher[21] sur l'hôpital et le rapport Ritter[22] 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.

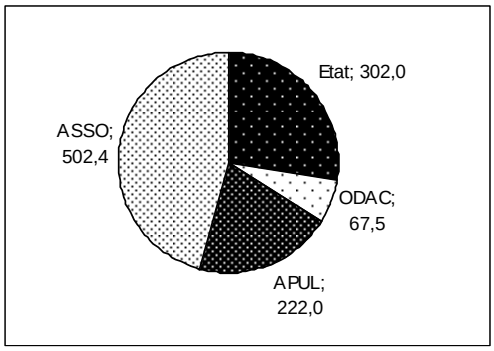
- Enfin, **le rythme de la RGPP et son horizon temporel,** marqué par la volonté d'obtenir très rapidement des résultats, étaient difficilement compatibles non seulement avec l'exercice de concertation et de négociation des réformes de politiques mais aussi avec la préparation méthodologique requise 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'évaluation[23].

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)
Administration électronique	22,74	29,17						
Modernisation gestion	9,96	11,49						
Pilotage transversal/supports	3,95	4,03						
Qualité et simplification	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.

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 transfèrements des détenus par développement des visioconférences ou la réforme du secrétariat des commissions départementales de sécurité).

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 MIRATE[24] 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 exécutif[25]. 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.

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.

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 budgétaires[26] 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'usager...).

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'efficience et d'efficacité 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 psycho-sociaux 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 volontaire[28] (avec un maximum égal à deux ans de traitement brut) ;

- l'indemnité temporaire de mobilité[29] (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'Etat[30] (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'origine[31], 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.

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 second[32]. 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 6 000[33] 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 compétences[34].

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.

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.

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 réformes[35].

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 budget[36]. 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 TRES 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 préfectures, la fin de la commission des archives constitutionnelles de la Vème 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 secteur[37]. 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 maritimes[38] et les autorisations de concentration à l'Autorité de la concurrence[39].

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.

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.

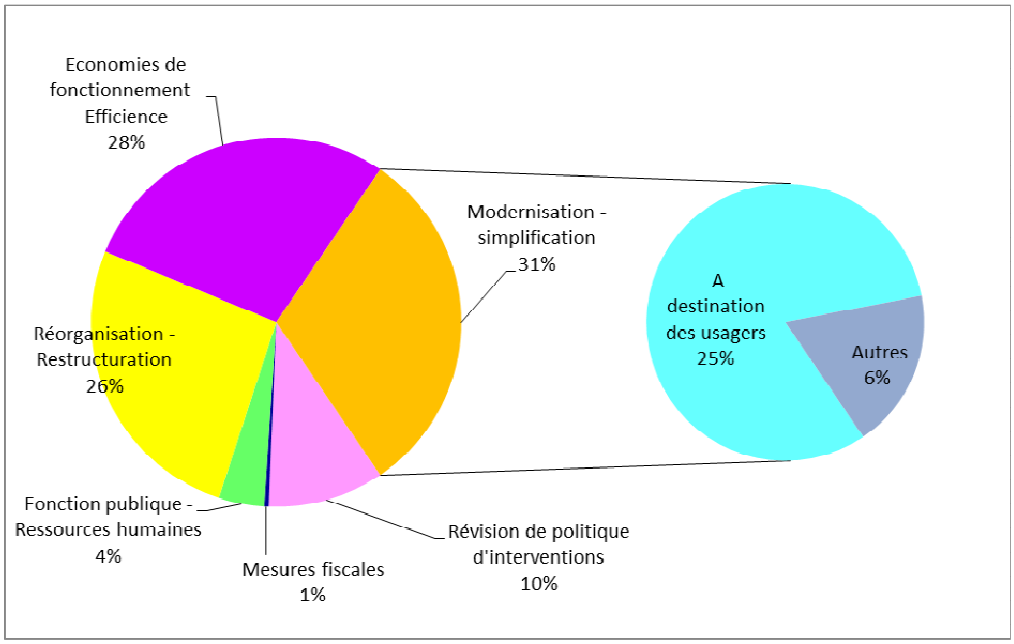
La revue de processus, de nature très opérationnelle, permet de concrétiser des gains de productivité autorisés notamment par les technologies de l'information, tout en apportant aux usagers d'appréciables facilités. L'exercice se poursuit aujourd'hui (dans les ARS et les préfectures par exemple) et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

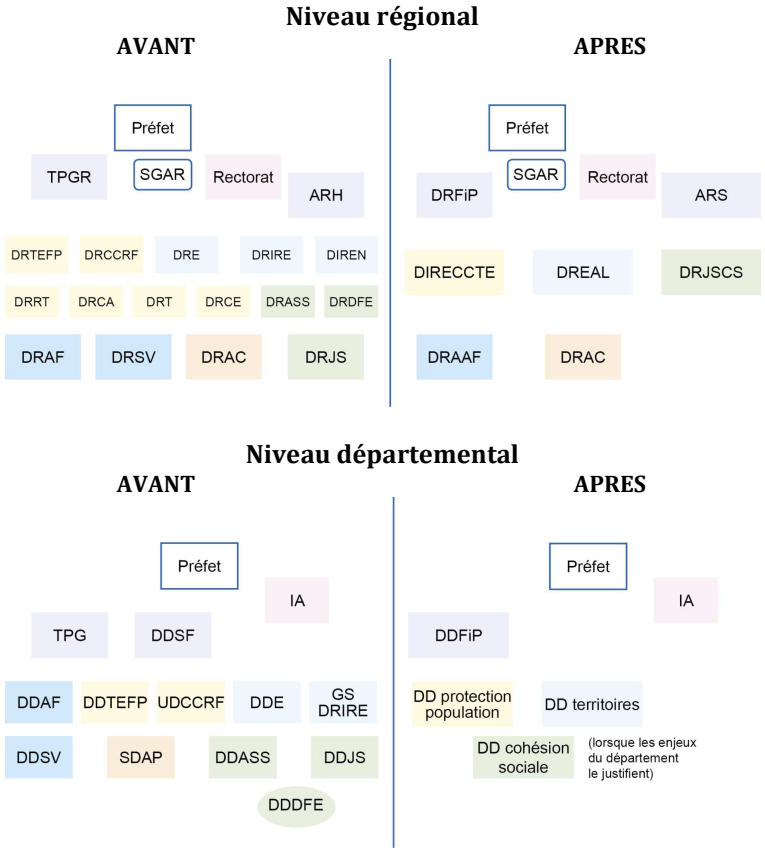
Un premier ensemble de mesures relève de la **RéATE** : pilotée par le Secrétariat Général du Gouvernement – et non par la DGME –, la RéATE fait toutefois l'objet d'un suivi en CMPP, qui la rattache à la RGPP. Elle opère la reconfiguration des services placés sous l'autorité des préfets, en fonction 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 régional[41], 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 préfectures 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 décisions[42] ;

- 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.

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 agricoles[43] ;

[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.

- 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'AFSSET[44].

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.

- 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 rigidités[45] ; 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 chiffres[46]. Les surfaces occupées par l'Etat ont diminué de plus de 500 000 m² entre 2007 et 2011[47]. 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 analyse[48] : 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 services[49].

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 efficience.

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 2010[50], les principes de gestion applicables aux services de l'Etat ont été étendus à ses opérateurs, sauf exception : maitrise 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 m^2 par agent), maitrise 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.

Selon la DGME[51], 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 reformes 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 sociale[52]

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.

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'efficience 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 4ème CMPP (juin 2010), avec une attention portée à l'usager qui se précise encore à partir du 5ème 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'usager 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.

Il convient toutefois de rappeler que l'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager 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 difficiles[53].

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'usager, dispositifs d'écoute avec des panels de particuliers et d'entreprises, description du point de vue de l'usager 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.

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.

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'usager. 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 2008[55], 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 « tendanciel »[56] pour bâtir la première loi de programmation des finances publiques (LPFP) 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 crédits[57]. 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 chiffrages[58]…

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 tendanciel 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.

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 chiffrages[59].

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

Le rapport d'information n°4019 de l'Assemblée nationale[60] 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 tendanciel 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 2008[61], 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.

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 calendrier[62] ; 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'Etat[63], rationalisation des fonctions logistiques[64].

[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 préfectures 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.

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
Interventions62	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 prises[66]. La direction du budget a donc actualisé à mi-2012 les économies attendues sur la période 2009-2012[67]. 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		
En M€	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total	Mesures numérotées	Mesures non numérotées	Total
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.

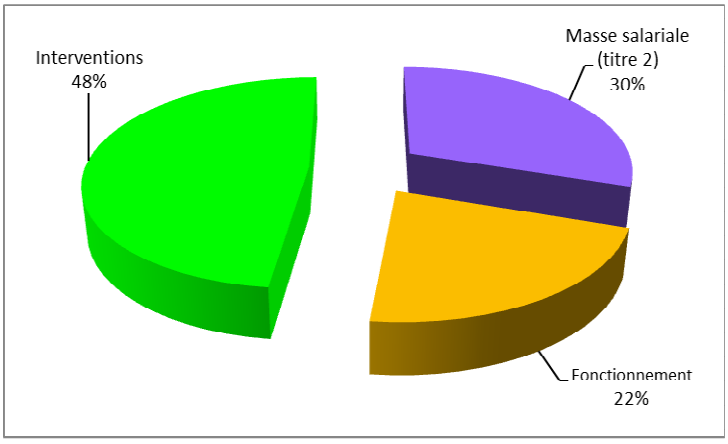
L'essentiel de la révision à la baisse (94 %) concerne des mesures non numérotées portant sur des crédits d'intervention, ce qui met en lumière le caractère aléatoire de ces mesures, non soumises au processus de validation en CMPP et qui peuvent revêtir une forte sensibilité politique.

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.

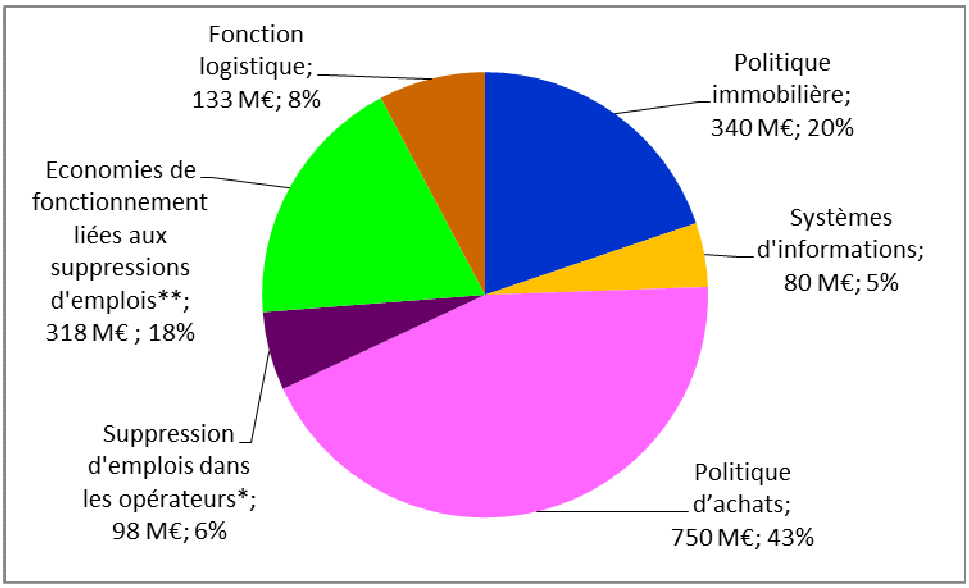
2.6.1. Répartition de l'effort en crédits hors titre 2

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 ministères[68]

Le mode de construction de ces mesures transverses[69] 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.

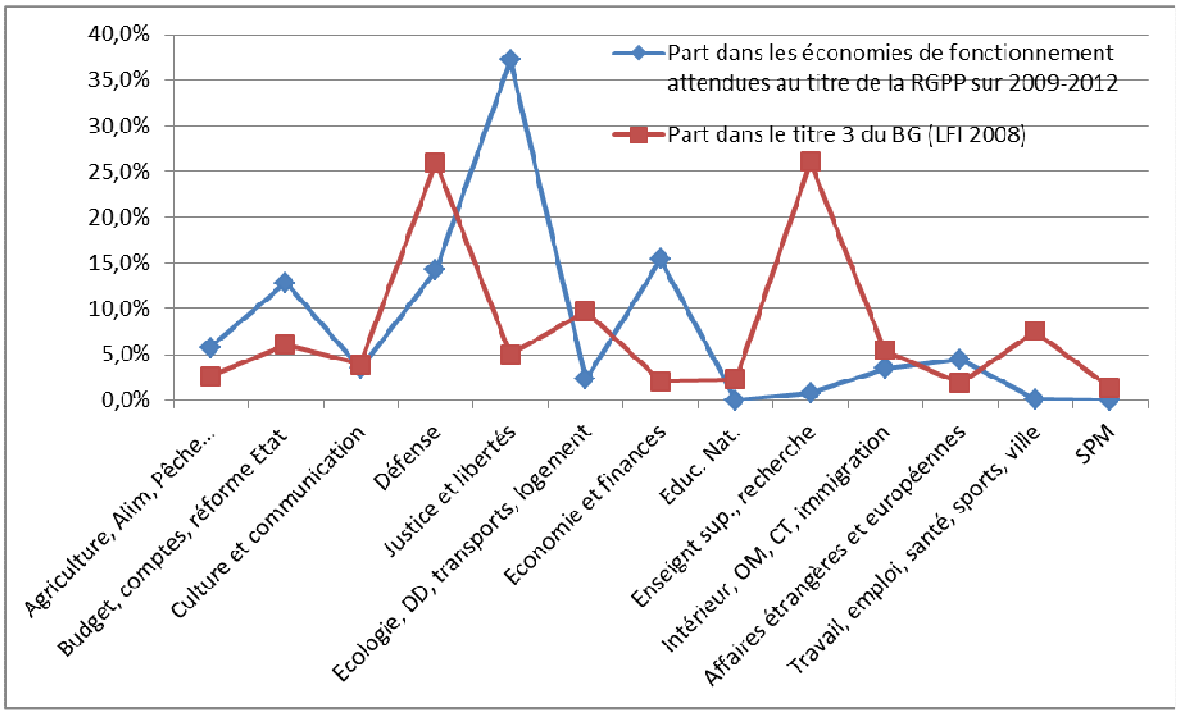
Outre ces mesures transverses, il existe des mesures propres à chaque ministère. Les prévisions d'économies de fonctionnement associées, sur 2009-2012, se montent à 0,9 Md€.

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.

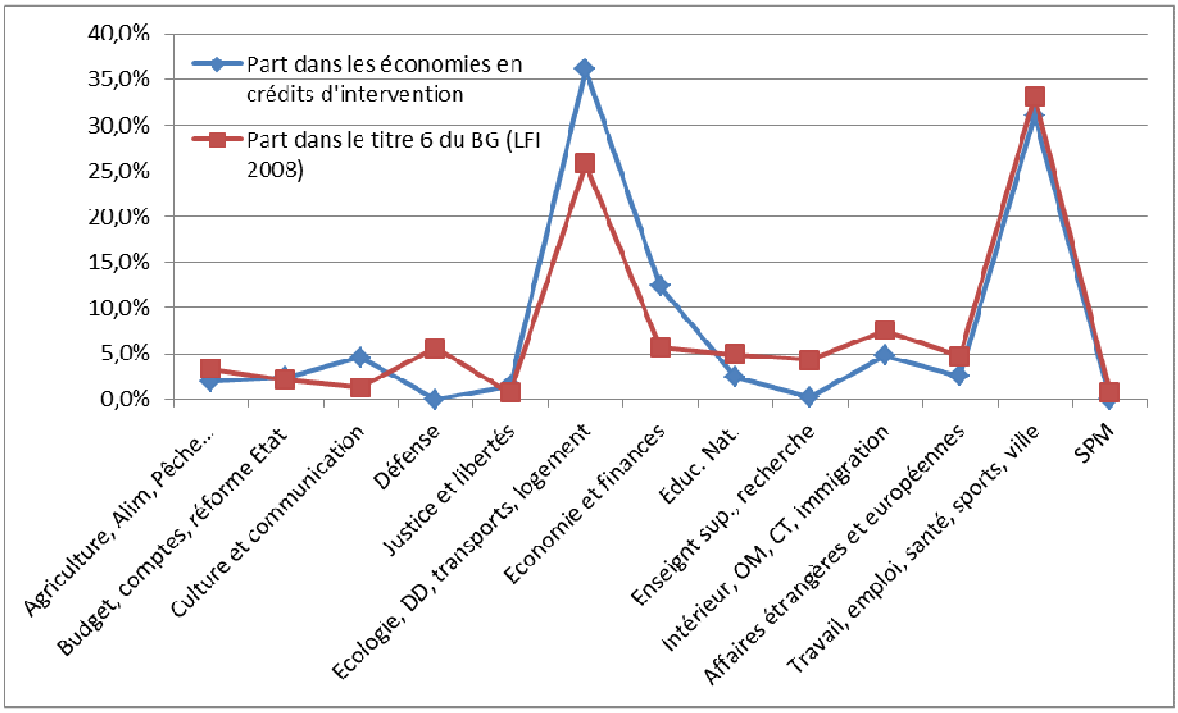
[70] Bracelets électroniques : l'économie peut être théorique si le dispositif de placement sous surveillance électronique est utilisé pour des personnes qui n'auraient de toute façon pas pu être incarcérées. Elle s'analyse plus comme la non réalisation de dépenses futures éventuelles que comme la réduction 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 2008[71].

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

	Réductions d'emplois	
Ministères (selon l'ancienne architecture gouvernementale)	**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 missions[72], 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…

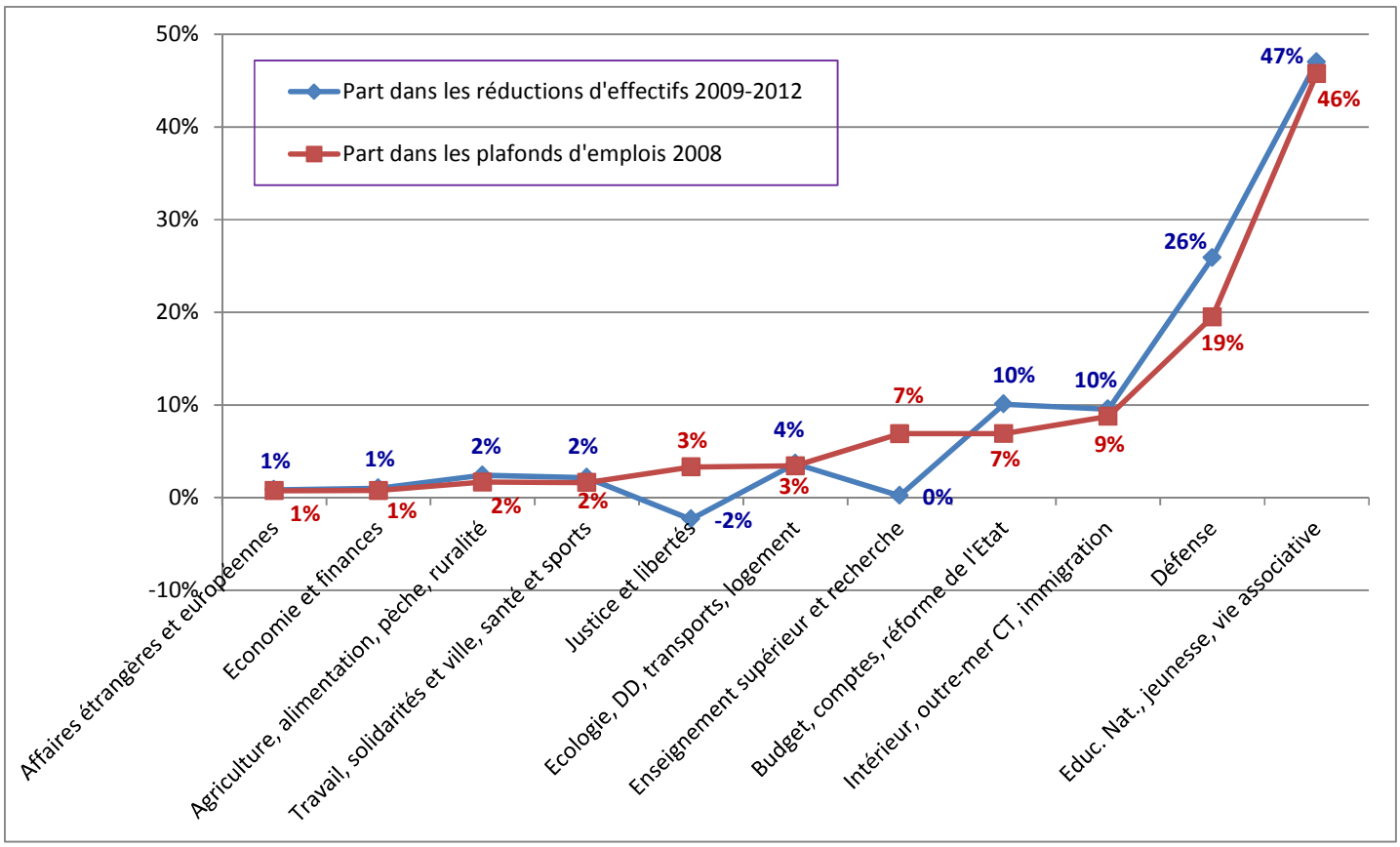
Le ministère de l'éducation nationale ayant choisi de réaliser ses gains en emplois sans les adosser à des mesures labellisées RGPP, une analyse limitée aux seules mesures RGPP conduirait à la conclusion qu'il n'a pas contribué à l'effort en matière d'emplois. Or, au total, sa contribution sur la période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

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'efficience 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 efficience, 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'Erat.

Encore convient-il de garder à l'esprit que les suppressions de missions sont rares[73], 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 doive 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 ».

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 sociaux[74] ;
- 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.

- 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).

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 préfectures.

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.

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 centrales[76] ;
- 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'efficience 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 vaux 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 concrètes[77]. 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 chaine 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 propositions[78] ;

[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...

- 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).

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 ministère 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 ;

- 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'édiction 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 existantes[79]

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 (vieillissement 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 2015[81] ;
- 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 carrières[82].

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 quotidien[83].

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.

- 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 annuelle[84] 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.

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 ensemblier 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 DGAFP[85].

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 ministre[86]...

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.

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'Etat[87], dont la DISIC a la charge, et le développement d'interfaces avec les usagers[88].

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 œuvre[89].

- 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.

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 débat[91].

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.

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'usagers 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'usager. 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.

A Paris, le 25 Septembre 2012

IGA

Marianne BONDAZ

Sophie DELAPORTE

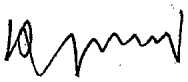
IGF

Martine MARIGEAUD

IGAS

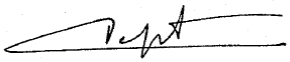
Nathalie DESTAIS

Werner GAGNERON

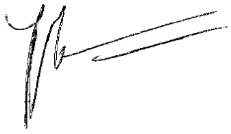


Philippe REY

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'État, 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'État 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.

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 la 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.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ANNEXE 3 : ANALYSE DES MANDATS RGPP

ANNEXE 4 : HISTORIQUE DE LA REFORME DE L'ETAT

ANNEXE 5 : COMPARAISONS INTERNATIONALES

ANNEXE 6 : COÛTS DE FONCTIONNEMENT DE LA DGME

ANNEXE 7 : SYNTHESE DES ENTRETIENS ET DOCUMENTS TRANSMIS PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES

ANNEXE 8 : SYNTHESE DES REPONSES DES PREFETS DE REGION AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

ANNEXE 9 : SYNTHESE DES REPONSES DES SECRETAIRES GENERAUX DES MINISTERES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

ANNEXE 10 : ANALYSE DES ECONOMIES ATTENDUES DES MESURES RGPP

ANNEXE 11 : TABLE DES SIGLES

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

Annexe 1

Le Premier Ministre

- 9 9 1 / 1 2 / SG

Paris, le - 6 JUIL. 2012

Monsieur le Chef de service de
l'inspection générale de l'administration

Madame le Chef de service de l'inspection
générale des finances

Monsieur le Chef de service de
l'inspection générale des affaires sociales

Objet : Demande de mission sur le bilan de la révision générale des politiques publiques et les conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat.

Madame et Messieurs les Chefs de service,

La révision générale des politiques publiques (RGPP), engagée en juillet 2007, a constitué, depuis cinq ans, le cadre principal de la réforme de l'Etat. Elle a fait l'objet d'une multiplicité de mesures dans l'ensemble des ministères, en administration centrale et dans les services déconcentrés.

La période de la RGPP est close. Elle doit désormais faire l'objet d'une évaluation d'ensemble qui permette d'en mesurer les résultats et l'impact, tant quantitatif (économies réalisées au regard des objectifs affichés), que qualitatif, sur les agents et les interlocuteurs de l'Etat, citoyens, élus, acteurs économiques et sociaux. Une nouvelle méthode doit être définie. Il s'agit de redéfinir les missions de l'État, d'améliorer le service rendu aux usagers et de rendre l'administration plus efficace, tout en assumant la maîtrise des dépenses.

C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de vous confier une mission visant à tirer les enseignements de la révision générale des politiques publiques, afin d'éclairer le Gouvernement sur les conditions et modalités d'une nouvelle politique de rénovation de l'action publique.

En vous fondant sur les études déjà réalisées, je souhaite que vous établissiez un bilan de la RGPP, au regard des objectifs initialement affichés, qu'il s'agisse des économies réalisées, de l'évolution des missions de l'Etat, de la simplification de ses actions, ou de l'amélioration de son efficacité. Ce bilan devra également évaluer les propositions restées sans suite.

S'agissant du périmètre de la RGPP, je souhaite que vous puissiez évaluer la contribution respective des différents ministères à l'ensemble des mesures et l'impact respectif de ces mesures sur les administrations centrales et sur les services déconcentrés. A cet égard, vous veillerez à articuler vos réflexions avec les travaux, achevés ou encore en cours, portant sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Au-delà de la seule sphère de l'Etat, vous indiquerez quels impacts la RGPP a eu: sur les opérateurs, les collectivités territoriales, le monde socio-économique.

À partir de quelques exemples, vous vous interrogerez également sur la méthode retenue pour mettre en œuvre ces mesures, et en particulier sur les structures mobilisées en appui (administrations et/ou intervenants extérieurs, pilotage local), l'articulation entre le calendrier de réalisation des mesures et les économies budgétaires, les mesures d'accompagnement mobilisées, et l'association des fonctionnaires et agents de l'Etat au processus de réforme.

A partir de ce double bilan de la RGPP, de ses résultats comme de sa méthode, vous formulerez des recommandations qui s'attacheront à définir les facteurs et les conditions de la réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat, en particulier les moyens d'obtenir à la fois une véritable adhésion des personnels et de l'opinion publique et un redressement de nos finances publiques à échéance de 2017.

Pour cette mission, qui pourra porter sur l'ensemble des ministères et personnels concernés par la RGPP, vous vous appuierez sur les inspections et conseils généraux ministériels ayant participé aux travaux relatifs à la RGPP.

Vous rendrez compte de l'avancement de vos réflexions à Mme Marylise Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique. Vos conclusions me seront remises pour le 25 septembre prochain.

Je vous prie de croire, Madame et Messieurs les Chefs de service, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Marc AYRAULT

ANNEXE 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Annexe 2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ETAT

PREMIER MINISTRE
SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT

Monsieur Serge LASVIGNES, Secrétaire général
Monsieur Jérôme FILIPPINI, Directeur interministériel des systèmes d'information et de communication de l'Etat, adjoint au Secrétaire général du Gouvernement
Madame Patricia AMARGER, Chargée de mission

DIRECTION INTERMINISTERIELLE DES SYSTEMES D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

Monsieur Remy MAZZOCHI, Chef de projet maîtrise des risques et audit

MINISTERE DE LA REFORME DE L'ETAT, DE LA DECENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION ET DE L'ETAT

Monsieur François Daniel MIGEON, Directeur général
Monsieur Jean-Philippe DONJON DE SAINT-MARTIN, Chef de service
Monsieur Olivier BOUET, Chef de projet « Réforme de l'Etat »
Monsieur Alexis PINOT DE VILLECHENON, Chargé de mission « Réforme de l'Etat »
Madame Anne MOISSELIN, chargée de mission « Réforme de l'Etat »
Madame Françoise WAINTROP, Chef de la mission Méthodes, Service Innovation

DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

Monsieur Jean-François VERDIER, Directeur général
Monsieur Thomas CAMPEAUX, Adjoint au Directeur général
Monsieur Laurent GRAVELAINE, Sous-directeur de l'animation interministérielle, des politiques de ressources humaines
Monsieur Nicolas de SAUSSURE, Sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail
Monsieur Jean-Louis PASTOR, Chef du bureau des statuts particuliers et des filières métiers

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES

Monsieur Xavier DRIENCOURT, Inspecteur général des affaires étrangères
Madame Nathalie LOISEAU, Directrice générale de l'administration et de la modernisation
Monsieur Jean-Marc CHATAIGNER, Directeur général adjoint
Monsieur Benoît SCHNEIDER, Chargé de mission auprès de la Directrice générale
Monsieur François SAINT-PAUL, Directeur des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Annexe 2

MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

Monsieur Jean MARIMBERT, Secrétaire général
Monsieur Eric BECQUE, Responsable de l'action administrative et de la modernisation au secrétariat général
Madame Frédérique ANNE, Chef de la mission de modernisation

MINISTERE DE LA JUSTICE

Monsieur André GARIAZZO, Secrétaire général
Monsieur Mathieu HERONDART, Directeur, Secrétaire général adjoint

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

SECRETARIAT GENERAL

Monsieur Dominique LAMIOT, Secrétaire général
Monsieur Guy CORREA, Responsable de la mission « Modernisation »

DIRECTION DU BUDGET

Monsieur Julien DUBERTRET, Directeur
Madame Mélanie JODER, Chargée de la sous-direction synthèse budgétaire
Madame Marine CAMIADE, Chef du bureau « Politique budgétaire »
Monsieur Edouard BLOCH-ESCOFFIER, adjoint au chef du bureau « politique budgétaire »

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

Madame Nathalie HOMOBONO, Directrice générale
Monsieur Frédéric CHASTENET de GERY, Chef de service, soutien au réseau
Monsieur Jean-Denis FORGET, Directeur adjoint, en charge des ressources humaines, des affaires financières, de la qualité et de la performance
Monsieur Bernard LYAUTEY, Inspecteur général des services

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES

Madame Catherine GILLES, Chef de la division « applications et projets pour les statistiques sociales »

MINISTERES SOCIAUX

Madame Emmanuelle WARGON, Secrétaire générale
Madame Michèle KIRRY, Directrice des ressources humaines
Monsieur François CARAYON, Directeur des affaires financières, informatiques, immobilières et des services
Monsieur Joël BLONDEL, Directeur de l'administration générale et de la modernisation des services

Madame Hélène FURNON-PETRESCU, Chargée de mission
Madame Agnès QUIOT, Chargée de mission

MINISTERE DE L'INTERIEUR

Monsieur Michel BART, Secrétaire général
Monsieur Jean-Robert Lopez, Directeur de projet, responsable du suivi de la RGPP
Madame Isabelle RUEFF, Chargée de mission auprès du directeur de projet responsable du suivi de la RGPP
Monsieur Stéphane FRATACCI, Secrétaire général à l'immigration et à l'intégration (SGII)
Monsieur Hugues BESANCENOT, Sous-directeur de la lutte contre les fraudes, des contrôles et de l'éloignement (SGII)
Monsieur Rémy-Charles MARION, Sous-directeur, chef du service des affaires générales et des finances (SGII)
Monsieur Jean DE CROONE, Chef de service, adjoint au directeur de l'immigration,
Monsieur Pierre-Yves ARGAT, Chargé de mission, Mission du pilotage de la performance et du contrôle de gestion
Madame Sylvie MOREAU, Chef de service, adjointe au directeur – direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté (DAIC-SGII)
Madame Julia CAPEL-DUNN, Chef du département des réfugiés et de l'accueil des demandeurs d'asile au service de l'asile (SGII)
Madame Pascale LEGENDRE, Adjointe au chef du service de l'asile (SGII)
Monsieur Gautier SERANGER, Directeur de cabinet, Cabinet du SGII

MINISTERE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ENERGIE

Monsieur Jean-François MONTEILS, Secrétaire général

MINISTERE DE LA DEFENSE

Monsieur Jean-Paul BODIN, Secrétaire général
Monsieur Gérard GILBOT, Directeur, adjoint au secrétaire général pour l'administration
Monsieur Thomas GAUTHIER, Chargé de mission

MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION

Monsieur Guillaume BOUDY, Secrétaire général
Madame Esther LANASPA, Chef du département stratégie et modernisation (DSM)

MINISTERE, DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

Monsieur Jean-Marie AURAND, Secrétaire général

Annexe 2

ADMINISTRATIONS TERRITORIALES DE L'ETAT

REGION RHONE-ALPES

Monsieur Jean-François CARENCO, Préfet de la Région Rhône-Alpes, préfet du Rhône
Monsieur Alain MARC, Préfet délégué pour l'égalité des chances
Madame Isabelle DAVID, Secrétaire générale de la préfecture du Rhône
Monsieur Marc CHALLEAT, Secrétaire général pour les affaires régionales
Monsieur Bruno ANDRE, Directeur de cabinet
Monsieur Bernard MONCERE, Directeur régional des finances publiques
Monsieur Jean-Philippe DENEUVY, Directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Monsieur Michel DELARBRE, Directeur régional des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi
Monsieur Alain PARODI, Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
Madame Elisabeth CHAMPALLE, Adjointe au directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Monsieur Alain LOMBARD, Directeur régional des affaires culturelles
Monsieur Nordine BOUDJELIDA, Directeur régional de l'ADEME
Monsieur Patrick LESCURE, Directeur régional de Pôle-Emploi
Madame Michèle TAILLARDAT, Directrice des libertés publiques et des affaires décentralisées
Madame Frédérique WOLFF, Directrice des ressources humaines
Madame Nathalie TOCHON, Directrice interministérielle d'appui
Monsieur Patrick ROY, Directeur du réseau de systèmes d'information et de communication
Monsieur Cédric SPERANDO, Directeur par intérim de la direction de l'immigration et de l'intégration
Monsieur Patrick POQUET, Directeur de la sécurité et de la protection civile
Madame Brigitte MANGEOL, Chargée de mission au SGAR, responsable de la plate-forme interministérielle d'appui à la gestion des ressources humaines
Madame Elisabeth REZEL, Chargée de mission, responsable de la mission achats de l'Etat, politique immobilière de l'Etat

REGION CHAMPAGNE-ARDENNE

Monsieur Michel GUILLOT, Préfet de région Champagne-Ardenne, Préfet de la Marne
Monsieur Jean-Marc FERRALI, Directeur régional des finances publiques
Monsieur Philippe-Pierre CABOURDIN, Recteur
Monsieur Jean-Christophe PAILLE, Directeur général de l'agence régionale de santé
Monsieur Pierre OUDOT, Directeur régional de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
Monsieur Patrick AUSSEL, Directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
Monsieur Yvan LOBJOIT, Directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
Monsieur Jean-Christophe VILLEMAUD, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Monsieur Jean-Paul OLLIVIER, Directeur régional des affaires culturelles
Monsieur Dominique OEUF, Adjoint au directeur régional des finances publiques
Madame Florence PERRAT, Directrice des ressources humaines, des moyens et de la logistique à la préfecture de la Marne
Monsieur François SCHRICKE, Adjoint au secrétaire général des affaires régionales

Annexe 2

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-MARNE

Monsieur Jean-Paul CELET, Préfet de la Haute-Marne
Monsieur Alexander GRIMAUD, Secrétaire général de la préfecture
Monsieur Thilo FIRCHOW, Sous-préfet de Saint-Dizier
Monsieur Arnaud GARNIER, Directeur départemental de la sécurité publique
Monsieur le Lieutenant-Colonel Pascal LIGNIERES, Commandant en second du groupement départemental de la Gendarmerie nationale
Madame Régine DUPUY, Directrice départementale des finances publiques
Monsieur Jacques BANDERIER, Directeur départemental des territoires
Monsieur Serge BARTH, Directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations
Monsieur Claude BAURAIN, Secrétaire général de la Direction académique de l'Education nationale
Monsieur Jérôme AUGER, Chef du Service territorial de l'architecture et du patrimoine
Madame Bernadette VIENNOT, Chef de l'unité territoriale de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
Monsieur Jean-Marie GIROD-ROUX, Chef de l'unité territoriale de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
Madame Christine MARIA, Directrice de la réglementation des collectivités locales et des politiques publiques –Préfecture
Monsieur Jérôme RUPT, Chef du service des collectivités territoriales et des politiques publiques – Préfecture
Monsieur Gérard GIRAULT, Directeur des ressources humaines et des moyens - Préfecture
Monsieur Mathieu PASQUET, Chef du bureau des réglementations et des élections - Préfecture
Monsieur Denis DUFRESNOY, Secrétaire général de la sous-préfecture de Langres

DEPARTEMENT DE L'EURE

Monsieur Dominique SORAIN, Préfet
Monsieur Alain FAUDON, Secrétaire général
Monsieur Thomas BERTHE, Sous-préfet de Bernay
Monsieur Mickaël TERTRAIS, Secrétaire général de la direction des services départementaux de l'éducation nationale
Monsieur Olivier GLOUX, Directeur départemental des finances publiques de l'Eure
Madame France POULAIN, Architecte des Bâtiments de France, Chef du service territorial de l'architecture et du patrimoine de l'Eure,
Monsieur Dominique DEVIERS, Adjoint au directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie
Madame Marie-Gaëlle PINART, Directrice de l'unité territoriale de l'Eure de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie
Madame Ghislaine BORGALLI-LASNE, Directrice départementale de la cohésion sociale
Madame Françoise LE GAL, Directrice de l'unité territoriale de l'Eure de la direction régionale des entreprises, de la concurrence de la consommation, du travail et de l'emploi de Haute-Normandie
Madame Virginie ALAVOINE, Directrice départementale de la protection des populations de l'Eure
Monsieur Albert DUDON, Adjoint au directeur départemental des territoires et de la mer de l'Eure
Madame Véronique DE BADEREAU, Secrétaire générale de l'agence régionale de santé de Haute-Normandie

Monsieur Mouloud BOUKERFA, Responsable du service veille et sécurité sanitaire et environnementale à l'agence régionale de santé de Haute-Normandie
Monsieur Sébastien AUDEBERT, Stagiaire ENA

ORGANISATIONS SYNDICALES

CONFEDERATION FRANCAISE DEMOCRATIQUE DU TRAVAIL - CFDT

Madame Brigitte JUMEL, Secrétaire générale de l'union des fédérations de la fonction publique
Monsieur Thierry CADAR, Secrétaire général du SGEN CFDT
Monsieur Yves LETOURNEUX, Secrétaire national de la fédération Interco
Madame Aline DEGAY, Secrétaire confédérale en charge de la décentralisation et de la réforme de l'Etat
Monsieur Daniel LEROUX, Secrétaire général de la fédération des finances

CONFEDERATION FRANCAISE DES TRAVAILLEURS CHRETIENS - CFTC

Monsieur Denis LEFEBVRE, Secrétaire général

CONFEDERATION GENERALE DU TRAVAIL - CGT

Monsieur Jean-Marc CANON, Secrétaire général de l'union générale des fédérations de fonctionnaires
Monsieur Nicolas BAILLE, Secrétaire général adjoint de la fédération nationale Equipement-Environnement - membre du bureau de l'union générale des fédérations de fonctionnaires
Monsieur Christophe COUDERC, Secrétaire départemental de l'Ariège, membre du bureau de la fédération des services publics
Monsieur Patrick HALLINGER, Membre du bureau de l'union générale des fédérations de fonctionnaires
Madame Martine SIMON, Membre du bureau de l'union générale des fédérations de fonctionnaires, chargée de l'action sociale

UNION FEDERALE DES CADRES DES FONCTIONS PUBLIQUES - CFE CGC

Madame Brigitte BOUQUET, membre du bureau fédéral
Madame Catherine GILLES, membre du bureau fédéral

FORCE OUVRIERE - FO

Monsieur Christian GROLIER, Secrétaire général de la fédération générale des fonctionnaires
Monsieur Philippe SOUBIROUS, Secrétaire fédéral de la fédération générale des fonctionnaires
Monsieur Pascal PAVAGEAU, Secrétaire confédéral, secteur économie et développement durable

FEDERATION SYNDICALE UNITAIRE - FSU

Madame Anne FERAY, Secrétaire nationale
Madame Marie-Christine BASTIEN, Secrétaire nationale EPA-FSU
Monsieur Jean Luc CIULKIEWICZ, Secrétaire général SNE-FSU
Monsieur Eric CORSIN, Membre du bureau national, SNPES-PJJ
Monsieur Carlos LOPEZ, Membre du bureau national, SNPES-PJJ
Monsieur Jean Claude SOTTIL, SNUITAM-FSU

SOLIDAIRES, FONCTIONS PUBLIQUES ET ASSIMILES

Madame Thi-Trinh LESCURE, Déléguée générale de l'Union syndicale Solidaires des fonctions publiques assimilées
Madame Gaëlle MARTINEZ Solidaires CCRF et SCL
Madame Dorine PASQUALINI, SNVPFEN (Office National des Forêts)
Monsieur Yannick PICARELLA, Solidaires CCRF et SCL
Monsieur Denis TURBET-DELOF, délégué général adjoint Solidaires FP

UNION NATIONALE DES SYNDICATS AUTONOMES - UNSA Fonctionnaires

Madame Élisabeth DAVID, Secrétaire générale UNSA Fonction publique
Monsieur Jérôme DARSY, Adjoint, Secrétaire national,
Monsieur Alain PARISOT, Secrétaire national

MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)

M. Alain DAMAIS, Directeur général adjoint en charge des affaires économiques et internationales

Madame Muriel SEMBELIE, Rapporteur du comité TPE-PME-ETI, direction des affaires économiques et financières

CONFEDERATION GENERALE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (CGPME)

Monsieur Pascal LABET, Chargé de mission

CABINET DE CONSULTANTS

BOSTON CONSULTING GROUP

Monsieur Emmanuel NAZARENKO, Directeur

Madame Agnès AUDIER, Consultante

REPRESENTANTS DES ELUS TERRITORIAUX

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Monsieur Jacques PELISSARD, Président

Monsieur Alain ROBY, Conseiller technique

ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE

Monsieur Claudy LEBRETON, Président

ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE

Monsieur Marc JOUHANNEAU, Secrétaire général

PERSONNALITES QUALIFIEES

M. Jean-Marie DELEVOYE, Président du Conseil économique, social et environnemental et ancien Médiateur de la République

M. Jean-Marie BERTRAND, Rapporteur général à la Cour des Comptes, président de chambre, ancien secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales

M. Jean BASSERES, Directeur général de Pôle Emploi, ancien secrétaire général des ministères économiques et financiers

Monsieur Yves COLCOMBET, ancien directeur de projet de la MIRATE

ANNEXE 3

ANALYSE DES MANDATS RGPP

SOMMAIRE

1. MESURES SUIVIES PAR LA DIRECTION GENERALE DE LA MODERNISATION DE L'ETAT ET PAR LA DIRECTION DU BUDGET 3

1.1. Constitution de la base des mandats RGPP suivis par la DGME 3

1.1.1. Méthode de constitution 3

1.1.2. Avantages et limites de la base Sésame 4

1.1.3. Stabilisation du contenu de la base des mandats 4

1.1.4. Conditions et moment de rattachement d'une mesure à la RGPP 5

1.2. Suivi de la RGPP par la direction du budget 6

2. ANALYSE DES FICHES MANDAT 7

2.1. Des fiches mandats au contenu inégal 7

2.2. Des mandats renumérotés au fil du temps 8

2.3. Une filiation entre RGPP 1 et RGPP 2 pas toujours lisible 8

3. ETAT D'AVANCEMENT DES MESURES VALIDEES EN CMPP 9

4. TYPOLOGIE DES MESURES 10

5. REPARTITION DES MESURES PAR MINISTERE 11

6. DES DONNEES CHIFFREES DONT LA COHERENCE INTERMINISTERIELLE RESTE PERFECTIBLE 13

ANALYSE DES MANDATS RGPP

———

La mission a souhaité conduire une analyse des différentes mesures, au travers des outils de suivi utilisés pendant les cinq ans de la RGPP, parmi lesquels elle a identifié principalement :

- les rapports d'étape (1er rapport de décembre 2008, 2ème rapport de mai 2009, 3ème rapport de février 2010) ;
- les rapports des conseils de modernisation des politiques publiques (4ème CMPP de juin 2010, 5ème CMPP de mars 2011, 6ème CMPP de décembre 2011) ;
- les synthèses des comités de suivi (CDS) et des pré-comités de suivi ;
- les rapports des équipes d'appui précédant les CMPP ;
- les annexes aux lois de règlement, pour les mesures achevées ;
- les fiches mandat ;
- la base Sésame, partagée entre les ministères, la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME) et la direction du budget.

Dans un premier temps, la mission a centré son analyse sur les mesures ayant fait l'objet, à un moment ou un autre, d'une fiche mandat. Dans un second temps, elle a croisé le résultat obtenu avec les mesures suivies par la direction du budget, pour vérifier la cohérence des deux approches transverses (DGME et DB).

1. Mesures suivies par la direction générale de la modernisation de l'Etat et par la direction du budget

1.1. Constitution de la base des mandats RGPP suivis par la DGME

Les fiches mandat ont été établies après validation des réformes par le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP). La collection des fiches mandat constitue ainsi un « noyau dur » de mesures RGPP, défini de façon suffisamment objective pour pouvoir interroger à la fois les ministères concernés, la DGME et la direction du budget.

1.1.1. Méthode de constitution

La mission a souhaité suivre la vie des mesures à trois étapes clefs : l'élaboration de la fiche mandat, le recalage des gains attendus lors de la préparation du CMPP 6 et la situation à l'été 2012.

Pour constituer la base des mandats, la DGME a remis à la mission une liste de 542 mesures, les fiches-mandat correspondantes et une copie du contenu de l'outil Sésame. Les mandats ont alors été reclassés suivant les nouveaux périmètres ministériels[1].

La mission a alors adressé à chaque ministère la partie de la base le concernant, afin qu'il puisse vérifier les informations extraites des documents existants (fiches mandat, rapports des équipes d'appui précédant le CMPP 6, annexes aux lois de règlement) et, si nécessaire, les corriger ou les compléter.

1.1.2. Avantages et limites de la base Sésame

Mise en place pendant la RGPP 1, la base Sésame a connu un changement de version entre RGPP 1 et RGPP 2. Certains ministères indiquent que ce changement a nui à la traçabilité des mesures de la RGPP 1.

D'après la DGME, l'alimentation de la base Sésame reposait, pour l'essentiel, sur les chefs de projet des ministères. Ceci explique sans doute que certaines mesures ne figurent pas dans la base[2] et que les informations présentes soient de nature et de qualité variable. Certaines fiches Sésame présentent en détail la réforme en jeu et la vie de la mesure, tandis que d'autres se limitent à la reprise du cadre minimal de saisie, complété de quelques indications quantitatives ou qualitatives. D'après certains ministères, la tenue à jour des fiches s'est avérée chronophage et fastidieuse pour les chefs de projet, ce qui pourrait s'être traduit par une dégradation de la qualité des fiches dans le temps (notamment après le changement de version de l'outil).

Il ressort de cette rapide analyse que si la base Sésame a pu être utile dans les relations entre les ministères et leurs correspondants sectoriels à la DGME, elle était en revanche trop lacunaire pour constituer un outil global de suivi de la RGPP.

1.1.3. Stabilisation du contenu de la base des mandats

Lors du travail de constitution de la base des mandats, les échanges avec les ministères ont mis en lumière :

- l'existence de 18 mesures ne figurant pas dans la base fournie par la DGME, mais mentionnées par les ministères (cf. tableau n° 1). Après analyse :
  - trois de ces mesures ont été réintégrées dans la base ;
  - trois autres ont été considérées comme des sous-mesures de mesures figurant dans la base ;
  - une a été écartée comme étant hors champ de la RGPP ;
  - les 11 dernières, qui font partie de la dernière vague du programme des 100 simplifications (30 mesures annoncées en mars 2012), sont considérées comme faisant partie de la RGPP mais non intégrées dans la base, les éléments normaux de leur suivi n'ayant pas été élaborés (fiches mandat, couleur de feu…) du fait de l'achèvement de la période de la RGPP ;

[1] Ce reclassement a entraîné la suppression d'une dizaine de mesures dites « miroirs » (mesures co-portées par plusieurs ministères sous le précédent Gouvernement et se retrouvant dans un unique portefeuille ministériel aujourd'hui).

[2] La version reçue par la mission ne comprenait que 441 mesures, contre 542 dans le tableau global de la DGME (aux mesures miroirs près).

- l'existence de sept mesures dans la base de la DGME, non prises en compte en première intention par le ministère concerné. Il s'agit de mesures validées lors du dernier CMPP. Elles ont été maintenues dans la base ;

- l'absence de fiches mandat ou l'absence de validation de ces fiches par les ministères concernés pour dix mesures, concernant cinq ministères et des mesures transverses de la RéATE (cf. tableau n° 2) ;

- la présence de deux mesures n'ayant pas fait l'objet d'un suivi formalisé pendant la RGPP (cf. tableau n° 3).

La mission a décidé d'inclure dans la base de données les mesures dont la fiche mandat est manquante ou n'a pas été validée, ainsi que les mesures non suivies formellement, dès lors qu'il y a convergence entre le ministère porteur et la DGME pour considérer qu'il s'agit bien d'une mesure relevant de la RGPP. Elle a également inclus les mesures mentionnées par la DGME mais non prises en compte par le ministère porteur.

La base des mandats de la mission comprend donc 530 mesures, dont 27 mesures « miroirs »[3]. Le nombre réel de mandats RGPP, tel qu'il ressort de ce recensement auprès de la DGME et des ministères, est donc de 503. Certaines mesures apparaissent encore très proches mais elles ne sont pas identifiées comme des mesures miroirs par la DGME (notamment parmi les mesures relatives à la RéATE).

S'y ajoutent les mesures relevant de manière certaine de la RGPP mais adoptées postérieurement au dernier CMPP, qui n'ont de ce fait pas donné lieu au suivi habituel (mesures de la 5ème vague du programme des 100 simplifications).

1.1.4. Conditions et moment de rattachement d'une mesure à la RGPP

Plusieurs ministères ont formulé des observations quant aux conditions et au moment de rattachement de telle ou telle mesure à la RGPP, soulignant que plusieurs réformes conduites en leur sein ont été labellisées « RGPP » alors qu'elles étaient très avancées dans leur conception (rôle de catalyseur ou d'accélérateur de la RGPP). A titre d'exemple, on peut mentionner plusieurs mesures emblématiques :

- mesure n° 37 (MINJUST) : réforme de la carte judiciaire ;
- mesure n° 76 (MINEFI) : recensement de l'ensemble des obligations administratives imposées aux entreprises et identification des possibilités de rationalisation ;
- mesure n° 108 (MI) : transférer la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'intérieur ;
- mesures n° 176 et 258 (MINEFI) : création de la DGFIP et achèvement de la fusion des réseaux DGI et DGCP.

Face à la tendance « attrape-tout » de la RGPP en matière de réforme de l'Etat, les ministères n'ont pas tous eu la même réaction, certains acceptant l'étiquetage « RGPP » de tout ou partie de leurs autres réformes, d'autres refusant le label « RGPP », considéré comme connoté négativement.

[3] Il y a mesure miroir lorsque plusieurs ministères partagent le portage d'une mesure. Dans ce cas, la mesure est présentée de façon détaillée sous son rattachement au ministère chef de file, mais elle figure également, sans donnée chiffrée, sous rattachement du ou des autres ministères porteurs.

1.2. Suivi de la RGPP par la direction du budget

Une fois la base des mandats constituée, la mission a rapproché celle-ci des outils de suivi budgétaire utilisés par la direction du budget, c'est-à-dire des tableaux qui ont notamment permis le chiffrage des économies réalisées grâce à la RGPP, tel qu'il a été affiché dans le rapport du CMPP 6. Une analyse de ces chiffrages figure en annexe 10. La présente sous-partie ne porte que sur les questions de périmètre.

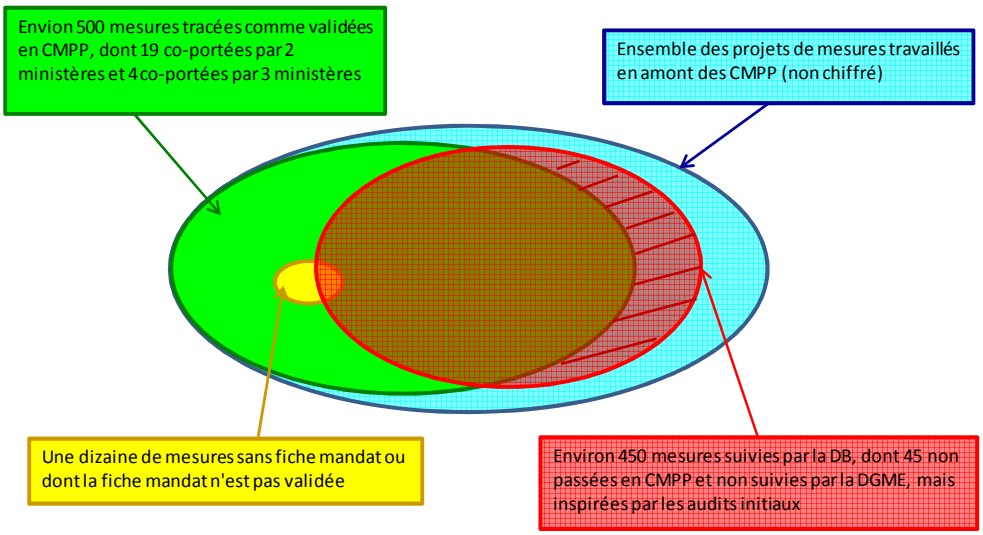
Les documents communiqués par la direction du budget montrent qu'elle a suivi environ 450 mesures. Parmi ces mesures, plus de la moitié ne sont porteuses d'aucun gain, ni en ETP, ni en crédits. Selon la direction du budget, l'écart serait dû aux renumérotations, fusions, éclatements des mesures au fil du temps dans les outils de suivi de la DGME.

Parmi les mesures suivies par la direction du budget, une cinquantaine n'est pas recensée dans les tableaux de la DGME. Cette dernière a indiqué à la mission qu'il s'agissait de mesures suivies uniquement dans le cadre des discussions budgétaires, à laquelle elle ne participait pas, entre les ministères et la direction du budget.

La direction du budget explique qu'elle a exploité les audits RGPP 1 et qu'elle en a tiré un certain nombre de pistes de réformes porteuses d'économies. Elle a alors discuté de ces projets avec les ministères concernés, dans le cadre de la procédure budgétaire classique, afin de les aider à honorer leurs obligations de réduction d'emplois et de crédits sur la période. Les mesures en question ne nécessitant pas un suivi en mode projet, elles n'ont pas été numérotées et n'ont pas donné lieu à élaboration de fiches mandat. Ces mesures n'ont jamais été présentées, ni *a fortiori* validées, en CMPP. Néanmoins, pour la direction du budget, elles font partie de la RGPP (elles concourent d'ailleurs de manière importante aux économies réalisées).

Dès lors, le périmètre de la RGPP se dédouble légèrement, avec un socle d'environ 400 mesures suivies par des fiches mandats de la DGME et par les tableaux de la direction du budget, une centaine de mesures dotées d'une fiche mandat mais non suivies par la direction du budget et une cinquantaine de mesures présentant les caractéristiques opposées.

Schéma n° 1
Approches du périmètre de la révision générale des politiques publiques



Source : mission.

2. Analyse des fiches mandat

La mission a choisi de prendre comme premier point de repère dans la vie des mesures les fiches mandat, afin à la fois de circonscrire le sujet et de partir d'un point de départ identifié et normé. Certes, ces fiches ont été établies à différents moments (au fil des CMPP), mais elles devaient respecter une présentation précise, censée assurer une certaine homogénéité de fond, dans le temps et entre les ministères.

Une fiche mandat est un document d'une page, établi sous logiciel Powerpoint, en format paysage, et comprenant sept rubriques :

- une présentation de la réforme ;
- les bénéfices attendus ;
- d'éventuels points spécifiques ;
- les indicateurs de suivi et leurs cibles ;
- les conditions de réussite ;
- la structure de l'équipe porteuse de la mesure ;
- le calendrier de mise en œuvre.

Toutefois, si cet effort de présentation sous une forme partagée par l'ensemble des ministères facilite la lecture des fiches mandats, il ne garantit pas à lui seul la qualité des données figurant dans les fiches.

2.1. Des fiches mandats au contenu inégal

Pour les besoins de renseignement de sa propre base de mandats, la mission a examiné les rubriques relatives aux bénéfices attendus, aux indicateurs de suivi avec leurs cibles, ainsi qu'au calendrier de mise en œuvre. Parmi ces rubriques :

- la zone relative au calendrier est la plus régulièrement renseignée, puisque seule une fiche mandat ne comporte pas d'élément de calendrier[4] ;

- les bénéfices attendus sont décrits pour toutes les mesures sauf douze, concernant huit ministères (cf. tableau n° 4). S'y ajoutent les dix mesures sans fiche mandat ou sans fiche mandat validée ;

- sur les 503 mesures hors mesures miroirs, un peu moins du tiers seulement (164) évoque la question des gains en ETP (qu'il y ait ou non des gains attendus dans ce domaine)[5]. La question des gains financiers attendus de la mesure n'est évoquée que dans 36 fiches (7 %), alors que l'item « Gains (ETP/financiers) » fait partie des points à renseigner dans les bénéfices attendus (le cas échéant, en portant simplement une mention d'absence de gain attendu) ;

- 89% des fiches mandat (hors mesures miroirs) comportent des indicateurs de suivi mais sur les 447 fiches dotées d'indicateurs, 340, soit plus des trois quarts, ne fixent pas de cible pour ces indicateurs.

[4] Mesure n° 235 (MASS) : recentrer les directions du pôle « santé » sur leur cœur de métier.

[5] Parmi elles, sept fiches mandats du ministère des affaires étrangères ne mentionnent pas de gains précis pour les mesures en cause, mais indiquent simplement qu'elles devraient « concourir à l'objectif de réduction de XXX emplois » poursuivi par ailleurs dans le cadre des équilibres budgétaires du ministère.

Au final, des documents du type des fiches mandat constituent un cadre facilitant le pilotage global d'une démarche de l'envergure de la RGPP, en raison de leur caractère synthétique et de leur format standard qui les rend lisibles pour un œil extérieur. Les fiches mandat ont aussi obligé les ministères à formaliser différents aspects de leurs réformes. Le travail sur les indicateurs de suivi, difficile, a sans doute permis aux ministères de progresser dans leur culture de conduite de projet.

En revanche, les fiches mandat ne doivent pas induire une impression trompeuse d'homogénéité et de rigueur : les indicateurs étaient parfois d'interprétation délicate, surtout en l'absence de cible ; les calendriers de mise en œuvre étaient souvent trop courts ; les chiffrages étaient souvent plus une figure imposée pour les ministères que le fruit d'analyses quantitatives étayées (ce qui a conduit les ministères à devoir opérer des « substitutions » lorsqu'ils n'étaient pas en capacité de trouver les économies attendues).

2.2. Des mandats renumérotés au fil du temps

L'une des difficultés de traçabilité des mesures RGPP tient au fait :

- qu'elles n'étaient pas numérotées dans les documents de communication officielle (rapports d'étape, rapports des CMPP, annexes aux lois de règlement…) ;

- que leur libellé a parfois été revu, sans que ressortent toujours clairement les conséquences de telles révisions sur le contenu de la mesure. A titre d'exemple, la mesure n° 248 portée par les services du Premier ministre, libellée « Créer la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) » coexiste avec une autre mesure, portant le même numéro, et libellée « Installer un directeur chargé de coordonner les projets informatiques de l'État ». Le premier libellé paraît plus large que le second. Mais l'histoire du passage de l'un à l'autre ne se lit pas aisément dans les documents RGPP ;

- qu'elles ont fait l'objet de renumérotation au fil du temps. Au lieu d'une attribution séquentielle et univoque, certains numéros ont été réutilisés pendant la période de mise en œuvre de la RGPP, avec des risques d'attribution d'un même numéro pour deux mesures en cours ou récemment achevées et des problèmes de traçabilité pour les mesures terminées (55 cas recensés dans la base des mandats[6]).

2.3. Une filiation entre RGPP 1 et RGPP 2 pas toujours lisible

La deuxième difficulté de traçabilité des mesures vient du fait que les mandats ont été reformulés au fil du temps, notamment en ce qui concerne des mesures issues de la RGPP 1 se prolongeant pendant la RGPP 2.

Les mesures ayant pu, entre temps, être renumérotées, la filiation entre une mesure de RGPP 2 et une mesure de RGPP 1 est d'autant moins facile à identifier.

Or, selon les mandats, les gains attendus au titre de la RGPP 1 sont ou non repris dans la fiche mandat actualisée au début de la RGPP 2. Il peut arriver, aussi, que plusieurs versions d'une même fiche mandat RGPP 2 circulent, dont l'une prend en compte les gains de la RGPP 1 tandis que l'autre ne recense que les gains attendus au titre de la RGPP 2.

[6] Dans 13 cas, la réutilisation d'un numéro s'est faite au sein du même ministère. Dans les 42 autres cas, un numéro donné est utilisé pour deux mesures portées par des ministères différents.

En d'autres termes, la simple lecture des mandats actuels de mesures lancées pendant la RGPP 1 ne permet pas de connaître avec certitude l'ensemble des gains attendus sur toute la RGPP.

A titre d'exemple, la DGME a remis à la mission une fiche mandat n° 114 du ministère de l'intérieur, relative au recentrage des forces mobiles sur les missions prioritaires et à la réduction de leur format, affichant des gains nuls en ETP sur 2012-2013. De son côté, le ministère de l'intérieur a transmis à la mission une autre fiche mandat n° 114, très proche dans sa rédaction, mais comportant toutefois une différence importante par rapport à la version de la DGME : le rappel que la mesure avait conduit à un gain de 910 ETP dans la police nationale sur la RGPP 1.

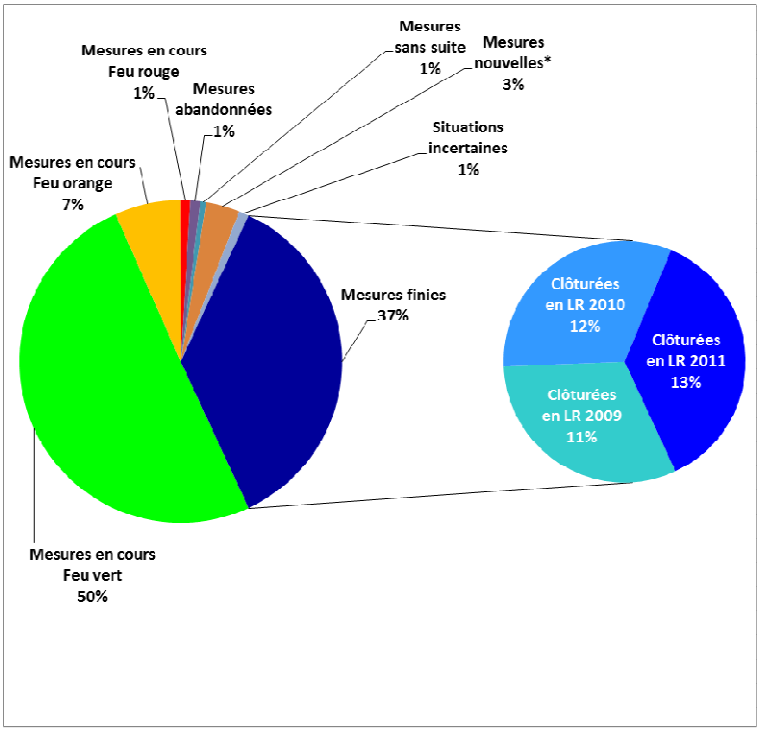
Ces difficultés de suivi des mesures entre RGPP 1 et RGPP 2, avec en outre des fusions de mesures proches ou au contraire des éclatements de mesures trop larges, donne à penser à la mission que la base des mandats qu'elle a constituée est sans doute incomplète, certaines mesures décidées en RGPP 1 ayant pu être omises dans les informations qui lui ont été transmises.

A la décharge des différents services interrogés, la période pendant laquelle la mission a échangé avec eux sur les mandats était marquée par un nombre important d'absence pour cause de congés d'été. Le recensement exhaustif des mesures et l'identification des bonnes versions des documents demandés ont pu s'en trouver compliqués.

3. Etat d'avancement des mesures validées en CMPP

D'après la base des mandats, sur 503 mesures suivies par la DGME, la répartition par état d'avancement est la suivante :

Graphique n° 1
Etat d'avancement des mesures RGPP dotées d'une fiche mandat



Source : mission. Base des mandats constituée à partir des fiches transmises par la DGME et complétée par les informations fournies par les ministères.

* Les mesures « nouvelles » sont celles qui ont été adoptées en CMPP 6 (décembre 2011) et qui n'ont, de ce fait, pas connu la même formalisation que les précédentes, faute de temps.

Un peu plus du tiers (37 %) des mesures est achevé. Il a été rendu compte de leur mise en œuvre dans trois annexes successives aux lois de règlement (2009, 2010, 2011). L'écrasante majorité des mesures encore en cours bénéficie d'un feu vert.

Plusieurs ministères ont exprimé auprès de la mission leurs doutes sur la pertinence d'un système de suivi avec feu tricolore, jugé à la fois infantilisant et peu fiable, surtout en fin de période, marquée des améliorations de statut de certaines mesures sans lien établi avec des progrès réels dans leur mise en œuvre.

Les mesures officiellement encore en cours sont au nombre de 311. Elles sont de nature très diverse :

- réorganisations déjà bien engagées mais non achevées (ex : réorganisation de l'administration centrale du ministère de la justice, optimisation de l'organisation et du fonctionnement de la direction de la sécurité civile, optimisation de l'organisation du service de santé des armées…) ;
- démarches d'efficience en cours (rationalisation des systèmes d'information, de la fonction logistique ou de la politique d'achats) ;
- mesures de modernisation et de simplification pour répondre aux attentes des usagers (amélioration de l'accueil multi-canal des usagers, simplification de la vie des entreprises, modernisation et sécurisation de la délivrance des permis de conduire, …).

4. Typologie des mesures

La mission a demandé aux ministères de classer leurs mesures en quatre catégories :

- Réorganisations – Restructurations
- Economies de fonctionnement – Efficience
- Modernisation – Simplification
- Révision de politique d'intervention

L'expérience a montré que l'ajout d'une catégorie Fonction publique – Ressources humaines aurait de la pertinence et qu'il y avait parmi les mandats quelques mesures fiscales, méritant aussi d'être isolées.

Face à cette typologie, plusieurs ministères ont indiqué qu'une mesure donnée pouvait s'inscrire dans plusieurs rubriques à la fois. Dans ce cas, ils ont classé la mesure considérée dans la rubrique qui leur paraissait constituer la motivation dominante dans le choix et la mise en œuvre de la mesure. Toutefois, certains ont fait observer que cette motivation dominante pouvait évoluer au fil du temps.

Sous toutes ces réserves, les mesures se répartissent comme suit dans les six rubriques, sachant que les valeurs absolues figurent dans le tableau n° 7.

Trois catégories ressortent de façon assez équilibrée : les mesures de modernisation ou simplification (31 %), les économies de fonctionnement et gains d'efficience (28 %) et les réorganisations et restructurations (26 %).

Les mesures de modernisation ou de simplification (156), concernent à 80 % les relations entre l'administration et les usagers (particuliers, entreprises, collectivités locales). Les 20 % restants sont des mesures de simplification interne à l'administration.

Les mesures d'économies et d'efficience (142) portent principalement sur les services de l'Etat, mais aussi, pour une trentaine de mesures, sur le pilotage de ses opérateurs et la rationalisation de leur gestion. Le thème de la rationalisation des fonctions support revient le plus fréquemment (25 mesures), devant les aspects relatifs aux finances (14) et au couple logistique – immobilier (14), suivis par les systèmes d'information (8).

Les mesures de réorganisation – restructuration (132) comprennent de très grosses réformes de réseau (RéATE, bases de défense, carte judiciaire, réseau des administrations financières) et en administration centrale (création de la DGFiP, réorganisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'écologie…), mais aussi des mesures d'ampleur beaucoup plus modeste comme la mutualisation des bureaux des cabinets des ministères sociaux par exemple.

Les mesures de révision de politique d'intervention ne représentent que 10 % du total, ce qui illustre le faible impact de la RGPP sur ces politiques par rapport aux objectifs initiaux de révision générale.

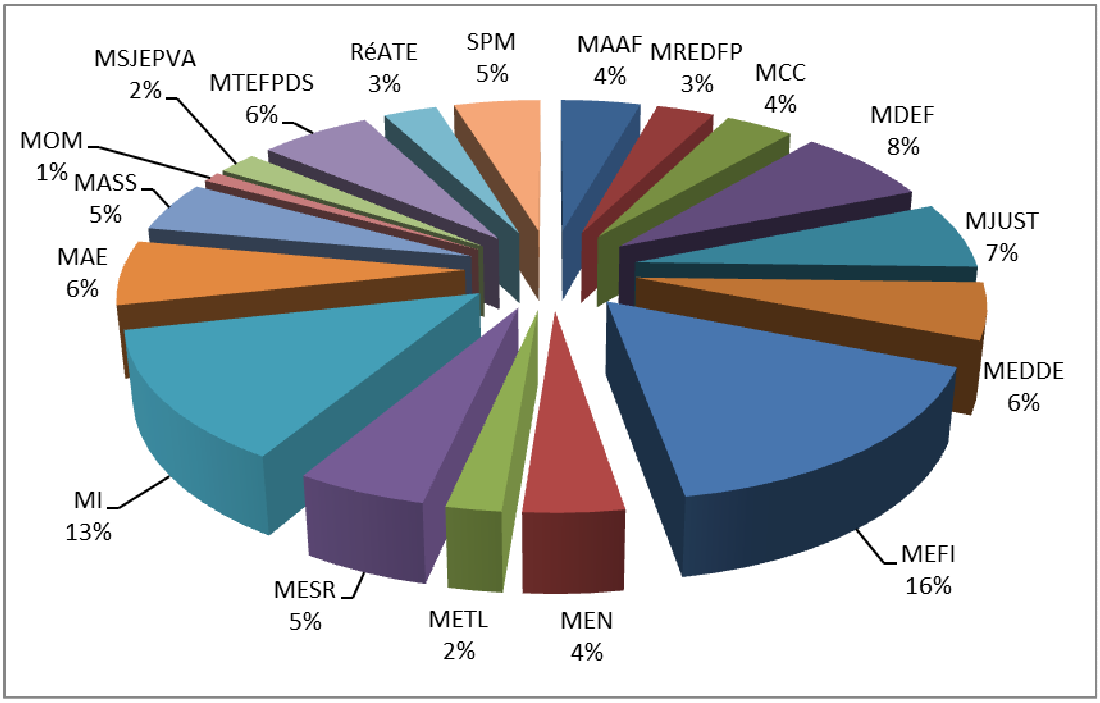
Les mesures rangées sous la rubrique fonction publique – ressources humaines ne regroupent peut-être pas de façon exhaustive tous les efforts faits dans ce domaine, pour les raisons indiquées plus haut (possibilité d'objectifs multiples et classement en fonction de l'objectif dominant). Néanmoins, à la lecture des mesures, la gestion des ressources humaines ne paraît pas avoir constitué un chantier majeur de la RGPP.

5. Répartition des mesures par ministère

Quelques mesures ressortent comme « orphelines », les changements de rattachement de la structure en charge de la mesure ayant conduit à une perte de mémoire sur son histoire à l'échelon de synthèse des secrétaires généraux des ministères. Tel est le cas, notamment, de la mesure n° 133 relative à la mise en place systématique d'une durée limitée pour tout dispositif territorial d'aide à l'implantation des entreprises, portée par la DATAR, ou encore de la mesure n° 201 relative à l'encouragement du recours à des outils de type "opération d'intérêt national", rattachée –sans certitude - dans la base des mandats au ministère de l'égalité des territoires et du logement.

Au-delà de ces quelques cas particuliers, les mesures de la base se ventilent comme suit (cf. tableau n° 8 pour les valeurs absolues) :

Graphique n° 2
Répartition des mesures par ministère, hors mesures miroirs



Source : mission. Ventilation opérée selon la nouvelle architecture gouvernementale.

Il apparaît ainsi que le ministère de l'économie et des finances a porté environ 16 % des mesures, devant le ministère de l'intérieur (13 %) et le ministère de la défense (8 %).

Une telle approche par nombre de mesures présente toutefois un intérêt limité. Certes, elle permet de prendre conscience de la dimension de pilotage d'un effort aussi dispersé (plus de 80 mesures portées par le ministère de l'économie et des finances, 65 au ministère de l'intérieur hors RéATE…). Mais il y a mesure et mesure, en termes d'impact sur la qualité du service public, de conséquences pour les usagers, d'ampleur des réorganisations induites, de nombre d'agents concernés, de gains attendus…

Si l'on prend l'exemple du ministère de la justice, quelles que soient les options prises pour chacune des trois mesures énumérées ci-après, les enjeux n'étaient pas comparables entre une réforme de la carte judiciaire (mesure n° 37) ou le développement de la politique d'alternative à l'incarcération (mesure n° 53), d'une part, et le fait de fédérer les trois inspections du ministère au sein d'une inspection générale (mesure n° 44), d'autre part.

L'un des enseignements de cette approche est sans doute qu'il y avait trop de mesures placées toutes sur le même plan, alors qu'elles auraient mérité une priorisation et des modalités de mise en œuvre et de suivi différenciées.

6. Des données chiffrées dont la cohérence interministérielle reste perfectible

Les lacunes du chiffrage initial des mesures ont été soulignées plus haut.

Outre cette question du chiffrage initial, la plupart des ministères ont passé beaucoup de temps à essayer de ventiler entre leurs mesures RGPP les économies qu'ils devaient honorer, mais sans avoir en main tous les tenants et les aboutissants de cette démarche. Ces difficultés méthodologiques, auxquelles s'ajoutent parfois quelques crispations de n'avoir pu faire prévaloir un argument pour obtenir la modification du montant de l'économie imputée à une mesure donnée, ont conduit certains ministères à se désintéresser des documents chiffrés produits par ailleurs par la direction du budget.

Tel est le cas, en premier lieu, pour les tableaux de synthèse annexés aux rapports des équipes d'appui précédant le CMPP 6. Compte tenu du nombre de sujets à discuter lors des réunions entre les équipes d'appui et les ministères, ces tableaux étaient très rarement examinés. Plusieurs ministères ont paru en découvrir le contenu à la faveur des questions posées par la mission. De ce fait, les contestations ne sont pas rares. Pour n'en citer que quelques exemples :

- le ministère de la défense ne valide pas les chiffres affichés pour trois quarts de ses mesures, peut-être en partie du fait de la logique particulière du Livre Blanc, qui se surajoute aux autres ;
- le ministère des affaires étrangères ne valide pas les chiffres affichés pour un tiers de ses mesures ;

  il en va de même pour le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, pour 5 de ses 22 mesures.

Il existe également quelques désaccords entre les ministères et la direction du budget sur des données transmises officiellement au Parlement dans le cadre de l'examen des lois de règlement, pour des mesures RGPP réputées finies.

Le fait que ces mesures soient retracées dans une annexe spécifique, portée par la direction du budget, n'a pas poussé les ministères à vérifier systématiquement ce qui était écrit sur les mesures les concernant.

Tableau n° 1
Mesures ne figurant pas dans la base de la DGME mais signalées par les ministères comme relevant de la RGPP

_____

Mesure n°	Ministère	Libellé	Explication DGME	Suite donnée par la mission
26	METL	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	Divergence progressive entre les décisions du CDS et l'objet de la fiche, d'où sortie de la fiche	Réintégration de la mesure dans la base, avec mention de son abandon
109	MAE	Développement de la formule des postes mixtes consulat et mission économique	Fiche mandat non validée par le MAE et mesure abandonnée en cours d'exécution	Réintégration de la mesure dans la base, avec mention de son abandon
503M	MASS-MSJEPVA	Intégration de l'IGJS à l'IGAS	Abandon de la mesure lors de la séparation du ministère des sports par rapport au ministère chargé des affaires sociales	Réintégration de la mesure dans la base, avec mention de son abandon
258	MASS	Mise sous l'autorité des préfets de région des services régionaux de l'ACSé au sein des DR chargées de la cohésion sociale	Intégration de la mesure dans la mesure RéATE n° 333 « Faire des préfets de région et de département les délégués des agences nationales lorsque celles-ci exercent leurs attributions sur le territoire (ANRU, ACSE, ADEME, offices agricoles fusionnés, opérateur du MIIINDS, etc., à l'exception de l'opérateur pôle emploi » et la mesure MASS n° 504M « Créer les DRJSCS en regroupant au niveau régional les structures concourant aux politiques de cohésion sociale (jeunesse, sport, relations sociales) et en y intégrant les services régionaux de l'ACSé »	Prise en compte par les mesures RéATE n° 333 et MASS n° 504M
181	MSJEPVA	Simplification et réforme interne de l'INSEP	Intégration de la mesure dans la mesure MSJEPVA n° 236 « Réorganiser le réseau des opérateurs du sport professionnel et renforcer leur tutelle (CNDS, CREPS, INSEP, Ecoles nationales des sports) »	Prise en compte par la mesure MSJEPVA n° 236
	MTEFPDS	Fusion des inspections du travail	Intégration dans la mesure MTEFPDS n° 507M « Créer les Direccte en regroupant au niveau régional les structures concourant aux politiques d'appui aux entreprises (économie, emploi, travail) »	Prise en compte par la mesure MTEFPDS n° 507M

Mesure n°	Ministère	Libellé	Explication DGME	Suite donnée par la mission
	MTEFPDS	Armoire numérique sécurisée pour les entreprises	Mesure annoncée lors des assises de la simplification (début 2012). Cette mesure entre dans la logique des mesures « tell us once » mais n'est pas considérée par la DGME comme une mesure RGPP à proprement parler	Non intégration dans la base
	MASS-MTEFPDS-MSJEPVA	11 mesures dites « vague 5 – RIM mars 2012 » « Permettre aux usagers de ne déclarer qu'une seule fois à l'administration leur changement de situation familiale » « Permettre aux usagers de s'identifier auprès de leur CAF grâce à leur numéro de sécurité sociale » « Pouvoir déclarer en ligne sa grossesse » « Permettre aux usagers de ne déclarer qu'une seule fois une naissance à l'administration » « Pouvoir prendre rendez-vous en ligne pour des consultations hospitalières » « Permettre aux usagers de ne déclarer une perte d'emploi qu'une seule fois à l'administration » « Permettre aux usagers de ne déclarer un départ à la retraite qu'une seule fois à l'administration » « Pouvoir disposer d'un guide en ligne des maisons de retraite (de type EHPAD) qui fournisse des données relatives à la qualité des soins et à la prise en charge financière » « Mise en place d'une base de données nationale agrément adoption » « Simplifier l'accès à l'e-administration pour les personnes les plus fragilisées » « Pouvoir identifier plus facilement une pharmacie de garde en améliorant l'affichage sur les portes des officines et l'information disponible en ligne »	Mesures annoncées dans le cadre de la 5ème vague des mesures de simplification, lors de la journée « Ensemble, simplifions » du 16 mars 2012. Les mesures de la 5ème vague étaient au nombre de 30, dont les 11 mentionnées par les ministères sociaux.	Non intégration dans la base (éléments de suivi jamais mis en place, faute de temps) mais prise en compte dans le périmètre de la RGPP

Source : mission

Tableau n° 2

Mesures sans fiche mandat ou dont la fiche mandat n'est pas validée par le ministère porteur

_____

Mesure n°	Ministère	Libellé
11	MEDDE	Optimiser l'efficience de l'administration centrale
85	MAE	Conduire, en lien avec le ministère chargé des affaires sociales, un réexamen de l'exercice sur la solidarité de la Nation envers les expatriés en matière de protection sociale (fiche mandat non validée par le MAE)
109	MAE	Développement de la formule des postes mixtes consulat et mission économique
241	MSJEPVA	Améliorer l'accompagnement (appui méthodologique, formation des bénévoles,…) et l'évaluation de l'activité des associations du secteur de la jeunesse et de l'éducation populaire, et rationaliser la gestion des subventions qui leur sont versées
327	RéATE	Réorganiser les services de la préfecture de département (fiche mandat vide sauf un indicateur)
334	RéATE	Donner au préfet de département l'autorité fonctionnelle sur les unités départementales des services régionaux lorsqu'elles traiteront de dossiers relevant de domaines de sa compétence (fiche mandat vide sauf un indicateur)
616S	MSJEPVA	Permettre aux associations de ne plus avoir à fournir à plusieurs reprises les données de base à chaque demande d'agrément
617S	MSJEPVA	Généraliser la demande de subvention en ligne
647S	MEN	Supprimer les redondances de pièces justificatives lors de l'inscription scolaire (fiche mandat non validée par le MEN)
658S	MI	Eviter aux collectivités d'avoir à informer plusieurs fois les services de l'Etat (DJEPVA, SGAE, Préfectures) des subventions qu'elles versent aux associations (fiche mandat non validée par le MI)

Source : mission

Annexe 3

Tableau n° 3
Mesures n'ayant pas fait l'objet d'un suivi formalisé pendant la RGPP

———

Mesure n°	Ministère	Libellé
85	MAE	Conduire, en lien avec le ministère chargé des affaires sociales, un réexamen de l'exercice sur la solidarité de la Nation envers les expatriés en matière de protection sociale
--	MJUST	Renforcer la lutte contre l'absentéisme dans l'administration pénitentiaire

Source : mission

Tableau n° 4
Mesures dont les fiches mandats ne décrivent pas les bénéfices attendus

———

Mesure n°	Ministère	Libellé
11	MEDDE	Nouvel organigramme du ministère
23	MEDDE	Etudier l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés
43	MJUST	Développer la déjudiciarisation et alléger les procédures afin de recentrer la Justice sur ses missions régaliennes
157	MEDDE	Lancement d'une mission de réflexion sur les missions et les carrières des ingénieurs publics
163	MEN	Renforcer l'autonomie des établissements
201	METL	Encouragement du recours à des outils de type "opération d'intérêt national
233	MASS	Regrouper les agences sanitaires
235	MASS	Recentrer les directions du pôle « santé » sur leur cœur de métier
240	SPM	Réorganiser et rationaliser les missions, notamment celles d'information, des acteurs et « opérateurs» jeunesse (CIDJ, INJEP, CNJ,) et renforcer leur pilotage stratégique
303	MCC	Clarifier les modalités de l'intervention de l'État en faveur du spectacle vivant
337	MEN	Nouvelle organisation du temps scolaire au primaire
658 S	MI	Eviter aux collectivités d'avoir à informer plusieurs fois les services de l'Etat (DJEPVA, SGAE, Préfectures) des subventions qu'elles versent aux associations

Source : mission

Tableau n° 5
Mesures abandonnées

———

Mesure n°	Ministère	Libellé
26	METL	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
109	MAE	Développement de la formule des postes mixtes consulat et mission économique
240	SPM	Réorganiser et rationaliser les missions, notamment celles d'information, des acteurs et « opérateurs» jeunesse (CIDJ, INJEP, CNJ,) et renforcer leur pilotage stratégique
306	MCC	Déterminer les conditions du transfert des sites patrimoniaux aux collectivités territoriales
503M	MSJEPVA	Intégrer l'IGJS à l'IGAS

Source : mission

Tableau n° 6
Mesures sans suite

_____

Mesure n°	Ministère	Libellé
23	MEDDE	Etudier l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés
138	MESR	Proposition aux régions de leur transférer les dispositifs en faveur de la diffusion technologique (à l'exception des incubateurs des universités et des instituts Carnot)
157	MEDDE	Lancement d'une mission de réflexion sur les missions et les carrières des ingénieurs publics

Source : mission

Tableau n° 7
Typologie des mesures

_____

Catégorie	Nb de mesures
Réorganisation – Restructuration	132
Economies de fonctionnement – Efficience	142
Modernisation – Simplification	156
Révision de politique d'intervention	51
Fonction publique - Ressources humaines	20
Mesure fiscale	2
Total	503

Source : mission

Tableau n° 8
Nombre de mesures par ministère, hors mesures miroirs

_____

	Nb
Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt	22
Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique	16
Ministère de la Culture et de la Communication	19
Ministère de la Défense	38
Ministère de la Justice	33
Ministère de l'Ecologie, du développement durable et de l'Energie	28
Ministère de l'Economie et des Finances	82
Ministère de l'Education nationale	20
Ministère de l'Egalité des territoires et du Logement	11
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche	26
Ministère de l'Intérieur	65
Ministère des Affaires étrangères	32
Ministère des Affaires Sociales et de la Santé	25
Ministère des Outre-Mer	5
Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative	11
Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue social	31
RéATE	15
Services du Premier Ministre	24
TOTAL hors mesures miroir	503

Source : mission

ANNEXE 4

HISTORIQUE DE LA REFORME DE L'ETAT

SOMMAIRE

1. LE DROIT DES USAGERS EST RECONNU A PARTIR DES ANNEES 1970 1

2. LES ANNEES 1980 : LE « RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC » FAIT SUITE A LA DECENTRALISATION 2

2.1. La première démarche d'ensemble de modernisation de l'administration en 1989 2

2.1.1. Le « Renouveau du service public » 2

2.1.2. Un effet de mobilisation incontestable 3

2.1.3. La déconcentration, principe affirmé 3

2.2. La démarche avait cependant plusieurs limites 4

3. LA CIRCULAIRE JUPPE DE 1995 : UNE NOUVELLE DEMARCHE GLOBALE ET DES STRUCTURES D'IMPULSION 4

3.1. Des objectifs ambitieux 4

3.2. Un décret du 13 septembre 1995 crée les structures d'impulsion 5

3.3. Des résultats limités 5

4. LA CIRCULAIRE JOSPIN DU 3 JUIN 1998 : DES PROGRAMMES PLURIANNUELS A L'INITIATIVE DE CHAQUE MINISTERE 6

5. LA LOLF DU 1ER AOUT 2001 REFORME PROFONDEMENT LES MODALITES DE PILOTAGE DES GRANDES POLITIQUES PUBLIQUES 7

6. LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME DE 2003 7

6.1. Les SMR s'appuient sur un réexamen des missions par les ministères 8

6.2. L'acte II de la décentralisation de 2003 transfère des compétences nouvelles aux collectivités territoriales 8

6.3. Le décret de 2004 renforce le rôle des préfets, chargés d'organiser les services de l'Etat en huit pôles 9

7. LES AUDITS DE MODERNISATION (2005) 9

7.1. Un pilotage des audits par la nouvelle DGME 9

7.2. Un nombre important d'audits, « dispositif novateur aux effets limités » 10

8. CONCLUSION 10

L'objet de cette note n'est pas de faire l'histoire de l'administration ou de l'Etat et de ses réformes : l'administration évolue constamment dans un processus résultant de changements de natures différentes : nouvelles missions, nouveaux textes à appliquer, nouvelles façons de travailler, introduction de nouvelles technologies, création de nouvelles structures ou modification des structures existantes.

L'apparition dans le débat public du thème de la nécessaire réforme de l'administration est aussi ancienne que les critiques contre sa lenteur, sa lourdeur et son coût excessif.

Sans remonter aux réflexions et aux propositions nombreuses sous les Troisième et Quatrième Républiques, aux réformes de la Libération[1] et des débuts de la Cinquième République, il n'est toutefois pas inutile, afin de mettre en perspective la Révision générale des politiques publiques, de rappeler, de façon inévitablement partielle, quelques étapes et démarches qui ont marqué cette évolution au cours des cinquante dernières années.

1. Le droit des usagers est reconnu à partir des années 1970

Un ministère chargé de la réforme de l'administration est créé en 1963 (confié à M. Louis Joxe, ministre d'Etat). Ce portefeuille a existé depuis de façon quasi continue, soit en tant que ministère distinct, soit dans le même ministère que la Fonction publique, plus récemment le Budget en 2005, les trois attributions étant réunies en 2007.

- Dans les années suivantes se mettent en place les principales structures de l'administration territoriale de l'Etat :
  - institution des préfets de région par le décret du 14 mars 1964 ;
  - création des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en 1964, des directions départementales de l'agriculture (DDA) en 1965, des directions départementales de l'équipement (DDE) en 1966. Ces services subsisteront, certes modifiés dans leurs attributions et leur organisation, jusqu'à la RGPP.

- Pendant les années 1970, l'accent est mis sur les droits des usagers et l'amélioration de leurs rapports avec les administrations :
  - institution du médiateur de la République par la loi du 3 janvier 1973 ;
  - loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
  - loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations de l'administration avec le public, instituant un droit d'accès aux documents administratifs et créant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
  - loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations de l'administration avec le public.

[1] A noter toutefois qu'en même temps que la transformation profonde de l'administration de 1945-1946 s'effectuait, un comité de réforme administrative est créé en février 1946, chargé de réduire les dépenses et de veiller à une meilleure organisation des services publics. Une « commission de la hache », puis une « commission de la guillotine » sont mises en place en décembre 1946 puis juin 1947 qui élaborent un programme de 50 000 suppressions d'emplois pour 1947 et 30 000 pour chacune des années 1948 et 1949. En fait, en tenant compte des créations de postes intervenues dans le même temps, la diminution des effectifs a été évaluée à 60 000, résorbant partiellement la très forte augmentation pendant la guerre liée notamment à l'économie administrée. (Source : Guy Laroque : Economie et Statistique 1981 volume129)

2. Les années 1980 : le « renouveau du service public » fait suite à la décentralisation

La loi du 2 mars 1982, qui fait de la région une collectivité territoriale, supprime le rôle d'exécutif du Conseil général qu'exerçait le préfet de département et supprime la tutelle sur les communes, puis les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 qui transfèrent des compétences importantes de l'Etat aux collectivités, modifient profondément l'administration territoriale ainsi que le rôle des administrations centrales dans les domaines de compétences transférées.

Toutefois, les structures administratives, celles de l'administration centrale comme celles de l'administration territoriale, ne sont pas fondamentalement modifiées pour s'adapter à la décentralisation.

Une « mission d'étude et de proposition sur l'allègement des administrations centrales », composée de fonctionnaires, est créée en 1983, et un rapport est confié en 1986 à deux hauts fonctionnaires, MM Roger Belin et Pierre Gisserot. Cette démarche aboutit à une normalisation de l'organisation des administrations centrales par le décret du 15 juin 1987, mais les propositions de suppression ou fusions de structure du rapport n'aboutissent que partiellement.

2.1. La première démarche d'ensemble de modernisation de l'administration en 1989

Deux rapports, « Comment réformer l'Etat, trois pays, trois stratégies », rapport établi en 1988 par François de Closets à la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, et le rapport de la commission « efficacité de l'Etat » du Commissariat général du plan dont François de Closets est le rapporteur, inspirent le lancement de la première démarche d'ensemble récente de modernisation de l'administration.

2.1.1. Le « Renouveau du service public »

Cette démarche est lancée par une circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 (circulaire Rocard).

L'objectif est «... l'adaptation de l'Etat pour accompagner ou devancer les mutations profondes que connaît la société française » et l'accent est mis sur le rôle des services publics « d'assurer dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité les missions de garants des valeurs républicaines et de promoteurs du progrès économique et social » ; l'objectif est également de « faire en matière de déconcentration l'équivalent de ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation ». L'idée est que « les agents publics doivent être les acteurs à part entière des actions à mettre en œuvre », et que « c'est en créant les conditions juridiques et matérielles d'une prise de responsabilités effective par le plus grand nombre d'entre eux que l'on pourra mieux répondre aux aspirations des fonctionnaires et mieux satisfaire les usagers » . La notion de coût n'est pas mise en avant.

Quatre axes sont définis :

- Une politique de relations du travail rénovée, comportant une gestion plus dynamique des personnels, une gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et carrières, une plus grande mobilité, un développement de la formation et du dialogue social.
- Une politique de développement des responsabilités, s'appuyant sur :
  - la déconcentration.

- l'élaboration de projets de service, démarche collective ouverte sur l'extérieur de clarification des missions et de définition d'actions de nature à améliorer le fonctionnement du service.
- la création de « centres de responsabilités » expérimentaux bénéficiant de marges de manœuvre budgétaires en vue d'objectifs définis et assortis d'une évaluation.
- Un devoir d'évaluation des politiques publiques accompagné de l'introduction de méthodes moderne de gestion en vue d'une plus grande transparence.
- Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers qui doivent être associés à l'amélioration des services publics.

2.1.2. Un effet de mobilisation incontestable

Cette démarche a fait l'objet d'une évaluation par un groupe de travail sous l'égide du commissariat général du plan, présidé par MM. Hervé Serieyx et Robert Fraisse, dans un rapport « l'Etat dans tous ses projets ».

Elle a lancé une dynamique de changement incontestable et provoqué une réelle mobilisation se traduisant :

- par l'élaboration de plus de 700 projets de service, selon des modalités et avec des ambitions certes diverses, qui ont concerné de façon inégale les ministères ;
- par la mise en place de 200 centres de responsabilité, dont la moitié au ministère de l'Equipement, qui avait été précurseur avec le dispositif des « plans objectifs-moyens » lancés antérieurement ;
- par le début d'un changement dans la gestion des ressources humaines.

2.1.3. La déconcentration, principe affirmé

Cet objectif fixé par la circulaire « renouveau du service public » se traduit par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration :

- le principe est que ne sont assurées par les administrations centrales et les services à compétence nationale que les missions présentant un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial, les autres missions, ainsi que les moyens correspondants, devant être confiées aux services déconcentrés ;
- le décret définit les principes de répartition des rôles entre l'échelon régional, chargé de fixer les orientations et de mettre en œuvre les politiques publiques en matière économique et sociale et d'aménagement du territoire, d'animer et de coordonner dans les autres matières, et l'échelon départemental, échelon de droit commun de mise en œuvre des politiques publiques ;
- le rôle interministériel du préfet est renforcé, avec notamment la création de la conférence administrative régionale et du collège des chefs de service au niveau départemental.

2.2. La démarche avait cependant plusieurs limites

Elle engageait la recherche d'une meilleure efficacité au sein des services, et à leur initiative, donc dans le cadre des structures existantes, sans prévoir leur remise en cause. Elle abordait la question de la gestion des ressources humaines mais sans toucher aux règles juridiques et à l'organisation des responsabilités qui la conditionnent.

La circulaire, précise sur les objectifs, l'était moins sur les modalités de mise en œuvre et sur la répartition des rôles. Chaque ministre devait élaborer un plan de modernisation comportant un programme de mesures concrètes, mais sans dispositif d'impulsion et d'arbitrage ; s'agissant notamment de la clarification des missions, il n'était pas précisé qui devait décider ou arbitrer.

3. La circulaire Juppé de 1995 : une nouvelle démarche globale et des structures d'impulsion

En 1994 est mise en place une « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat », présidée par Jean Picq, qui rend public un rapport « L'Etat en France, servir une Nation ouverte sur le monde ». Son rapport souligne que la réforme ne doit pas concerner la seule administration mais l'Etat dans son ensemble ; il propose un recentrage de l'Etat sur ses missions essentielles, suggère des pistes de réorganisation des structures gouvernementales et administratives ainsi que des méthodes de mobilisation des fonctionnaires et de maitrise des dépenses. Ce rapport inspire une autre démarche d'ensemble de modernisation.

3.1. Des objectifs ambitieux

La circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics (circulaire Juppé) met l'accent sur la volonté des citoyens d'un Etat et de services publics plus efficaces, économes et accessibles, et fixe cinq objectifs :

- clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics : le gouvernement doit préciser la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés ou être exercées par les collectivités territoriales ; une loi de clarification des compétences est prévue ;
- mieux prendre en compte les attentes des citoyens : une charte des citoyens et des services publics est prévue, en vue de laquelle les ministres doivent faire des propositions, après consultation de groupes d'usagers ; chaque service doit élaborer un programme d'amélioration et de simplification des relations avec le public, assorti d'un dispositif de mesure de la satisfaction ;
- changer l'Etat central :
  - le développement des fonctions d'étude, de prospective, d'évaluation et de contrôle est une priorité pour éviter la « dictature du court terme » ;
  - les projets de loi et les principaux décrets devront être accompagnés d'une étude d'impact, et tout projet de texte nouveau devra être accompagné de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume.
- Déléguer les responsabilités :
  - en appliquant les lois relatives à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et à l'aménagement du territoire du 4 février 1995, notamment en bâtissant le schéma de réorganisation des services territoriaux de l'Etat prévu

par ce dernier texte, avec un regroupement fonctionnel à effectuer avant la fin de 1996, comportant en particulier le rapprochement des directions départementales de l'équipement et celles de agriculture et de la forêt ;

- en rénovant les relations entre l'Etat central et ses opérateurs et services déconcentrés par la généralisation des modes de gestion expérimentés dans les centres de responsabilité, sous la forme de contrats de service comportant l'attribution d'un budget global, des modalités d'évaluation des coûts et des résultats, et un intéressement des agents aux gains de productivité ; de nouveaux contrats d'établissement seront passés avec les établissements publics de l'Etat ;
- rénover la gestion publique ;
- en modernisant la fonction publique, notamment par la diminution du nombre des corps, la meilleure prise en compte des résultats, une plus grande mobilité… ;
- en rénovant la procédure de préparation du budget afin d'améliorer l'information du Parlement la lisibilité de la dépense publique et d'accroître la responsabilité de chaque ministre, en réformant le mode de gestion des crédits déconcentrés et en créant un organisme chargé des affaires immobilières de l'Etat ;
- chaque ministre était chargé de faire des propositions en vue de l'élaboration d'un plan triennal ; le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté était chargé de coordonner la mise en œuvre des réformes ;
- un dispositif nouveau de mise en œuvre et de suivi était annoncé, comportant un comité interministériel et un commissariat à la réforme de l'Etat.

3.2. Un décret du 13 septembre 1995 crée les structures d'impulsion

- le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, chargé d'un rôle d'impulsion et de l'adoption du plan triennal de réforme, présidé par le Premier ministre, et composé du ministre de la réforme de l'Etat, du ministre de la fonction publique, du ministre du budget, du ministre de l'intérieur et de celui de l'aménagement du territoire, les autres ministres n'en faisant partie qu'en tant que de besoin ;
- le Commissariat à la réforme de l'Etat, créé pour trois ans, placé auprès du Premier ministre et mis à la disposition du ministre de la réforme de l'Etat, auquel était assigné un rôle de proposition et de préparation des décisions. Il était composé d'une équipe d'une vingtaine de fonctionnaires provenant de diverses administrations, pouvait avoir recours à des cabinets privés, et était doté d'un « fonds pour la réforme de l'Etat », d'un montant d'environ 100 millions de francs par an.

3.3. Des résultats limités

Après une phase de travail interne au Commissariat, puis une négociation avec les ministères, un plan de 245 propositions déclinant les cinq objectifs de la circulaire a été établi, qui prévoyait des rationalisations de structures, des externalisations vers le secteur privé ou des établissements publics (agences), une réforme de la gestion des ressources humaines dans le sens d'une gestion interministérielle, l'institution d'incitations individuelles à la performance, la réforme de la procédure budgétaire….

Certaines de ces réformes ont été mises en œuvre rapidement, comme la réforme du contrôle financier déconcentré, le regroupement des crédits de fonctionnement, les contrats de service, les chartes de qualité ; d'autres ont fait l'objet d'un projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui ne sera adopté qu'en 2000 (loi du 12 avril 2000), d'autres enfin n'ont pas abouti. Le changement de gouvernement a mis fin à la démarche.

Le Commissariat à la réforme de l'Etat a évolué en 1998 vers une délégation interministérielle, dont le délégué était le DGAFP.

4. La circulaire Jospin du 3 juin 1998 : des programmes pluriannuels à l'initiative de chaque ministère

La circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 (circulaire Jospin) soulignait la nécessité d'une modernisation permanente de l'administration et d'une poursuite de l'effort de rénovation du service public. Elle prévoyait l'élaboration par chaque ministre d'un programme pluriannuel de modernisation, sur une période de trois à cinq ans et assorti d'indicateurs, devant être adopté au début de 1999. Il était précisé que la mise en œuvre du programme pourrait donner lieu à contractualisation avec le ministère du budget et celui de la fonction publique pour la période 2000-2002.

Aucun dispositif spécifique de mise en œuvre et de suivi n'était prévu, mis à part la transmission des programmes au ministre de la réforme de l'Etat, et la désignation par chaque ministre d'un haut fonctionnaire chargé de la modernisation et de la déconcentration.

La circulaire, courte, était précisée par une annexe qui détaillait les sujets à traiter :

- Une réflexion préalable approfondie sur les besoins des usagers et le rôle de l'Etat dans le champ couvert par le ministère, comportant l'examen de l'ensemble de ses missions.
- L'examen des procédures de travail, des circuits de décision et de l'organisation des services, afin de réduire les échelons hiérarchiques et éventuellement d'en réduire le nombre, et de renforcer la capacité de prospective, d'évaluation et de pilotage des services.
- 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, le développement de la formation.
- La modernisation des outils et méthodes : le développement des démarches qualité améliorant l'écoute et l'accueil des usagers, des outils de contrôle de gestion permettant une meilleure connaissance des coûts.
- Le développement de nouvelles technologies, en vue de l'application du « programme d'action gouvernemental pour la société de l'information », qui avait été adopté le 16 janvier 1998.

Cette circulaire ne prévoyait pas de dispositif particulier de mise en œuvre ni de suivi, et laissait l'initiative à chaque ministre.

5. La LOLF du 1er Août 2001 réforme profondément les modalités de pilotage des grandes politiques publiques

Nouvelle constitution financière de l'Etat, remplaçant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, issue d'une proposition parlementaire faisant suite à un long travail préparatoire, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 concrétise une orientation des circulaires Juppé et Jospin.

Elle réforme en profondeur la construction, l'adoption, la mise en œuvre et le suivi du budget de l'Etat, dorénavant voté par grande politique publique : 32 missions, dont 20 ministérielles et 12 interministérielles, déclinées en 125 programmes ayant chacun un responsable de programme désigné (chiffres de 2012), eux-mêmes déclinés en actions assorties d'indicateurs (au nombre de 1011 en 2012).

L'objectif était de passer d'une logique de moyens affectés à une administration à une logique de résultats par politique publique et de faire ainsi du budget un instrument de pilotage et de gestion par la performance.

La notion de services votés (reconduction des crédits d'une année à l'autre) est supprimée, la dépense devant être justifiée « au premier euro ».

Les ministres et responsables de programme présentent leur stratégie et leurs objectifs dans des « projets annuels de performance » par mission, assortis d'indicateurs annexés à la loi de finances ; une fois le budget exécuté, un « rapport annuel de performance » est annexé au projet de loi de finance de règlement. La lisibilité du budget et le contrôle parlementaire sont ainsi améliorés.

Les crédits sont globalisés au sein des programmes, le responsable pouvant modifier la répartition en actions afin d'allouer les crédits de la façon la plus efficace pour atteindre les objectifs.

Après une période de préparation sous l'égide de la direction de la réforme budgétaire, créée à cet effet au ministère du budget dont la suppression est intervenue en décembre 2005, le premier budget adopté en application de la LOLF est intervenu en 2006.

6. Les stratégies ministérielles de réforme de 2003

Un nouveau dispositif est mis en place par un décret du 21 février 2003, qui remplace la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Trois organismes nouveau sont créés, placés auprès du Premier ministre, et mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat :

- une « délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat », chargée d'apporter son concours à l'adaptation de l'organisation de l'Etat et de veiller à la cohérence des plans de réforme préparés par les ministères ;

- une « délégation aux usagers et aux simplifications administratives », chargée de coordonner la politique d'allègement des formalités et de proposer ou promouvoir des mesures d'amélioration des relations des administrations avec les usagers ;

- une « agence pour le développement de l'administration électronique », qui a un rôle d'appui et de proposition, mais peut aussi assurer la maîtrise d'ouvrage de services opérationnels. Son conseil d'orientation comprend des représentants des collectivités territoriales, des entreprises et des usagers.

6.1. Les SMR s'appuient sur un réexamen des missions par les ministères

La circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme (circulaire Raffarin) évoque quatre chantiers interministériels engagés : la décentralisation, la réforme budgétaire, la simplification des procédures administratives et la rénovation de la prospective. Elle demande à chaque ministre d'élaborer une stratégie ministérielle de réforme centrée sur :

- un réexamen des missions et des structures qui les servent, devant faire l'objet de propositions en vue de la préparation d'un projet de loi d'habilitation à simplifier le droit par ordonnances.
- le développement des démarches qualité ;
- de nouveaux modes de gestion des ressources humaines selon quatre axes : la déconcentration, la réduction du nombre de corps, la reconnaissance du mérite et la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Les stratégies, comportant 252 actions prioritaires, ont été présentées en séance à l'Assemblée nationale et aux Commissions des finances des deux assemblées. Elles ont été également soumises à un « comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme », instance indépendante présidée par M. Francis Mer, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et comprenant des parlementaires, des hauts fonctionnaires, des chefs d'entreprise et des personnalités qualifiées.

Le dernier bilan publié en mars 2005 faisait état de 33 actions terminées, 190 en cours, et 29 retardée.

Parmi les 15 actions présentées comme les plus emblématiques figuraient des projets qui seront par la suite mises en œuvre dans le cadre de la RGPP (réorganisation des services territoriaux de l'Etat, pour laquelle des propositions avaient été demandées aux préfets, qui conduiront au lancement d'un projet de refonte complète des services-projet OSE et à la fusion des DDE et DDAF dans huit départements ; au regroupement des offices agricoles …

Le bilan soulignait :

- que l'amélioration de la gestion des ressources humaines passait nécessairement par des fusions de corps ;
- la difficulté de la mesure de l'amélioration de la performance et de la productivité ;
- la nécessité d'affiner la culture d'évaluation ;
- le fait que le réexamen des missions n'avait pas été réalisé ;
- la nécessité d'élargir l'exercice aux opérateurs de l'Etat.

6.2. L'acte II de la décentralisation de 2003 transfère des compétences nouvelles aux collectivités territoriales

L' « acte II » de la décentralisation se traduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ainsi que par trois lois organiques : deux du 1er août 2003 sur les conditions d'exercice du droit à expérimentation des collectivités territoriales et sur les modalités du référendum local, une du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, enfin par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce dernier texte transfère aux collectivités des compétences nouvelles en matière de développement économique et de formation professionnelle, de voirie, d'action sociale, de solidarité et de logement, d'éducation et de culture, avec l'ambition de clarifier les compétences et de supprimer des domaines de coresponsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces transferts de compétences se traduisent par le transfert d'environ 130 000 agents de l'Etat vers les départements et les régions : il s'agit essentiellement de personnels d'entretien des lycées et collèges et d'agents des services routiers des directions départementales de l'équipement.

6.3. Le décret de 2004 renforce le rôle des préfets, chargés d'organiser les services de l'Etat en huit pôles

Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements rassemble en un texte unique les dispositions relatives aux préfets et à l'action des services déconcentrés, renforce le rôle du préfet de région, définit de nouveaux modes d'action dans les domaines financier et budgétaire et en matière de travail interministériel.

Le décret du 5 octobre 2004 organise huit pôles régionaux regroupant les services de l'Etat, sans toutefois en préciser le rôle ni le fonctionnement, ni modifier l'organisation des services.

Une circulaire du 16 novembre 2004 du Premier ministre demande aux préfets de faire des propositions de rationalisation de l'organisation des services départementaux avec pour objectif le renforcement de l'unité d'action de l'Etat et une meilleure lisibilité pour les usagers.

Une autre circulaire, du 28 juillet 2005 prévoira des mesures d'application immédiate (pôles de compétence, formules de mutualisation…ne modifiant pas l'architecture des services, à part une expérimentation de réorganisation complète (projet « OSE » dans un département), et de fusion de la DDE et de la DDAF dans huit autres.

7. Les audits de modernisation (2005)

Dernière démarche de réforme avant la RGPP, elle est lancée par une circulaire du 29 septembre 2005 du Premier ministre.

Les audits sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage conjointe du ministre intéressé et du ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat (ces deux attributions étant réunies pour la première fois), sous la forme de missions associant des membres des corps de contrôle ministériels concernés, des membres des corps de contrôle interministériels et des consultants extérieurs à l'administration ; ils doivent aboutir à des mesures d'amélioration de la qualité du service, à des gains de productivité et contribuer à la maîtrise des dépenses publiques.

7.1. Un pilotage des audits par la nouvelle DGME

Un décret du 30 décembre 2005 crée une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui fusionne les trois organismes issus du décret du 21 février 2003 (délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, délégation aux usagers et aux simplifications administratives, agence

pour le développement de l'administration électronique), ainsi que la direction à la réforme budgétaire.

Chargée d'un rôle d'animation et de coordination, elle comporte un département des audits de modernisation, équipe restreinte en partie composée de personnes issues du secteur privé et notamment de consultants.

7.2. Un nombre important d'audits, « dispositif novateur aux effets limités »

Jusqu'en mai 2007, les audits réalisés dans l'ensemble des ministères ont donné lieu à 157 rapports, suivis d'une centaine de lettres d'engagement et de plans d'action en vue de la mise en œuvre des propositions, l'ensemble des économies réalisées étant estimé à 8 Mds€.

Une évaluation de ce dispositif a été faite par la Cour des comptes dans son rapport public 2009 intitulée : « Un dispositif novateur aux effets limités ».

Après avoir remarqué qu'il s'agissait du premier exercice conduit dans le cadre renouvelé du rattachement de la structure chargée de la conduite de la démarche de modernisation au ministère du budget, la Cour soulignait notamment comme points positifs :

- l'établissement d'un cadre méthodologique précis, même s'il a été ensuite mis en œuvre de façon inégale ;
- des acteurs bien identifiés : la DGME, s'appuyant sur les secrétaires généraux des ministères, chargés de piloter les actions ;
- une conduite en mode projet, qui a permis une forte mobilisation des services ;
- une transparence de la démarche, avec notamment la publication des audits, qui a pu toutefois constituer un frein à l'audace de leurs conclusions.

Et, comme limites :

- un centrage sur le fonctionnement de l'administration de l'Etat,
- des sujets orientés vers des effets à très court terme, c'est-à-dire devant déboucher sur un résultat opérationnel à huit ou dix- huit mois,
- des sujets hétérogènes et d'importance très variable,
- des audits ne débouchant pas toujours sur des recommandations réellement opérationnelles,
- des chiffrages souvent imprécis des plans, des effets peu visibles à court terme, et une probable surestimation des économies réalisées.

La démarche a été interrompue par le lancement de la RGPP, mais les audits effectués dans la dernière période ont alimenté les équipes constituées pour la RGPP.

8. Conclusion

Ce rapide survol ne permet évidemment pas de réaliser un bilan. Quelques observations cependant méritent d'être faites.

Les objectifs généraux énoncés dans les circulaires lançant les démarches successives font preuve d'une très grande continuité, de même que les orientations de modernisation, mis à part l'accent mis depuis 2002 sur la performance et le rapport coût-efficacité, et en 2005 sur les économies à réaliser.

Il est certain que la modernisation de l'administration progresse, même s'il y a un décalage évident entre les objectifs affichés et les réalisations. La vision souvent présentée de tentatives successives infructueuses sans prise sur une administration immobile ne correspond pas à la réalité.

Il est toutefois difficile de discerner l'impact réel de ces démarches, du fait des lacunes des dispositifs de suivi et d'évaluation ; par ailleurs le rôle d'impulsion qu'ont pu avoir les dispositifs de pilotage interministériels spécifiques, lorsqu'ils ont été institués, ne semble pas avoir été déterminant, sauf peut-être dans la dernière démarche. Les programmes de modernisation sont restés dans un cadre ministériel.

Les démarches successives voient leur portée limitée par trois constats :

- Elles ne concernent pour l'essentiel que le fonctionnement des services de l'Etat.
- Les actions de modernisation butent sur la remise en cause des structures et des organisations : la réforme des administrations centrales, tentée en 1985-87, et celle de l'Etat territorial, prévue en 1995, n'aboutiront vraiment qu'avec la RGPP.
- Le réexamen des missions, évoqué dès la circulaire Rocard de 1989, et leitmotiv des circulaires postérieures, n'est jamais véritablement engagé. La RGPP ne démentira pas ce constat.

ANNEXE 4

HISTORIQUE DE LA REFORME DE L'ETAT

SOMMAIRE

1. LE DROIT DES USAGERS EST RECONNU A PARTIR DES ANNEES 1970 1

2. LES ANNEES 1980 : LE « RENOUVEAU DU SERVICE PUBLIC » FAIT SUITE A LA DECENTRALISATION 2

2.1. La première démarche d'ensemble de modernisation de l'administration en 1989 2

2.1.1. Le « Renouveau du service public » 2

2.1.2. Un effet de mobilisation incontestable 3

2.1.3. La déconcentration, principe affirmé 3

2.2. La démarche avait cependant plusieurs limites 4

3. LA CIRCULAIRE JUPPE DE 1995 : UNE NOUVELLE DEMARCHE GLOBALE ET DES STRUCTURES D'IMPULSION 4

3.1. Des objectifs ambitieux 4

3.2. Un décret du 13 septembre 1995 crée les structures d'impulsion 5

3.3. Des résultats limités 5

4. LA CIRCULAIRE JOSPIN DU 3 JUIN 1998 : DES PROGRAMMES PLURIANNUELS A L'INITIATIVE DE CHAQUE MINISTERE 6

5. LA LOLF DU 1ER AOUT 2001 REFORME PROFONDEMENT LES MODALITES DE PILOTAGE DES GRANDES POLITIQUES PUBLIQUES 7

6. LES STRATEGIES MINISTERIELLES DE REFORME DE 2003 7

6.1. Les SMR s'appuient sur un réexamen des missions par les ministères 8

6.2. L'acte II de la décentralisation de 2003 transfère des compétences nouvelles aux collectivités territoriales 8

6.3. Le décret de 2004 renforce le rôle des préfets, chargés d'organiser les services de l'Etat en huit pôles 9

7. LES AUDITS DE MODERNISATION (2005) 9

7.1. Un pilotage des audits par la nouvelle DGME 9

7.2. Un nombre important d'audits, « dispositif novateur aux effets limités » 10

8. CONCLUSION 10

L'objet de cette note n'est pas de faire l'histoire de l'administration ou de l'Etat et de ses réformes : l'administration évolue constamment dans un processus résultant de changements de natures différentes : nouvelles missions, nouveaux textes à appliquer, nouvelles façons de travailler, introduction de nouvelles technologies, création de nouvelles structures ou modification des structures existantes.

L'apparition dans le débat public du thème de la nécessaire réforme de l'administration est aussi ancienne que les critiques contre sa lenteur, sa lourdeur et son coût excessif.

Sans remonter aux réflexions et aux propositions nombreuses sous les Troisième et Quatrième Républiques, aux réformes de la Libération[1] et des débuts de la Cinquième République, il n'est toutefois pas inutile, afin de mettre en perspective la Révision générale des politiques publiques, de rappeler, de façon inévitablement partielle, quelques étapes et démarches qui ont marqué cette évolution au cours des cinquante dernières années.

1. Le droit des usagers est reconnu à partir des années 1970

Un ministère chargé de la réforme de l'administration est créé en 1963 (confié à M. Louis Joxe, ministre d'Etat). Ce portefeuille a existé depuis de façon quasi continue, soit en tant que ministère distinct, soit dans le même ministère que la Fonction publique, plus récemment le Budget en 2005, les trois attributions étant réunies en 2007.

- Dans les années suivantes se mettent en place les principales structures de l'administration territoriale de l'Etat :
  - institution des préfets de région par le décret du 14 mars 1964 ;
  - création des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS) en 1964, des directions départementales de l'agriculture (DDA) en 1965, des directions départementales de l'équipement (DDE) en 1966. Ces services subsisteront, certes modifiés dans leurs attributions et leur organisation, jusqu'à la RGPP.

- Pendant les années 1970, l'accent est mis sur les droits des usagers et l'amélioration de leurs rapports avec les administrations :
  - institution du médiateur de la République par la loi du 3 janvier 1973 ;
  - loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés créant la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;
  - loi du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations de l'administration avec le public, instituant un droit d'accès aux documents administratifs et créant la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) ;
  - loi du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations de l'administration avec le public.

[1] A noter toutefois qu'en même temps que la transformation profonde de l'administration de 1945-1946 s'effectuait, un comité de réforme administrative est créé en février 1946, chargé de réduire les dépenses et de veiller à une meilleure organisation des services publics. Une « commission de la hache », puis une « commission de la guillotine » sont mises en place en décembre 1946 puis juin 1947 qui élaborent un programme de 50 000 suppressions d'emplois pour 1947 et 30 000 pour chacune des années 1948 et 1949. En fait, en tenant compte des créations de postes intervenues dans le même temps, la diminution des effectifs a été évaluée à 60 000, résorbant partiellement la très forte augmentation pendant la guerre liée notamment à l'économie administrée. (Source : Guy Laroque : Economie et Statistique 1981 volume129)

2. Les années 1980 : le « renouveau du service public » fait suite à la décentralisation

La loi du 2 mars 1982, qui fait de la région une collectivité territoriale, supprime le rôle d'exécutif du Conseil général qu'exerçait le préfet de département et supprime la tutelle sur les communes, puis les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983 qui transfèrent des compétences importantes de l'Etat aux collectivités, modifient profondément l'administration territoriale ainsi que le rôle des administrations centrales dans les domaines de compétences transférées.

Toutefois, les structures administratives, celles de l'administration centrale comme celles de l'administration territoriale, ne sont pas fondamentalement modifiées pour s'adapter à la décentralisation.

Une « mission d'étude et de proposition sur l'allègement des administrations centrales », composée de fonctionnaires, est créée en 1983, et un rapport est confié en 1986 à deux hauts fonctionnaires, MM Roger Belin et Pierre Gisserot. Cette démarche aboutit à une normalisation de l'organisation des administrations centrales par le décret du 15 juin 1987, mais les propositions de suppression ou fusions de structure du rapport n'aboutissent que partiellement.

2.1. La première démarche d'ensemble de modernisation de l'administration en 1989

Deux rapports, « Comment réformer l'Etat, trois pays, trois stratégies », rapport établi en 1988 par François de Closets à la demande du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, et le rapport de la commission « efficacité de l'Etat » du Commissariat général du plan dont François de Closets est le rapporteur, inspirent le lancement de la première démarche d'ensemble récente de modernisation de l'administration.

2.1.1. Le « Renouveau du service public »

Cette démarche est lancée par une circulaire du Premier ministre du 23 février 1989 (circulaire Rocard).

L'objectif est «... l'adaptation de l'Etat pour accompagner ou devancer les mutations profondes que connaît la société française » et l'accent est mis sur le rôle des services publics « d'assurer dans les meilleures conditions d'équité et d'efficacité les missions de garants des valeurs républicaines et de promoteurs du progrès économique et social » ; l'objectif est également de « faire en matière de déconcentration l'équivalent de ce qui a été réalisé avec les lois de décentralisation ». L'idée est que « les agents publics doivent être les acteurs à part entière des actions à mettre en œuvre », et que « c'est en créant les conditions juridiques et matérielles d'une prise de responsabilités effective par le plus grand nombre d'entre eux que l'on pourra mieux répondre aux aspirations des fonctionnaires et mieux satisfaire les usagers » . La notion de coût n'est pas mise en avant.

Quatre axes sont définis :

- Une politique de relations du travail rénovée, comportant une gestion plus dynamique des personnels, une gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et carrières, une plus grande mobilité, un développement de la formation et du dialogue social.
- Une politique de développement des responsabilités, s'appuyant sur :
  - la déconcentration.

- l'élaboration de projets de service, démarche collective ouverte sur l'extérieur de clarification des missions et de définition d'actions de nature à améliorer le fonctionnement du service.
- la création de « centres de responsabilités » expérimentaux bénéficiant de marges de manœuvre budgétaires en vue d'objectifs définis et assortis d'une évaluation.
- Un devoir d'évaluation des politiques publiques accompagné de l'introduction de méthodes moderne de gestion en vue d'une plus grande transparence.
- Une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers qui doivent être associés à l'amélioration des services publics.

2.1.2. Un effet de mobilisation incontestable

Cette démarche a fait l'objet d'une évaluation par un groupe de travail sous l'égide du commissariat général du plan, présidé par MM. Hervé Serieyx et Robert Fraisse, dans un rapport « l'Etat dans tous ses projets ».

Elle a lancé une dynamique de changement incontestable et provoqué une réelle mobilisation se traduisant :

- par l'élaboration de plus de 700 projets de service, selon des modalités et avec des ambitions certes diverses, qui ont concerné de façon inégale les ministères ;
- par la mise en place de 200 centres de responsabilité, dont la moitié au ministère de l'Equipement, qui avait été précurseur avec le dispositif des « plans objectifs-moyens » lancés antérieurement ;
- par le début d'un changement dans la gestion des ressources humaines.

2.1.3. La déconcentration, principe affirmé

Cet objectif fixé par la circulaire « renouveau du service public » se traduit par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration :

- le principe est que ne sont assurées par les administrations centrales et les services à compétence nationale que les missions présentant un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial, les autres missions, ainsi que les moyens correspondants, devant être confiées aux services déconcentrés ;
- le décret définit les principes de répartition des rôles entre l'échelon régional, chargé de fixer les orientations et de mettre en œuvre les politiques publiques en matière économique et sociale et d'aménagement du territoire, d'animer et de coordonner dans les autres matières, et l'échelon départemental, échelon de droit commun de mise en œuvre des politiques publiques ;
- le rôle interministériel du préfet est renforcé, avec notamment la création de la conférence administrative régionale et du collège des chefs de service au niveau départemental.

2.2. La démarche avait cependant plusieurs limites

Elle engageait la recherche d'une meilleure efficacité au sein des services, et à leur initiative, donc dans le cadre des structures existantes, sans prévoir leur remise en cause. Elle abordait la question de la gestion des ressources humaines mais sans toucher aux règles juridiques et à l'organisation des responsabilités qui la conditionnent.

La circulaire, précise sur les objectifs, l'était moins sur les modalités de mise en œuvre et sur la répartition des rôles. Chaque ministre devait élaborer un plan de modernisation comportant un programme de mesures concrètes, mais sans dispositif d'impulsion et d'arbitrage ; s'agissant notamment de la clarification des missions, il n'était pas précisé qui devait décider ou arbitrer.

3. La circulaire Juppé de 1995 : une nouvelle démarche globale et des structures d'impulsion

En 1994 est mise en place une « mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat », présidée par Jean Picq, qui rend public un rapport « L'Etat en France, servir une Nation ouverte sur le monde ». Son rapport souligne que la réforme ne doit pas concerner la seule administration mais l'Etat dans son ensemble ; il propose un recentrage de l'Etat sur ses missions essentielles, suggère des pistes de réorganisation des structures gouvernementales et administratives ainsi que des méthodes de mobilisation des fonctionnaires et de maitrise des dépenses. Ce rapport inspire une autre démarche d'ensemble de modernisation.

3.1. Des objectifs ambitieux

La circulaire du Premier Ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en œuvre de la réforme de l'Etat et des services publics (circulaire Juppé) met l'accent sur la volonté des citoyens d'un Etat et de services publics plus efficaces, économes et accessibles, et fixe cinq objectifs :

- clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics : le gouvernement doit préciser la frontière entre les missions qui incombent aux personnes publiques et celles qui peuvent relever des acteurs privés ou être exercées par les collectivités territoriales ; une loi de clarification des compétences est prévue ;
- mieux prendre en compte les attentes des citoyens : une charte des citoyens et des services publics est prévue, en vue de laquelle les ministres doivent faire des propositions, après consultation de groupes d'usagers ; chaque service doit élaborer un programme d'amélioration et de simplification des relations avec le public, assorti d'un dispositif de mesure de la satisfaction ;
- changer l'Etat central :
  - le développement des fonctions d'étude, de prospective, d'évaluation et de contrôle est une priorité pour éviter la « dictature du court terme » ;
  - les projets de loi et les principaux décrets devront être accompagnés d'une étude d'impact, et tout projet de texte nouveau devra être accompagné de propositions d'abrogation de dispositions au moins équivalentes, en termes de niveau de norme et de volume.
- Déléguer les responsabilités :
  - en appliquant les lois relatives à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 et à l'aménagement du territoire du 4 février 1995, notamment en bâtissant le schéma de réorganisation des services territoriaux de l'Etat prévu

par ce dernier texte, avec un regroupement fonctionnel à effectuer avant la fin de 1996, comportant en particulier le rapprochement des directions départementales de l'équipement et celles de agriculture et de la forêt ;

- en rénovant les relations entre l'Etat central et ses opérateurs et services déconcentrés par la généralisation des modes de gestion expérimentés dans les centres de responsabilité, sous la forme de contrats de service comportant l'attribution d'un budget global, des modalités d'évaluation des coûts et des résultats, et un intéressement des agents aux gains de productivité ; de nouveaux contrats d'établissement seront passés avec les établissements publics de l'Etat ;
- rénover la gestion publique ;
- en modernisant la fonction publique, notamment par la diminution du nombre des corps, la meilleure prise en compte des résultats, une plus grande mobilité… ;
- en rénovant la procédure de préparation du budget afin d'améliorer l'information du Parlement la lisibilité de la dépense publique et d'accroître la responsabilité de chaque ministre, en réformant le mode de gestion des crédits déconcentrés et en créant un organisme chargé des affaires immobilières de l'Etat ;
- chaque ministre était chargé de faire des propositions en vue de l'élaboration d'un plan triennal ; le ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté était chargé de coordonner la mise en œuvre des réformes ;
- un dispositif nouveau de mise en œuvre et de suivi était annoncé, comportant un comité interministériel et un commissariat à la réforme de l'Etat.

3.2. Un décret du 13 septembre 1995 crée les structures d'impulsion

- le Comité interministériel pour la réforme de l'Etat, chargé d'un rôle d'impulsion et de l'adoption du plan triennal de réforme, présidé par le Premier ministre, et composé du ministre de la réforme de l'Etat, du ministre de la fonction publique, du ministre du budget, du ministre de l'intérieur et de celui de l'aménagement du territoire, les autres ministres n'en faisant partie qu'en tant que de besoin ;
- le Commissariat à la réforme de l'Etat, créé pour trois ans, placé auprès du Premier ministre et mis à la disposition du ministre de la réforme de l'Etat, auquel était assigné un rôle de proposition et de préparation des décisions. Il était composé d'une équipe d'une vingtaine de fonctionnaires provenant de diverses administrations, pouvait avoir recours à des cabinets privés, et était doté d'un « fonds pour la réforme de l'Etat », d'un montant d'environ 100 millions de francs par an.

3.3. Des résultats limités

Après une phase de travail interne au Commissariat, puis une négociation avec les ministères, un plan de 245 propositions déclinant les cinq objectifs de la circulaire a été établi, qui prévoyait des rationalisations de structures, des externalisations vers le secteur privé ou des établissements publics (agences), une réforme de la gestion des ressources humaines dans le sens d'une gestion interministérielle, l'institution d'incitations individuelles à la performance, la réforme de la procédure budgétaire….

Certaines de ces réformes ont été mises en œuvre rapidement, comme la réforme du contrôle financier déconcentré, le regroupement des crédits de fonctionnement, les contrats de service, les chartes de qualité ; d'autres ont fait l'objet d'un projet de loi relatif aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui ne sera adopté qu'en 2000 (loi du 12 avril 2000), d'autres enfin n'ont pas abouti. Le changement de gouvernement a mis fin à la démarche.

Le Commissariat à la réforme de l'Etat a évolué en 1998 vers une délégation interministérielle, dont le délégué était le DGAFP.

4. La circulaire Jospin du 3 juin 1998 : des programmes pluriannuels à l'initiative de chaque ministère

La circulaire du Premier ministre du 3 juin 1998 (circulaire Jospin) soulignait la nécessité d'une modernisation permanente de l'administration et d'une poursuite de l'effort de rénovation du service public. Elle prévoyait l'élaboration par chaque ministre d'un programme pluriannuel de modernisation, sur une période de trois à cinq ans et assorti d'indicateurs, devant être adopté au début de 1999. Il était précisé que la mise en œuvre du programme pourrait donner lieu à contractualisation avec le ministère du budget et celui de la fonction publique pour la période 2000-2002.

Aucun dispositif spécifique de mise en œuvre et de suivi n'était prévu, mis à part la transmission des programmes au ministre de la réforme de l'Etat, et la désignation par chaque ministre d'un haut fonctionnaire chargé de la modernisation et de la déconcentration.

La circulaire, courte, était précisée par une annexe qui détaillait les sujets à traiter :

- Une réflexion préalable approfondie sur les besoins des usagers et le rôle de l'Etat dans le champ couvert par le ministère, comportant l'examen de l'ensemble de ses missions.
- L'examen des procédures de travail, des circuits de décision et de l'organisation des services, afin de réduire les échelons hiérarchiques et éventuellement d'en réduire le nombre, et de renforcer la capacité de prospective, d'évaluation et de pilotage des services.
- 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, le développement de la formation.
- La modernisation des outils et méthodes : le développement des démarches qualité améliorant l'écoute et l'accueil des usagers, des outils de contrôle de gestion permettant une meilleure connaissance des coûts.
- Le développement de nouvelles technologies, en vue de l'application du « programme d'action gouvernemental pour la société de l'information », qui avait été adopté le 16 janvier 1998.

Cette circulaire ne prévoyait pas de dispositif particulier de mise en œuvre ni de suivi, et laissait l'initiative à chaque ministre.

5. La LOLF du 1er Août 2001 réforme profondément les modalités de pilotage des grandes politiques publiques

Nouvelle constitution financière de l'Etat, remplaçant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, issue d'une proposition parlementaire faisant suite à un long travail préparatoire, la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 concrétise une orientation des circulaires Juppé et Jospin.

Elle réforme en profondeur la construction, l'adoption, la mise en œuvre et le suivi du budget de l'Etat, dorénavant voté par grande politique publique : 32 missions, dont 20 ministérielles et 12 interministérielles, déclinées en 125 programmes ayant chacun un responsable de programme désigné (chiffres de 2012), eux-mêmes déclinés en actions assorties d'indicateurs (au nombre de 1011 en 2012).

L'objectif était de passer d'une logique de moyens affectés à une administration à une logique de résultats par politique publique et de faire ainsi du budget un instrument de pilotage et de gestion par la performance.

La notion de services votés (reconduction des crédits d'une année à l'autre) est supprimée, la dépense devant être justifiée « au premier euro ».

Les ministres et responsables de programme présentent leur stratégie et leurs objectifs dans des « projets annuels de performance » par mission, assortis d'indicateurs annexés à la loi de finances ; une fois le budget exécuté, un « rapport annuel de performance » est annexé au projet de loi de finance de règlement. La lisibilité du budget et le contrôle parlementaire sont ainsi améliorés.

Les crédits sont globalisés au sein des programmes, le responsable pouvant modifier la répartition en actions afin d'allouer les crédits de la façon la plus efficace pour atteindre les objectifs.

Après une période de préparation sous l'égide de la direction de la réforme budgétaire, créée à cet effet au ministère du budget dont la suppression est intervenue en décembre 2005, le premier budget adopté en application de la LOLF est intervenu en 2006.

6. Les stratégies ministérielles de réforme de 2003

Un nouveau dispositif est mis en place par un décret du 21 février 2003, qui remplace la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat. Trois organismes nouveau sont créés, placés auprès du Premier ministre, et mis à la disposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat :

- une « délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat », chargée d'apporter son concours à l'adaptation de l'organisation de l'Etat et de veiller à la cohérence des plans de réforme préparés par les ministères ;

- une « délégation aux usagers et aux simplifications administratives », chargée de coordonner la politique d'allègement des formalités et de proposer ou promouvoir des mesures d'amélioration des relations des administrations avec les usagers ;

- une « agence pour le développement de l'administration électronique », qui a un rôle d'appui et de proposition, mais peut aussi assurer la maîtrise d'ouvrage de services opérationnels. Son conseil d'orientation comprend des représentants des collectivités territoriales, des entreprises et des usagers.

6.1. Les SMR s'appuient sur un réexamen des missions par les ministères

La circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 relative aux stratégies ministérielles de réforme (circulaire Raffarin) évoque quatre chantiers interministériels engagés : la décentralisation, la réforme budgétaire, la simplification des procédures administratives et la rénovation de la prospective. Elle demande à chaque ministre d'élaborer une stratégie ministérielle de réforme centrée sur :

- un réexamen des missions et des structures qui les servent, devant faire l'objet de propositions en vue de la préparation d'un projet de loi d'habilitation à simplifier le droit par ordonnances.
- le développement des démarches qualité ;
- de nouveaux modes de gestion des ressources humaines selon quatre axes : la déconcentration, la réduction du nombre de corps, la reconnaissance du mérite et la gestion prévisionnelle des emplois et des carrières.

Les stratégies, comportant 252 actions prioritaires, ont été présentées en séance à l'Assemblée nationale et aux Commissions des finances des deux assemblées. Elles ont été également soumises à un « comité d'évaluation des stratégies ministérielles de réforme », instance indépendante présidée par M. Francis Mer, ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et comprenant des parlementaires, des hauts fonctionnaires, des chefs d'entreprise et des personnalités qualifiées.

Le dernier bilan publié en mars 2005 faisait état de 33 actions terminées, 190 en cours, et 29 retardée.

Parmi les 15 actions présentées comme les plus emblématiques figuraient des projets qui seront par la suite mises en œuvre dans le cadre de la RGPP (réorganisation des services territoriaux de l'Etat, pour laquelle des propositions avaient été demandées aux préfets, qui conduiront au lancement d'un projet de refonte complète des services-projet OSE et à la fusion des DDE et DDAF dans huit départements ; au regroupement des offices agricoles …

Le bilan soulignait :

- que l'amélioration de la gestion des ressources humaines passait nécessairement par des fusions de corps ;
- la difficulté de la mesure de l'amélioration de la performance et de la productivité ;
- la nécessité d'affiner la culture d'évaluation ;
- le fait que le réexamen des missions n'avait pas été réalisé ;
- la nécessité d'élargir l'exercice aux opérateurs de l'Etat.

6.2. L'acte II de la décentralisation de 2003 transfère des compétences nouvelles aux collectivités territoriales

L' « acte II » de la décentralisation se traduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ainsi que par trois lois organiques : deux du 1er août 2003 sur les conditions d'exercice du droit à expérimentation des collectivités territoriales et sur les modalités du référendum local, une du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, enfin par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce dernier texte transfère aux collectivités des compétences nouvelles en matière de développement économique et de formation professionnelle, de voirie, d'action sociale, de solidarité et de logement, d'éducation et de culture, avec l'ambition de clarifier les compétences et de supprimer des domaines de coresponsabilité entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ces transferts de compétences se traduisent par le transfert d'environ 130 000 agents de l'Etat vers les départements et les régions : il s'agit essentiellement de personnels d'entretien des lycées et collèges et d'agents des services routiers des directions départementales de l'équipement.

6.3. Le décret de 2004 renforce le rôle des préfets, chargés d'organiser les services de l'Etat en huit pôles

Le décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements rassemble en un texte unique les dispositions relatives aux préfets et à l'action des services déconcentrés, renforce le rôle du préfet de région, définit de nouveaux modes d'action dans les domaines financier et budgétaire et en matière de travail interministériel.

Le décret du 5 octobre 2004 organise huit pôles régionaux regroupant les services de l'Etat, sans toutefois en préciser le rôle ni le fonctionnement, ni modifier l'organisation des services.

Une circulaire du 16 novembre 2004 du Premier ministre demande aux préfets de faire des propositions de rationalisation de l'organisation des services départementaux avec pour objectif le renforcement de l'unité d'action de l'Etat et une meilleure lisibilité pour les usagers.

Une autre circulaire, du 28 juillet 2005 prévoira des mesures d'application immédiate (pôles de compétence, formules de mutualisation…ne modifiant pas l'architecture des services, à part une expérimentation de réorganisation complète (projet « OSE » dans un département), et de fusion de la DDE et de la DDAF dans huit autres.

7. Les audits de modernisation (2005)

Dernière démarche de réforme avant la RGPP, elle est lancée par une circulaire du 29 septembre 2005 du Premier ministre.

Les audits sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage conjointe du ministre intéressé et du ministre chargé du budget et de la réforme de l'Etat (ces deux attributions étant réunies pour la première fois), sous la forme de missions associant des membres des corps de contrôle ministériels concernés, des membres des corps de contrôle interministériels et des consultants extérieurs à l'administration ; ils doivent aboutir à des mesures d'amélioration de la qualité du service, à des gains de productivité et contribuer à la maîtrise des dépenses publiques.

7.1. Un pilotage des audits par la nouvelle DGME

Un décret du 30 décembre 2005 crée une direction générale de la modernisation de l'Etat au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui fusionne les trois organismes issus du décret du 21 février 2003 (délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat, délégation aux usagers et aux simplifications administratives, agence

pour le développement de l'administration électronique), ainsi que la direction à la réforme budgétaire.

Chargée d'un rôle d'animation et de coordination, elle comporte un département des audits de modernisation, équipe restreinte en partie composée de personnes issues du secteur privé et notamment de consultants.

7.2. Un nombre important d'audits, « dispositif novateur aux effets limités »

Jusqu'en mai 2007, les audits réalisés dans l'ensemble des ministères ont donné lieu à 157 rapports, suivis d'une centaine de lettres d'engagement et de plans d'action en vue de la mise en œuvre des propositions, l'ensemble des économies réalisées étant estimé à 8 Mds€.

Une évaluation de ce dispositif a été faite par la Cour des comptes dans son rapport public 2009 intitulée : « Un dispositif novateur aux effets limités ».

Après avoir remarqué qu'il s'agissait du premier exercice conduit dans le cadre renouvelé du rattachement de la structure chargée de la conduite de la démarche de modernisation au ministère du budget, la Cour soulignait notamment comme points positifs :

- l'établissement d'un cadre méthodologique précis, même s'il a été ensuite mis en œuvre de façon inégale ;
- des acteurs bien identifiés : la DGME, s'appuyant sur les secrétaires généraux des ministères, chargés de piloter les actions ;
- une conduite en mode projet, qui a permis une forte mobilisation des services ;
- une transparence de la démarche, avec notamment la publication des audits, qui a pu toutefois constituer un frein à l'audace de leurs conclusions.

Et, comme limites :

- un centrage sur le fonctionnement de l'administration de l'Etat,
- des sujets orientés vers des effets à très court terme, c'est-à-dire devant déboucher sur un résultat opérationnel à huit ou dix- huit mois,
- des sujets hétérogènes et d'importance très variable,
- des audits ne débouchant pas toujours sur des recommandations réellement opérationnelles,
- des chiffrages souvent imprécis des plans, des effets peu visibles à court terme, et une probable surestimation des économies réalisées.

La démarche a été interrompue par le lancement de la RGPP, mais les audits effectués dans la dernière période ont alimenté les équipes constituées pour la RGPP.

8. Conclusion

Ce rapide survol ne permet évidemment pas de réaliser un bilan. Quelques observations cependant méritent d'être faites.

Les objectifs généraux énoncés dans les circulaires lançant les démarches successives font preuve d'une très grande continuité, de même que les orientations de modernisation, mis à part l'accent mis depuis 2002 sur la performance et le rapport coût-efficacité, et en 2005 sur les économies à réaliser.

Il est certain que la modernisation de l'administration progresse, même s'il y a un décalage évident entre les objectifs affichés et les réalisations. La vision souvent présentée de tentatives successives infructueuses sans prise sur une administration immobile ne correspond pas à la réalité.

Il est toutefois difficile de discerner l'impact réel de ces démarches, du fait des lacunes des dispositifs de suivi et d'évaluation ; par ailleurs le rôle d'impulsion qu'ont pu avoir les dispositifs de pilotage interministériels spécifiques, lorsqu'ils ont été institués, ne semble pas avoir été déterminant, sauf peut-être dans la dernière démarche. Les programmes de modernisation sont restés dans un cadre ministériel.

Les démarches successives voient leur portée limitée par trois constats :

- Elles ne concernent pour l'essentiel que le fonctionnement des services de l'Etat.
- Les actions de modernisation butent sur la remise en cause des structures et des organisations : la réforme des administrations centrales, tentée en 1985-87, et celle de l'Etat territorial, prévue en 1995, n'aboutiront vraiment qu'avec la RGPP.
- Le réexamen des missions, évoqué dès la circulaire Rocard de 1989, et leitmotiv des circulaires postérieures, n'est jamais véritablement engagé. La RGPP ne démentira pas ce constat.

ANNEXE 5

COMPARAISONS INTERNATIONALES

SOMMAIRE

1. LA REFORME DE L'ÉTAT SUEDOIS EST MENEE DE FAÇON CONTINUE DEPUIS LE DEBUT DES ANNEES 1990 1

1.1. La réforme de l'État suédois s'enracine dans la crise multiforme des années 1990 2

1.2. Les réformes mises en œuvre, ont permis de sortir de la crise budgétaire 2

1.2.1. La réforme de l'État a d'abord consisté à réaliser des ajustements budgétaires drastiques 2

1.2.2. Les résultats en matière budgétaire ont été importants 2

1.2.3. L'effort d'assainissement budgétaire est continu et ne varie pas selon le cycle économique 3

1.3. Le mouvement de réforme a été prolongé après la sortie de la crise budgétaire et a été axé sur les simplifications, les mutualisations et le développement de l'administration électronique 3

1.3.1. La réforme de l'État s'est poursuivie, après le redressement des finances publiques par une modernisation des structures 3

1.3.2. La simplification et la réduction des charges administratives ont constitué le deuxième axe de réforme durant les années 2000 4

2. DE LA DECENTRALISATION A LA *SPENDING REVIEW* : LA REFORME DE L'ETAT EN ITALIE DES ANNEES 1990 A 2012 4

2.1. Une réforme axée sur la réduction des dépenses de l'Etat central sous l'effet de la décentralisation, de la dégradation de l'image des services publics et des difficultés de financement 5

2.2. Le mouvement de décentralisation a fortement affecté les transformations de l'Etat central dans le sens de transferts de compétences 5

2.3. La réforme de la fonction publique des années 1990 répond au souci d'améliorer le solde budgétaire ainsi que la perception du service public par les usagers, les citoyens et les contribuables 5

2.4. L'amélioration de la productivité et de la satisfaction des usagers a constitué le chantier prioritaire de la fin des années 2000 6

2.4.1. L'amélioration de la qualité de service 6

2.4.2. La prise en compte croissante de la satisfaction des usagers 7

2.4.3. La réforme de l'État des années 2000 a atteint des résultats tangibles 7

2.5. La *Spending Review* de 2012 oriente la réforme de l'Etat dans la direction de réduction des dépenses selon un calendrier serré 7

2.5.1. La nouveauté de la Spending Review 7

2.5.2. Une revue centrée sur la réduction des dépenses 8

2.5.3. Un pilotage politique de haut niveau 8

3. LA REFORME DE L'ÉTAT EN FINLANDE : DES GRANDES REFORMES DE STRUCTURE AUX AJUSTEMENTS BUDGETAIRES DE CRISE 8

3.1. La réforme de l'Etat a été réalisée sous la triple contrainte du dépeuplement rural, du vieillissement démographique et de la dégradation des finances publiques 9

3.1.1. La réforme finlandaise de l'Etat s'appuie sur une gouvernance collective forte 9

3.1.2. Les objectifs des réformes de l'Etat découlent des besoins structurels du pays 9

3.1.3. La réforme a pris un nouvel élan en période de crise économique et budgétaire 9

3.2. Les résultats de la réforme de l'Etat sont tangibles en matière de transparence, de simplifications, de mutualisations et de fusions de réseaux territoriaux 10

3.2.1. La simplification des démarches administratives constitue le fil rouge de la réforme de l'Etat en Finlande depuis 2004 10

3.2.2. La transparence est à la fois un levier d'action et un effet de la réforme de l'Etat 10

3.2.3. Des mutualisations et des réductions d'effectifs ont été réalisées durant les années 2000 sans que la hausse de la productivité ait été garantie 11

3.3. La réforme des réseaux d'administration publique a débouché sur une refonte des services locaux mais pas sur une réduction des effectifs ou de la masse salariale publics 11

3.3.1. Des fusions de réseau ont modifié l'action de l'Etat dans les collectivités territoriales 11

3.3.2. Les collectivités territoriales ont largement contribué aux réformes des services publics 11

3.3.3. Effectifs et masse salariale sont restés stables 12

4. LA REFORME DE L'ÉTAT AU CANADA : DE LA REVUE DES PROGRAMMES AUX EXAMENS STRATEGIQUES 12

4.1. Des réformes récurrentes menées en période de déficits et des attentes des usagers ont débouché sur d'importantes réductions des dépenses publiques 12

4.1.1. Un mouvement de longue haleine 12

4.1.2. De la crise budgétaire à la réduction des dépenses fédérales 13

4.2. Des cycles pluriannuels de revue stratégique conduits par les ministères fédéraux 13

4.3. L'implication des Etats fédérés a été déterminante 14

4.4. Les mutualisations sont importantes depuis 1993 14

4.5. Les simplifications administratives et l'amélioration de la satisfaction des usagers ont transformé les modes d'action publics 14

5. LA REFORME DE L'ÉTAT AU ROYAUME-UNI : DES AJUSTEMENTS TRIBUTAIRES DE LA CONJONCTURE ECONOMIQUE 15

5.1. Les phases du cycle économique influent fortement sur la nature des réformes de l'État engagées via la position budgétaire 15

5.1.1. De 1997 à 2007, la réforme de l'État a été axée sur l'amélioration de la performance en période de forts investissements publics 15

5.1.2. Depuis 2008, l'axe principal de réforme a été la réduction des déficits 16

5.2. Décentralisation et administration électronique ont constitué deux voies importantes de la réforme de l'État 16
5.2.1. La simplification administrative est passée essentiellement par l'essor de l'e-administration 16
5.2.2. Un mouvement de décentralisation et de déconcentration fait évoluer les modes d'intervention de l'État 17
5.3. L'association du secteur privé est un axe d'économie privilégié pour les finances publiques 17
5.3.1. Les partenariats public-privé 17
5.3.2. Les mutualisations et les privatisations des fonctions support 18
5.3.3. Le recours au secteur privé non lucratif 18

Annexe 5

Conformément à la lettre de mission du 6 juillet 2012, la présente annexe s'appuie sur les travaux déjà existants, en particulier sur :

- la note de décembre 2005 de la direction du budget intitulée « L'exercice de revue des programmes au Canada et de redressement des finances publiques (1995-1996) ;
- la note de novembre 2012 de l'Ambassade de France en Suède intitulée « Réforme de l'Etat et les agences publiques » ;
- la note du 25 mai 2012 réalisée par l'Ambassade de France en Italie intitulée « Lancement de la S*pending Review* en Italie » ;
- Le rapport de l'OCDE d'avril 2010 intitulé *Public Governance Review : Working together to sustain success* ;
- le rapport n°2010-M-098-02 de l'Inspection générale des finances intitulé « Etude des stratégies de réforme de l'Etat à l'étranger » réalisé en 2010 et 2011 ;
- le rapport de l'OCDE intitulé *Moderniser l'Etat* et réalisé en 2002 par la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial ;
- le rapport de l'OCDE *A Study of Italy* publié en novembre 2010 par le secrétariat général ;
- le rapport de l'OCDE *Government at glance* publié en 2009 par le secrétariat général ;
- le rapport de l'ONU *United Nations e-Government Survey* de 2008.

Compte tenu de l'objet du présent rapport, la présente annexe n'a pas pour ambition de proposer une approche exhaustive mais plutôt le traitement des méthodologies des réformes de l'Etat. De surcroît, elle se concentre sur la période allant de 1980 à aujourd'hui.
Cette annexe présente les tendances générales des réformes de l'Etat et un tableau synoptique concernant les pays de l'OCDE dont les modèles d'organisation publique et les préoccupations en termes de réforme sont les plus proches de ceux de la France.

1. La réforme de l'État suédois est menée de façon continue depuis le début des années 1990

Au regard de la RGPP française, la réforme de l'État en Suède se caractérise par les éléments suivants :

- le principal moteur de la réforme a été la dégradation rapide et importante de la position des finances publiques et la remise en cause de l'idée d'un « modèle suédois d'Etat-providence » ;
- dans un premier temps, la priorité a été donnée à tous les gisements de réduction des dépenses publiques ;
- dans un deuxième temps, la réforme de l'État s'est poursuivie, après le redressement des finances publiques, par une modernisation des structures et des procédures. La réforme de l'État « à la suédoise » a donc étalé dans le temps ajustements budgétaires et réformes de structure ;
- le nombre des missions assurées par les institutions publiques n'a pas été réduit mais des transferts ont été opérés de l'État et de ses agences vers les collectivités locales et les entreprises privées et publiques ;
- l'État suédois se réforme de façon continue depuis le début des années 1990 quelle que soit la conjoncture économique et s'appuie sur la capacité à dégager des *consensus* larges dans l'opinion et parmi les organisations syndicales.

1.1. La réforme de l'État suédois s'enracine dans la crise multiforme des années 1990

L'État suédois, longtemps considéré comme exemplaire, s'est profondément transformé durant les années 1990 sous l'impulsion de deux principaux facteurs :

- d'une part, de 1990 à 1995, la Suède connaît une crise économique, sociale et budgétaire considérable. Le PIB s'est contracté de - 5 % de 1990 à 1993, le taux de chômage est passé de 2 % de la population active à 12 % de 1990 à 1994 et le déficit public a atteint - 11,9 % en 1993.
- d'autre part, plus profondément cette double crise économique et budgétaire est apparue, à l'ensemble de la société suédoise, comme une remise en cause du « modèle suédois » d'Etat-providence.

Crise budgétaire et crise de la représentation des services publics se sont conjuguées pour préparer une réforme drastique de l'État suédois.

1.2. Les réformes mises en œuvre, ont permis de sortir de la crise budgétaire

1.2.1. La réforme de l'État a d'abord consisté à réaliser des ajustements budgétaires drastiques

Les principaux leviers de rétablissement budgétaire ont concerné la gestion de la fonction publique d'Etat considérée alors comme trop nombreuse et trop protégée :

- l'emploi à vie et la répartition des agents publics en corps ont été supprimés de façon à flexibiliser la GRH ;
- l'externalisation de certaines missions s'est accompagnée du transfert de personnels vers les entreprises publiques et privées. Ainsi, le nombre d'agents des ministères et des agences a diminué de 375 000 à 240 000 personnes de 1992 à 2000 ;
- le poids de la masse salariale publique a été stabilisé à 2,3 % du PIB de 1995 à 2010 notamment par un mécanisme d'alignement des rémunérations publiques sur les salaires du secteur privé ;
- au sein des agences (qui concentrent la plus grande partie des budgets et 95 % des agents publics), la rémunération à la performance individuelle a été généralisée et chaque directeur d'agence s'est vu doter d'importantes prérogatives dans l'attribution des primes de performance ;

Des mesures plus institutionnelles ont été prises pour encadrer la progression des dépenses publiques :

- à partir de 1993, les relations entre les ministères et les agences ont été régies par des conventions d'objectifs strictes et un exercice rigoureux des tutelles ;
- de nouvelles règles budgétaires ont inscrit les dépenses publiques dans un cycle triennal, les ont soumises à des plafonds et ont amélioré le contrôle du Parlement.

1.2.2. Les résultats en matière budgétaire ont été importants

La réforme de l'État menée par la Suède est citée en exemple par les études de l'OCDE en raison des résultats budgétaires obtenus rapidement avec le concours, il est vrai, d'un retournement de conjoncture favorable. La position des finances publiques a en effet été redressée :

- de 1994 à 1998, le déficit budgétaire est passé de - 11,7 % à - 0,5 % du PIB ;

- de 1994 à 2000, la dette publique consolidée est passée de 79,3 % du PIB à 67 % du PIB.

1.2.3. L'effort d'assainissement budgétaire est continu et ne varie pas selon le cycle économique

Après le redressement de la situation critique des finances publiques, l'État suédois a continué à se réformer afin de maîtriser ses dépenses durant toutes les années 2000 et quelle que soit la conjoncture :

- l'alignement des salaires publics sur ceux du privé et la fixation de plafonds stricts de dépenses a permis de continuer à réduire la dette publique pour la porter à 39,1 % du PIB en 2010 ;
- l'année 2008 est marquée en Suède par un recul du PIB de - 7,6 % et un déficit public de - 1,3 % du PIB ;
- La réduction du nombre d'agents publics a été opérée et maintenue durant toute la période par transfert des agents à des entreprises publiques puis par privatisation de ces entreprises. Ainsi, l'emploi public est passé de 8,5 % de la population active en 1990 à 5 % de la population active à partir de 1997 et pour le reste de la période.

1.3. Le mouvement de réforme a été prolongé après la sortie de la crise budgétaire et a été axé sur les simplifications, les mutualisations et le développement de l'administration électronique

1.3.1. La réforme de l'État s'est poursuivie, après le redressement des finances publiques par une modernisation des structures

C'est dans un **deuxième temps**, durant les années 2000, que la réforme de l'État suédois a porté sur l'organisation et le fonctionnement des services, à travers plusieurs mesures emblématiques centrées sur les agences :

1) la mutualisation obligatoire et généralisée des fonctions support pour les agences publiques. Il s'est agit de poursuivre à un rythme accéléré les mutualisations engagées en 1989 pour les agences et en 1997 pour les ministères, avec la création en 2012 d'une agence centralisée pour la passation des marchés publics ;

2) la fusion d'agences a conduit à réduire leur nombre de 20 % (77 subsistent depuis 2007) sans **réduire le nombre des missions** de service public. De plus les niveaux régionaux et nationaux de ces agences ont fusionné à partir de 2005, les anciennes agences régionales devenant des unités des agences nationales ;

3) la création de guichets communs aux trois agences les plus importantes pour le contact du public (impôts, justice, sécurité sociale) uniques dans 290 municipalités à partir de 2011 ;

4) l'accroissement des responsabilités des dirigeants d'agence à partir de 2005 en réduisant le champ de compétence partagée entre le directeur et le conseil d'administration ;

5) la réorganisation de l'administration centrale dans le sens d'un renforcement de la tutelle exercée sur les agences. Le nombre des indicateurs des conventions de performance a été réduit et leur nature a été adaptée au champ d'activité de chaque agence.

1.3.2. La simplification et la réduction des charges administratives ont constitué le deuxième axe de réforme durant les années 2000

L'État suédois a mis l'accent sur la simplification administrative tout particulièrement dans les années 2005-2010 notamment à travers des mesures saluées par les particuliers et les entreprises :

- la réduction des charges administratives pesant sur les entreprises avec le lancement en 2006 d'un plan de simplification des procédures pour les professionnels. L'objectif était de réduire de 25 % les coûts pesant sur les entreprises avant 2010. Une évaluation conjointe de l'État et des entreprises a établi que les coûts administratifs avaient été réduits de 7,3 % nets sur la période ;
- la réalisation de plans successifs de généralisation de l'*e*-administration, le dernier en date ayant été lancé en 2008. Le but est de faire en sorte que la Suède ait « l'administration la plus simple du monde ». Une délégation spéciale interministérielle (*e*-delegation) a été créée pour remplir cet office et placée sous la responsabilité du directeur général de la fédération des collectivités locales ;
- à partir de juillet 2008, les relations financières entre entreprises et administrations sont promises à être entièrement dématérialisées ;
- la sécurité des certificats électroniques a été renforcée pour favoriser un développement encore plus grand de l'*e*-administration par les particuliers.

Ces efforts ont placé la Suède au premier rang du classement mondial établi par l'ONU en matière d'administration électronique en 2008.

2. De la décentralisation à la *Spending review* : la réforme de l'Etat en Italie des années 1990 à 2012

Au regard de la RGPP française, l'expérience italienne de réforme de l'Etat se signale par plusieurs caractéristiques :

- le mouvement de décentralisation récent (depuis 1997) mais poussé (transferts de compétences législatives aux régions) ont nécessité un redéploiement de la part de l'Etat ;
- la réforme de l'Etat italien s'est donnée pour objectif explicite une profonde réforme de la fonction publique ;
- la réforme de l'Etat s'est axée, depuis 2012, sur un programme de réduction drastique des dépenses au travers de la *Spending Review*

2.1. Une réforme axée sur la réduction des dépenses de l'Etat central sous l'effet de la décentralisation, de la dégradation de l'image des services publics et des difficultés de financement

Les initiatives de réforme de l'Etat italien dans la période récente ont répondu à trois préoccupations majeures apparues successivement et qui se sont cumulées au cours du temps :

1) l'adaptation des structures et du fonctionnement de l'Etat central au mouvement de décentralisation aux aspects nettement fédéralistes (notamment en matière financière) réalisé de 1997 à 2001 ;

2) l'amélioration des performances et de l'image du service public depuis 2008 notamment par une attention plus grande portée aux taux de satisfaction des usagers ;

3) la réduction des dépenses publiques et le rééquilibrage de la position budgétaire ne sont devenues que récemment le principal axe de réforme. Elle a été rendue nécessaire par le plan de rééquilibrage des finances de l'Etat depuis le lancement, en 2012, de la *Spending Review*.

2.2. Le mouvement de décentralisation a fortement affecté les transformations de l'Etat central dans le sens de transferts de compétences

La montée en puissance des autonomismes provinciaux a conduit à une forte décentralisation depuis les années 1990 qui a débouché sur des partages de compétences de nature fédérale dans certains domaines. Cela a été le premier élément incitateur pour réformer l'Etat central italien.
La méfiance de certaines régions à l'égard de l'Etat central de création relativement récente ainsi que les divergences entre Nord et Sud ont débouché sur des réorganisations d'importance pour l'Etat central :

- les lois Bassanini de 1997 ont transféré aux régions italiennes des compétences législatives en matière de transports et de développement économique. Elles ont également transféré aux communes les missions administratives des services à la personne ;
- ce mouvement a abouti à la réforme constitutionnelle du 23 janvier 2001 qui confère des compétences législatives aux régions hors une liste limitative de compétences qui restent l'apanage de l'Etat. Cela induit un redéploiement des administrations d'Etat en matière de travail, d'industrie et d'équipement.

2.3. La réforme de la fonction publique des années 1990 répond au souci d'améliorer le solde budgétaire ainsi que la perception du service public par les usagers, les citoyens et les contribuables

La forte croissance et le maintien à des niveaux élevés de la dette publique étatique est l'autre principal déterminant de la réforme de l'Etat en Italie. Passée de 57,7 % du PIB en 1980 à 125 % du PIB en 1994, la dette publique italienne est considérée par l'opinion publique comme imputable aux dysfonctionnements de la fonction publique italienne : diffusion du favoritisme, absentéisme chronique, faible productivité, etc.

La réforme de l'État en Italie a souvent été perçue comme avant tout une réforme de la fonction publique italienne.

La fonction publique italienne a, en conséquence, été soumise à une réforme majeure : la **contractualisation et la privatisation des postes d'agents publics.** Entre le décret du 2 février 1993 relatif à la rationalisation de l'organisation des administrations publiques et à la révision de la réglementation en matière de droit public et la codification de la privatisation de la fonction publique par décret le 30 mars 2001, la plupart des agents publics italiens sont passés d'un régime statutaire à un régime contractuel d'emploi. Hormis un noyau d'emplois publics considérés comme régaliens (magistrats, diplomates, militaires, etc.) et constituant 15 % des effectifs de la fonction publique italienne, les agents publics de l'Etat sont liés à leur employeur par un contrat de travail.

Cette réforme de la fonction publique a reposé sur plusieurs piliers déterminants pour sa réussite :

- les principales organisations syndicales (CGIL, CISL et UIL) ont soutenu la réforme de la fonction publique dans le but d'étendre la place de la négociation sociale dans la gestion de l'Etat ;
- les transferts de masse salariale vers des entreprises privatisées a permis une baisse du poids de la rémunération des agents publics dans le PIB de 12,3 % du PIB en 1993 à 10,5 % du PIB en 2000.

2.4. L'amélioration de la productivité et de la satisfaction des usagers a constitué le chantier prioritaire de la fin des années 2000

Le volet interne de la réforme de l'Etat a été complété par un volet externe : l'amélioration de la qualité de service aux usagers.

Le taux de satisfaction des usagers est passé de 38,5 % en 1997 à 58,5 % en 2001 selon un institut de sondage italien, ISPO. Ce redressement est dû à la fois au lancement de mesures de simplification pour les particuliers et au regroupement de services déconcentrés.

Une fois la réforme de la fonction publique réalisée, l'amélioration de la satisfaction des usagers a de nouveau constitué un axe prioritaire de réforme de l'Etat. Lancée en 2008, la réforme Brunetta, du nom du ministre de l'administration publique et de l'innovation, a été centrée sur les deux lacunes identifiées par l'OCDE : le fort taux d'absentéisme des agents et le bas niveau de satisfaction des administrés.

2.4.1. L'amélioration de la qualité de service

Le premier axe de la réforme Brunetta fait porter l'effort sur **l'amélioration de la qualité des rapports entre administrations et administrés** :

- depuis 2010, chaque service administratif est doté d'une adresse électronique certifiée qui est aujourd'hui utilisée par 1,2 million de professionnels et 420 000 particuliers ;
- le service public de l'éducation nationale est doté, depuis 2012, d'un portail Internet permettant aux parents de réaliser les démarches administratives concernant la scolarisation de leurs enfants. En cours de déploiement, ce portail nommé *Scuola mia* est le chantier le plus avancé des 80 projets d'*e*-administration réunis dans le programme « *e*gov 2012 ».

2.4.2. La prise en compte croissante de la satisfaction des usagers

Le deuxième volet de la réforme Brunetta concerne la prise en compte de la satisfaction des usagers ;

- en 2008, plusieurs administrations volontaires ont lancé un programme d'évaluation instantanée des services administratifs par les usagers *via* des guichets physiques et Internet ;
- la délivrance de services publics de proximité comme la délivrance de documents d'identité ou le règlement des impôts a été déléguée à des acteurs privés (banques, postes, etc.) afin de renforcer l'accessibilité des services publics ;
- la transparence des administrations publiques est considérablement accrue par la publication de données sur l'absentéisme, la rémunération des cadres, etc.

2.4.3. La réforme de l'État des années 2000 a atteint des résultats tangibles

La réforme Brunetta est considérée comme ayant remporté des succès importants même s'ils sont circonscrits :

- en 2010, le taux d'absentéisme a chuté de 35 % dans les administrations centrales. Le chiffre est mesuré par le ministère de la fonction publique ;
- les réseaux de prestataires privés locaux de services publics de proximité s'étendent jusqu'à comprendre 60 000 guichets en 2011 ;
- le taux de satisfaction des usagers est régulièrement et largement mesuré. De plus, il s'améliore graduellement au cours du temps.

2.5. La *Spending Review* de 2012 oriente la réforme de l'Etat dans la direction de réduction des dépenses selon un calendrier serré

2.5.1. La nouveauté de la *Spending Review*

Les vagues de réforme ont réussi à éroder la dette publique avant la crise de 2008 en ramenant celle-ci de 120 % à 110 % du PIB. En revanche, depuis 2008, la dégradation de la situation des finances publiques (6 % de PIB de déficit public en 2010) a contraint à engager un train de réformes explicitement axé sur les réductions de dépenses.

C'est la première fois que la réduction des dépenses publiques et la maîtrise de la masse salariale sont des axes de réforme de l'Etat. En effet, entre 2000 et 2010, le poids de la masse salariale publique dans le PIB s'est alourdi en passant de 10,5 % à 13,5 % du PIB et le nombre d'agents publics est resté stable à 3,6 millions de personnes.

En conséquence, le gouvernement Monti a lancé, le 30 avril 2012, en complément du plan de rigueur, une *Spending Review* appuyée sur le rapport Giarda et encadré par un décret-loi. L'objectif est de dégager 4,2 Mds€ d'économies immédiates dans les budgets des ministères en 2012. Les réorganisations des administrations et le réexamen des missions sont reportés au moyen terme.

2.5.2. Une revue centrée sur la réduction des dépenses

Le rapport Giarda réalisé par l'ancien secrétaire d'Etat (1995-2001) au budget cible les sources de l'augmentation récente des dépenses publiques :

- les dépenses de retraites pour 223 Mds € ;
- le service des intérêts de la dette pour 70 Mds €.

Appuyée sur le rapport Giarda, la *Spending Review* est axée sur l'idée que l'Italie dépense mal pour un niveau de service public plus bas que la moyenne de l'OCDE. Les mesures de réorganisation devraient porter sur les réseaux des services déconcentrés.
Pour contribuer au plan de rigueur, le gouvernement Monti a soumis à réexamen 295 Mds € de dépenses réalisées par toutes les administrations publiques (hospitalières, locales, centrales, etc.).

L'objectif est de réaliser 4,5 Mds€ d'ici à décembre 2012.

2.5.3. Un pilotage politique de haut niveau

Le pilotage de cette *Spending Review* est confié à une *taskforce :*

- le Président du Conseil et les ministres concernés président cette équipe ;
- l'équivalent de la direction du budget assure le soutien administratif de l'équipe ;
- chaque ministère doit réaliser un plan de revue et de réduction des dépenses ;
- un poste de « Commissaire extraordinaire pour la rationalisation des dépenses publiques » a été créé et a été placé auprès du Président du Conseil auquel il rend des comptes chaque mois. Doté de pouvoirs d'enquête étendus, il doit travailler à la réduction des dépenses à court terme notamment dans le domaine des achats et à la réorganisation des missions de l'Etat à moyen terme.

Le calendrier de cette *Spending Review* est serré : les ministères ont eu quelques mois pour présenter des plans d'économie le 31 mai 2012. Les économies sont destinées à être effectives dès décembre 2012. La deuxième vague de réexamen des dépenses commencera l'année prochaine et concernera plus largement les collectivités.

3. La réforme de l'État en Finlande : des grandes réformes de structure aux ajustements budgétaires de crise

Au regard de la RGPP française, l'expérience finlandaise de réforme de l'Etat se signale par plusieurs caractéristiques :

- la nécessité de redresser les finances publiques n'est qu'un des facteurs - tard venu - des processus de réforme de l'État ;
- la gouvernance des vagues de réforme repose sur une large concertation, même en période de crise aiguë des finances publiques ;
- la crise de 2008 a accentué le mouvement de réforme mais n'a pas changé sa nature ;
- les mesures de simplification, de renforcement de l'accessibilité des services publics, et d'allègement des coûts administratifs sont un fil rouge des programmes de réforme de l'État ;
- la transparence administrative est à la fois un objectif et un levier de la réforme de l'État en Finlande.

3.1. La réforme de l'Etat a été réalisée sous la triple contrainte du dépeuplement rural, du vieillissement démographique et de la dégradation des finances publiques

3.1.1. La réforme finlandaise de l'Etat s'appuie sur une gouvernance collective forte

Les différentes initiatives de réforme lancées depuis les années 1990 en Finlande reposent sur l'association de multiples acteurs :

- le « réseau du gouvernement pour l'avenir » qui associe les différentes institutions publiques constitutives de l'Etat ;
- le ministère de la fonction publique et le ministère des finances ;
- un fonds d'investissement public SITRA axé sur l'innovation ;
- la Commission du futur du Parlement ;
- les principales organisations syndicales du pays ;
- les universités et les *thinktanks* du pays.

Cette gouvernance a permis de dégager des points de consensus sur les besoins et les objectifs de réforme de l'Etat. La réforme de l'État est basée sur la recherche permanente du consensus même en période de crise budgétaire aiguë comme depuis 2009.

3.1.2. Les objectifs des réformes de l'Etat découlent des besoins structurels du pays

Deux besoins structurels du pays en termes de redéploiement des services publics sont identifiés par toutes les parties prenantes du processus de réforme de l'Etat :

1) les régions septentrionales et orientales du pays sont en voie de dépeuplement et même de désertification : de nombreuses communes ont moins de 5 habitants au km2 et l'évolution démographiques des 25 communes les plus orientales du pays entre 2008 et 2030 est orientée négativement, entre – 15 % à - 30 % de la population ;

2) le vieillissement anticipé est particulièrement net. En 2030, la part de la population âgée de plus de 65 ans sera de 27,5 % de la population totale alors que la moyenne européenne sera à 24,5 %. La population active se contractera de – 10 % entre 2010 et 2030. L'objectif est de dégager des ressources financières et humaines pour les services de santé et d'éviter un effet de concentration de la population active dans les services publics.

3.1.3. La réforme a pris un nouvel élan en période de crise économique et budgétaire

La dégradation des finances publiques résulte de la crise financière déclenchée en 2008 qui a particulièrement affecté l'évolution du PIB (- 8 % en 2009).

Même si la situation financière de l'Etat finlandais est meilleure que celle de la moyenne des pays de l'Union européenne, les principaux indicateurs ont une orientation négative : en 2008, le solde budgétaire était positif à 4,8 % du PIB et la dette publique représentait 34,1 % du PIB. Dès 2009, le solde budgétaire était devenu négatif à – 2,7 % et la dette était passée à 43,9 % du PIB.

L'évolution de la situation des finances publiques a été, dans la période récente, un des principaux moteurs du nouvel effort consacré à la réforme de l'Etat. L'objectif assigné aux finances publiques en 2011 a été de ramener le déficit à – 0,9 %.

3.2. Les résultats de la réforme de l'Etat sont tangibles en matière de transparence, de simplifications, de mutualisations et de fusions de réseaux territoriaux

3.2.1. La simplification des démarches administratives constitue le fil rouge de la réforme de l'Etat en Finlande depuis 2004

Même en période plus faste pour les finances publiques, durant les années 2000, la Finlande a consacré d'importants efforts pour la simplification des démarches administratives des entreprises et des particuliers.

En ce qui concerne les entreprises :

- de 2004 à 2007, le ministère de l'emploi et de l'économie a veillé à ce que les projets de loi intègrent tous des études d'impact sur la charge administrative imposée aux entreprises ;
- à partir de 2007, la Finlande a relayé avec efficacité l'initiative de la Commission européenne visant à réduire avant 2012, de 25 % le coût des charges administratives dérivées du droit communautaire ;
- appuyé par le ministère de l'emploi et de l'économie, le Comité de pilotage pour la réduction du fardeau administratif des entreprises a mis sur pied un « Plan d'action national » validé en 2009 après consultation des entreprises.

En ce qui concerne les particuliers :

- de 2000 à 2009, le signalement des changements d'adresse aux administrations a été automatisé et les déclarations de revenus pré-remplies se sont généralisées ;
- de 2005 à 2009, 180 municipalités rurales et l'Etat ont installé 200 guichets administratifs uniques. A l'échelle du pays, l'effort est conséquent : 53 % des municipalités sont dotés de ces guichets qui réunissent la police, l'administration fiscale, les services sociaux, etc.
- de 2002 à 2011, l'Etat a déployé et perfectionné un portail Internet informationnel et transactionnel unique pour tous les services publics étatiques et municipaux.

3.2.2. La transparence est à la fois un levier d'action et un effet de la réforme de l'Etat

Traditionnellement favorisé, l'accès des citoyens aux données concernant leurs administrations et les agents publics a été considérablement renforcé durant les années 2000. Cet objectif collectif explicite a été utilisé comme levier de réforme des administrations.

Le principe des différents projets a été d'utiliser les nouvelles technologies pour associer directement les citoyens au fonctionnement de leurs institutions : administrations d'État, commissions parlementaires, délibérations municipales, etc. Il s'agit non seulement de faire part de leurs satisfactions et de leurs insatisfactions mais aussi de concourir aux débats publics.

L'initiative lancée en 2009 par le ministère des finances et nommée *eServices and eDemocracy Project* est plus spécifiquement destinée à accroître la quantité de démarches administratives réalisables en ligne.

3.2.3. Des mutualisations et des réductions d'effectifs ont été réalisées durant les années 2000 sans que la hausse de la productivité ait été garantie

Lancé en 2003, le Programme de productivité a visé à améliorer la productivité des fonctions publiques par le biais des mutualisations et des réductions d'effectifs.

Il a débouché sur une réduction des effectifs d'Etat de 7 % entre 2005 et 2007. La cible de réduction est aujourd'hui de 15 % des effectifs sur la période 2005-2015 en moyenne. L'outil privilégié a été le non remplacement des agents publics partant à la retraite, associé à des externalisations de services. Un système d'incitation budgétaire a été mis en place pour mieux doter les ministères qui réduisent le plus leurs effectifs.

Les gains en productivité ne sont pas assurés au regard de la Cour des comptes finlandaise : le recours aux externalisations empêche d'apprécier les gains réels de productivité des administrations.

De nombreuses mutualisations de fonctions support ont été rendues obligatoires et réalisées dans la deuxième partie des années 2000 :

- dès 2004, le recours à la centrale d'achat publique Hansel créée en 1995 a été rendu obligatoire pour tous les ministères afin de réaliser 100 à 200 M€ d'économies par an ;
- les services RH et financiers des ministères et de leurs réseaux territoriaux ont été fusionnés en deux étapes de 2005 à 2008 dans le but de générer des économies d'échelle dans ces fonctions support ;
- la fourniture et la maintenance de matériel informatique des ministères ont été regroupées entre 2006 et 2009 et ont fait l'objet d'un contrat unique avec un prestataire privé extérieur en 2010.

3.3. La réforme des réseaux d'administration publique a débouché sur une refonte des services locaux mais pas sur une réduction des effectifs ou de la masse salariale publics

3.3.1. Des fusions de réseau ont modifié l'action de l'Etat dans les collectivités territoriales

La plupart des ministères ont rapproché ou fusionné leurs réseaux et ceux de leurs opérateurs :

- en 2010, les ministères de la santé et des transports ont réduit le nombre d'agences sur lesquelles ils exercent leurs tutelles respectives en faisant fusionner leurs réseaux ;
- six réseaux déconcentrés sont en cours de fusion depuis 2007. L'objectif est de faire en sorte que deux réseaux seulement subsistent dans les territoires.

3.3.2. Les collectivités territoriales ont largement contribué aux réformes des services publics

L'objectif structurel de lutte contre la désertification rurale a été renforcé par la volonté de mettre à contribution les collectivités locales pour réaliser la réforme de l'Etat. L'Etat finlandais a impliqué les municipalités par le biais des fusions :

- le nombre des municipalités a été réduit de 432 à 342 de 2005 à 2010 par fusion de municipalités dans l'optique de faire en sorte que le seuil de 20 000 habitants soit dépassé dans chaque municipalité. L'incitation budgétaire (277 M€ ont été consacrés aux fusions sur 5 ans) a été combinée aux obligations juridiques ;
- une province, le Kainuu, à titre expérimental, a été autorisée à créer un échelon d'administration local régional afin de fédérer les ressources des municipalités en 2008.

3.3.3. Effectifs et masse salariale sont restés stables

Si la réforme de l'Etat finlandais a abouti à de nombreuses transformations, elle n'est pas parvenue à l'objectif de réduire les effectifs et la masse salariale de la fonction publique :

- entre 2000 et 2010, le nombre d'agents publics a crû de 2 % et se situe au niveau de 20 % de la population active. Désormais, les principaux contingents d'agents publics sont municipaux (83 % des agents publics) ;
- la masse salariale a, quant à elle, augmenté au même rythme que le PIB de 2000 à 2010, à 4 % par an en moyenne sur la décennie. Les principaux facteurs d'accroissement sont les primes versées aux agents publics d'Etat pour accompagner les transformations et baisses d'effectifs.

4. La réforme de l'État au Canada : de la Revue des programmes aux examens stratégiques

Au regard de la RGPP française, la longue expérience canadienne de réforme de l'Etat se signale par plusieurs caractéristiques :

- la récurrence des initiatives de réforme de l'État et leur fort axe budgétaire ;
- la responsabilisation des ministères dans l'optimisation de l'utilisation de leurs ressources financières, l'amélioration de la satisfaction des usagers et la réduction des effectifs ;
- l'implication des collectivités territoriales - *via* un transfert des dépenses fédérales aux provinces - dans les programmes de réduction des dépenses, parfois au prix d'une croissance rapide de l'endettement provincial
- la priorité donnée à la réduction régulière des dépenses publiques afin de rétablir le solde budgétaire de l'Etat fédéral.

4.1. Des réformes récurrentes menées en période de déficits et des attentes des usagers ont débouché sur d'importantes réductions des dépenses publiques

4.1.1. Un mouvement de longue haleine

Les actions de réforme de l'Etat au Canada ont une histoire fournie. La désormais célèbre « Revue des programmes » menée de 1994 à 1997 s'inscrit dans un mouvement de modernisation de longue haleine engagé depuis 1985 et qui se poursuit, depuis 2007, par l'accentuation de la responsabilisation des gestionnaires suite à l'adoption d'une loi fédérale en décembre 2006.

Les réformes des administrations publiques ont été menées sous deux séries de contraintes : d'une part, la nécessité récurrente de maîtriser la dépense publique et de réduire les déficits fédéraux et, d'autre part, l'évolution des attentes des usagers en termes de qualité de service public.

4.1.2. De la crise budgétaire à la réduction des dépenses fédérales

En 1993, le déficit du budget fédéral a atteint - 5,5 % du PIB. Corrigé dès 1997 par un retour à un surplus budgétaire de + 1,1 % notamment grâce à une conjoncture économique favorable, il est réapparu en 2009 et s'élevait à - 4,5 % du PIB fin 2009. A chaque fois et en particulier pour la « Revue des programmes », la réforme de l'Etat a clairement été axée sur une **réduction rapide et massive des dépenses fédérales**.

4.2. Des cycles pluriannuels de revue stratégique conduits par les ministères fédéraux

Depuis 1985, le gouvernement fédéral canadien lance régulièrement des réexamens stratégiques des dépenses publiques. Elles sont axées sur l'optimisation de l'utilisation des ressources financières des ministères fédéraux. Les réductions des dépenses sont réalisées en responsabilisant les ministères.

Plusieurs étapes retiennent particulièrement l'attention. Elles soulignent **le rythme pluriannuel et les réductions de dépenses massives des réformes de l'Etat fédéral** :

- de 1985 à 1986, le Comité Nielsen s'est fixé un objectif ambitieux de réduction des dépenses, qui atteignaient 500 Mds CAN$, conduisant à passer en revue, en 18 mois, l'intégralité des programmes fédéraux et dégageant 7 Mds CAN$ d'économies budgétaires fédérales ;
- de 1994 à 1997, la **Revue des programmes** a réussi à réduire le déficit budgétaire fédéral et à rendre excédentaire la situation des finances publiques. Les coupes budgétaires ont été drastiques : les dépenses de fonctionnement des ministères ont été réduites de 10 % et les effectifs ont été réduits de 20 %, passant de 403 000 agents en 1993 à 330 000 en 1998). Le principal levier utilisé a été l'incitation financière au départ de la fonction publique ;
- de 2007 à 2010, un processus d'**Examens stratégiques** (distinct de la Revue des Programmes) a visé l'intégralité des programmes ministériels fédéraux. Il a permis de réaliser 1,3 Mds CAN$ d'économies par an. Les gains gagés sur l'optimisation des processus internes aux ministères n'ont pas paru suffisants pour réduire les dépenses à la hauteur des difficultés suscitées par la crise de 2008, de sorte que l'Etat fédéral s'est fixé une cible de réduction des dépenses de programme de 5 % en moyenne pour tous les ministères.

4.3. L'implication des Etats fédérés a été déterminante

L'Etat fédéral a fait contribuer les provinces canadiennes à l'effort de réduction des dépenses, au prix d'une croissance de l'endettement provincial par le biais d'un important transfert de dépenses. D'autant que, lors de la Revue des Programmes, les dotations fédérales aux provinces ont été réduites de – 20 % entre 1996 et 1998. Cette réduction importante a entraîné une augmentation des dettes provinciales de + 39 % en moyenne entre 1993 et 1997.

4.4. Les mutualisations sont importantes depuis 1993

La réforme de l'Etat canadien a mis l'accent, dès 1993, sur les mutualisations en instituant un ministère des travaux publics et services gouvernementaux du Canada (TPSGC), véritable prestataire de service fédéral en matière de fonctions supports à destination des autres ministères fédéraux comme la gestion immobilière, la comptabilité, la gestion de la paie ou la publication des documents officiels.

La passation des marchés de biens de plus de 25 000 CAN$ et des marchés de services de 200 000 CAN$ est obligatoirement centralisée au TPSGC, y compris en matière militaire.
Si la mutualisation des services en charge des marchés publics a généré 184 M CAN$ en six ans, les gains issus de la mutualisation des fonctions support n'ont pas été évalués à ce jour.

4.5. Les simplifications administratives et l'amélioration de la satisfaction des usagers ont transformé les modes d'action publics

Les services publics canadiens ont réformé les modes d'action publics dans un sens de simplification et d'amélioration du service au public. Avec la réduction récurrente des dépenses, c'est le deuxième axe de réforme de l'Etat canadien.
Les simplifications ont été réalisées pour les entreprises :

- de 2004 à 2009, le gouvernement fédéral a réalisé l' « Initiative d'allègement du fardeau de la paperasserie » dont l'objectif était de réduire de – 20 % le volume des actions d'information, de déclaration et de mise en conformité de la part des entreprises.
- cette initiative a été prolongée par les travaux de la « Commission de la réduction de la paperasserie » qui recueille depuis 2010 les propositions nécessaires pour poursuivre cet effort.

Les simplifications sont aussi destinées aux usagers :

- l'Etat fédéral a procédé à une rationalisation drastique des points de contact avec les citoyens grâce à la création d'un guichet unique pour toutes les prestations sociales et pour plusieurs autres services publics. Il s'agit de l'institution de Service Canada ;
- entre 2005 et 2006, ce service transversal a rassemblé la plupart des démarches administratives sur un site Internet (informationnel et transactionnel), une centrale téléphonique et 600 sites physiques. Le seul facteur limitant consiste dans la participation très graduelle des autres ministères à Service Canada.

La mesure de la **satisfaction des usagers des services publics** est devenue, dès 1998, un enjeu de réforme à part entière.

L'action du Réseau des services axés sur les citoyens a permis de construire un outil de mesure de la satisfaction des usagers, l'Outil de mesures communes. Depuis 2000, le Plan quinquennal d'amélioration des services fait obligation aux ministères fédéraux de mesurer la satisfaction des usagers et de faire état des résultats dans leurs rapports de performance annuels respectifs. Autre exemple plus récent, l'institution de Service Canada a rassemblé 83 % de taux de satisfaction parmi les usagers dès 2008.

5. La réforme de l'État au Royaume-Uni : des ajustements tributaires de la conjoncture économique

Au regard de la RGPP française, la réforme de l'Etat au Royaume-Uni se signale par plusieurs caractéristiques :

- une sensibilité particulièrement forte à la position dans le cycle économique ;
- une priorité donnée à des réductions drastiques des dépenses et des effectifs à partir de la crise de 2008 ;
- un accent mis sur la réduction de la charge administrative imposée aux entreprises ;
- le passage d'un pilotage de la performance par indicateurs à une priorité donnée aux services directement rendus à l'usager ;
- les transferts de services publics vers le secteur privé (lucratif ou associatif) sont des vecteurs importants d'économies budgétaires.

5.1. Les phases du cycle économique influent fortement sur la nature des réformes de l'État engagées via la position budgétaire

5.1.1. De 1997 à 2007, la réforme de l'État a été axée sur l'amélioration de la performance en période de forts investissements publics

Le début du mandat de Tony Blair a été marqué par la volonté de rattraper le retard accumulé durant les gouvernements conservateurs en matière d'investissements publics. Le schéma d'investissement a poussé l'État à se doter de nouveaux instruments. La réforme de l'État au Royaume-Uni a été, durant cette période, avant tout une réforme de l'investissement public :

- une gestion par objectif et par mesure de la performance a été privilégiée ;
- des partenariats public-privé ont été conclus et ont nécessité un renforcement des compétences des institutions publiques en matière d'exercice des tutelles ;
- des *Spending Reviews* ont été régulièrement lancées et réalisées ;
- les *Public Service Agreements* ont servi d'instruments de pilotage pour l'exécution des programmes pluriannuels de dépenses.

La réforme des modes de pilotage de la dépense publique ont largement influencé les mouvements de réforme des États européens. À cette dimension d'investissement s'est ajouté un effort de simplification très marqué à l'égard des usagers et des entreprises.

Cette montée en puissance des investissements publics s'est traduite par une augmentation de la masse salariale et des effectifs des services publics :

- entre 1998 et 2010, les effectifs d'agents publics ont augmenté de 16 %, passant de 5,4 millions à 6,3 millions de personnes. Ces augmentations se sont concentrées sur les secteurs considérés comme prioritaires par les travaillistes : le système de santé, la police et l'éducation.
- entre 1998 et 2010, la masse salariale du secteur public a augmenté de + 40 %. L'attribution des primes de performance a contribué à la croissance de la masse salariale.

5.1.2. Depuis 2008, l'axe principal de réforme a été la réduction des déficits

La crise de 2008 a eu un impact négatif profond sur la situation des finances publiques :

- le déficit public a atteint 11 % du PIB en 2009 et en 2010 ;
- la dette publique consolidée est passée de 43 % du PIB en 2007 à 85 % du PIB en 2012.

Le sens et la portée de la réforme de l'État se sont alors considérablement infléchis dans le sens d'une réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Ce changement de priorité a conduit à contester le poids des missions de *reporting* au sein des administrations et à privilégier le service directement rendu à l'usager. La conséquence a été la suppression de plusieurs instruments de pilotage de la performance comme le *National Audit Office* et les *Public Service Agreements* pourtant régulièrement salués par les rapports internationaux.

Suite à la crise de 2008, le gouvernement s'est fixé un objectif de réduction drastique des dépenses d'ici à 2015. Sur les 81 Mds £ d'effort budgétaire, 80 % reposent sur une réduction des dépenses :

- Le gouvernement table sur une réduction de 6 % des effectifs de la fonction publique soit le départ de 330 000 ETP par départs volontaires ou licenciements. Pour préparer les licenciements, les règles d'indemnisation ont été assouplies dans le sens de réduction des coûts de séparation ;
- à partir de 2010, les rémunérations de la fonction publique seront gelées pour 2 ans, hormis pour les agents les moins rémunérés ;
- les régimes des retraites du secteur public sont réformés à travers le relèvement de l'âge de la retraite de 60 à 66 ans et le rebasage des pensions.

5.2. Décentralisation et administration électronique ont constitué deux voies importantes de la réforme de l'État

5.2.1. La simplification administrative est passée essentiellement par l'essor de l'*e*-administration

La simplification des démarches administratives a été réalisée essentiellement par le développement de l'*e*-administration. Le principe est d'organiser les rapports avec l'administration par événements de vie (ouverture, croissance, fermeture, etc.) :

- pour les entreprises, un site Internet unique (*Business Link)* a été mis en place. Plus largement, l'allègement des coûts administratifs est visé. Ainsi, de 2005 à 2010, le poids financier de ces charges a été réduit de 25 % ;

- pour les particuliers, un site Internet unique (*Directgov*) a rassemblé en un seul portail transactionnel et informationnel les précédents sites Internet. Le site reçoit chaque mois 28 millions de visiteurs depuis 2010. Il renforce la transparence par exemple par la consultation des indicateurs de qualité du système de santé.

5.2.2. Un mouvement de décentralisation et de déconcentration fait évoluer les modes d'intervention de l'État

Depuis 2010, la décentralisation et la déconcentration (regroupées par le gouvernement Cameron sous le terme de « *deconcentration* ») sont des axes privilégiés par le gouvernement actuel pour la réforme de l'État. Cette décentralisation et cette déconcentration consistent en des transferts de missions de service public vers des institutions locales et des services déconcentrés :

- La décentralisation (ou *devolution*) de compétences administratives à l'Irlande du Nord, à l'Écosse et au Pays de Galles est destinée à faire participer les collectivités locales, *via* un resserrement de leurs dotations, à l'effort budgétaire national. Ainsi, les dotations aux collectivités ont été réduites de 1,2 Mds £ pour 2010. De plus, les dotations fléchées sont en partie transformées en dotations globales afin de responsabiliser les collectivités locales. La dévolution devrait avoir pour conséquence un allègement des contrôles exercés par les administrations centrales et une baisse des coûts afférents ;
- la décentralisation vise également à renforcer l'autonomie des services déconcentrés de l'État et à accroître leurs responsabilités. L'abolition des *Public Service Agreements* réduit les instruments de contrôle des administrations centrales ainsi que la masse de tâches de *reporting*. Outre des économies budgétaires, cette déconcentration est destinée à renforcer le service au public.

Les différentes initiatives de décentralisation sont au centre de la *Spending Review* de 2010.

5.3. L'association du secteur privé est un axe d'économie privilégié pour les finances publiques

Les administrations centrales ont été repositionnées sur les missions de conception et de contrôle. Leurs autres activités ont été déléguées à des agences ou à des prestataires privés. Les agences exécutives sont aujourd'hui au nombre de 75.

5.3.1. Les partenariats public-privé

Les investissements publics ont été réalisés, sous le gouvernement Blair, essentiellement *via* des partenariats public privé. En 2009, plus de 560 partenariats avaient été conclus pour un montant de 13 Mds £. Le recours à ces partenariats a été critiqué par la suite pour deux raisons principales :

1) d'une part, la contrainte temporelle est forte car les partenariats sont conclus pour 20 ou 30 ans ce qui empêche d'ajuster les dépenses publiques dans ces domaines en cas de retournement de conjoncture ;

2) d'autre part, le recours à l'investissement privé génère des surcoûts importants notamment en raison des marges réalisées par les opérateurs.

5.3.2. Les mutualisations et les privatisations des fonctions support

Les fonctions support ont été regroupées et confiées à des prestataires privés extérieurs. Par exemple, le *National Health Service* a délégué, en 2005, la gestion de ses fonctions support à une *joint venture* par laquelle l'État s'associe à une entreprise privée de services informatiques dont les bénéfices sont redistribués entre l'État et l'entreprise.

Ainsi, les fonctions support de 416 établissements de santé devraient être gérées par cette *joint venture* dans le but de réaliser 250 M £ d'économies entre 2005 et 2015.

5.3.3. Le recours au secteur privé non lucratif

La réforme de l'État a reçu une nouvelle orientation par le recours au secteur privé non lucratif. Les travaillistes ont ainsi attribué en 2008 137 M £ au secteur associatif afin de le renforcer. L'alternance politique conjuguée à la crise devrait accentuer le mouvement de transfert de missions de service public vers le secteur associatif.

ANNEXE 6

COUTS DE FONCTIONNEMENT DE LA DGME

SOMMAIRE

1. LES PRESTATIONS VERSEES AUX CONSULTANTS ONT EVOLUE EN MONTANT COMME EN NATURE 1

1.1. Deux séries de lots correspondant grosso modo aux deux vagues RGPP 1 et 2 1

1.2. Une évolution des rubriques qui ne facilite pas la lisibilité 2

1.3. Différents profils de consultants 2

2. LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT DE LA DGME 3

Le tableau (tableau 1) qui figure dans cette annexe présente les coûts de fonctionnement au sens large de la DGME pour accompagner l'ensemble des réformes dont il est question dans le rapport. Il y figure trois types de dépenses : les prestations versées aux consultants, les dépenses en personnels de la direction et ses dépenses courantes et immobilières.

1. Les prestations versées aux consultants ont évolué en montant comme en nature

Selon la DGME (cf. tableau 2), les prestations versées aux consultants ayant travaillé au titre de la RGPP stricto sensu correspondent à huit marchés notifiés entre 2006 et janvier 2011. Le premier marché de 2006 en quatre lots avait pour vocation de financer l'assistance à la conduite d'audits et d'études de modernisation et à la réingénierie de processus. Passé antérieurement à la RGPP pour financer les précédentes réformes de l'Etat notamment au titre des stratégies ministérielles de réforme, il est utilisé au démarrage de la RGPP.

1.1. Deux séries de lots correspondant grosso modo aux deux vagues RGPP 1 et 2

Les contrats suivants se divisent en deux séries :

- une datée de novembre 2007 en trois lots signés avec les groupements solidaires Capgemini-BCG et McKinsey-Accenture et Ernst&Young ;

- une datée de janvier 2011 en quatre lots avec trois groupements solidaires McKinsey-Accenture, Roland Berger-Ineum, Capgemini-BCG-Mazars et un quatrième avec Bain & compagnie.

La place donnée aux groupements solidaires permet aux équipes de consultants d'offrir une large palette de compétences en fonction des sujets traités.

Ces marchés donnent lieu à des prestations variées selon les ministères pour un montant qui monte en puissance dès 2007 à 13 M€ (en crédits de paiement) pour faire plus que doubler en 2008 (28 M€) et rester à un étiage de 21 M€ au cours des trois dernières années RGPP. Une nette décrue s'amorce en 2012 (8 M€ consommés au 20 juillet 2012).

Les consultants accompagnent ainsi les équipes d'audit des inspections dans les RGPP1 et 2. Ils conseillent également les ministères qui mettent en place leurs réformes. Par exemple : la mise en œuvre des bases de défense, l'aide à la définition de la feuille de route 2013-2015 du service des achats de l'Etat, réalisation d'audits pour le compte de la DISIC, appui à la création des DRJSCS pour le compte des Affaires sociales ainsi que des DREAL et DDT pour l'Ecologie et l'Agriculture. Ils aident la mission nationale de réingénierie des processus de la DGFiP à établir son « document d'orientation stratégique » ainsi que les ministères sociaux à mettre en place les ARS. A la Justice, ils participent à la mise en place des plateformes interrégionales de fonctions support pour trois directions de ce ministère (services judiciaires, pénitentiaires et protection de la jeunesse).

Toutes les mesures RGPP ne sont pas concernées : le soutien est réservé aux réformes les plus lourdes ou les plus emblématiques. Au total sur la période 2007-2012, les prestations correspondant à ces marchés s'élèvent à 110 M€ en AP et 114 M€ en CP.

1.2. Une évolution des rubriques qui ne facilite pas la lisibilité

La traçabilité des crédits est difficile pour deux raisons :

- d'abord, ils ne recouvrent pas la totalité des crédits versés aux consultants et qui participent aussi de différentes autres réformes notamment tournées vers les usagers (cf. infra) ;

- ensuite le nom des rubriques et des actions évolue sur la période.

Ainsi, sur 2006 et 2007, les dépenses sont ventilées en quatre rubriques : administration électronique, modernisation de la gestion publique, pilotage et supports et enfin qualité. A partir de 2008, les dénominations changent en conseil, innovation, projets et actions transverses. Il existe une sous-rubrique RGPP au sein de « conseil » avec quatre autres lignes : assistance, amélioration des processus, optimisation fonctions support et divers. Cette dernière disparaît à partir de 2010. On peut supposer que les crédits relatifs à ces contrats sont ventilés entre de nouvelles rubriques qui font alors leur apparition : audit, accompagnement. La ligne optimisation des fonctions support augmente nettement, ce qui correspondrait à l'impact de la RGPP2 ainsi que l'amélioration des processus en rapport avec l'essor de la méthode Lean dans les services déconcentrés. La ligne « divers » est rebaptisée modernisation de la gestion publique et n'est activée au demeurant qu'en 2008. Bref, il conviendrait sans doute pour améliore la lisibilité de la dépense de définir plus clairement les intitulés des rubriques et d'éviter de les changer au gré des travaux.

La rubrique projet recouvre quatre lignes : accueil-qualité, simplifications, administration électronique et systèmes d'information devenus respectivement fonctionnement et investissement sous le chapeau commun d'administration électronique. C'est cette partie qui absorbe la plus grande part de la dépense « projet » qui a représenté bon an mal an 21 M€ au cours des dernières années.

Cet ensemble de prestations recouvre tout le cycle de vie informatique : études amont et notamment sécurité, développement ou paramétrage de progiciels (nouveaux services en lignes/formulaires sur le serveur interministériel de formulaires en lignes), plateforme « mon service public (4 millions de comptes en ligne) », plateforme d'échanges et de confiances, hébergement et maintenance…

Elles sont couvertes par une vingtaine de marchés spécialisés.

La rubrique « actions transverse » englobe pour sa part :

- l'évaluation dans le cadre des 3 premiers lots du marché en cours d'accompagnement de la RGPP ;
- des prestations sous-traitées dans le domaine de la communication. Elles sont confiées à une agence spécialisée dans le cadre du marché ad hoc pour l'assistance à conception, développement et mise en œuvre notamment sur les supports électroniques des outils de communication et de valorisation interministérielle des actions menées en matière de modernisation de l'Etat.

1.3. Différents profils de consultants

La DGME fait appel essentiellement à trois types de consultants issus du Groupement des syndicats Syntec études et conseil :

- les consultants en management ;

- les consultants en marketing et opinions ;

- les consultants en relations publiques.

Elle fait également appel à des sociétés rattachées au Syntec numérique :

- sociétés de services et d'ingéniérie informatique ;

- sociétés de conseil en technologie ;

- éditeurs de logiciels.

Par ailleurs elle a recours pour de faibles montants à des consultants de la Fédération de la formation professionnelle.

Au total, en prévision sur un budget de l'ordre de 36 M€ pour 2013, soit une baisse de 45 % par rapport à l'année de pointe de 2008, près des deux tiers des prestations devraient être réalisées par les consultants en management.

2. Les frais de fonctionnement de la DGME

La masse salariale de la DGME s'élève à 11,5 M€ en 2012, en baisse régulière depuis le ressaut de 2010 qui s'explique par l'absorption de la délégation à l'évaluation qui était restée dans les Services du Premier ministre. Elle sera de 11,2 M€ en 2013, soit un coût moyen de l'ordre de 90 000 € par agent, sur un effectif de 125 ETP, essentiellement des cadres A, pour moitié contractuels.

L'ensemble de ses dépenses logistiques et immobilières s'élèvent en exécution 2011 à 7,4 M€, chiffre exhaustif qui reprend l'ensemble de ses coûts directs et indirects (coûts obtenus forfaitairement (ex : au mètre carré ou par agent) issus du déversement de la comptabilité analytique des coûts) sur les programmes 218, Conduite et pilotage des politique économiques et financière et 309 Entretien immobilier.

Au total donc, en 2011 le budget tout compris avec le programme 221, Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat s'élevait à 66 M€. Ce chiffre n'est pas comparable avec celui du début de la période RGPP, les loyers budgétaires et l'entretien immobilier étant entrés dans le périmètre des dépenses depuis.

Enfin, les coûts de fonctionnement de la DGME sont loin d'épuiser l'ensemble des dépenses liées à la réforme de l'Etat : au cours de la période RGPP les ministères ont également fait appel aux consultants. De même, ils ont fait monter en puissance (avec des degrés variables) leurs équipes consacrées à la modernisation et à la stratégie, placées auprès des secrétaires généraux et correspondants privilégiés de la DGME.

Source: Secrétariat général MEFI et DGME

Tableau n° 1 - Coûts de fonctionnement de la DGME

Rubriques de dépenses (en M€)	2006 (exéc.)		2007 (exéc.)		2008 (exéc.)		2009 (exéc.)		2010 (exéc.)		2011 (exéc.)		2012 (prév.)		2013 (prév.)	
Consultants (Programme 221)	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Administration électronique	56,20	22,74	16,28	29,17												
Modernisation gestion publique	15,57	9,96	19,19	11,49												
Pilotage transversal et supports	6,17	3,95	6,86	4,03												
Qualité et simplification	2,10	1,68	5,15	3,34												
Conseil					23,35	29,16	18,12	18,43	19,43	21,23	17,50	19,40	16,61	16,36	16,25	1,60
RGPP					*4,00*	*13,70*	*6,56*	*5,42*								
Assistance					*16,90*	*12,80*	*6,18*	*9,68*								
Amélioration des processus									*4,78*	*3,80*	*5,20*	*5,50*	*4,70*	*4,70*	*5,00*	*5,00*
0ptimisation fonction support							*5,38*	*3,33*	7,36	*6,40*	*1,50*	*2,30*				
Pilotage de la modernisation des politiques publiques									*1,78*	*2,46*	*2,30*	*2,20*	*1,38*	*1,12*		
Audits									*1,15*	*3,18*	*0,80*	*0,70*	*3,22*	*3,23*	*2,00*	*2,00*
Accompagnement									*4,17*	*5,19*	*6,90*	*8,10*	*5,50*	*5,50*	*7,25*	*7,04*
Formation des chefs de projets									*0,19*	*0,20*	*0,80*	*0,60*	*1,80*	*1,80*	*2,00*	*2,00*
Modernisation de la gestion publique					*2,50*	*2,66*										
Innovation					0,76	0,53	2,68	2,72	2,04	1,92	2,20	2,50	2,21	2,19	2,28	2,25
Projets					30,54	31,63	20,81	21,29	16,60	22,51	17,22	21,56	13,97	14,43	13,80	14,09
Accueil-qualité					*0,09*	*0,38*	*0,09*	*0,38*	*2,72*	*2,63*	*1,50*	*3,30*	*1,03*	*1,03*	*0,80*	*0,80*
Simplifications					*0,89*	*1,28*	*0,89*	*1,28*	*1,57*	*1,33*	*1,60*	*2,30*	*1,28*	*1,20*	*2,01*	*2,24*
Adm électronique (dépenses de fonctionnement)					*14,52*	*14,82*	*14,52*	*14,82*	*6,98*	*11,97*	*8,90*	*13,30*	*6,10*	*6,70*	*6,78*	*7,00*
Adm électronique (dépenses d'investissement)					*5,30*	*4,80*	*5,30*	*4,80*	*5,32*	*6,57*	*5,22*	*3,66*	*5,55*	*5,50*	*4,21*	*4,05*
Actions transverses					2,88	3,83	2,68	2,49	2,08	2,40	3,82	3,59	4,25	4,53	4,10	4,05
TOTAL	80,04	38,33	47,48	48,02	57,53	65,15	44,29	44,93	40,15	48,06	40,74	47,05	37,04	37,51	36,43	22,00
Evolution N-1			-40,69%	-25,28%	21,18%	35,67%	-23,02%	-31,04%	-9,34%	-6,97%	-1,47%	-2,11%	-9,09%	-20,28%	-1,63%	-41,35%
Evolution 2012/2011													-21,99%	-21,90%		
Fonctionnement DGME																
Personnel (Programme 221)	**11,64**	**11,64**	**12,09**	**12,09**	**11,65**	**11,65**	**10,39**	**103,92**	**11,90**	**11,90**	**11,68**	**11,68**	**11,53**	**11,53**	**11,21**	**11,21**
Dépenses directes (Programme 218)	0,56	0,56	0,58	0,58	0,39	0,39	0,41	0,41	0,52	0,50	5,01	5,01	0,54	0,54	2,32	2,32
Dépenses logistiques indirectes (P 218)	4,04	4,04	5,28	5,28	4,96	4,96	4,93	4,93	4,71	4,71	2,22	2,22	4,39	4,39	2,00	2,00
Entretien immobilier (Programme 309))									0,29	0,29	0,18	0,18	0,25	0,25	0,25	0,25
TOTAL	16,24	16,24	17,95	17,95	17,00	17,00	15,72	109,25	17,41	17,40	19,09	19,09	16,70	16,70	15,78	15,78
TOTAL GENERAL	96,28	54,57	65,43	65,98	74,53	82,15	60,01	154,18	57,57	65,46	59,83	66,14	53,74	54,21	52,21	37,77

Annexe 6

Tableau n° 2 - Consommation de crédits sur les marchés audits et études de modernisation et sur les marché RGPP ENTRE 2007 et 2012

Marchés	2006 (pour mémoire)		2007		2008		2009		2010		2011		2012 (au 20/07		Total (2007-2012)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Assistance à la conduite d'audits et d'études de modernisation et à la reingénierie de processus (marché notifié en 2006 – lot 1, 1bis, 2 et 3)	15,57	9,33	13,99	13,06	0,00	5,97	0,00	1,20							**13,99**	**20,23**
Lot 1 RGPP (marché notifié en novembre 2007 – groupement solidaire McKinsey-Accenture)			2,50	0,00	15,37	14,52	9,09	10,34	12,03	11,30	0,00	2,82			**38,99**	**38,98**
Lot 2 RGPP (marché notifié en novembre 2007 – groupement solidaire Capgemini-BCG)			2,50	0,00	2,77	4,37	5,16	4,04	4,67	5,24	0,00	1,45			**15,10**	**15,10**
Lot 3 RGPP (marché notifié en novembre 2007 – Ernst & Young)			1,22	0,00	2,78	3,41	6,65	5,69	4,51	5,08	0,00	0,97			**15,16**	**15,15**
Lot 1 RGPP (marché notifié en janvier 2011 – groupement solidaire McKinsey-Accenture											7,14	6,58	3,44	3,63	**10,58**	**10,21**
Lot 2 RGPP (marché notifié en janvier 2011 – groupement solidaire Roland Berger-Ineum)											5,08	4,04	1,01	1,78	**6,09**	**5,82**
Lot 3 RGPP (marché notifié en janvier 2011 – groupement solidaire Capgemini-BCG-Mazars)											5,54	4,51	2,93	2,74	**8,47**	**7,25**
Lot 4 RGPP (marché notifié en janvier 2011 – Bain & compagnie)											1,12	1,09	0,53	0,54	**1,65**	**1,63**
Total	**15,57**	**9,33**	**20,21**	**13,06**	**20,92**	**28,27**	**20,90**	**21,27**	**21,21**	**21,62**	**18,88**	**21,46**	**7,91**	**8,69**	**110,03**	**114,37**

Source : Concorde (2006-2009), Chorus (2010), DGME (2011-2012) (sur la base des bons de commande et des services faits):

ANNEXE 7

SYNTHESE DES ENTRETIENS ET DOCUMENTS TRANSMIS PAR LES ORGANISATIONS SYNDICALES

SOMMAIRE

1. UNE DEMARCHE TRES VITE REJETEE 1

1.1. La nécessité de réformer l'Etat n'est pas contestée 1

1.2. La méthode RGPP est unanimement critiquée 3

1.2.1. La critique première vise la logique du « tout-budgétaire » 3

1.2.2. Le pilotage sans concertation est également dénoncé 4

1.2.3. La place accordée au privé a choqué 5

1.2.4. La méthode RGPP est apparue révélatrice d'une volonté d'affaiblir l'Etat 5

2. DES EFFETS JUGES DESASTREUX SUR LES AGENTS ET SUR LE SERVICE PUBLIC 6

2.1. La RGPP s'est avérée douloureuse pour les agents 6

2.1.1. La baisse des effectifs a provoqué une dégradation des conditions de travail 6

2.1.2. Les outils d'accompagnement du changement sont jugés défaillants 7

2.1.3. Le pilotage par la performance a accentué le malaise 7

2.1.4. Les réformes ont contribué à accroître les inégalités entre agents 8

2.1.5. L'encadrement paraît déstabilisé 9

2.1.6. Le déficit de formation fragilise le management 10

2.1.7. La gestion des ressources humaines est considérée comme déficiente 10

2.1.8. La RGPP a généré un mal-être profond parmi les agents 11

2.2. La qualité du service public semble avoir régressé 11

2.2.1. La conduite de l'action publique a perdu en lisibilité 11

2.2.2. Des missions sont exécutées en mode dégradé 12

2.2.3. Le principe d'égalité devant le service public a été perdu de vue 14

2.2.4. La simplification et la dématérialisation des procédures suscitent des réserves 14

3. UNE AUTRE CONCEPTION DE LA REFORME DE L'ETAT EST ATTENDUE 15

3.1. Les organisations syndicales appellent à une pause dans les réformes 15

3.1.1. Elles réclament avant tout un bilan 15

3.1.2. Les erreurs commises doivent être réparées 16

3.1.3. Il faut réaffirmer la confiance de l'Etat dans ses agents 16

3.1.4. Toute approche strictement budgétaire doit désormais être bannie 17

3.2. La réforme de l'Etat ne doit plus se faire sans les agents 18

3.2.1. Les organisations syndicales veulent être associées au débat 18

3.2.2. Un état des lieux sur les opérateurs publics leur paraît nécessaire 19

3.2.3. Elles attendent la restauration du dialogue social 20

3.2.4. Elles appellent à une politique rénovée des ressources humaines 21

En raison du temps qui lui était imparti, la mission n'a pas été en mesure de consulter l'ensemble des organisations syndicales sur leur perception de la RGPP et de recueillir leurs suggestions en matière de méthode pour la réforme de l'Etat.

Elle a fait le choix de solliciter les organisations qui siègent au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat, par la voie d'un questionnaire suivi d'un entretien avec les membres de la mission. Certaines organisations syndicales catégorielles ont toutefois spontanément fait parvenir à la mission des analyses qui ont été prises en considération dans la présente synthèse.

La grande richesse des contributions, fruit d'une mobilisation importante des instances syndicales sollicitées malgré la période peu propice au cours de laquelle la mission a mené ses travaux, montre à quel point la RGPP et, plus largement, la question de la réforme de l'Etat sont au cœur des préoccupations quotidiennes des agents. Les membres de la mission souhaitent exprimer leur gratitude aux responsables des fédérations consultées et à tous les adhérents qui ont participé aux contributions.

Ils ont conscience que l'exercice auquel ils se sont livrés peut être source de frustrations pour le lecteur. La richesse et la densité des contributions ne permettant pas une parfaite exhaustivité, la mission s'est en effet résolue à privilégier une restitution de ce qui lui sont apparues comme des lignes de convergence marquantes sur son objet d'étude, c'est-à-dire l'aspect méthodologique de la RGPP, sans aborder les interrogations relatives à la pertinence de telle ou telle mesure, ni restituer dans le détail les nombreuses illustrations étayant les argumentaires des contributeurs.[1]

Certaines des citations qui émaillent ce document sont extraites des contributions écrites transmises à la mission ; d'autres restituent les propos tenus par les représentants syndicaux rencontrés, tels qu'ils ont été compris par les membres de la mission et qu'ils se sont efforcés de rapporter fidèlement.

1. Une démarche très vite rejetée

1.1. La nécessité de réformer l'Etat n'est pas contestée

Aucune des organisations syndicales consultées ne remet en cause la nécessité pour l'Etat de se réformer, mais elles soulignent toutes que la démarche doit commencer par un questionnement sur les missions du service public, donc par une identification des besoins des populations.

> « *Quels services publics, pour quelles missions, pour satisfaire quels besoins ? Les besoins publics sont toujours aussi forts, même s'ils ont évolués* » (FO)

> *« Il faut replacer les missions de service public au cœur de la réflexion. La finalité de la fonction publique est de mettre en œuvre le service public attendu par nos concitoyens. Le champ du service public, comme les conditions de sa mise en œuvre, doivent faire l'objet d'un débat public »* (CGT)

> *« La bonne manière est de travailler sur les missions, puis d'en déduire des réformes et non l'inverse »* (CFTC)

> *« Nous ne travaillons pas pour nous, mais pour l'usager du service public »* (Solidaires)

[1] La mission a toutefois transmis à Madame la Ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique l'ensemble des contributions écrites qui lui sont parvenues.

> *« Il faut d'une manière générale un débat sociétal sur les missions et les politiques publiques. Une révision générale des politiques publiques suppose de commencer par évaluer les besoins »* (CFDT)

Le périmètre pertinent sur lequel il convient de faire porter la réflexion n'est en revanche pas toujours défini de la même manière.

Pour toutes les organisations interrogées, le débat sur les missions à abandonner ou à redéployer doit logiquement conduire à y intégrer une interrogation sur les missions dévolues aux collectivités locales, a fortiori après l'annonce d'une nouvelle étape de la décentralisation.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, les organisations syndicales considèrent que la question doit nécessairement être abordée en se préoccupant des trois versants de la fonction publique.

Certains syndicats sont en revanche plus réservés sur une extension du périmètre de la revue des politiques publiques à l'hôpital, au moins dans un premier temps. Les réserves sont plus fortes encore s'agissant des organismes sociaux, du fait de leur autonomie par rapport à l'Etat ainsi que du débat à mener alors sur les cotisations sociales et le financement de la Sécurité Sociale.

Sous ces réserves, le principe d'une revue générale des politiques publiques apparaissait initialement acceptable pour le monde syndical de la fonction publique.

Plusieurs organisations syndicales soulignent à ce propos que l'administration a déjà su faire preuve de sa capacité de modernisation dans le passé et que le terme « réforme » n'était pas, en tout cas jusque là, connoté négativement dans l'opinion des agents.

Le contexte économique difficile dans lequel intervient la réforme n'est pas non plus méconnu :

> « *Il faut tenir compte de la contrainte budgétaire. On ne peut pas la laisser de côté dans le débat* » (CFTC)

> « *La CGT ne s'interdit pas de regarder sous tous les aspects là où il y a une gestion qui n'est pas optimisée »* (CGT)

> « *L'efficacité de la dépense publique n'est pas un sujet tabou. L'absence de maturité des organisations syndicales fait partie des a priori ; les questions d'efficacité et de coût peuvent être abordées avec elle : les partenaires sociaux sont responsables.»* (CFDT)

Cependant les contraintes budgétaires ne doivent pas, aux yeux des syndicats, perturber le cours des réflexions sur l'action publique.

> « *Les contraintes actuelles sur les dépenses ne sont pas une raison pour éluder les questions de fond liées à la réforme. Elles doivent être appréhendées avec leur dimension budgétaire dans une perspective pluriannuelle.* » (CGT)

> « *On ne conteste pas le fait de réformer l'Etat, mais pas dans le but de faire des économies à court terme* » (CGC)

> *« Le débat doit porter sur des sujets sociétaux forts mais il ne faut pas à ce stade le polluer avec des questions de gestion des personnels, ce qui est apparu dans les rares débats initiés autour de la RGPP.* » (CFDT)

« *La véritable question est celle des besoins publics, des missions et de l'organisation publiques qu'ils induisent, puis de leurs financement par le biais d'une véritable réforme fiscale, juste et redistributive…* » (FO)

Considérant que les contraintes budgétaires peuvent aussi s'apprécier au regard de la capacité de l'Etat à se doter des recettes nécessaires à la conduite de son action, la bonne question pourrait être :

« *Quelles sont les ressources à mobiliser pour quelles dépenses ?* » (FSU)

1.2. La méthode RGPP est unanimement critiquée

Très rapidement, la démarche de réforme initiée en 2007 semble avoir perdu son crédit initial auprès des organisations syndicales. La méthode retenue fait l'objet d'un rejet unanime en des termes non équivoques :

« *Une méthode exécrable* » (CGT)

« *Une politique brutale de destruction de l'Etat et de la fonction publique* » (FSU)

« *Une très mauvaise démarche* » (CFTC)

« *Une méthode à proscrire* » (UNSA)

« *Une méthode détestable* » (CFDT)

« *Une mise en œuvre brutale et unilatérale* » (FA-FTP)

« *Nous rejetons tout sur la méthode* »(FO)

1.2.1. La critique première vise la logique du « tout-budgétaire »

C'est d'abord le glissement d'une approche initiale par les missions à ce qui a été perçu comme **un objectif unique, les économies budgétaires**, qui est dénoncé.

« L'annonce de la réduction du coût budgétaire de la fonction publique : un objectif dogmatique et mécanique. Toutes les difficultés viennent de la décision de s'occuper d'abord de l'emploi public et non de la réforme de l'Etat. » (Solidaires)

«La RGPP est un outil qui assoit la réduction des effectifs. » (CGT)

« *La réflexion n'a pas intégré les objectifs de politiques publiques – contrairement à ce que ce semblait indiquer le sigle. Et la discussion sur les missions de service public n'a pas eu lieu. L'acronyme RGPP, c'est finalement l'objectif du 1 sur 2 et seulement cela : réduire la voilure, réduire les déficits, c'est tout.* » (CFDT)

« *Dans la première phase de la RGPP, les syndicats n'étaient pas hostiles à la réflexion pouvant être menée, mais le passage d'une réflexion sur les missions à une logique exclusivement économique n'a pas été accepté. La RGPP a été vécue comme un instrument de comptabilité budgétaire.* » (UNSA)

« *Un épouvantable catalogue de réformes sans aucune priorité est apparu avec une ligne générale : le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux.* » (CFTC)

« *La RGPP a créé une confusion entre la démarche budgétaire et la démarche de réforme. Bien sûr que, compte tenu de la récession qui se profile, le budgétaire doit faire son travail, mais il faut dissocier les deux démarches.* » (CGC)

« *Le but de la RGPP n'a pas été la performance des services (au sens de la qualité du service public et d'un renforcement de ses missions), mais la suppression des postes et la réduction des coûts. Le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été érigé en dogme ; il a été la figure de proue de la RGPP, sans doute le vecteur de violence le plus palpable faite aux services et aux agents, mais cela n'est pas le seul chantier de démolition de la RGPP.* » (FSU)

1.2.2. Le pilotage sans concertation est également dénoncé

Le pilotage de la RGPP est apparu inspiré par des présupposés négatifs sur l'administration et les agents pouvant expliquer **une absence fermement critiquée de concertation et de dialogue social**.

Les organisations syndicales ne limitent pas leurs critiques au défaut de concertation vis-à-vis des agents et de leurs représentants. C'est l'ensemble de la chaîne hiérarchique de l'Etat, jusqu'à son échelon politique, qui leur paraît avoir été mis à l'écart de la réflexion sur le sens comme sur le contenu de la réforme.

« *La RGPP s'est caractérisée dès le départ par un pilotage du sommet ignorant tous les niveaux de débat et de concertation avec les organisations syndicales comme avec le Parlement. Le haut encadrement des ministères a même été marginalisé…Un dialogue imposé de force sans tenir compte de notre culture.* » (CGT)

« *Une machine infernale dont les décisions idéologiques des cinq CMPP ont échappé aux responsables politiques, ministres du gouvernement y compris.* » (FO)

« *L'association des autorités politiques a été très incomplète et a mené des ministres à devoir « s'expliquer » devant des fonctionnaires et des consultants, ce qui n'est pas conforme à notre ordre démocratique.* » (CGC)

« *Les organisations syndicales se sont heurtées à une absence d'interlocuteurs : la RGPP a été une « boîte noire », composée d'interlocuteurs insaisissables. La DGME a refusé tout dialogue.* » (FO)

« *Ce qui nous a beaucoup déplu c'est l'absence de concertation et des décisions unilatérales très mal vécues par les agents sur le terrain. On a fait remonter le niveau de décision au plus haut sans réflexion partagée… Cette absence de concertation a entraîné une démobilisation des cadres intermédiaires, alors qu'on a leur a fait porter la responsabilité de mettre en œuvre une réforme à l'élaboration de laquelle les agents n'ont pas été associés.* » (UNSA)

« *Un dialogue social de façade, sans débat possible sur les objectifs, et contribuant le plus souvent à mettre les agents devant le fait accompli, sommés de se débrouiller...*» (FSU)

« *La démarche top-down valorisant l'expertise du privé, négligeant les contraintes de l'administration et de ses experts, le niveau des décisions associant les décideurs budgétaires, les corps d'inspection...mais pas les personnels concernés, ont conduit à couper la gouvernance des personnels.* » (CGC).

1.2.3. La place accordée au privé a choqué

La forte proportion d'**agents contractuels au sein de la DGME** et **le recours à des consultants privés**, aux méthodes jugées inappropriées et qui sont soupçonnés d'avoir été guidés par leurs propres intérêts, ont été également compris comme **une manifestation de défiance à l'égard de la fonction publique**.

> « *La compétence interministérielle était parfois très déficiente (méconnaissance de l'administration non seulement dans son fonctionnement pratique, mais encore dans ses fondements juridiques… Des cabinets pléthoriques ont doublé l'administration et tranché dans le vif sans connaître les missions et les contraintes…La stricte recopie de méthodes du privé a suscité les dysfonctionnements constatés dans les entreprises qui ne savent pas gérer les cabinets d'audits ou de consultants.)* » (CGC)

> « *La méthode a été conçue sur des méthodes du secteur privé supposées performantes et il ne fallait surtout pas travailler avec les fonctionnaires. Ils se sont sentis exclus, persuadés qu'on se méfiait d'eux. Les cadres n'ont pas compris cette méfiance semblant reposer sur l'idée que l'évolution du système ne peut surtout pas s'appuyer sur les acteurs eux-mêmes.* » (CFDT)

> « *Des conflits d'intérêts au cœur de l'Etat avec tous ces marchés confiés aux cabinets de consultants, qui ont aussi des intérêts auprès de ceux à qui sont données les missions abandonnées par l'administration* » (FO)

> « *Une seule mission a disparu, l'ingénierie publique. Si elle a disparu c'est parce que ceux qui ont conçu les réformes sont des cabinets de consultants ; ils ont peut-être pensé trouver là de nouveaux marchés…* » (CFDT)

> « *Les réformes issues de la RGPP visent à stigmatiser les agents publics et à les opposer aux salariés du privé.* » (FO)

> *« Le recours intensif aux cabinets privés est à écarter. Ils n'ont aucune légitimité et ne connaissent pas les métiers.* » (UNSA)

1.2.4. La méthode RGPP est apparue révélatrice d'une volonté d'affaiblir l'Etat

Une majorité d'organisations syndicales estime que ces choix méthodologiques étaient finalement révélateurs d'un **parti-pris idéologique** conduisant à une remise en cause des fondements du service public et de la place de l'Etat dans la vie publique.

> « *Les ressorts de la RGPP ont été des affirmations idéologiques : nécessité d'une réduction du périmètre de l'Etat, avec un recentrage sur ses missions régaliennes, d'où la nécessité d'externaliser, voire de privatiser certaines missions.* » (FSU)

> « *Dès le départ, la RGPP se veut l'instrument d'une mise aux normes libérales de la Fonction publique.* » (CGT)

> « *On ne cherche qu'à diminuer la sphère publique.* » (Solidaires)

> « *Il y a une orientation idéologique consistant à donner les missions au privé, soit directement, soit après avoir démontré au terme des réformes que le service public ne réussit pas. La procédure RGPP n'a pas été vécue comme une énième réforme de l'Etat mais comme une attaque en règle des services publics.* » (FO)

« *On a compris la RGPP comme un reproche quant à l'archaïsme de l'Etat d'aujourd'hui, sans poser la question de ce qui ne fonctionne pas et mérite une réforme. Il fallait réformer pour réformer.* » (CFDT)

« *La volonté du gouvernement, c'était d'en finir avec les spécificités françaises de la conception de l'Etat, des services publics et de la Fonction publique telles qu'héritées de la Révolution française et de la Résistance.* » (FSU)

2. Des effets jugés désastreux sur les agents et sur le service public

Au-delà des critiques relatives à la manière dont la réforme a été conçue et pilotée, les organisations syndicales consultées expriment le ressentiment à l'égard d'une méthode de conduite de la réforme qui s'est avérée douloureuse pour de nombreux agents et préjudiciable à la qualité du service public. A l'appui de leur démonstration, elles rapportent de multiples témoignages de dysfonctionnements ou de dérives, qui ne se réfèrent toutefois qu'une proportion finalement limitée de mesures au regard de l'ampleur des chantiers et de mesures labellisés RGPP.

Ce sont les réformes ayant touché à l'organisation des services déconcentrés de l'Etat et, dans une moindre mesure, celles ayant concerné les opérateurs qui cristallisent le mécontentement. Ce sont en effet celles qui ont concerné le plus grand nombre d'agents et c'est aussi là que les plus importants bouleversements ont été enregistrés.

On ne sera donc pas surpris que les organisations syndicales puisent dans la réforme de l'administration territoriale une bonne partie des illustrations des travers qu'elles dénoncent. Il apparaît à cet égard important de souligner l'évocation récurrente de quelques dossiers jugés emblématiques, tel que le sort réservé à l'administration de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, ou encore la situation des services de la jeunesse, des sports et de la vie associative. S'agissant des opérateurs, la réforme de l'ONF, celle de Météo-France et la création des ARS sont parmi les plus fréquemment citées, avec également Pôle Emploi, bien que la création de cet opérateur ne s'inscrive pas dans la RGPP.

2.1. La RGPP s'est avérée douloureuse pour les agents

2.1.1. La baisse des effectifs a provoqué une dégradation des conditions de travail

Les organisations syndicales observent d'abord que de nombreuses mesures ont conduit à une dégradation des conditions de travail de certains agents, du fait que la baisse des moyens et des effectifs n'a pas été précédée d'une redéfinition des missions à assurer.

Elles indiquent à ce propos que la réduction des effectifs s'est opérée en s'adossant sur les départs en retraite, lesquels, par hypothèse, ne correspondaient pas toujours à des emplois dont la suppression était possible ou souhaitable. Par exemple, les changements intervenus dans le régime des retraites a conduit plusieurs milliers de fonctionnaires mères de famille à anticiper leur départ ; ce choix, par ailleurs respectable, n'était pas forcément conciliable avec le fonctionnement du service.

De plus, les décisions prises ne leur paraissent pas toujours obéir à des critères rationnels, ce qui, de leur point de vue, aurait pu être évité par une concertation suffisante avec les agents.

« *Les réductions d'effectifs ont été réalisées là où elles faisaient le moins mal, donc pas forcément là où c'était justifié ou possible* » (CFDT)

« *Les adaptations des agents ont été très brutales compte tenu du volume des réductions d'effectifs, sans amélioration du service. Le premier qui s'en va n'est pas remplacé, sans visibilité sur le service et sans cohérence* » (FSU)

2.1.2. Les outils d'accompagnement du changement sont jugés défaillants

Pour celles des organisations syndicales qui se sont exprimées sur ce point, les outils disponibles pour accompagner les changements ne sont pas apparus pertinents, ou en tout cas suffisants, pour compenser une dégradation des conditions de travail qui s'est parfois répercutée sur la vie personnelle des agents. C'est tout particulièrement le cas pour les agents des services déconcentrés et de certains opérateurs, à la suite de fusions et des changements d'implantation géographique de nombreux services.

« *Les outils RH sont plutôt bien conçus et ils permettent la mobilité. Par contre la boîte à outils RH de la RGPP a été l'occasion de reprendre des outils existants (fusion des corps, mobilité…) et de prétendre qu'ils allaient permettre de mettre en œuvre les réformes. Du coup, le mot « mobilité » est désormais compris comme une mobilité forcée et ces outils sont disqualifiés alors qu'ils étaient précieux. » (CFDT)*

« La mobilité a été essentiellement contrainte. Les obstacles à la mobilité choisie n'ont pas été levés (recul de la formation continue, confiscation du DIF…) et les cellules de reclassement se sont révélées peu efficaces. » (FSU)

« Il faut faire un point sur l'application de la loi Mobilité, afin de voir si les outils proposés ont été utilisés : tout cela est devenu confus et doit être revu avant d'inventer d'autres outils. » (CFTC)

« Les mesures de reversement aux personnels des gains de la RGPP ont été soit illusoires soit trop diluées pour que la RGPP soit favorablement perçue. Elles ont quelques fois abouti à compliquer la situation au sein de certains corps, comme dans l'enseignement » (CGC)

« La bourse interministérielle de la fonction publique était un outil intéressant, mais il a été mal utilisé. Les ministères y mettent des postes déjà pourvus, ou ceux dont personne ne veut. » (UNSA)

« Les fusions de corps n'ont pas eu un effet de mobilité majeure ou d'aération des carrières pour les cadres. Les fusions de corps n'ayant pas été accompagnées d'une véritable réflexion sur l'emploi des agents, elles ont conduit à la constitution de vastes ensembles sans cohérence tandis que les conservatismes perduraient. » (CGC).

2.1.3. Le pilotage par la performance a accentué le malaise

L'apparition corrélative d'outils de **mesure de la performance**, principalement centrés sur des indicateurs quantitatifs, et de **mécanismes d'évaluation** des agents sur laquelle s'adossent certains éléments de la rémunération, contribue, aux yeux de certaines fédérations de fonctionnaires, à renforcer un sentiment de mal-être.

« *Les agents de terrain savent qu'on leur fait faire des choses inadaptées, pour des raisons de rentabilité économique, et ils savent que les critiques exprimées par les usagers et les associations de défense de la forêt sont justes, cela crée une grande souffrance.* » (Solidaires, à propos de l'ONF)

« On ne sait que mesurer le volume d'activité. La manière de justifier de son travail pour le fonctionnaire est de montrer la quantité de travail effectué, sans considération sur la qualité. » (CFDT)

« (…) les méfaits de l'association des suppressions d'emplois, de la politique des objectifs et, encore plus sournois, du dialogue de gestion dans lequel on demande à l'audité de justifier de son échec tout en évacuant bien évidemment les causes en amont de cet échec. » (CGC)

« Sommés de maintenir leur activité, de répondre à la crise, aux besoins nouveaux avec des effectifs réduits, les services subissent une pression managériale accentuée, des conditions de travail dégradées – et dans certains cas l'externalisation de leurs missions, vécue comme un désaveu. » (CFDT)

« Le dialogue quotidien entre les agents et l'encadrement est empêché par l'existence de l'entretien d'évaluation tel qu'il est conçu actuellement. Les chefs de service ne sont plus à l'écoute, ils ne circulent plus dans les bureaux et ne voient plus leurs agents qu'une fois par an.» (Solidaires)

2.1.4. Les réformes ont contribué à accroître les inégalités entre agents

Les réformes conduites au titre de la RGPP n'ont pas permis, malgré les fusions et restructurations menées, singulièrement dans l'administration territoriale, de parvenir à une harmonisation et à une amélioration globale de la situation des agents. Elles ont au contraire mis en évidence des différences de statuts et de traitements qui sont aujourd'hui mal supportées. De plus, les retours catégoriels promis n'ont pas eu l'incidence escomptée sur le pouvoir d'achat.

« *Sur le plan matériel, la grille de rémunération a continué à s'effondrer avec l'effet du gel du point d'indice. Un grand nombre d'agents se trouvent de ce fait en situation de grande difficulté économique.* » (CGT)

« *Nous sommes loin du « moins de fonctionnaires, mieux payés ». La perte de pouvoir d'achat est historique pour le plus grand nombre et dépasse 15 %, c'est un an et demi de salaire en moins sur dix ans*. » (CGC).

« *Sous couvert d'uniformisation de la structure des primes, la PFR a complètement éclaté les situations. Dans certains ministères la part fixe varie d'année en année, sans changement de poste. Quant à la part résultats, elle heurte profondément, avec des écarts incompris.*» (FSU)

« *Le nouveau mode de rémunération au mérite conduit à une individualisation accrue de la rémunération. La possibilité de modulation forte de la prime au mérite conduit également à des formes de précarisation. Le coefficient du poste de travail est source d'injustice (on ne choisit pas toujours son poste) et de frein à la mobilité (pourquoi abandonner un poste bien coté ?)* » (CGT)

« La RéATE est ressentie comme à la croisée des chemins, le système étant instable en matière de pilotage et avec des services en voie de structuration dans lesquels il y a une question d'harmonisation de la gestion des personnels qui n'en est même pas aux prémices. » (CFDT)

« Des agents de même formation exerçant le même métier avec la même compétence continuent à relever de statuts différents ou de dispositifs très différents au sein d'un même statut (ex : différences indemnitaires entre les administrateurs civils). » (CGC)

« *Cette communauté de travail qui devait amener une harmonisation de la gestion des agents s'est soldée par un échec. Chaque agent d'un même grade mais issu d'un ministère différent continue d'avoir un déroulement de carrière et un régime indemnitaire différents.* » (FO).

2.1.5. L'encadrement paraît déstabilisé

Les organisations syndicales font valoir que les agents d'encadrement sont également touchés par les effets de la RGPP. N'ayant pas été associés à la réflexion, ils ont subi les réformes et n'ont pas pu jouer leur rôle dans l'accompagnement du changement. Dans le même temps, beaucoup se sont éloignés de leurs compétences métier, en particulier à la suite des regroupements ou fusions, laissant les agents de terrain sans référent technique susceptible de les conseiller quand ils rencontrent des difficultés.

« Sans cadres motivés, associés aux réformes et connaissant bien l'administration, aucune réforme ne peut réussir. C'est ce qui s'est passé : la RGPP s'est traduite par des injonctions inexpliquées (et souvent inexplicables) et « silence dans les rangs ! » (CGC)

« *Les cadres intermédiaires sont sous la pression, ils se voient fixer des objectifs qui sont contradictoires avec une gestion restée très archaïque et ne trouvent pas la solution pour concilier ces contradictions…Les rétrogradations ont été très mal supportées, la disparition des qualifications, concernant des gens souvent très motivés qui se retrouvent dans la masse également. Tout cela conduit à une accumulation de frustrations.* » (UNSA)

« Pour les cadres, cela n'a pas été facile non plus, car nombre d'entre eux ont perdu leur poste de responsabilité avec la RéATE. » (CFDT)

« La foire d'empoigne pour savoir qui devait être habilité à diriger les DDI a fait des aigris. Ceux qui ont été écartés deviennent des anonymes et les directeurs départementaux dirigent des services dont ils ignorent tout. » (Solidaires)

« *La difficulté vient du changement de hiérarchie lors des regroupements [Ndlr : référence à la RéATE]. On assiste à l'arrivée de nouveaux cadres, qui ne connaissent pas leur administration, ni sa culture, ni les compétences de ses agents. Or pour un agent, l'appartenance à un ministère donne du sens à son action.* » (FSU)

« *Il faut revoir la logique de management actuellement issue du secteur privé, avec ses objectifs de rentabilité, ce qui ne fonctionne pas pour l'administration. Aujourd'hui le manager transfère par messagerie les commandes de statistiques et les circulaires, sans les digérer et les synthétiser, c'est l'agent qui doit subir tout cela*. » (Solidaires).

2.1.6. Le déficit de formation fragilise le management

Les organisations syndicales soulignent qu'il existe au sein de la fonction publique, notamment dans les écoles chargées de la formation initiale des agents, **un déficit dans la formation à la gestion des ressources humaines et au management.**

> *« Le dialogue social doit faire partie d'un cursus obligatoire dans la formation des cadres.* » (Solidaires)
>
> *« Nous avons demandé qu'il y ait une formation dans les écoles de la fonction publique sur le dialogue social ; elle ne s'est pas faite convenablement. »* (UNSA)
>
> *« Il y a un vrai déficit de formation dans la fonction publique de l'Etat, notamment dans la formation spécialisée : gestion, administration, ressources humaines. »* (CFDT)
>
> « *Cela pose la question de la formation des cadres supérieurs, on leur demande d'être des animateurs d'équipe, mais nous n'en avons pas besoin s'ils ne connaissent pas la profession derrière. On voit des cadres qui surveillent des indicateurs, c'est tout.*» (Solidaires).

2.1.7. La gestion des ressources humaines est considérée comme déficiente

Les organisations syndicales estiment que la RGPP a révélé l'absence d'une gestion des ressources humaines structurée au sein de la fonction publique d'Etat. Chaque ministère mène sa propre politique et les plateformes régionales RH, première esquisse d'une gestion interministérielle déconcentrée, n'ont pas eu l'effet fédérateur escompté.

> « *L'absence de corps d'inspection spécialisé dans les ressources humaines et la mauvaise association des corps de hauts-fonctionnaires d'encadrement conduit à une approche dyslexique de la gestion publique, incapable d'en saisir la réalité notamment humaine*.» (CGC)
>
> « *Il faut réfléchir ensemble, quelle gestion de la RH, qui pilote l'avion ?* » (CGT)
>
> *« Est-ce que nous avons des services RH suffisants pour utiliser les outils dont nous disposons déjà ? Il faut sensibiliser les ministères à l'utilisation de ces outils et à leur mise en œuvre par des services RH pertinents et performants. » (CFDT)*
>
> *« Seule une vraie direction RH permettra de parvenir à la mobilité. Or la DGAFP n'a ni la culture, ni l'envie d'être une direction RH de groupe. Il manque un échelon interministériel en matière de RH, chaque ministère a sa vision, sa logique, alors que les textes existent.»* (UNSA)
>
> *« La DGAFP, on ne l'a pas vue pendant la RGPP. Elle est restée dans son cœur de métier d'origine, le statut. Tout ce qui était management de gestion n'a pas été abordé. » (CGC)*
>
> *« Les PFRH, c'était une bonne idée, les gens qui y ont été nommés sont très motivés et ils ont une forte vision interministérielle. Ils ont été très déçus par le manque de moyens qui leur ont été donnés et par les barrières posées par les ministères.»* (UNSA)

« Les PFRH, ce sont 5 personnes par région, qui ont repris des compétences qui étaient déjà dans le giron du préfet de région (action sociale, formation). Ce ne sont pas des services RH. Elles n'ont pas été sollicitées fortement pour accompagner les agents qui voulaient changer de métier. » (CFDT)

« Les plateformes RH régionales sont peu opérationnelles : on ne peut pas faire de la GRH par e-mails… » (FSU).

2.1.8. La RGPP a généré un mal-être profond parmi les agents

La montée des risques psychosociaux, dont les organisations syndicales disent percevoir au quotidien la réalité, leur apparaît la conséquence directe des travers qui viennent d'être rapportés.

« *Au niveau des permanences syndicales, on en arrive à recevoir des gens qui disent envisager le suicide. C'est lourd à porter pour nous, mais très révélateur de ce qui s'est passé !* » (Solidaires)

« *Les syndicats sont de plus en plus sollicités pour soutenir psychologiquement des agents en situation de détresse. Il y a un sentiment d'abandon, une absence d'écoute qui rejaillit à l'occasion des permanences syndicales. L'ambiance générale de la RGPP a été très anxiogène et l'autosatisfaction sur la RGPP très mal supportée.*» (UNSA)

« *Les drames humains n'ont cessé d'augmenter dans tous les services publics : arrêts maladies / stress / dépressions / prise de psychotropes, notamment chez les agents soumis à la « culpabilité du chiffre »/ accidents de travail en augmentation / suicides sur les lieux de travail, en laissant des écrits accusant clairement les réformes et la RGPP.* » (FO)

Ce mal-être est perceptible en particulier chez les agents d'encadrement, qui seraient parmi les plus touchés. Du point de vue des syndicats, c'est aussi la conséquence du recul que les cadres perçoivent dans la qualité des services rendus à leurs concitoyens et face auquel ils se sentent impuissants.

2.2. La qualité du service public semble avoir régressé

2.2.1. La conduite de l'action publique a perdu en lisibilité

Les organisations syndicales font en premier lieu état d'une perte de lisibilité de l'action de l'Etat, pour les agents comme pour les usagers. Ces derniers sont confrontés à une administration territoriale de l'Etat qui a perdu en cohérence et en proximité.

« *La lisibilité à court terme de l'Etat n'a pas été améliorée et certains choix administratifs paraissent peu lisibles aux usagers.* » (CGC)

« *Les personnels relèvent des ministères et les missions des préfets : ce schéma ne marche pas… Il faut remettre des identifiants ministériels dans les structures qui les ont perdus, il faut redonner la main aux ministères jusqu'à l'échelon départemental, car les agents des services déconcentrés aujourd'hui ne savent plus pour qui ils travaillent et ces services ont perdu en lisibilité aussi pour les élus.*» (CGT)

« *Un sentiment de fort recul du service public sur les territoires, et souvent la difficulté de l'usager pour trouver le bon interlocuteur (ou à le reconnaître derrière la nouvelle appellation). »* (CFDT)

« *La rationalisation de l'intervention de l'Etat sur les territoires constituait un outil intéressant, mais faite sans réflexion préalable, les résultats n'ont pas été à la hauteur des enjeux et la cohérence de l'action de l'Etat n'est plus compréhensible*. » (CGC)

« *Il faut garder un service public qui ait du sens et écouter les citoyens, mais pas à travers des sondages bidons qui plaisent à la DGME.* »(CGT)

2.2.2. Des missions sont exécutées en mode dégradé

Selon les organisations syndicales, la RGPP a profondément transformé la relation entre les administrations centrales et les services déconcentrés, sans avoir pris en compte l'objectif de qualité du service.

« *De manière schématique, sur le fond de la réforme, par le double truchement de la LOLF d'une part, mais également des pratiques de contractualisation avec les services territoriaux de l'Etat, c'est à un changement de nature dans la responsabilité de la mise en œuvre des politiques publiques auquel on a assisté : l'Etat commande, les services doivent se débrouiller pour la mise en œuvre.* »(FSU)

« *La RéATE a multiplié l'impact négatif de la RGPP. Au-delà de toutes les contraintes déjà évoquées sur les services et les agents, elle a amplifié celles-ci en coupant le lien historique entre les agents et leur ministère de tutelle. Le rôle et la place du Préfet, la nomination des directeurs de DDI par le Premier ministre, ont contribué à accentuer cette perte de sens*. » (FO)

« L'objectif RéATE, c'était de limiter le nombre de DR, c'était acceptable si l'organisation proposée avait du sens, à savoir la déconcentration des services pour être au plus près des usagers. »(CFDT)

Les organisations syndicales constatent, en conséquence de ce manque de référence au service rendu, **une baisse de qualité dans l'exécution des missions**. Elles en identifient l'origine dans les réductions d'effectifs, la perte de qualification « métier », l'éloignement de l'usager, ou encore la promotion d'outils de pilotage de la performance inappropriés.

- **La réduction des effectifs**

« Comme il n'y a pas eu de révision du champ de l'action administrative, c'est finalement aux agents qu'il appartient de choisir, vu les réductions de moyens, les missions qui sont prioritaires ou secondaires. » (CFDT)

« *Les suppressions d'effectifs constituent une cause majeure de la destruction des missions publiques.* » (FO)

« L'absence de réflexion sur les missions est démontrée par la question des DIRECCTE et des DDI. Il s'agissait de créer un guichet unique au profit des entreprises, mais on y a mis la répression des fraudes et l'inspection du travail, qui ne sont pas destinés à aider les entreprises. Il s'agit donc d'une mise en commun de missions contradictoires, avec une mutualisation des fonctions supports qui fonctionne mal, des problèmes

d'harmonisation…La conséquence est une chute libre dans la qualité des prestations ; ainsi pour les fraudes, on enregistre une baisse des contrôles de 11 % entre 2007 et 2011, une incapacité des préfets à piloter les actions des agents, eux-mêmes persuadés qu'on veut supprimer leur rôle en raison de leur présumée capacité de nuisance. » (CFDT)

« Ces services [Ndlr les services CCRF] ne participent plus à l'ouverture des plis lors des appels d'offres dans les marchés publics (même si le montant de ces derniers a pourtant été nettement majoré) ni aux contrôles pour répression de fraudes (d'où le développement du marché illégal tant pour les produits vendus que pour le travail non déclaré). Et pour « boucler la boucle », comme le contrôle de légalité n'est plus d'actualité, ce sont des marchés de plus en plus illégaux qui sont attribués.» (FA-FPT)

- **Les mutualisations et la distension du lien avec les directions centrales « métier »**

« *La mutualisation des missions au titre de la RéATE a pour effet une perte de compétence métier* » (FSU)

« *Le guichet unique c'est un leurre car il y a une perte d'expertise des conseillers qui accueillent l'usager* » (FSU à propos de Pôle Emploi)

« La mise en place des DDI sous l'autorité du ministère de l'intérieur a rompu le lien entre le niveau départemental et national, le niveau régional n'étant pas en capacité de répondre. Les mutualisations peuvent avoir du sens, mais pas dans ce cas. » (FSU)

« *Cette perte de compétence est aussi perceptible dans des corps techniques, du fait d'une politique de fusion des corps menée sans analyse fine des compétences nécessaires à l'Etat* » (CGC)

« *La création des services d'information et de communication en local (SIDSIC) a déshabillé les services (DDI, préfectures). Il y a une perte de proximité et une perte de compétence, sans compter la complexité liée à la facturation interne.* » (FSU)

« *Au niveau départemental la mission de protection des consommateurs s'opère avec beaucoup moins d'effectifs du fait du transfert des autres missions CCR [Ndlr qualité des produits et concurrence] au niveau régional. Mais surtout il n'y a plus de véritable lien fonctionnel entre la structure en région et celle en département.* » (Solidaires)

« *Les DREALE et les DRAAF se sont mises en place et il y a eu transfert des agents du niveau départemental au niveau régional, ce qui a posé des problèmes pour réaliser les missions. Celles-ci ont alors été remontées au niveau régional, ce qui a éloigné le service public de l'usager. Aujourd'hui on constate des lourdeurs et des lenteurs*. » (FSU)

- **Des outils de pilotage qui méconnaissent certaines valeurs du service public**

« *Le pilotage par la « performance » devient brutal dès lors que le dogme du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite devait s'appliquer quelles qu'en étaient les conséquences* » (FSU)

« *La méthode de management par l'analyse des risques est à abandonner. C'est un bon outil pour les entreprises, mais nous n'avons aucune raison d'avoir une logique d'entreprise, nous ne sommes pas là pour faire du profit. Cette dérive de management*

conduit à l'absurde. Ainsi, on en arrive à ne plus faire de contrôles fiscaux lorsque le profit attendu, c'est-à-dire l'argent à récupérer, n'est pas à la hauteur des moyens à mobiliser. De ce fait, il n'y a plus d'égalité entre les citoyens et une perte de la notion de service public. » (Solidaires)

2.2.3. Le principe d'égalité devant le service public a été perdu de vue

Les organisations syndicales mettent en évidence que les nouveaux modes d'organisation et de gestion des services ont pour conséquence **une rupture d'égalité,** entre usagers et entre territoires.

« *La RGPP se traduit par un recul de l'accueil de proximité. Elle a également induit des inégalités géographiques de traitement entre les usagers (exemple de la délivrance des cartes grises par les vendeurs professionnels, à des coûts très variables*). » (FSU)

« *Il n'y a plus de lien hiérarchique entre l'administration centrale et les services déconcentrés du niveau départemental. Avec cette césure, il n'y a plus d'universalité du territoire et d'égalité des usagers. Si le directeur de la DDI a d'autres priorités, il ne se sent pas obligé de suivre les préconisations de l'administration centrale. Il va réagir en fonction de sa culture professionnelle.* » (Solidaires)

Elles regrettent que la RGPP ait **manqué de vision sur les territoires** dans son volet relatif services déconcentrés de l'Etat.

« *Le débat sur la présence territoriale de l'Etat n'a jamais eu lieu.* » (FO)

« En renonçant à associer de façon sérieuse les collectivités locales à cette démarche, l'Etat s'est sans doute privé d'un puissant moyen de légitimer la RéATE. » (CGC)

« *Il y a eu une série de restructurations imposées aux territoires. Par exemple, une base de défense qui disparaît entraîne des conséquences dramatiques en matière d'emplois induits, d'activités scolaires, culturelles, etc.… On a manqué l'occasion d'une réflexion conjointe avec les collectivités locales, les partenaires sociaux, les habitants. Chacun s'est débrouillé comme il pouvait, et l'Etat n'a pas rempli son rôle d'aménageur du territoire*» (CFDT).

« Il faut une politique d'aménagement du territoire : il n'y a que les services publics de l'Etat qui peuvent assurer le lien ; il faut donner un coup d'arrêt à cette hémorragie. » (CGT)

« *Il faut mesurer les externalités négatives des fermetures de structures publiques sur l'économie des territoires* » (FO)

2.2.4. La simplification et la dématérialisation des procédures suscitent des réserves

Les efforts consentis pour la simplification des formalités et la dématérialisation des procédures administratives, en ce qu'elles contribuent à une meilleure prise en compte des besoins des usagers, recueillent l'adhésion de principe des organisations syndicales. Celles-ci mettent cependant en garde sur les **risques** que comportent ces évolutions, tant pour les usagers que pour l'administration.

« *Toute la partie réforme des procédures et simplification des formalités de la RGPP ne suscite pas de critiques.* » (CFTC)

« *L'e-administration ne concerne que les usagers ayant accès à l'internet, ce qui exclut les plus défavorisés. Il est essentiel de ne pas laisser des populations marginalisées.* » (CGC)

« *La simplification des procédures est un objectif à rechercher dès lors que l'on garde en mémoire le fait que le service doit être accessible à tous, y compris ceux qui ont besoin d'un interlocuteur humain.* » (CFDT)

« La e-administration soulève des questions. Certes elle rend le service public plus accessible pour beaucoup. Mais qu'en est-il des personnes en situation précaire ? Le développement de cette nouvelle forme d'administration entraîne une perte de la relation entre les usagers et les fonctionnaires, et une perte d'intérêt pour un travail déshumanisé. » (FSU)

« *On ne peut qu'être favorable à la e-administration, à condition d'avoir les outils adéquats. Avec la réduction drastique des moyens de maintenance informatique et la dégradation des équipements, les agents de l'Etat se retrouvent moins bien équipés que les usagers, qui sont habitués à avoir des services en ligne performants. Par ailleurs la fraude a augmenté avec les démarches en ligne (ex passeports, cartes grises…) ; il faut avoir les outils de contrôle nécessaires et les effectifs pour les mener.* » (CGC).

3. Une autre conception de la réforme de l'Etat est attendue

3.1. Les organisations syndicales appellent à une pause dans les réformes

Invitées à formuler leurs suggestions pour l'avenir, les organisations syndicales insistent d'abord sur la nécessité de prendre le temps d'une réflexion sur la situation issue de la RGPP avant d'aborder une nouvelle étape dans la réforme de l'Etat.

3.1.1. Elles réclament avant tout un bilan

Du point de vue des syndicats, l'annonce de la fin de la RGPP par le Premier ministre à l'occasion de la conférence sociale a été diversement comprise. Elle doit maintenant se traduire par une prise de position claire sur **le sort des mesures en cours** et par l'élaboration d'un **bilan**.

« *Arrêter la RGPP c'est tout d'abord stopper toutes les mesures non encore mises en œuvre du quinquennat précédent. Il faut ensuite un vrai bilan de l'action menée par les services publics, à la fois ministère par ministère, et par une vision globale ensuite au niveau interministériel* » (FO)

« Il existe aujourd'hui un problème de communication : le Gouvernement annonce que la RGPP est terminée sans dire ce qui va la remplacer. Les administrations continuent de mettre en œuvre les mesures et on arrive à la limite de la casse dans certains secteurs » (FSU)

«Qu'est ce qui peut être arrêté dans la RGPP ? C'est aussi vague que la RGPP elle-même ! Quand on a dit que la RGPP était terminée, les agents ont cru que cela allait vraiment

s'arrêter, or ce n'est pas le cas. Le dispositif de pilotage a certes disparu, mais les mandats en cours continuent, et la règle du 1 sur 2 aussi » (CFDT)

« Il n'est pas question pour nous de tout arrêter, ni même de revenir en arrière, mais il faut faire une pause compte tenu des souffrances constatées » (Solidaires)

« Nous souhaitons un état des lieux contradictoire de la RGPP. Non pas structure par structure, mais par grandes thématiques transversales relatives à la fonction publique et aux grandes politiques » (CGT).

3.1.2. Les erreurs commises doivent être réparées

Aucune organisation syndicale n'envisage une remise à plat de toutes les mesures RGPP. S'agissant des réformes de structures, elles admettent également qu'un retour en arrière brutal apparaît compliqué. Cependant, elles estiment que **certaines mesures manifestement erronées doivent absolument être révisées**.

« Dans un premier temps, il faut stabiliser les réformes engagées, s'arrêter et prendre le temps d'un bilan contradictoire, qui doit peut-être conduire à faire marche arrière sur certains points, mais en prenant le temps d'y réfléchir. » (UNSA)

« *Ce qui a été fait, on peut le défaire lorsque cela a conduit à des aberrations. Sport, Jeunesse et Education populaire n'ont rien à faire dans les ministères sociaux et les DDI.* » (FSU)

« *Il faut un moratoire, permettant à l'administration et aux agents de reprendre leur souffle, de réviser les mesures non terminées qui posent question et de geler les suppressions d'emplois.* » (CGT)

« *Quand des erreurs sont commises, il faut accepter de faire marche arrière, même si cela conduit à des effets budgétaires.* » (Solidaires).

3.1.3. Il faut réaffirmer la confiance de l'Etat dans ses agents

Les organisations syndicales font valoir une grande démotivation des agents. Elles rapportent une perte de repère et un découragement, du fait que leurs difficultés et les efforts qu'ils ont consentis n'ont pas été reconnus, même dans le cadre de la communication publique sur la RGPP. La remobilisation de la fonction publique passe, de leur point de vue, par **une nouvelle politique de communication** qui restaure une ligne directrice conforme aux valeurs portées par le service public, mais qui mette également en avant le rôle social des fonctionnaires et la reconnaissance de leur dévouement au bien commun, au lieu de les présenter comme la source de tous les maux de l'Etat.

« *Il paraît indispensable, en termes de communication, d'arrêter de faire passer les fonctionnaires pour d'inutiles budgétivores chroniques, ne rendant aucun service à la Nation. »* (CGC)

« *Le gouvernement doit aller sur le terrain écouter les agents. Et leur dire qu'ils sont aimés et qu'ils ont une utilité sociale.* » (UNSA)

« *L'administration est moderne et efficace, elle peut encore évoluer.* » (Solidaires)

« *Si le service public fonctionne encore aujourd'hui, le mérite en revient aux fonctionnaires et aux agents publics qui n'hésitent pas à continuer de s'investir selon leur engagement moral et professionnels pour ses valeurs…*» (FO)

« On sait le poids des dépenses de personnel dans le budget de l'Etat, mais affirmer que sans fonctionnaires on aura un Etat prospère est une erreur.» (CFDT).

3.1.4. Toute approche strictement budgétaire doit désormais être bannie

Même si les contraintes budgétaires se font plus pressantes, ce qu'elles reconnaissent, les organisations syndicales **mettent en garde sur la poursuite d'une logique qui ferait encore prévaloir l'objectif budgétaire comme moteur** dans le processus de réforme de l'Etat. Pour elles, un discours sur la modernisation de l'Etat qui resterait fondé sur la réduction des effectifs et des moyens et qui conduirait à négliger les difficultés rencontrées par les agents serait intolérable.

Elles estiment qu'il est indispensable de prendre la mesure des sacrifices consentis par la fonction publique au cours de la RGPP et d'y remédier avant d'enclencher une nouvelle dynamique de la réforme.

« *Il ne faut pas mettre la question budgétaire en préalable mais associer aux réflexions qu'on mène la question du coût. C'est une culture à acquérir et à intégrer dans les instances de concertation : la recherche de l'efficience passe par une réflexion sur les coûts.* » (CFDT)

« *Si nous n'obtenons pas une bouffée d'oxygène en termes d'emplois et de rémunération, nous ne pourrons pas mettre un terme à la dégradation du service public accélérée depuis des années. Il ne faut pas attendre trop longtemps pour revoir le pouvoir d'achat des fonctionnaires. La situation des agents de catégorie C n'est pas bonne et l'approche par l'évolution des masses budgétaires ne restitue pas cette situation.* » (Solidaires)

« *Les agents veulent du concret sur le pouvoir d'achat des fonctionnaires.* » (FO)

« *On ne pourra pas utiliser longtemps le gel des rémunérations comme une variable d'ajustement.* » (CFDT)

« Les contraintes budgétaires doivent être appréhendées dans une perspective pluriannuelle qui permette de concilier la réforme et les contraintes des finances publiques. » (CGT)

« *Le temps budgétaire et le temps des réformes efficientes n'est pas le même. La concertation, la réflexion, le dialogue sur les politiques publiques ne doivent pas être abandonnés pour autant, sinon il ne subsistera au bout du compte ni efficience accrue, ni économies réalisées, car on bloquera alors le système dans sa capacité de réflexion et de modernisation.* » (CFDT)

« *Le pilotage ne doit pas être conduit par l'entrée budgétaire, ni pour la satisfaction de quelques indicateurs, mais ce sont bien les missions de la fonction publique qui doivent servir de base.* » (FSU)

« *L'impression que les mécanismes de modernisation sont pervertis par des objectifs cachés de réduction des coûts et du nombre d'agents nuit gravement à l'implication des agents dans le processus de réforme. Il y a des choix à réaliser entre modernisation et économies.* » (CGC)

3.2. La réforme de l'Etat ne doit plus se faire sans les agents

3.2.1. Les organisations syndicales veulent être associées au débat

Si, comme cela est rappelé plus haut, des nuances importantes subsistent quant à l'étendue de la réflexion à mener en matière de politiques publiques, toutes les organisations syndicales conviennent que **la réforme de l'Etat n'aura de sens que si elle est précédée par un débat de nature politique auquel elles entendent être associées**. Ce débat, parce qu'il portera nécessairement, entre autres, sur la place de l'Etat dans l'action publique, a vocation à leurs yeux à nourrir la réflexion sur la décentralisation.

« *La finalité de la Fonction publique est de mettre en œuvre le service public attendu par nos concitoyens. Le champ du service public comme les conditions de sa mise en œuvre doivent faire l'objet d'un débat public. La représentation nationale doit retrouver en la matière un rôle central*. » (CGT)

« *Il faut un débat démocratique, avec les usagers, sur ce que doivent faire l'Etat et les autres administrations.* » (CGC)

« *Réformer, pour quoi faire ? Une réforme de l'Etat ne peut s'entendre que dans l'objectif de rendre de meilleurs services (publics) aux populations, d'assurer partout et pour tous les mêmes droits et de garantir leur accès réel à tous et en tout point du territoire. Les services publics sont aussi un vecteur d'une répartition des richesses plaçant au cœur les droit de tous, de manière égale, avec le souci permanent de l'intérêt général.* » (FSU)

« *L'action publique est un sujet d'intérêt général au cœur de notre pacte social. La méthode à retenir pour moderniser doit en tenir compte. L'action publique doit être réorientée pour mieux répondre aux besoins des citoyens et des territoires en mutation, en tenant compte du contexte européen et de ce que l'Union attend de ses Etats membres en matière de modalités d'intervention publique*. » (CFDT)

« *Il y a plusieurs niveaux de réflexion, avec d'abord celle sur les missions de la puissance publique, collectivités locales comprises, puis les missions des agents qu'il faut adapter aux choix retenus quant à la place de l'Etat dans la société*. » (UNSA)

« *Le débat sur la territorialité de l'Etat est nécessaire pour préparer l'acte 3 de la décentralisation. Il faut éviter un acte 3 de la décentralisation par tâtonnements.* » (FO)

« *Il y a un rôle complémentaire de l'Etat et des collectivités territoriales. La répartition des compétences doit être conçue à partir du principe selon lequel la compétence doit être exercée au niveau le plus pertinent en termes de décisions, de conditions d'exercice et d'association des différents acteurs concernés.* » (CGT)

Pour les organisations syndicales, la réforme de l'Etat ne concerne pas seulement les agents. **Les élus et les usagers du service public doivent être mis en mesure de s'exprimer** sur l'évolution du service public et sur les politiques publiques, même si la transparence et la concertation ont pour corolaires une politique de communication plus soutenue et l'allongement des délais nécessaires aux prises de décision.

> « *L'association des usagers et des élus suppose aussi d'accepter une certaine forme de conflit. Surtout, il faut arrêter les déclarations mensongères, les politiques d'affichage, et établir une vraie politique d'information des élus et des usagers, qui en ont assez que l'on se moque d'eux.* » (CGC)

> « *Si l'on veut se concerter avec les usagers, il ne faut pas brouiller les messages : consulter les usagers dans des enceintes distinctes de celles consacrées au dialogue social, car ils relèvent d'une autre logique, et éviter une fausse concertation-débat.* » (CFTC)

> « *Il faut développer les échanges avec les usagers en donnant un sens précis et une perspective à ces échanges. Les usagers doivent être associés à tous les niveaux aux questions touchant au service public, à la fois pour exprimer les besoins, mais également pour donner leur avis sur l'organisation et l'évaluation de son activité. Des instances permettant leur expression existent déjà dans certaines administrations, parfois à la suite d'élections (Ex Education nationale). Nous proposons la mise en place d'instances ayant une compétence sur l'ensemble des questions touchant au service public en associant usagers, représentants des salariés, élus et représentants de l'Etat.* » (CGT)

> *« Une réforme ne peut pas se faire sans un contrôle démocratique, ce qui renvoie au rôle du Parlement. Se pose la question d'un organisme indépendant qui associerait les usagers et les personnels pour définir des indicateurs et des critères pertinents par rapport à la mission et aux attentes du public. »* (FSU).

3.2.2. Un état des lieux sur les opérateurs publics leur paraît nécessaire

La place réservée aux opérateurs dans l'organisation administrative de l'Etat est une source de préoccupations pour les organisations syndicales. Elles s'interrogent en premier lieu sur la pertinence d'un transfert par des administrations centrales d'une partie de leurs missions à des opérateurs et sur la motivation qui les anime.

> « *L'orientation pro-agence de la RGPP a conduit au total à une croissance des coûts et à une perte d'expertise de l'administration.* » (CGC)

> « *Il existe une contradiction entre le discours d'autonomie des opérateurs et le manque de moyens qui leur sont attribués pour exercer leurs compétences. Il faudrait également revoir les modalités d'exercice de la tutelle sur les opérateurs.* » (FSU)

> « *Concernant les opérateurs un débat de fond doit avoir lieu. Certains ministères ayant la volonté d'éviter les fourches de la RGPP ont transformé des services de l'administration en opérateurs (SCN, EPA, etc.). »* (FO)

> *« Le terme « opérateur » est contestable, car il pourrait laisser penser qu'ils ne sont que des exécutants. Si l'existence d'établissements publics peut trouver sa justification pour l'exercice de certaines missions, nous dénonçons leur multiplication.* » (CGT)

« *La création d'agences (par ex. ARS) reste incompréhensible pour les usagers et les agents. Elles conduisent de manière « autonome » des missions fondamentales de l'Etat avec les moyens financiers de l'Etat.* » (FSU)

« Les ARS ? Un Etat dans l'Etat... C'est le choix de s'affranchir des règles qui conduit à des créations d'établissements publics. Pourquoi faut-il, pour être efficace, sortir des règles ? » (UNSA)

« *Chaque ARS est une mini-République.* » (CGT)

« *Les opérateurs semblent avoir – plus ou moins – échappé aux effets de la RGPP. Inversement, les administrations soumises à la RGPP ont été affaiblies dans leur rôle de tutelle de leurs opérateurs. La volonté de se préserver a conduit à renforcer les opérateurs en moyens, au détriment des administrations centrales. Le regroupement des opérateurs de l'Etat a souvent tenu du cliché de gestion publique (si les missions n'ont pas changé, les gains sont souvent restés très modestes) ou de la construction de structures dont le contrôle devient complexe mais qui servent de débouché aux cadres dirigeants* » (CGC)

Mais ce sont essentiellement les effets de cette politique sur la gestion de la fonction publique et sur la situation des agents qui inquiètent.

« Un état des lieux est nécessaire d'autant que de nombreux opérateurs effectuent des missions de service public pérennes sans pour autant respecter le statut général qui précise que, dans ce cadre, un fonctionnaire titulaire doit occuper le poste, et non un agent contractuel. » (FO)

« *Les opérateurs cassent les repères collectifs. C'est dans ces établissements que l'on retrouve le plus de personnels précaires, ainsi que des statuts sui generis (Ex VNF). C'est un frein à la mobilité (ex : personnel des universités autonomes).* (FSU)

« *Des employeurs publics contreviennent aux accords de la Fonction publique. La situation des non-titulaires présente des divergences notables sur mes mêmes missions et qualifications à quelques centaines de mètres de distance*. » (CGT)

« *Plutôt que des opérateurs et établissements publics en tous genres, il faut faire en sorte que les directions des ministères soient organisées de manière plus souples de manière à ce qu'elles aient la même liberté d'action que les opérateurs. Ceux-ci deviennent des structures qui dérogent complètement aux règles de la fonction publique*. » (UNSA).

3.2.3. Elles attendent la restauration du dialogue social

Les organisations syndicales considèrent que la réforme de l'Etat passe nécessairement par un dialogue avec ceux qui seront chargés de la mettre en œuvre. L'association des instances confédérales au débat sociétal qu'elles réclament ne peut constituer à cet égard qu'une première étape. Elles souhaitent que la concertation avec les agents soit organisée à tous les niveaux de la fonction publique, et rappellent qu'elles ont naturellement vocation à porter la parole des fonctionnaires. **Les structures existantes leur apparaissent adaptées** à un dialogue social constructif qu'elles souhaitent fondé sur une relation de confiance entre l'Etat et ses agents.

Elles n'écartent pas pour autant d'autres modes de concertation, notamment au niveau local, qui permettraient de recueillir les avis des agents et d'enrichir ainsi la réflexion sur les missions et les processus.

« Il faut remettre de la sincérité dans le dialogue social. » (FO)

« Le dialogue social doit trouver toute sa place dans le processus de changement, y compris dans la mise en œuvre de négociations et dans la signature d'accords formels engageant les partenaires sociaux (modalités et accompagnement du changement) tels qu'ils sont prévus par la loi de juillet 2010. » (CFDT)

« Il faut remettre le personnel au cœur des réformes, il sait ce qu'il manque, ce que disent les usagers et ce qui peut être fait. » (UNSA)

« Il y a des lieux de débat, et d'abord les instances consultatives, notamment les CT ou autres conseils spécifiques. Il faut aussi revaloriser le rôle des CAP. Ce sont des lieux où l'on peut faire passer des décisions difficiles pour autant qu'elles ne soient pas arbitraires. » (FSU)

« Les organisations syndicales doivent pouvoir être informées et donner leur avis sur les réformes administratives. C'est précisément le rôle des comités techniques. » (CGT)

« *Le dialogue social reste le moyen d'expression naturel du personnel. Nous sommes les représentants naturels des fonctionnaires. Il faut renforcer les instances paritaires, en admettant que la décision prise peut aussi, parfois, être celle portée par les syndicats.* » (Solidaires)

« *Les organisations syndicales se sont senties plus que bousculées. Il faut, pour éviter ce problème à l'avenir, impérativement revenir au dialogue social avec un examen des missions. Il ne s'agit pas de revendiquer une cogestion des réformes. L'Etat doit trancher, c'est son rôle, mais les syndicats peuvent contribuer à des amodiations utiles, même lorsqu'ils se déclarent hostiles sur le fond de la décision.* » (CFTC)

« *Il convient, à partir d'orientations stratégiques claires, de déterminer des axes de réflexion et des propositions sur lesquels les organisations syndicales et les personnels seront amenés à discuter et à se prononcer. Les instances représentatives (CT, CAP, CHSCT) doivent être associées dès le début, en présentant la cohérence du dispositif.* » (CGC).

3.2.4. Elles appellent à une politique rénovée des ressources humaines

Au-delà des critiques portées sur le manque de dialogue social et des constats qu'elles opèrent sur le déficit de la politique d'accompagnement du changement observé à l'occasion de la RGPP, les organisations syndicales portent un **jugement sévère sur la gestion des ressources humaines dans l'administration**. Pour elles, la période de la RGPP a mis en évidence des carences structurelles qu'une prochaine étape de modernisation de l'Etat devra prendre en considération.

Il ne revenait pas à la mission de recueillir les propositions sur le contenu de la politique des ressources humaines que les syndicats appellent de leurs vœux. Lorsque les représentants des organisations syndicales ont exprimé spontanément certaines de leurs convictions, la mission a pu observer des nuances, voire des divergences de fond sur certains points. Des sujets tels que la politique indemnitaire, la fusion des corps, la mobilité ou le maintien des trois actuelles catégories de fonctionnaires font débat.

Mais si les opinions peuvent diverger sur le fond, les préoccupations et les attentes se rejoignent quant aux principes qui doivent présider à la gestion des ressources humaines. Sur ce point, on observe des lignes de convergence, dont les plus significatives portent sur la nécessité **d'une approche commune aux trois branches de la fonction publique**, **d'une gestion interministérielle des ressources humaines et d'un investissement significatif dans la formation,** initiale et continue. Cette dernière revendication n'est pas seulement inspirée par le souci de favoriser la mobilité et la promotion sociale. Elle participe également d'une préoccupation relative à la place de l'Etat dans l'action publique en ce sens que l'exercice des missions normatives et de contrôle suppose que l'administration conserve dans ses rangs un niveau d'expertise suffisant.

> *« La mobilité au sein des trois versants de la fonction publique doit être un droit pour les agents. Cela suppose des outils nouveaux, avec la création de nouveaux lieux de concertation avec les organisations syndicales. Des moyens de formation sont également à développer pour faciliter les parcours professionnels. » (CGT)*
>
> *« L'Etat a beaucoup donné, notamment sur les effectifs. Il faut réfléchir sur l'ensemble des trois fonctions publiques, on ne peut pas rester sur le terrain étroit de la fonction publique d'Etat »* (CFTC)
>
> « *La mobilité, on le constate au quotidien, s'organise de plus en plus pour les agents de l'Etat vers la Fonction publique territoriale, alors que l'inverse est extrêmement rare. Cette situation n'est pas neutre, puisqu'elle a des effets pervers sur la carrière des agents territoriaux. »* (FA-FTP).
>
> « *La DGAFP n'a rien d'une DRH groupe…il faut remettre un lien général. Il n'y a que des PME qui se constituent à droite et à gauche.* » (CGT)
>
> *« La DGAFP ne pourra jouer correctement son rôle de conception que si elle participe à la gestion de la fonction publique. A elle de définir la politique globale et les règles applicables, à définir les niveaux de recrutement, à mutualiser les concours, à organiser la formation. Ensuite la gestion reviendrait aux ministères (UNSA)*
>
> *« Au niveau interministériel, il convient de penser à une politique permettant la mobilité des personnes entre ministères et entre fonctions publiques, en s'appuyant sur les métiers qu'exercent les agents, les filières dans lesquelles ils pourraient servir, sans que le passage d'un département ministériel à un autre soit pénalisant. Il faut pour cela trouver un équilibre entre le pouvoir donné à la DGAFP, dont le rôle doit être accru, et les ministères. »* (CGC)

ANNEXE 8

SYNTHESE DES REPONSES DES PREFETS DE REGION AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

SOMMAIRE

1. BILAN SUR LE FOND ET LES REFORMES MISES EN ŒUVRE 2

1.1. Quelle appréciation portez-vous sur les résultats des chantiers RGPP hors réformes de réseaux ? 2

1.1.1. De nombreuses mesures, notamment relatives aux politiques transversales, sont jugées comme des réussites 2

1.1.2. Les critiques se concentrent sur quelques thèmes avec une quasi-unanimité et la même sévérité 3

1.1.3. Les réallocations d'effectifs entre missions et structures apparaissent très limitées 5

1.1.4. Un début de renforcement des liens avec les opérateurs qui reste à confirmer 5

1.2. Quelle appréciation portez-vous sur les réformes de réseau ? 6

1.2.1. RéATE (DDI et DR correspondantes) 6

1.2.2. Justice 8

1.2.3. Direction générale des finances publiques (DGFiP) 8

1.2.4. Police gendarmerie 9

1.2.5. Agences régionales de santé (ARS) 9

1.2.6. Autres 10

1.3. Quelle appréciation portez-vous sur la réforme de la politique immobilière ? 10

1.3.1. Une politique immobilière largement saluée et dont la mise en œuvre a conditionné la RéATE 10

1.3.2. Une politique dont le pilotage apparaît parfois trop technocratique et complexe 12

1.3.3. Les moyens humains et financiers nécessaires à une véritable politique immobilière au plan déconcentré ont été sous-évalués 13

1.3.4. Une simplification et une rationalisation des modalités de pilotage sont attendues 14

1.4. Comment jugez-vous l'articulation entre la RGPP et les autres grands chantiers interministériels parallèles type contrôle interne, CHORUS, ONP ? 15

1.4.1. Remarques générales 15

1.4.2. Chorus 15

1.4.3. L'opérateur national de paye (ONP) 18

1.4.4. Politique des achats de l'Etat 18

1.4.5. La mise en place du contrôle interne comptable 19

1.5. Quelle appréciation portez-vous sur la finalité « qualité de service » de la RGPP : e-administration, allègement des formalités administratives, amélioration du service à l'usager etc.… ? Pouvez-vous citer des bons et des mauvais exemples ? 19

1.5.1. La majorité des réponses font état d'une amélioration du service rendu à l'usager, même si certaines sont beaucoup plus réservées 19

1.5.2. Cette amélioration est pour l'essentiel imputée aux télé procédures... 20

1.5.3. … mais aussi aux dispositifs d'engagement sur un niveau de service ou sur une amélioration de la qualité 20

1.5.4. Toutefois de nombreuses limites à cette amélioration sont soulignées 20

1.6. La RGPP a-t-elle contribué à modifier les pratiques RH dans vos services ? Si oui, en quoi ? 21

1.6.1. La RGPP a provoqué une évolution des pratiques RH, mais les réponses aux questionnaires dégagent difficilement les vrais progrès. 21

1.6.2. Ces évolutions se heurtent cependant à des obstacles qui n'ont pas été levés ... *22*
1.6.3. Globalement le résultat est donc jugé négatif sous l'aspect RH ... *22*
1.7. Comment avez-vous apprécié le rôle des nouvelles plates-formes de ressources RH et de la DGAFP dans cette période ? ... 23
1.7.1. Un rôle positif des PFRH surtout en matière de formation et d'offre de mobilité ... *23*
1.7.2. Les limites perçues des PFRH portent sur leur articulation avec les directions et leur place au confluent des logiques ministérielles et d'une logique interministérielle ... *23*
1.8. Quel est votre jugement d'ensemble sur le résultat de la RGPP ? ... 25

2. BILAN DES METHODES ... 26

2.1. Appréciation portée sur le système de gouvernance RGPP ... 26
2.1.1. Le portage de la réforme au plus haut niveau politique était nécessaire ... *26*
2.1.2. Mais cela n'a pas empêché une certaine frilosité sur le réexamen des missions de l'Etat ... *27*
2.1.3. Le pilotage de la réforme a semblé parfois échapper au politique et reposer davantage sur des rapports de force entre administrations centrales ... *27*
2.1.4. Apports et rôles des différents intervenants : ... *28*
2.1.4.1. des consultants ... 28
2.1.4.2. des inspections ... 29
2.1.4.3. de la DGME ... 29
2.1.4.4. du ministère de l'intérieur ... 30
2.1.4.5. des ministères ... 31
2.1.4.6. de la MIRATE puis du SGG ... 31
2.1.5. Appréciation sur les délais d'action donnés ... *32*
2.1.6. Communication interne sur la RGPP ... *32*
2.2. Quelle appréciation portez-vous sur les modalités du dialogue social, au niveau régional et au niveau départemental ? ... 34
2.2.1. Un dialogue social renforcé mais tendu. ... *34*
2.2.2. L'émergence du besoin d'un dialogue social interministériel et/ou régional, même sans texte. ... *34*
2.2.3. Les préfets s'interrogent sur le meilleur niveau de conduite du dialogue social. ... *35*
2.3. Comment jugez-vous le pilotage des chantiers transversaux RGPP, du type service des achats, politique immobilière, réduction des formulaires, qualité des services etc. ? ... 35
2.3.1. La qualité du pilotage a surtout pâti de la multiplication de réformes. ... *35*
2.3.2. Le pilotage de la politique immobilière appelle des critiques spécifiques. ... *35*
2.3.3. Une plus grande déconcentration du pilotage via les SGAR serait utile. ... *36*
2.4. Quelles mesures d'accompagnement du changement avez-vous mises en œuvre, à quel coût et avec quels moyens : a posteriori les jugez-vous suffisantes et efficaces ? *exemples : politique de formation, aides et primes, boîte à outils RH dont vous disposiez…* ... 36
2.5. Auriez-vous souhaité avoir plus de facilités et lesquelles vous ont manqué ? ... 37
2.5.1. L'appui RH a été insuffisant. ... *37*
2.5.2. Des éléments de méthode ont manqué. ... *37*

3. PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE METHODE DE REFORME DE LA PART DES MINISTERES.....38

3.1. Quelle méthode de pilotage et de mise en œuvre de réforme préconisez-vous ?..... 38

3.1.1. Rôles respectifs du Président de la République, du Premier ministre, du ministre de l'intérieur et des ministres.....39

3.1.2. Rôle des administrations centrales, des préfets et des services déconcentrés.....40

3.2. Quelle méthode d'association des collectivités territoriales pour articuler la décentralisation et la réforme de l'Etat ?..... 42

3.2.1. Le chantier de la décentralisation doit être précédé d'une définition du périmètre minimum de l'Etat et des expertises correspondantes.....42

3.2.2. L'association des collectivités territoriales doit se faire tant au niveau national que local.....43

3.2.3. Les représentants des personnels de la fonction publique territoriale doivent aussi être associés aux réflexions.....44

3.3. Comment préconisez-vous d'associer les agents et les organisations syndicales ?... 44

3.4. Comment associer les usagers à vos réflexions sur les missions de vos services ?.... 46

3.5. Y a-t-il des domaines ou des politiques qui n'ont pas été questionnés par la RGPP et sur lesquels des réformes devraient être pensées ?..... 47

3.5.1. concernant les structures : administration centrale, services déconcentrés, opérateurs.....47

3.5.2. Concernant les missions ou les processus.....50

3.6. Quelles réformes statutaires ou RH faudrait-il poursuivre ou mettre en œuvre ?..... 52

3.6.1. La poursuite de l'intégration et de l'harmonisation des corps et des traitements fait l'unanimité.....52

3.6.2. Les questions de gestion des personnels.....53

3.6.3. La question de la mobilité des personnels.....53

3.6.4. La GPEEC.....54

3.6.5. La question de la formation.....54

3.7. Quelles mesures d'accompagnement prévoir ?..... 54

Annexe 8

Avant-propos méthodologique

Le questionnaire dont la synthèse figure ci-après a été transmis aux préfets de région autour du 20 juillet 2012 pour une réponse attendue le 15 août. Il était clairement indiqué aux préfets de région que la mission souhaitait disposer "du point de vue des autorités déconcentrées, du *vôtre, de celui des préfets de département et également de celui des directeurs régionaux". Il était en outre demandé dans ce court délai aux préfets de région de "bien vouloir synthétiser autant que possible les appréciations portées par l'ensemble des responsables de l'Etat de votre région à partir du questionnaire joint en rapportant, outre votre point de vue, celui de préfets de département et de directeurs régionaux".*

Le délai, comme la période de l'été, n'étaient pas très aisés. Toutefois, la mission souhaite saluer le travail effectué par la plupart des préfets de région et de leurs équipes, ainsi que par les chefs de service qui ont répondu à leur requête dans des délais draconiens.

Les contributions reçues sont très riches, dépassant souvent la vingtaine de pages. Toutefois quelques-unes d'entre elles ne permettent pas toujours de repérer les points de vue éventuellement différenciés de directeurs régionaux, préfets de département ou directeurs départementaux. Nombre d'entre elles rapportent scrupuleusement l'ensemble des appréciations divergentes, soit dans leur intégralité, soit de façon plus synthétique. La mission considère donc qu'elle dispose dans ces remontées d'une bonne vision du point de vue des autorités déconcentrées dans toutes leurs composantes (périmètre RéATE et DRFIP). En revanche, la mission n'a pas disposé en direct du point de vue des ARS, des recteurs ou des chefs des services de police ou de gendarmerie.

Par ailleurs, la mission est bien consciente du fait que ces avis ne reflètent peut-être pas le point de vue de l'encadrement intermédiaire ou des agents, que la mission a approché via les contributions des organisations syndicales ou des rapports existants (retour d'expérience RéATE notamment).

1. Bilan sur le fond et les réformes mises en œuvre

1.1. Quelle appréciation portez-vous sur les résultats des chantiers RGPP hors réformes de réseaux ?

Les services régionaux ont une approche nuancée et consensuelle du bilan de la réforme de l'Etat.

Les réponses apportent globalement une vision positive du bilan de la RéATE sur deux points essentiels :

- l'unification territoriale de l'Etat : un petit nombre de directions regroupées autour du préfet qui confère une meilleure lisibilité à l'action territoriale de l'Etat et facilite le pilotage des politiques publiques ;
- une répartition clarifiée et cohérente entre l'administration centrale qui pilote, la région qui planifie et définit les orientations stratégiques territoriales et des directions départementales qui mettent en œuvre les actions requises.

En revanche, ils regrettent en majorité « la perte de sens » de la réforme. Envisagée au départ comme une logique vertueuse leur permettant de revoir les missions, elle devient très vite « comptable », axée uniquement sur la réduction des effectifs.

1.1.1. De nombreuses mesures, notamment relatives aux politiques transversales, sont jugées comme des réussites

D'une façon générale, le pilotage des politiques territoriales par des équipes resserrées autour du préfet de région rassemblant dans le comité d'administration régional (CAR) le collège des chefs de services et les préfets de département et autour de ces derniers dans le département les directions interministérielles (DDI) apparaît comme un gage de cohésion facilitant le dialogue opérationnel et les échanges entre les deux niveaux d'administration. La quasi-totalité des réponses saluent le renforcement de l'inter-ministérialité comme l'amélioration de la qualité du dialogue et l'enrichissement des cultures professionnelles au sein des DDI.

De même, l'amélioration de la gestion des fonctions support est soulignée dans de nombreuses réponses avec une mention toute particulière pour :

- la politique immobilière : le schéma pluriannuel de stratégie immobilière a permis de rationaliser fortement l'utilisation des superficies et a contribué à faciliter le regroupement des services. Ainsi, le nombre de sites dans une région est passé de 28 à 13 ; la création de BOP interministériels (BOP 722/723) a clairement facilité la mise en œuvre dynamique de cette politique ; pour une région, celle-ci a été un levier important pour effectuer des rapprochements donnant du sens ;
- la politique des achats saluée comme une réussite ayant permis de procurer des économies « substantielles », le rattachement au marché cadre OPACHE du SAE a permis un regroupement de quatre parcs téléphoniques différents. L'existence d'une fonction professionnelle achats au niveau régional apparaît utile. Toutefois, les risques antagonistes entre des politiques d'achats de différents niveaux (national, régional) au détriment de contrats locaux qui peuvent s'avérer tout aussi compétitifs sont soulignés.

D'une manière générale, la mutualisation des fonctions support apparaît intéressante et prometteuse (exemples sur la mise en commun de parcs de véhicules sous-utilisés) avec la mise en œuvre du BOP interministériel 333, qui autorise « une gestion plus efficiente et génératrice à moyen terme de gains importants en fonctionnement ».

Lorsqu'il a été mis en œuvre le SIDSIC reçoit une appréciation très élogieuse. Les utilisateurs en apprécient la professionnalisation, l'efficacité, l'amélioration de la sécurité et le bon accompagnement par la DISIC.

Pour ce qui concerne les missions, deux sont citées positivement, pour des raisons différentes :

- sans commenter le fond de la décision, le fait d'avoir effectué un choix clair d'abandon de l'ingénierie publique est apprécié car il a permis un redéploiement sur des missions prioritaires ou nouvelles (Grenelle de l'environnement) et le repli de cette activité a été bien mené, voire de manière « exemplaire » ;
- la centralisation du contrôle de légalité en préfecture, qui apparaît comme une mesure efficace.

D'une manière générale, sont jugées favorablement toutes les mesures relatives à l'administration électronique facilitant la délivrance de services à l'usager (avec une nuance selon les régions sur le SIV qui ne paraît pas toujours très abouti ou au contraire comme un net progrès), les procédures de guichet unique notamment pour l'administration fiscale et la mise en œuvre de la charte Marianne.

Parmi les autres mesures moins fréquemment citées apparaissent le rapprochement police/gendarmerie, le nouveau statut des DDI, la création des DIRECCTE qui confèrent ainsi une visibilité de l'Etat pour les entreprises, tout particulièrement le pôle 3 E qui apparaît comme une réussite.

Enfin, la plupart des régions apprécient les réorganisations effectuées en administration centrale visant à réduire le nombre de directions et à conférer une meilleure lisibilité. C'est particulièrement le cas des DRAC pour la Culture et des DRJSCS pour le bloc des ministères sociaux.

1.1.2. Les critiques se concentrent sur quelques thèmes avec une quasi- unanimité et la même sévérité

Le premier et principal reproche, retrouvé dans la totalité des réponses, porte sur l'absence d'examen des missions en lien avec les réductions d'effectifs. Un axe qui aurait dû être le principal de la réforme a été purement et simplement ignoré : « les conclusions du rapport Riffaut ont provoqué déception et découragement, tout reste prioritaire », « la réduction des effectifs s'est faite sans réflexion sur les politiques prioritaires », « pas de revue en détail des missions de l'Etat », « redéfinir les périmètres d'actions et les missions »…. Cette critique revient comme un leitmotiv et un reproche : on laisse aux services le soin de déterminer par la rareté les missions prioritaires. L'articulation des missions avec les différents niveaux et structures administratifs (direction régionale, direction départementale, préfecture, sous-préfecture) n'a pas été suffisamment clarifiée. Enfin, au-delà du fait que cette analyse des missions n'a pas été menée à terme, elle se trouve en grande partie déconnectée de la décentralisation.

Tout aussi important, un second bloc de critiques porte sur la gestion RH de la RéATE. « L'absence d'anticipation de la réforme des DDI » a mis en évidence de profondes désarticulations qui ne sont toujours pas résorbées dans les services où cohabitent dorénavant des agents gérés par leurs ministères selon des conditions différentes : disparité des moyens de l'action sociale (écarts de subventionnement des tickets de cantine, exception du titre-restaurant, arbre de Noël et cadeaux de proportions variables…), des conditions de travail (durée, astreintes, frais de déplacement, congés, récupérations…), et surtout des rémunérations : les écarts de primes entre agents désormais rapprochés dans les mêmes bureaux sont de moins en moins tolérés. Ce n'est d'ailleurs pas tant la situation elle-même que « l'absence de convergence » visible des statuts et des gestions RH qui est fréquemment dénoncée comme un échec préoccupant d'autant plus qu'il a pour conséquence toute aussi préoccupante « l'impossibilité de mobilité » entre DDI voire au sein d'une même DDI puisque les effectifs relèvent de différents BOP. A plusieurs reprises, le retard pris dans l'élaboration d'une charte de gestion destinée à faciliter le fonctionnement RH est pointée pour les DRJSCS. Le dispositif de compensation dit du « un pour un » visant à équilibrer les échanges d'effectifs entre BOP de différentes missions est le plus souvent qualifié de « complexe » et peu opérant dans la réalité. Les effectifs éclatés en plusieurs BOP (jusqu'à 9 BOP en DIRECCTE, 5 en DDCS) empêchent « tout pilotage régional éclairé », d'où la suggestion dans quelques réponses de constituer un titre 2 au sein du BOP 333 afin de faciliter « l'interministérialité » des effectifs.

Les problèmes RH accentués par l'insuffisance de l'accompagnement social font de ce volet de la RéATE « le maillon faible de la réforme, empêchant de lui donner toute sa portée ». Les agents « soumis à des situations anxiogènes » n'avaient pas les éléments nécessaires pour « se projeter après la réforme ».

Un troisième bloc de critiques émerge des réponses ayant trait aux fonctions support. Elles apparaissent comme « sacrifiées » à la politique de réduction des effectifs. Deux reproches sont mentionnés :

- une mauvaise répartition entre niveau régional et départemental au détriment de ce dernier qui éprouve un sentiment d'iniquité dans les traitements qui lui sont faits ; toutefois les préfectures de région estiment avoir au contraire hérité de nouvelles missions de gestion sans remontées suffisantes d'effectifs ;
- un retrait des effectifs de ces fonctions par anticipation par rapport aux économies qui en étaient attendues, au moment où ces fonctions étaient le plus sollicitées par la mise en place des réformes et alors même que les prévisions sur les gains de productivité espérés se sont avérées parfois inexactes : ainsi les plateformes CHORUS mutualisées sont un échec dans la mesure où la scission de la fonction comptable en deux phases, une de proximité, une mutualisée, augmente le besoin en ETP.

Enfin, la lourdeur du dialogue de gestion entre les différents niveaux administratifs est considérable. Les marges de manœuvre des responsables de BOP sont infimes. Le nombre de BOP à gérer est trop importants avec des effets de cloisonnements et de rigidités. Le BOP 333, bien reçu, ne permet pas néanmoins d'aller jusqu'au bout de mutualisations jugées de plus en plus souhaitables. « La réforme RGPP ne s'est pas accompagnée d'une réflexion sur le regroupement des BOP ». Plusieurs régions évoquent en parallèle la charge et le nombre croissant de demandes d'indicateurs et de tableaux de contrôle.

Quelques régions signalent une insuffisance de politique de communication d'ordre général sur la RéATE tant en interne qu'en externe vers les différentes catégories d'usagers.

Sur le fond même de la RéATE, jugée globalement réussie, deux déceptions et un risque apparaissent :

- la mise en œuvre du pôle C des DIRRECTE dont l'existence n'est pas contestée en externe alors qu'elle reste vivement questionnée par ses propres acteurs internes avec un malaise certain et largement affiché au sein de la partie CCRF ;

- la fragilité des DRJSCS et des DDCS/DDCSPP, dont « le périmètre manque de cohérence et d'identité » en face de nombreux donneurs d'ordre, conjuguée avec l'éclatement de certaines politiques (logement, ville, précarité…) ; les DDCSPP « sont par construction incompréhensibles avec des agents DDCCRF entrés à marche forcée dans le dispositif qui n'ont eu de cesse de ne pas vouloir s'intégrer » ;
- la « technocratisation » des DR avec une tendance à s'éloigner du terrain pour se comporter comme des centrales bis.

1.1.3. Les réallocations d'effectifs entre missions et structures apparaissent très limitées

L'ensemble des réponses s'accordent pour mentionner la pauvreté des réallocations d'effectifs. Cette situation a d'ailleurs aggravé les difficultés de la RH évoquées ci-dessus. Il semble que la totalité des ministères aient construit leur RéATE sur le seul principe de la mobilité consentie sur la base des possibilités offertes par les décrets d'aide à la mobilité de 2008 ou des nouveaux recrutements souvent en sortie d'école en première affectation. Mais ces derniers ne sont pas suffisants d'une part, et d'autre part n'ont pas permis de résoudre les situations de sureffectifs. La baisse des effectifs (plus marquée en DDI qu'en DR) se conjugue avec la cristallisation des affectations. Dans ce contexte, au demeurant, les rares candidats à la mobilité ne sont pas incités à bouger car ils ne maîtrisent pas leurs possibilités de retour par la suite dans leur ministère d'origine. Une réponse évoque « les résistances des responsables départementaux contre tout transfert d'effectifs à l'échelon régional ».

Ainsi dans une région dans le périmètre DREAL, entre 2009 et 2012, 160 ETP ont été supprimés et 80 réaffectés sur des missions prioritaires soit une diminution globale de 11 %. Dans une autre, les effectifs ont diminué sur 2010/2012 de 8 % en DDCSPP. Dans une troisième, la baisse des effectifs s'établit à 6,5 % au niveau départemental et à 2,2 % au niveau régional. Un département en 3 ans aurait diminué ses effectifs dans le périmètre RéATE de 15 % à structure constante. Dans un autre, les regroupements au siège soulèvent la question de la pérennité des implantations territoriales des DDTM. Dans les régions marquées par l'effet d'héliotropisme, cette situation se traduit par des déséquilibres intra régionaux avec des sureffectifs dans certains départements et des insuffisances dans d'autres. Les préfets s'efforcent de corriger ces effets par une réallocation marginale (ou un allègement de diminutions) en faveur des départements peu attractifs afin de ne pas tomber en dessous d'un seuil critique de fonctionnement.

L'effet géographique accentue le sujet des missions et des compétences, dont celui des compétences rares ou inversement des compétences inadaptées aux nouvelles missions qui a pu amener du coup à des processus de redistributions interdépartementales.

Pour pallier ces difficultés, on signale l'émergence de techniques ou indicateurs d'objectivation des missions/effectifs mises au point soit localement par la préfecture, soit par les ministères (MAAF, budget base zéro des MEDDE/MELT).

1.1.4. Un début de renforcement des liens avec les opérateurs qui reste à confirmer

Les réponses des régions identifient des constats récurrents sur les relations entre Etat et opérateurs.

Premier constat : la RGPP n'a pas « vraiment commencé pour les opérateurs là où elle s'exerce depuis dix ans sur les services de l'Etat (Universités, CROUS, écoles d'art et d'architecture, les EPIC en général…), ou « leur inclusion a été trop tardive pour dissiper un sentiment d'iniquité dans les contraintes subies entre administrations et opérateurs », les « disparités de moyens entre l'Etat et les opérateurs peinent à être comprises ».

Deuxième constat : un paysage peu lisible et des chevauchements de compétences. « Le trop grand nombre des opérateurs auxquels l'Etat tend à confier des missions entraîne un manque de cohérence dans les actions » Des « doublons persistent entre les missions de l'Etat et certains de ses opérateurs ».

Troisième constat : tous les préfets saluent la réelle avancée du décret du 18 avril 2012 faisant du préfet le délégué territorial de certains opérateurs, ce qui, combiné aux contrats de performance, recrée un lien et permet de restaurer de la cohérence et de la continuité à l'action publique de l'Etat. Dans la plupart des régions, il est signalé une inclusion d'au moins un opérateur ou de plusieurs dans le CAR lorsqu'ils sont concernés ou dans les réunions avec les DR (ADEME, RFF, VNF, BRGM). Toutefois, le décret n'apparaît pas aller jusqu'au bout et une région signale la dichotomie qu'il installe entre les opérateurs inclus dans son champ et ceux qui ne le sont pas, qui s'estiment de fait confortés dans leur indépendance.

Quatrième constat : la RGPP de deux opérateurs que sont France Agrimer et l'ASP et l'intégration de leur action au sein des politiques territoriales sont saluées. Pour les autres, l'appréciation est plus nuancée selon les régions, mais à l'évidence des progrès sont possibles avec Oséo, notamment dans ses liens avec les DIRECCTE, l'ADEME, la CDC, l'ANRU, l'ANAH. Une région juge « opaques » ses relations avec l'ONF. Le dialogue de gestion entre l'Acsé et les différents niveaux administratifs demande encore une clarification. Enfin, la ligne de partage des compétences Etat/ARS demande particulièrement à être précisée. Tout ceci sans préjudice des relations particulières qui peuvent s'établir selon les régions (par exemple signature d'une convention Etat/Pôle Emploi qui a « rénové les relations et territorialisé les objectifs »).

1.2. Quelle appréciation portez-vous sur les réformes de réseau ?

1.2.1. RéATE (DDI et DR correspondantes)

La plupart des contributions soulignent que cet aspect de la RGPP présente des résultats contrastés. Pourtant, aucune contribution ne dresse un bilan entièrement négatif de cet aspect de la RGPP.

La plupart des contributions notent que la RéATE a consacré une réduction du format des actions de l'Etat aux niveaux départemental et régional. Ce volet de la RGPP est emblématique d'une « réduction de la voilure » de l'Etat dans les territoires.

Les contributions apportent des éléments d'appréciation sur ce point par niveaux d'administration : niveau départemental, niveau régional et niveau global.

- *Au niveau départemental :*

Plusieurs contributions saluent des **résultats positifs atteints par la RéATE** : la modernisation des services notamment des anciennes DDA et DDE au sein des DDT et des DDTM ; le gain en lisibilité ; le développement de l'interministérialité dans la conception et l'action des services de l'Etat ; le resserrement accru des équipes autour du préfet ; l'accroissement du professionnalisme des services ; l'amélioration des conditions de pilotage et de planification pour le corps préfectoral ; la réalisation de réduction de coûts notamment par la mutualisation de fonctions support ; l'amélioration du service à l'usager .

Dans la catégorie des résultats positifs, quelques contributions font valoir des points plus particuliers pour s'en féliciter : l'approche est plus transversale sur les questions de logement ; la cohérence des missions de la DDT et de la DDCS s'est accrue ; l'utilisation du

BOP 333 va croissant ; la prise en compte de la décentralisation et de la déconcentration est meilleur ; la résorption de doublons notamment dans le domaine du Grenelle de l'environnement est appréciable.

De nombreuses contributions insistent sur les **marges d'amélioration** de la nouvelle organisation départementale des services : la taille, la cohérence et le positionnement des DDPP, des DDCS et des DDCSPP sont interrogés par presque toutes les contributions ; l'amélioration de l'articulation entre DDI et ARS est souvent citée notamment pour demander que les ARS aient une compétence en matière de santé environnement ; la lisibilité des structures n'est pas garantie auprès du public notamment en raison de la nouveauté des sigles sauf exception ; la motivation des personnels et des cadres pourrait être soutenue ; l'harmonisation des systèmes indemnitaires et des conditions de travail tarde à être réalisée ce qui induit un fort sentiment d'iniquité et d'incohérence parmi les agents affectés aux mêmes fonctions) ; les cadres dirigeants des DDI sont insuffisamment accompagnés dans leurs actions visant à créer de la cohésion au sein de leurs équipes.

De façon générale, le volet départemental de la RéATE est considéré comme irréversible par la plupart des contributions qui demandent une période de stabilité sur le moyen terme.

Selon de nombreuses contributions, le chantier le plus urgent est la redéfinition des activités des DDPP et des DDCSPP ainsi que l'articulation entre les Unités territoriales (UT) des directions régionales avec les DDI.

- *Au niveau régional :*

Plusieurs contributions saluent les **avancées permises par la RéATE** : la construction des DRAAF, des DREAL et des DRAC est une réussite avérée pour de nombreuses contributions même si elle a conduit à revenir sur des mutualisations entre départements et régions ; la coopération entre les DR et le SGAR est bonne ; le développement de champs de compétences transversaux est effectif ; le resserrement de l'équipe des chefs de service autour du préfet de région est appréciable ; le traitement de l'hébergement d'urgence est meilleur ; la simplification des parcours administratifs grâce à la création de guichets uniques est appréciée ; la gestion des RH est meilleures grâce à la constitution de plateformes RH au niveau régional .

De nombreuses contributions insistent sur les marges d'amélioration de la nouvelle organisation régionale des services : la DIRECCTE et la DRJSCS peinent à trouver leur cohérence, mais une contribution est d'un avis contraire ; certaines DR sont encore peu enclines à l'inter-ministérialité (Haute-Normandie, Réunion, Ile-de-France, PACA) ; les relations entre DR et DD pourraient être améliorées notamment par le bon fonctionnement de collèges des directeurs ; le rôle d'animation des DR pourrait être renforcé .

Selon de nombreuses contributions, les principaux sujets à réexaminer sont la redéfinition des activités des DRJSCS et des DIRECCTE ainsi que la clarification des missions de pilotage des directions régionales, entre les missions de conception des administrations centrales et les missions d'exécution de l'échelon départemental.

- *Au niveau global :*

De nombreuses contributions insistent sur la nécessité de **mieux articuler les niveaux national, régional et départemental**, notamment entre le niveau départemental et les Unités territoriales (UT) des directions régionales. Selon la plupart des contributions, ces UT devraient être incorporées dans les DD.

Certaines contributions demandent une meilleure articulation entre l'action du SGG, celle des SGAR et celle des DR.

Plusieurs contributions demandent l'harmonisation des systèmes d'information entre départements ministériels, la clarification de l'action du SGG, la simplification du paysage institutionnel national, une meilleure articulation entre la structure en BOP issue de la LOLF et la structure en directions interministérielles et une plus grande autonomie laissée aux instances régionales.

Les fonctions support sont surchargées de demandes de reporting, sont entravées par les difficultés du déploiement de Chorus et ne peuvent donc pas donner les services attendus notamment en matière de GRH et de communication.

1.2.2. Justice

Plusieurs contributions n'apportent que peu ou pas d'éléments d'appréciation sur ce volet de la réforme. Plusieurs contributions saluent la rationalisation de l'utilisation des ressources induite par la réforme de la carte judiciaire.

La plupart des contributions qui renseignent cette rubrique demandent que le **découpage des circonscriptions judiciaires soit réexaminé notamment pour le rapprocher du découpage administratif** afin de remédier aux inégalités entre villes et campagnes ou pour que les réseaux de la PJJ soient plus adaptés à l'action des préfectures. Certaines contributions demandent que les expérimentations concernant l'attribution à l'administration pénitentiaire des transfèrements soient revues.

Toutefois, certaines contributions jugent infructueux ou même « avorté » ce volet de la réforme. En effet, la réforme de la carte judiciaire et de l'administration de la justice se sont faits dans un sens interrégional qui nuirait à l'inter-ministérialité au niveau régional et départemental.

Pour la plupart des contributions qui renseignent cette rubrique, les services du ministère de la justice sont considérés comme s'étant peu associés à la réforme des réseaux de l'Etat, notamment sur le volet immobilier.

1.2.3. Direction générale des finances publiques (DGFiP)

Selon la plupart des contributions, la fusion des trésoreries générales et des directions des services fiscaux est réalisée et opérationnelle notamment grâce à un fort dialogue social, à des rapprochements immobiliers et au versement de primes de fusion.

Il s'agit d'un volet réussi de la RGPP pour la grande majorité des contributions. Plusieurs réussites sont mises en avant : adoption de la télédéclaration ; identification d'un interlocuteur fiscal unique pour les particuliers, les professionnels et les collectivités territoriales ; meilleure diffusion des informations ; déploiement de moyens de règlement modernes ; signature de conventions de coopération avec les services financiers des grandes collectivités ; gains budgétaires et immobiliers ; absorption des effets des réduction d'effectifs ou de moyens financiers ; réduction des coûts de fonctionnement ; amélioration du maillage territorial ; renforcement de la lutte contre les fraudes ; amélioration de la qualité de service ; meilleur suivi des entreprises en difficulté ; amélioration du pilotage des fonctions support .

Selon plusieurs contributions, des améliorations pourraient être apportées : certains regroupements immobiliers sont encore à réaliser ; les pouvoirs des directeurs régionaux pourraient être étendus à l'échelon départemental ; des gains en efficience pourraient être réalisés sur les taux d'encadrement ; la coordination avec les autorités préfectorales pourrait être améliorée ; les passerelles entre les différentes carrières pourraient être renforcées ; le réseau pourrait être encore allégé.

1.2.4. Police gendarmerie

La plupart des contributions saluent le rattachement de la gendarmerie au périmètre du ministère de l'intérieur pour des raisons d'amélioration des capacités opérationnelles (des forces mobiles notamment), de meilleure allocation des ressources, de mutualisation des institutions de formation, de redéploiement des forces sur le terrain.

De nombreuses contributions soulignent néanmoins **certaines limites du rapprochement police-gendarmerie** : la gestion des ressources matérielles et humaines est insuffisamment régionalisée ; la coopération des agents d'information générale est encore difficile ; les mutualisations de fonctions support devraient être plus poussées pour dégager des économies d'échelle même si les garages commencent à être mutualisés ; des doublons subsistent ; l'harmonisation des règlements intérieurs (et le rapprochement des mentalités) n'est pas encore envisagée sérieusement ; la question des transfèrements judiciaires n'est pas réglée ; la question de la fusion des corps actifs est sensible ; la réduction de la présence de la gendarmerie nationale n'obéit pas à un schéma d'ensemble explicite et concerté entre les deux forces ; les moyens de fonctionnement alloués aux services sont encore insuffisants .

1.2.5. Agences régionales de santé (ARS)

De nombreuses contributions saluent la **rationalisation de l'action publique** en matière médicale et médico-sociale qu'a permise la création des ARS, en particulier pour l'amélioration de l'allocation des ressources sur le territoire. D'autres contributions s'interrogent sur la compatibilité entre la création des ARS et le regroupement des services autour du préfet dans le cadre de la RéATE.

Plusieurs contributions indiquent que **les premiers temps de la constitution des ARS** ont été marqués par une certaine tension dans la coopération avec les autorités préfectorales, avec les nouvelles DDI ou avec les DR ; tandis que plusieurs autres contributions indiquent que l'installation des ARS n'a pas posé de difficultés dans les relations avec les autres services de l'Etat, et a été facilitée par la phase de préfiguration ainsi que par l'implication du SGG.

Plusieurs contributions expriment des préoccupations sur les **effets potentiellement négatifs de la volonté d'indépendance** marquée par certains directeur généraux d'ARS : elle rendrait difficile le suivi par les autorités préfectorales de la politique hospitalière, elle serait un facteur de risque pour l'articulation des politiques publiques médicales et des politiques publiques sociales ; elle pourrait « diluer l'autorité de l'Etat » ; elle pourrait induire des divergences dans la communication de l'Etat ; elle pourrait induire des cloisonnements concernant les politiques sur le handicap ; elle pourrait consacrer un certain éloignement des agents des ARS à l'égard de la fonction publique d'Etat ; elle pourrait nuire à la gestion de crise.

Toutefois la plupart des contributions soulignent les **fonctions positives remplies par les conventions (ou protocoles) et les planifications** adoptées par les ARS, les DR et les autorités préfectorales ainsi que la participation du DG de l'ARS aux CAR : elles permettent,

sauf exception, une définition des champs de compétence respectifs ; elles assurent une synergie entre autorités préfectorales et la direction de l'agence, notamment en cas de crise ; elles fournissent aux préfets des instruments de détection, d'alerte et de gestion de crise ; elles permettent de bien articuler l'action des ARS et des DDCS ; elles permettent une approche de long terme .

Plusieurs contributions s'interrogent sur le **positionnement et l'efficacité de la délégation territoriale de l'ARS** : est-elle une simple boîte à lettres ? est-elle associée à l'équipe du préfet ? est-elle en mesure de participer à la gestion de crise ? Le positionnement infrarégional de l'ARS semble encore à définir selon plusieurs contributions.

De nombreuses contributions font état d'insatisfaction concernant l'attribution, aux ARS, de compétences dans le domaine de la santé-environnement.

Une amélioration de la gouvernance des ARS, une redéfinition des champs de compétences et des relations entre les ARS et préfectures est souhaitée par la plupart des contributions.

1.2.6. Autres

Peu de contributions utilisent cette rubrique.

Certaines contributions soulignent que la coordination entre préfecture et rectorat ne s'est pas améliorée à la faveur de la RéATE.

Certaines contributions relèvent que la volonté d'autonomie revendiquée par les opérateurs s'est encore accrue. La principale source d'amélioration consiste dans la réalisation de Contrat d'objectifs et de moyens.

La plupart des contributions dans cette rubrique saluent la création de Pôle-Emploi en raison des gains d'efficience et de la simplification du service rendu aux usagers. La plupart des contributions considèrent la création de France Agrimer comme une réussite.

1.3. Quelle appréciation portez-vous sur la réforme de la politique immobilière ?

1.3.1. Une politique immobilière largement saluée et dont la mise en œuvre a conditionné la RéATE

La politique immobilière est considérée unanimement comme utile dans ses objectifs et ses principes. Elle a permis de rationaliser les implantations des services de l'Etat dans le cadre d'un schéma pluriannuel et interministériel. Des économies significatives ont été faites, notamment en recentrant sur des implantations domaniales les services de l'Etat et en regroupant des services avec, à la clé, une mutualisation des fonctions support liées à l'unité de lieu ainsi que des marchés d'entretien et de maintenance des bâtiments.

Cette politique de rationalisation a un sens, comme le souligne un directeur régional "dans un pays où la crise du logement est grave et touche durement les habitants, il aurait été choquant que l'Etat continue à être trop confortablement logé".

Le principe de la sanctuarisation des crédits de maintenance constitue une réelle avancée. La régionalisation progressive de la politique d'entretien permet une programmation cohérente, grâce à des critères communs à l'ensemble des départements et des directions, sur la base des informations contenues dans les audits réalisés pendant le plan de relance.

Si les objectifs de cette politique sont en général jugés clairs, plusieurs contributions soulignent toutefois qu'en matière de cession immobilière une **contradiction existe entre l'objectif de faire rentrer des ressources et celui de renforcer la politique de logement social**, ce qui peut créer des tensions entre les DDFIP/RPIE et les DDT chargées du logement.

Plusieurs contributions donnent des signes d'inquiétude par rapport au fait que le financement du relogement indispensable de services repose sur des ventes de biens de l'Etat, dont le produit dépendra de la conjoncture. Lorsque la programmation pluriannuelle prévoit des cessions de terrains en faveur de logements sociaux, un régime de gratuité systématique conduirait au ralentissement des opérations de restructuration.

Enfin, il est parfois regretté que l'on n'ait pas systématiquement profité des nouvelles implantations pour élever les performances énergétiques des bâtiments concernés en raison de surcoûts immédiats.

La mise en œuvre de la politique immobilière a été un levier important pour la RéATE. Si les regroupements-déménagements ont demandé beaucoup d'investissement humain, leur bonne fin a été un élément majeur d'avancée de la réforme surtout lorsque de bonnes conditions de travail ont pu être préservées, cette question étant "un vrai facteur d'acceptabilité des réformes pour les agents". Cela a souvent été un point de négociation difficile compte tenu des exigences d'économie :

> "Avec l'harmonisation de la gestion des cycles et des horaires de travail, c'est aussi celui qui manifeste le plus concrètement et le plus profondément le changement aux yeux des agents. Les projets immobiliers et les projets de règlement intérieur sont de ce fait les deux mesures qui ont généré la plus forte opposition de la part du personnel et de ses représentants." (une contribution de DDCSPP).
>
> "La volonté de regrouper à marche forcée les services pour respecter le calendrier de la RéATE a toutefois laissé des traces chez les agents et le timing de la réalisation des opérations immobilières reste parfois difficilement compatible avec celui de la réorganisation des services. A titre d'exemple, les principales opérations immobilières sur le département mettront encore plusieurs années à se concrétiser (... regroupement des services de la DREAL) alors que la réorganisation des services a eu lieu fin 2010."

Les quelques services qui n'ont pas pu effectuer leur regroupement ou ceux dont les conditions de travail ont été détériorées dans le cadre du déménagement, sont plus négatifs sur cette politique. Un DR regrette notamment que les possibilités de télétravail n'aient pas été prises en compte pour les métiers non sédentaires et fait état d'une certaine opacité dans les processus de décision.

Par ailleurs, de nombreuses contributions déplorent l'exclusion d'un trop grand nombre d'administrations du PIL (projet d'initiative locale) au moment de la mise en œuvre de la RéATE, ce qui a limité les marges de manœuvre et ne permet pas d'aller vers une plus grande mutualisation des implantations territoriales (exclusion du Minefi, défense-Sovafim, opérateurs dont ARS,…).

Un DRFIP souligne par ailleurs que les SPSI des opérateurs se sont révélés "budgétivores" sous forme de "catalogue de demandes".

Enfin, plusieurs interlocuteurs soulignent que **le nouveau cadre interministériel de cette politique a parfois été mal accepté par certains ministères** :

> "Les principes de cette politique ont parfois eu du mal à être validés par certaines structures régionales qui estimaient que cette politique devait continuer à relever de logiques strictement ministérielles (DRFIP)"
>
> "Au niveau local, la nouvelle politique immobilière a été fortement impactée par des décisions nationales, parfois tardives, d'abandon de projets immobiliers."
>
> "Les DR et les ministères ont du mal à jouer le jeu de la mutualisation au niveau de l'immobilier et continuent à suivre comptablement leurs bâtiments."

1.3.2. Une politique dont le pilotage apparaît parfois trop technocratique et complexe

Le sentiment est partagé sur le fait que la politique immobilière a toutefois comporté un **« volet « théorique » dont la mise en œuvre parfois dogmatique** s'est révélée plus génératrice de lourdeurs dans la gestion que d'avancées réellement perceptibles. **»**

Il est tout d'abord reproché une **application trop « mécanique » du ratio de 12 m²/agent** "ne laissant la place à aucun aménagement circonstanciel » et ne tenant pas compte des situations immobilières contrastées selon les villes et notamment entre Paris et le reste de la France. Si l'affichage d'un ratio ambitieux n'est pas contesté, ce ratio doit souffrir des aménagements en région dans le cadre de bâtiments historiques ou lorsque la mission rend nécessaire l'existence de salles de réunion ou d'examen. La transformation de salles de réunion en bureaux a pu ainsi générer des coûts de locations externes qui obèrent de manière significative le budget de fonctionnement. De même, la règle des 12m² a pu s'appliquer au détriment des besoins des services et des conditions de travail des agents, sans que le coût de l'immobilier local puisse toujours le justifier.

Le **déploiement des loyers budgétaires** est également parfois contesté dans son principe dans la mesure où il aboutit à l'allocation de moyens financiers spécifiques, voués à des opérations comptables internes au budget de l'Etat.

Par ailleurs, la **distinction entre l'Etat propriétaire et l'Etat locataire**, bien qu'a priori séduisante complexifie considérablement la gestion, d'autant plus que les dépenses immobilières sont réparties entre de trop nombreux BOP : en ce qui concerne l'immobilier des préfectures, cela concerne quatre lignes budgétaires (BOP 307, 309, 333 et 723), là où il n'y en avait qu'une seule depuis la globalisation du budget des préfectures.

Est par ailleurs dénoncée une **« quasi tutelle » de la part de France domaine central**, qui aboutit à des lourdeurs :

- pour le programme 309, le fait de faire valider chacune des opérations par le responsable de programme avec un tableau Excel très lourd ; en outre les lignes de partage entre les BOP 309 et 333 restent complexes ;
- s'agissant du BOP 723, le principe de gestion de ce BOP par trimestre n'apparaît pas en adéquation avec le délai de maturation de projets immobiliers.

Si la première génération de SPSI a été consacrée pour l'essentiel à l'accompagnement immobilier de la réorganisation des services, il convient que la seconde génération puisse davantage se situer dans une démarche de gestion patrimoniale (entretien préventif, vente des immeubles trop coûteux d'entretien etc.). Or pour ce faire, les préfets sont unanimes pour considérer que les moyens humains et financiers ne sont pas suffisants.

1.3.3. Les moyens humains et financiers nécessaires à une véritable politique immobilière au plan déconcentré ont été sous-évalués

La plupart des contributions insistent sur le **manque de ressources humaines pour suivre de façon opérationnelle la gestion immobilière**. En effet, cette gestion reste, y compris pour la partie propriétaire, assumée directement par les services alors que leurs fonctions support sont en diminution En outre, de nombreuses contributions soulignent que les DDT n'ont plus les moyens, en effectif ou en compétence, pour assurer la conduite des opérations immobilières, compte tenu du "délitement accéléré des services de maîtrise d'ouvrage immobilière dans les services déconcentrés ». Ce manque de compétences est particulièrement criant outre-mer.

Le relais n'est pas pris par France Domaine qui se contente d'assurer une gestion financière et programmatique. France Domaine reste en effet "dans une logique juridique et financière d'agence immobilière, mais n'est pas un service immobilier de l'Etat au plein sens du terme, qui serait pourvu de toutes les compétences, y compris techniques, nécessaires à une politique immobilière active incluant le maintien en bon état du parc qui lui est confié ».

De ce fait, une contribution préconise de "**créer une fonction immobilière complète au niveau central et des services immobiliers interministériels territoriaux**, par exemple dans chaque région avec au besoin des antennes départementales ».

Ce futur service régional interministériel de la politique immobilière de l'Etat, devrait regrouper, sous la même autorité, l'ensemble des acteurs et des compétences techniques, juridiques et financières afin d'atteindre les objectifs de performance immobilière.

Globalement, une **clarification de la répartition des compétences et des périmètres de chaque intervenant** (France Domaine, RPIE, SGAR, DREAL, antennes immobilières des différents ministères, RUO, maîtres d'ouvrage...) est encore nécessaire, de même que la mise à disposition du préfet de région des compétences indispensables. Cela suppose que le rôle interministériel d'appui technique (assistance à maître d'ouvrage, conduite d'opérations) des services du MEDD soit confirmé. Un préfet de région souhaiterait également une clarification de la gouvernance au plan central (Premier ministre/SGG – ministère du budget/France Domaine – ministères divers…).

> "Le « bricolage » que constituent les CRSTIE (cellules régionales de suivi technique de l'immobilier de l'État) ne peut être un palliatif durable. Une mesure nationale de prélèvement sur les ministères potentiellement bénéficiaires des quelques ETPT nécessaires à la création de ces structures est nécessaire. »

Deux préfets de région comportant peu de départements se prononcent pour une consolidation de la cellule régionale avec mise en réseau des acteurs tant dans les domaines administratifs, financiers que techniques. Dans une de ces régions, la réflexion est engagée pour créer une « cellule mutualisée de maîtrise d'ouvrage », qui rassemblerait l'ensemble des compétences aujourd'hui éparpillées dans un certain nombre de services, afin d'améliorer le pilotage et le suivi des opérations programmées.

Plusieurs contributions appellent l'attention sur le fait que les modalités de gestion des cités administratives "souffrent encore d'un certain flottement ».

Par ailleurs, les **dotations attribuées ne permettent qu'une réalisation très partielle des travaux nécessaires à l'entretien des immeubles et à leur mise aux normes**. Un préfet parle même "d'impasse majeure ». Plusieurs exemples sont cités : dans une région, le chiffrage des besoins issus de l'exploitation des audits réalisés s'élève à plus de 100 M€ alors

que la moyenne annuelle de dotation du BOP 309 sur les 3 dernières années est de 5 M€, une autre région indique qu'au rythme actuel il faudrait près de 100 ans pour les travaux de mise aux normes.

Cette insuffisance de crédits se double d'une **difficulté liée à l'éclatement des BOP**. La complexité est particulièrement importante pour les directions régionales avec une répartition des dépenses entre les programmes 309, 333 loyers et 333 fluides, voire 723, et le budget de fonctionnement. Au final, la fongibilité entre crédits d'entretien et les autres crédits de fonctionnement est moindre pour les DR, qui doivent multiplier les dialogues de gestion. Le plus gênant est que les fluides et les travaux de sécurité soient déconnectés du budget de fonctionnement, empêchant tout cercle vertueux. Pour les préfectures, le schéma est également complexe avec le programme 307.

L'existence éventuelle de programmes ministériels d'investissement peut complexifier encore le paysage. Une part encore importante des crédits du programme 309 reste encore gérée par les ministères (seulement 45 % des crédits du P309 sont attribués en région selon un préfet).

L'absence de visibilité pluriannuelle des moyens budgétaires interdit une véritable gestion patrimoniale.

Malgré tout la création du BOP 333 est considérée comme une réussite :

- sa division en deux actions permet de sanctuariser un minimum de dépenses d'entretien courant dans un contexte de réduction des moyens ;
- le principe d'affectation unique sur le BOP 333 de toute la facturation relative au fonctionnement de l'immobilier et la régionalisation des ordres de paiement facilitent le contrôle de gestion de ces crédits (une DIRECCTE).

La complexité du suivi dans Chorus, inadapté au suivi par opération demandé par France domaine, est également une source d'incompréhension. De même, les UT ne peuvent pas être identifiées comme centres de coût dans Chorus.

1.3.4. Une simplification et une rationalisation des modalités de pilotage sont attendues

Concernant les pistes de progrès, les évolutions suivantes sont proposées, le plus souvent par plusieurs contributions :

- un **élargissement du périmètre déconcentré de la politique immobilière** : intégration des opérateurs de tous les ministères ainsi que du MINEFI, du ministère de la Justice, (et plus rarement du ministère de la Défense), afin de pouvoir mener une politique immobilière globale ;
- une **simplification des BOP** support d'intervention immobilière en région : plusieurs hypothèses sont avancées comme, par exemple, un programme d'investissement visant la performance énergétique financé sur un budget mutualisé (programme 309) avec possibilité de « privatisation » des gains sur le programme support de l'administration concernée ou, plus simplement, un regroupement en un seul BOP ;
- une **meilleure possibilité d'utilisation de CHORUS RE-FX et de CHORUS** d'une part pour le suivi l'ensemble du patrimoine mais aussi pour la mise à jour et des dépenses par opération ou service ; est également proposée une seule plate-forme Chorus pour engager et suivre les opérations financées sur le BOP 333, voire pour l'ensemble des programmes immobiliers, dans un souci de simplification des circuits ; une autre

option serait de créer une réelle application de gestion de la Politique Immobilière de l'Etat interfacée avec Chorus ;

- la mise en place d'outils de programmation simplifiés (PRPEP) ainsi que d'analyse et de suivi des contrats et contrôles ;
- une simplification du mécanisme de fixation du loyer budgétaire et surtout de son paiement.

1.4. Comment jugez-vous l'articulation entre la RGPP et les autres grands chantiers interministériels parallèles type contrôle interne, CHORUS, ONP ?

1.4.1. Remarques générales

Sur le terrain, l'absence d'articulation des grands chantiers interministériels au niveau central entre les porteurs de projet (DGME, DGAFP, SGG, AIFE pour Chorus, ONP) est clairement ressentie ; la simultanéité des calendriers a été facteur de difficultés supplémentaires dans un environnement instable, avec un sentiment de « télescopage » des réformes. C'est notamment le cas de la mise en place concomitante de Chorus et du contrôle comptable interne. C'est surtout le cas des contradictions entre la RéATE et l'architecture de déploiement choisie pour Chorus (les centres de service partagé - CSP). Les préfets soulignent d'autres contradictions entre les grands chantiers : par exemple le contrôle interne comptable suppose une stabilisation des procédures. Ils regrettent aussi que des systèmes ou des réformes aient été mis en œuvre alors qu'ils n'étaient pas prêts.

Le sens des réformes en a été perdu et ces grands chantiers n'ont, dès lors, pas été perçus comme des moyens d'optimiser l'action ou d'améliorer l'efficience de l'Etat territorial et de lui permettre d'atteindre les objectifs de la RGPP, mais comme des contraintes supplémentaires dans un contexte difficile. Ces réformes ont en outre provoqué une tension sur la ressource pour les mettre en œuvre, au moment même où ces ressources devenaient plus rares.

Cette situation illustre la difficulté de mener des réformes dans un contexte de réduction des effectifs, même si ces réformes doivent ensuite permettre des gains de productivité.

Elle illustre surtout la nécessité de disposer d'un acteur qui a une vue d'ensemble des réformes et des charges qui incombent à ce titre aux services territoriaux.

Un préfet se demande s'il n'y aurait pas intérêt à ne faire le basculement dans l'ONP que lorsque le fonctionnement de Chorus sera satisfaisant.

1.4.2. Chorus

Si tous soulignent l'importance des difficultés dont la mise en œuvre de Chorus a été l'origine, l'avis est au final assez partagé, puisque quelques réponses estiment que le système fonctionne désormais de façon relativement satisfaisante.

Les critiques sont cependant unanimes quant aux conditions de sa mise en œuvre. Elles visent en premier lieu la quasi concomitance avec la mise en œuvre de la RéATE (respectivement début 2010 pour la RéATE et de fin 2009 à fin 2010 pour Chorus), ce qui pose la question de la possibilité de mener plusieurs réformes lourdes de front. En conséquence, Chorus a été « aussi anxiogène que la RéATE » estime un préfet.

Elles visent surtout la complexité de l'architecture territoriale choisie. Chorus nécessite en effet de professionnaliser les compétences comptables et de les regrouper dans des entités de gestion ayant une taille critique minimale (les centres de service partagé), d'où un mouvement de réorganisation important, qui a entrainé la concentration de ces compétences dans des plateformes départementales ou régionales. Or, la réflexion et les décisions quant au rattachement de ces plateformes ou CSP de traitement comptable, marquées par des craintes des ordonnateurs secondaires de perdre leur maitrise de la dépense au profit des services comptables, mais aussi par le souci d'utiliser les compétences comptables là où elles existaient, ont conduit à des choix qui ne sont qu'un compromis.

Pour le ministère de l'intérieur, un niveau départemental provisoire a été retenu, avec un horizon de regroupement à un niveau supra-départemental ou régional.

Les ministères de l'Écologie et de l'Agriculture (CSP2) ont mis en place des organisations régionales mutualisées totalement nouvelles. Les autres ministères (financier, culturel et sociaux...) (CSP3) ont été rattachés régionalement au CSP de la DRFIP, qui a la particularité d'intégrer un service facturier.

Cette architecture de déploiement a conduit à des choix de rattachement des ministères aux plateformes Chorus qui ne sont cohérents ni avec la RéATE ni avec la LOLF.

A titre d'exemple, les DDCSPP dépendent de trois plateformes Chorus différentes ; la gestion d'un BOP peut mettre en œuvre jusqu'à cinq plateformes différentes (les plateformes traitant les flux comptables de la préfecture, du rectorat, de la DREAL, du SGAP et de la DRFIP). On note aussi la situation d'UO mutualisées avec une pluralité de centres de coût et de référents (BOP immobiliers).

Si le diagnostic est partagé, les solutions évoquées par les préfets ne sont cependant pas convergentes. Plusieurs regrettent le choix qui a été fait d'une solution provisoire pour le champ du ministère de l'Intérieur, en estimant que cette solution pose des problèmes de gestion des RH redoutables (difficultés à motiver des agents qui devront à terme changer d'affectation, ou au contraire perte, à terme, de ceux qui auront été formés). Un seul considère que la possibilité, dans le respect des prérogatives de chacun, d'intégrer dès l'origine l'ensemble des plateformes Chorus aux CSP DRFIP aurait mérité d'être étudiée comme hypothèse de départ.

Les critiques portées sur Chorus visent aussi la lourdeur de l'outil. Quelle que soit l'appréciation portée sur le fonctionnement de Chorus, les réponses aux questionnaires signalent presque toutes cet alourdissement de la mission comptable : en imposant une comptabilité stricte des engagements, mais aussi des suivis qui n'étaient pas toujours assurés avant (par exemple le suivi de la comptabilité auxiliaire des immobilisations) le volume de saisie est très sensiblement plus important et plus complexe dans l'outil CHORUS que dans les systèmes antérieurs, créant une charge de travail supplémentaire pour l'ordonnateur (« Chorus est l'exemple d'une modernisation qui débouche sur une complexification et un alourdissement des charges de travail » dit un préfet. Un autre précise : « la procédure lourde et contraignante de CHORUS nécessite trois fois plus de temps qu'auparavant pour réaliser les mêmes opérations »).

Ces critiques visent enfin les conditions de formation des personnels à Chorus. Le management du projet aurait été déficient et la formation inadaptée (un préfet fait observer que cette insuffisance des formations découle d'un schéma de formation ministériel, qui a laissé les DDI à l'écart).

Cette architecture de déploiement et cette lourdeur entrainent un certain nombre de conséquences.

Le premier constat est qu'à l'évidence **Chorus n'a pas, à ce jour, permis de réaliser les économies prévues sur les effectifs.** La raison en est double : les procédures lourdes et contraignantes de Chorus, qui n'ont pas simplifié le travail chez l'ordonnateur, d'où des gains d'effectifs au niveau de l'ordonnateur inférieurs aux personnels qu'il a fallu transférer dans les CSP (« les structures territoriales issues de la REATE ont été contraintes de contribuer lourdement, par des transferts d'agents, à la constitution des plates-formes auprès de la DRFIP, sans que les structures susmentionnées aient été pour autant « soulagées » des missions correspondantes », fait observer un directeur régional). Mais également la difficulté de réaliser une régionalisation ou une mutualisation de compétences expertes qui se trouvaient en grande partie dans les services départementaux. La régionalisation des fonctions comptables semble notamment avoir conduit à des créations d'emplois qui ne sont pas compensées par des suppressions concomitantes au niveau départemental (cas du ministère de l'écologie). Elle a ainsi contribué à l'inadéquation des missions et des moyens (le déploiement « a eu pour conséquence de laisser inemployés au niveau départemental des agents comptables expérimentés, alors même que les plateformes étaient en situation de sous-effectif »), avec des déperditions de savoir-faire. Est signalée aussi ponctuellement une fragilisation des petits services ordonnateurs, car ils dépendent désormais d'un tout petit nombre d'agents ayant des compétences comptables.

La seconde conséquence des conditions de mise en œuvre de Chorus est une perte de visibilité, au moins provisoire, sur l'exécution des budgets. Elle semble plus due au caractère tardif de mise en œuvre de certaines fonctionnalités de Chorus (« L'absence d'infocentre dès les premiers jours d'utilisation a rendu le pilotage des BOP anormalement délicat, obligeant les gestionnaires à mettre en place des outils de suivi des consommations parallèles. ») et à l'inadaptation des formations mises en œuvre. Mais la conception de l'outil est parfois directement mise en cause : on a l'« impression qu'on a renforcé le reporting et non les possibilités de pilotage régional et départemental ». Selon un autre responsable de service territorial « il semble que CHORUS ait été conçu dans une logique de suivi et de maîtrise de la dépense par le niveau central, et non pour permettre un pilotage effectif du volet financier des BOP, interventions, conventionnements par les UT ». Dans certains cas, c'est la fiabilité des restitutions de Chorus qui est mise en cause.

Cette perte de visibilité est à l'origine de certains cas de non consommation de crédits (par exemple le cas d'un STAP qui signale avoir perdu les trois-quarts de ses crédits en 2011). Elle a surtout alourdi le travail de suivi des BOP, par la nécessité de tenue de doubles comptabilités, sur d'autres logiciels, afin de pouvoir suivre la consommation des crédits.

Enfin, des préfets rappellent la forte augmentation des délais de paiement qui s'est produite dans les premiers mois du fonctionnement de Chorus, mettant en difficulté de petites entreprises.

Au total, il est difficile de dire si Chorus souffre de défaut de conception ou si ce sont ses modalités de mise en œuvre qui ont créé les problèmes rencontrés. Quoi qu'il en soit, il semble certain que les gains en effectifs qui en étaient espérés sont inférieurs aux estimations, et le resteront sans doute, ou seront, au mieux, très lents à se concrétiser.

Au final, certains préfets reconnaissent que l'outil Chorus n'a fait que révéler des faiblesses d'organisation pré-existantes, notamment les lacunes dans la mise en place des outils de la LOLF.

A noter que le plan d'action du SGG pour faciliter la gestion avec Chorus est apprécié par les services et commencerait à porter ses fruits.

1.4.3. L'opérateur national de paye (ONP)

On note de sérieuses inquiétudes quant aux conditions de mise en œuvre de l'ONP. Certains préfets s'interrogent notamment sur la bonne articulation temporelle entre la refonte des SIRH, rendus nécessaires par l'ONP et la création des pôles de services intégrés, et le basculement dans l'ONP. L'exemple d'une DREAL, où le nouveau logiciel de gestion des REHUCIT pose problème (nécessité de doubles saisies et de doubles tenues de certaines données sur des tableurs hors REHUCIT) fait craindre une réédition des difficultés qu'a connues Chorus.

Le risque de décalage entre les gains attendus de l'ONP (notamment les gains de productivité que devrait permettre la création des pôles support intégrés - PSI) et la réalité des restitutions budgétaires d'emplois au titre des gains sur la fonction RH, est également évoqué.

Sur le fond, un préfet fait observer « qu'aucune vision stratégique ni d'impact sur les RH n'est fournie par le projet ONP ».

En même temps, l'ONP est attendu, voire très attendu par les services, notamment parce que certains ont d'ores et déjà maintenu leur service RH dans un relatif sous-effectif, afin de faciliter leur adaptation lors du basculement.

1.4.4. Politique des achats de l'Etat

Le principe d'une politique d'achat de l'Etat est jugé plutôt positivement, plusieurs réponses faisant état d'une amélioration de l'application du droit des marchés publics et d'économies tangibles, obtenues à un niveau de qualité de prestation au moins égal (cf. point 1.1.1). Quelques réponses plus isolées font état de gains réels incertains, notamment pour les petites structures (cf. marché ALD pour la gestion des véhicules) ou d'un risque de « déresponsabilisation » des chefs de service.

La gestion des marchés mutualisés n'est pas sans entrainer certaines lourdeurs administratives. Ainsi, le temps que les agents des services consacrent à la gestion et à la réception des commandes n'est souvent pas pris en compte par le service des achats de l'Etat dans le mode de calcul des prestations. En outre, il est rappelé que la politique de mutualisation étudie les besoins sur la base du plus petit dénominateur commun entre les services et peut donc être moins efficiente de ce point de vue.

Certaines contributions appellent ainsi l'attention sur la nécessité de préserver une part de marchés locaux. Certains marchés nécessitent en effet une relation directe et constante entre le pouvoir adjudicateur et le prestataire (exemple marché de nettoyage), et la préservation de petits fournisseurs qui n'ont pas les moyens de concurrencer les grands groupes sur des marchés nationaux, peut être compétitive (y compris en termes de prix) sur des « petits » marchés. Un DR regrette au contraire l'insuffisante approche régionale dans la mutualisation.

La mission régionale achat semble avoir trouvé son utilité pour déployer des marchés nationaux interministériels, en soutien des responsables ministériels achats, et mettre en œuvre / concevoir les mutualisations régionales (maintenance et entretien immobilier notamment). La mutualisation des achats nécessite en effet une adaptation parfois importante des actions à la situation locale et une grande vigilance sur le niveau de qualité des prestataires retenus dans le cadre des marchés mutualisés.

1.4.5. La mise en place du contrôle interne comptable

Le contrôle interne comptable (CIC) est globalement considéré comme "incontestable dans son utilité mais chronophage et lourd à mettre en place ». Il oblige à la clarification du rôle de chacun dans le processus comptable. Mais il ne doit pas conduire à la multiplication des indicateurs.

La plupart des contributions font état de difficultés de mise en œuvre, les services de la DGFIP semblant plus avancés sur ce chantier. Ces difficultés sont de deux ordres : une insuffisance d'effectifs qualifiés pour accomplir ces nouvelles activités, la multiplicité des documents de référence, parfois incohérents entre eux.

Sur le premier point, la réduction des effectifs chargés des questions financières dans les services, rend difficilement compatible le travail d'instruction des dossiers et d'engagement des dépenses avec les tâches imposées par le CIC. Une contribution indique ainsi que, dans certains cas, la réforme des CPCM a conduit à "supprimer tous les postes de comptables en service déconcentrés (ces comptables étaient également dans la pratique les « gestionnaires » de ces services) ».

Sur le second point, de nombreuses contributions font état d'une mise en œuvre hétérogène au gré des instructions ministérielles.

> "La mise en œuvre en DDT est délicate du fait d'instructions et de calendrier de réalisation longtemps non coordonnés entre MEDDE et MAAF. La coordination interministérielle s'impose. »
>
> "Le manque d'appui de l'administration centrale qui, bien que fréquemment sollicitée, ne répond pas aux questions ou, quand elle le fait, ne prend pas la peine de vérifier si sa réponse est partagée par les services financiers. »
>
> "La réflexion sur l'amélioration des procédures pourrait être conduite dans un cadre interministériel, car les problématiques et les enjeux du contrôle interne comptable sont communs à tous les ministères. »

De ce fait, la mise en œuvre de cette démarche sur la base de multiples documents nécessite "beaucoup d'énergie pour un gain qualitatif extrêmement minime » et son "acceptabilité semble rencontrer des limites. »

1.5. Quelle appréciation portez-vous sur la finalité « qualité de service » de la RGPP : e-administration, allègement des formalités administratives, amélioration du service à l'usager etc.... ? Pouvez-vous citer des bons et des mauvais exemples ?

1.5.1. La majorité des réponses font état d'une amélioration du service rendu à l'usager, même si certaines sont beaucoup plus réservées

La perception de l'évolution de la qualité du service est contrastée : dans beaucoup de régions une amélioration est observée, mais d'autres restent plus prudentes (« Globalement, aucun sentiment d'allègement ou de simplification n'est ressenti, pas plus que de simplification pour l'usager »).

Un préfet observe le décalage entre la réalité de l'amélioration du service, et le ressenti par les agents de l'Etat, notamment en raison du « foisonnement » des classements des services.

1.5.2. Cette amélioration est pour l'essentiel imputée aux télé procédures...

C'est le point qui fait le plus consensus dans les réponses des préfets de région.

Sont mentionnées au titre des systèmes qui sont des réussites, l'ensemble des procédures dans les domaines financiers (télédéclaration des revenus ; TVA), mais aussi le système d'immatriculation des véhicules, malgré ses déboires initiaux, le passeport biométrique, l'application Actes de télétransmission des actes des collectivités territoriales, la télédéclaration PAC pour les agriculteurs), et plus ponctuellement, la possibilité de déposer des demandes de subventions par internet (par exemple auprès des ARS)

Il est aussi noté l'évolution substantielle de l'utilisation de l'internet par les usagers, y compris sous la forme de courriels.

1.5.3. ... mais aussi aux dispositifs d'engagement sur un niveau de service ou sur une amélioration de la qualité

Le volet qualité de service de la RGPP est jugé pertinent par les préfets qui se sont prononcés sur ce point. De manière générale, les démarches qualité (charte Marianne ; Qualipref ; volet qualité de service de la RGPP) ont été sensiblement développées. Le baromètre des services de la DGME, certes rarement mentionné dans les réponses aux questionnaires, est jugé utile.

Les dispositifs d'accélérateur Lean ont également été appréciés.

1.5.4. Toutefois de nombreuses limites à cette amélioration sont soulignées

- *Des limites inhérentes aux télé procédures elles-mêmes*

En la matière la limite la plus fréquemment mentionnée est l'inégalité entre les usagers. Est souligné par quelques préfets **le paradoxe d'une amélioration pour les usagers d'internet, mais d'une dégradation pour les autres** (« pour une partie de la population, l'e-administration est une véritable avancée ; par contre, pour une autre, c'est une fracture supplémentaire »), notamment pour ceux qui résident en zone rurale, précise un préfet. De nombreux préfets insistent ainsi sur la nécessité de garder plusieurs canaux, notamment pour les usagers en difficulté) et sur un afflux aux guichets qui ne diminue pas vraiment.

Sont par ailleurs mentionnées par quelques préfets un certain nombre d'autres limites :

- des dispositifs peu utilisés (télédéclaration des permis de construire), faute peut-être de communication suffisante autour de leur existence ;
- des dispositifs pas totalement aboutis (SIV pour les véhicules d'occasion ; formalités de déménagement sur Internet) ;
- des dispositifs annoncés mais non mis en œuvre (demande dématérialisée de subvention par les associations ou dossier de subvention unique) ;
- des coûts pour l'usager (SIV) ;
- trop de sites internet locaux pour l'Etat ;
- les risques pour la sécurité des procédures.

- *Des limites qui découlent de la RGPP elle-même*

Plusieurs préfets signalent la gêne occasionnée aux usagers par l'utilisation de sigles trop peu lisibles dans la RéATE (DDPP ou DDCS) (« Les usagers ont été troublés par les changements

de services (services de la consommation, par exemple) et peu de communication a été développée pour eux »), mais d'autres préfets compensent cette appréciation en soulignant l'accès facilité par le développement des guichets uniques (fiscal notamment) et la meilleure localisation permise par les regroupements immobiliers réalisés dans le cadre de la RéATE.

Les contraintes de personnels et de moyens issues de la RGPP ont aussi, selon certains préfets, eu un impact négatif sur l'amélioration du service : priorité donnée à la gestion des dossiers, au détriment de l'accueil ; suppression prématurée de personnels avant le fonctionnement de l'e-service censé prendre le relais ; absence de moyens suffisants pour mener à bien les démarches Marianne ; fragilité de l'accueil, impacté par les réductions d'effectifs.

L'effet négatif de l'application Chorus, au moins dans sa phase de lancement, sur les délais de paiement aux fournisseurs, est également mis en exergue.

Un certain nombre de suggestions sont faites en matière d'amélioration du service rendu :

- analyser plus finement le comportement des usagers ;
- mener une campagne d'information sur l'existence de certaines télé procédures ;
- mieux communiquer sur les résultats qualipref ou charte Marianne ;
- développer des bornes d'accès à internet ou des facilitateurs.

De manière générale un préfet propose de « relancer la réflexion transversale sur les fonctions accueil (…) et sur le potentiel de solutions alternatives » en délocalisant vers des relais extérieurs, ou en mutualisant.

1.6. La RGPP a-t-elle contribué à modifier les pratiques RH dans vos services ? Si oui, en quoi ?

1.6.1. La RGPP a provoqué une évolution des pratiques RH, mais les réponses aux questionnaires dégagent difficilement les vrais progrès.

Sont mentionnés, pour l'essentiel :

- l'émergence d'une gestion RH régionale (ainsi un DREAL parle de « l'émergence d'une fonction RH régionale intégrée et globale assurant le lien entre le service employeur, la centrale, l'ONP, et permettant la cohérence entre gestion des RH et besoins des organisations et de leur évolution ») ;
- le développement d'une politique RH plus fine, recherchant plus systématiquement l'adéquation des profils aux postes de travail (la RGGP a permis de « mieux connaître le périmètre et le contenu effectif des fonctions de chacun et de s'interroger sur leur pertinence ») ;
- le rapprochement des pratiques RH (« Ceux qui étaient le plus en retard (les ministères sociaux qui n'avaient pas encore généralisé l'entretien d'évaluation par exemple) ont nettement progressé. L'harmonisation des calendriers d'évaluation, voire des calendriers des CAP, progresse également »).

Sont mentionnées aussi, ponctuellement :

- un management plus participatif, cherchant à mobiliser les agents (entretiens professionnels, plate–forme régionale, meilleure prise en compte du mérite, concertation avec les agents, séminaires des cadres) ;

- une plus grande attention aux risques psycho-sociaux (une DRFIP fait état « de dispositifs de remontée d'informations relatives à la situation de certains services via l'élaboration de dossiers d'approche de la souffrance au travail (DAST) par la médecine de prévention »).

Quelques réponses font aussi état de progrès dans la GPEEC.

A noter que le rôle des conseillers mobilité carrière n'est presque jamais évoqué.

1.6.2. Ces évolutions se heurtent cependant à des obstacles qui n'ont pas été levés

Il s'agit globalement des obstacles suivants :

- les contradictions d'un double, voire triple pilotage (vertical par ministères ; horizontal par le SGAR et au niveau des UO), et la complexification qui en résulte, avec des doublons, lorsque la préparation des actes de gestion est restée au niveau départemental (« La complexité dans l'application et la gestion quotidienne des ressources humaines est à signaler, avec de subtiles lignes de compétences entre les différents niveaux national, régional et départemental, différentes selon les ministères et les statuts des personnels concernés ») ;
- les rigidités qui découlent de la structuration des effectifs par BOP (« quasi impossibilité de gérer les effectifs de manière souple au sein des départements en raison de la gestion rigide par BOP, du fléchage par Paris au niveau du responsable de programme amenant au niveau régional, pour certains BOP, la discussion de la répartition de quelques ETP sur 6 départements. ») ;
- la complexification de la gestion due à l'absence de convergence statutaire suffisante, une DDI pouvant avoir jusqu'à une quinzaine de statuts différents à gérer, et à l'existence de modalité RH différentes pour chaque ministère (« Les pratiques RH au sein des DDI sont souvent juxtaposées, parallèles, parfois gérées par des gestionnaires différents, dédiés pour la gestion d'un seul ministère »). Ce n'est que dans le champ DGFIP qu'il est noté que le travail de rapprochement des règles de gestion, après la mise en place d'un statut unique entre les agents issus des DGI et DGCP, a été correctement accompli, accompagné par un important dispositif de veille sociale.

A ce sujet, une réponse observe que « l'absence d'harmonisation (convergence RH) ne rend pas crédible le discours sur la performance individuelle ni collective ».

1.6.3. Globalement le résultat est donc jugé négatif sous l'aspect RH

Globalement, le résultat tel qu'il apparaît dans les réponses est donc négatif sous l'aspect RH :

- il y a eu dégradation de la mobilité, avec cristallisation des effectifs, au détriment des régions les moins attractives (« la dégradation des mobilités par un réflexe défensif de toutes les DRH pour protéger leurs moyens, afin de résister aux réductions d'ETP ») ;

- la réforme s'est faite généralement sans mobilité géographique imposée, et la mobilité fonctionnelle n'a pas pris suffisamment le relais (« La loi mobilité a fait espérer aux agents des carrières plus ouvertes, permettant à ceux qui ne souhaitaient pas réaliser de mobilité géographique, de réaliser une mobilité fonctionnelle. Sa mise en œuvre est un échec. La gestion totalement verticale des carrières et des mobilités rend dans les faits la mobilité entre services quasi impossible ».). Il en est résulté une difficulté à

résorber les sureffectifs et à combler les sous-effectifs, alors même que le non remplacement de 1 agent partant sur 2 les rendait plus criants ;

- enfin la GPEEC est considérée dans certains questionnaires comme balbutiante (« en matière de ressources humaines, il apparaît que les agents, notamment en DDI, considèrent que la réforme n'a pas pris en compte suffisamment tôt, leur situation individuelle (qualifications acquises ou à acquérir, mobilités potentielles, parcours professionnels valorisants... »). La question est posée dans une réponse de la possibilité de mener « une véritable GPEC en s'en tenant aux seuls objectifs assignés par les mandats dits RGPP qui visent à réduire des segments d'effectifs à partir d'une situation donnée sans tenir compte ni des conditions locales, ni des efforts engagés pour la mutualisation de fonctions ».

1.7. Comment avez-vous apprécié le rôle des nouvelles plates-formes de ressources RH et de la DGAFP dans cette période ?

L'appréciation portée dans les réponses au questionnaire sur le rôle des plateformes de ressources RH est très contrastée : positive pour certains (« les DDI qui se sentent un peu "orphelines » en terme de GRH, se tournent de plus en plus, naturellement, vers la PFRH, ce qui est très positif »), beaucoup plus mitigée pour d'autres (« les ETP ainsi consacrés (au PFRH) sont peu rentables en période de pénurie de moyens » ou « les réalisations concrètes sont maigres »).

1.7.1. Un rôle positif des PFRH surtout en matière de formation et d'offre de mobilité

De manière générale, l'apport des PFRH est reconnu sur deux points : l'élaboration d'une offre de formations transverses (« L'offre du catalogue de formation s'est accrue de manière considérable en deux ans d'existence »), grâce aux crédits dont elle disposent, et l'offre de mobilités par le canal de la bourse de l'emploi BRIEP (« les PFRH ont trouvé leur place en lien avec leur mission de soutien aux agents concernant leur carrière et leur mobilité ») même si elles ont été gênées par l'absence de traitement, au niveau central, des blocages statutaires.

Quelques réponses au questionnaire mentionnent également le rôle qu'a joué la PFRH pour sensibiliser les services RH à de nouvelles problématiques (santé au travail, RPS, modernisation du management, etc.) et dans la conduite d'une connaissance systématique des effectifs par BOP, ce qui constitue « un outil précieux permettant d'éclairer le CAR lorsqu'il examine les propositions de répartition de moyens humains des BOP » et permet de « venir en appui du dialogue de gestion DR/DDI et de l'adéquation missions/moyens ».

Deux réponses seulement font état d'un apport des PFRH en matière de développement des démarches GPEEC et GPRH, et une seule signale son rôle dans le reclassement d'agents issus de services supprimés.

1.7.2. Les limites perçues des PFRH portent sur leur articulation avec les directions et leur place au confluent des logiques ministérielles et d'une logique interministérielle

Les PFRH ne répondraient pas assez aux problématiques locales (« Les plateformes RH renforceraient certainement leur crédibilité en apparaissant maillées et répondant aux problématiques locales plus que comme des outils à la main des administrations centrales »), et seraient avant tout une « courroie de transmission » de la DGAFP, chargée de remontées

statistiques, ce qui joue en leur défaveur. Une autre réponse précise : « La plateforme RH produit des diagnostics utiles mais la gestion du cas particulier de tel ou tel agent, dans une matière complexe, revient au final au gestionnaire départemental. »

Elles sont perçues comme trop éloignées des départements, auxquels elles n'apporteraient pas de plus-value, et des directions auprès desquelles elles devraient développer les fonctions d'expertise. « Niveau supplémentaire régional », elles se heurtent par ailleurs aux logiques verticales des administrations centrales, (« certaines directions continuent à considérer qu'elles doivent gérer elles-mêmes les aspects GPEC et mobilités en relation directe et interne aux ministères concernés. Cette situation est défavorable aux agents qui se voient ainsi limités dans leur parcours professionnel ») qu'elles ne sont pas arrivées à lever, d'où un problème d'articulation avec les orientations nationales des DRH des directions d'administration centrale.

Plus concrètement, le positionnement des GPRH en matière de formation est également critiqué dans certaines régions : « l'offre de formation ne correspond pas aux besoins du terrain » ou est jugée « surabondante », avec un empilement PFRH/délégué régional à la formation et services de formation ministériels. Il est suggéré de mieux répartir l'offre de formation entre niveaux ministériel et interministériel (« il convient de s'interroger sur la concurrence instaurée par la DGAFP, entre deux de ses réseaux : les IRA et les plates-formes »).

L'apport des PFRH est également jugé faible sur les questions de GPEEC et de GPRH (« Son rôle en matière de GPEEC sur les bassins d'emploi régionaux et départementaux ne pourra se concrétiser tant que la gestion RH restera entièrement verticale ».

Enfin, en matière de mobilité, quelques réponses mettent en avant l'inefficacité du dispositif dit du « 1 pour 1 ». Un DR fait remarquer que « la baisse des effectifs attendue dans la Direccte est compensée « naturellement » par les départs à la retraite alors que la plateforme s'attendait peut-être à gérer de véritables sureffectifs ». Un autre observe que « l'absence d'articulation visible entre la plateforme et les services en charge du pilotage des effectifs (comme par exemple, le manque très net d'information entre ministères sur les postes à redéployer et les postes à pourvoir afin d'organiser des passerelles interministérielles en fonction des besoins des ministères et des aspirations des agents) conforte la mauvaise perception de l'action de la PFRH et son manque de reconnaissance par les personnels ».

La faiblesse du rôle des PFRH sur l'action sociale, hors les quelques pans pilotés par la DGAFP, est également regrettée.

Si quelques préfets estiment surdimensionnés les moyens consacrés à la PFRH, au moins dans un premier temps, d'autres parlent de moyens trop limités. **Globalement, les réponses aux questionnaires recommandent de renforcer le rôle des PFRH**, qui peuvent encore « monter en puissance ». Un préfet propose de l'élargir au périmètre inter-fonctions publiques.

Le rôle de la DGAFP est fréquemment perçu comme trop en retrait, utilisant avant tout les PFRH comme services déconcentrés susceptibles de faire remonter des informations. Son approche serait en outre trop juridique, et pas assez dans une logique d'animation.

1.8. Quel est votre jugement d'ensemble sur le résultat de la RGPP ?

Même si les réponses des préfets mettent parfois l'accent sur des aspects différents, on peut distinguer les jugements qui semblent largement partagés, de ceux qui traduisent une perception plus diversifiée des résultats.

De manière générale les réponses s'accordent sur les points suivants :

- la réforme a été trop exclusivement comptable (« Cette logique (de la RGPP) a souvent été comprise comme étant purement arithmétique et non pas élaborée selon une logique d'adaptation des missions aux réalités du terrain »). C'est le « péché originel » ;
- en conséquence le sens de la réforme a été perdu et il est nécessaire de repositionner l'Etat territorial (« Il est important de réaffirmer ce qui est attendu de l'Etat territorial, de ses agents et que les moyens requis soient alors alloués » ; il faut « savoir redonner du sens ») ;
- pour ce faire, il faut mener une réflexion sur les missions. Cette réflexion permettra en outre de parvenir à une meilleure adéquation missions/moyens, la situation actuelle étant déséquilibrée (à noter cependant une opinion dissidente d'un préfet qui estime que les réductions d'effectifs ont pu être absorbées grâce aux seuls gains d'efficience), et marquée « par les contradictions que les agents ressentent entre le discours sur le maintien des services, et la réalité de la baisse des effectifs » ;
- la réforme a été trop focalisée sur le périmètre de l'Etat territorial, laissant de côté les collectivités, mais aussi les administrations centrales ;
- les regroupements de la RéATE sont globalement cohérents (mais un préfet s'interroge sur le partage ARS/ DDCS ; deux autres s'inquiètent de l'existence de services trop petits (DDCSPP notamment) ; un souhaite que les UT rejoignent les DDI ; un autre, en revanche, privilégie le modèle UT/DR ;
- la méthode : des calendriers trop serrés (avec des réductions d'effectifs déconnectées de la réalisation des réformes) et parfois confus ;
- les aspects de GRH de la réforme ont été en deçà de ce qui aurait été nécessaire (notamment quant aux dispositifs permettant une mobilité et à la convergence des environnements de travail) ;
- la RGPP a été éprouvante pour les personnels de l'Etat (« un coût humain et social lourd ». Un préfet indique ainsi que « la RGPP a été perçue comme un processus dynamique sans terme bien défini, ce qui en a fait un processus anxiogène pour les agents », d'autant, observe un autre préfet « qu'elle a été rendue douloureuse en interne par un climat de disqualification de la fonction publique d'Etat et l'idée que ses agents n'étaient plus considérés que comme des coûts, et non pour leur utilité sociale » ;
- **plusieurs préfets insistent sur la nécessité de stabiliser désormais les choses** (« L'intérêt aujourd'hui est de stabiliser l'organisation territoriale de l'Etat, tout en la confortant là où c'est nécessaire, de façon à préserver la lisibilité externe et permettre aux agents de se concentrer sur leurs missions opérationnelles » ou encore « Un arrêt brutal ou la mise en œuvre d'une autre réforme différente seraient de nature à déstabiliser des agents déjà passablement désorientés »).

Les jugements sont plus partagés sur les points suivants :

- sur le résultat même de la RGPP. Elle « a créé une dynamique favorable à la rationalisation et à la recherche d'efficience » pour l'un ; les « gains (sont) peu visibles à ce jour » pour l'autre. L'idée que la RGPP « est restée au milieu du gué » revient souvent ;
- sur la question de la dégradation ou non du service, des préfets insistent sur son amélioration (notamment par la création des DDI) ; d'autres relèvent dans certains domaines une dégradation ;
- sur l'adhésion des agents à la politique de réforme. « Pas de réelle mise en cause (de la réforme) par les fonctionnaires » pour un préfet ; une « faible adhésion des personnels » pour un autre... ; un troisième fait état du « sentiment de frustration pour certains qui ont regretté que cette réforme d'ampleur, nécessitant un investissement personnel de chacun, dans des conditions contraintes, n'ait pas été accompagnée d'un « signe de reconnaissance », si possible par une prime ou indemnité exceptionnelle ». Pour un autre préfet encore « les personnels sont prêts à entendre les baisses d'effectifs, mais plus à périmètre constant ».

2. Bilan des méthodes

2.1. Appréciation portée sur le système de gouvernance RGPP

2.1.1. Le portage de la réforme au plus haut niveau politique était nécessaire

Le constat général est **que la réforme était portée au plus haut niveau politique** (Présidence de la République et Premier ministre), les ministères assurant la déclinaison des grandes orientations, tout du moins en première phase. Une contribution précise que la RGPP a d'ailleurs été perçue tout d'abord comme l'expression d'une volonté politique annoncée lors de la campagne électorale de 2007 posant de grands principes dans une logique de réforme de l'Etat et de recherche d'efficience de son action. Cette méthode est considérée comme un atout.

> « S'il n'y a pas un soutien politique puissant jusque dans les sujets estimés techniques, la réforme de l'Etat ne progresse pas. Disposer d'une équipe administrative, pluridisciplinaire et dédiée proche du cabinet du ministre via le secrétaire général, est de bonne méthode. »
>
> Pour la RéATE, "les circulaires du Premier ministre avaient bien tracé les voies et les méthodes. »

Toutefois, des ressentis plus négatifs par rapport à l'implication du politique dans la réforme sont exprimés par ailleurs. Cette dernière opinion semble toutefois moins partagée, le retrait du politique étant plutôt attribué à la deuxième phase de la RGPP ou "une fois les arbitrages annoncés ».

> « 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). »

2.1.2. Mais cela n'a pas empêché une certaine frilosité sur le réexamen des missions de l'Etat

Sur le fond, plusieurs contributions (dont au moins une d'un DR) considèrent que **la RGPP a été dévoyée de l'objectif initial tel qu'il était présenté par le Premier ministre** lors du lancement de la démarche, pour n'aboutir qu'à une simple application arithmétique et homogène du 1 sur 2. » Le terme RGPP est désormais souvent assimilé, dans l'esprit des agents, à la contrainte budgétaire ou d'emplois.

Par ailleurs une contribution regrette « **une certaine frilosité** », les réformes sensibles n'ayant pas été abordées réellement comme par exemple la carte des sous-préfectures, ou l'harmonisation des statuts et des régimes indemnitaires. Une autre déplore le décalage entre le discours et la réalité :

> « Toutes les annonces, tous les discours ont été des plaidoiries pour une logique horizontale et une légitimité territoriale accrues. Les décisions prises ont été très en deçà des ambitions affirmées. »
>
> « Les arbitrages sur les missions, à abandonner, à simplifier, n'ont plus eu lieu. »
>
> « La RGPP a été perçue comme dictée par le niveau central pour les échelons territoriaux et non conduite de façon équilibrée et homogène pour les niveaux central et territorial et les opérateurs. »

2.1.3. Le pilotage de la réforme a semblé parfois échapper au politique et reposer davantage sur des rapports de force entre administrations centrales

Plusieurs contributions font état d'un **décalage entre une posture volontariste des cabinets ministériels et l'absence de stratégie affichée des administrations centrales**. Cela n'a toutefois pas été le cas pour la réforme de la DGFIP qui, selon la contribution d'un DRFIP a bénéficié dans la durée d'une attention des ministres et d'un pilotage vigilant par les services centraux.

Une DR attribue ce décalage au fait que la réforme « s'accompagne inévitablement d'une redéfinition des pouvoirs au sein de l'Etat, et de ce fait, qu'elle mêle des enjeux « politiques » à des enjeux plus techniques ». Cette interprétation est confirmée par des DDI qui ont eu le sentiment que le pilotage stratégique de la réforme échappait parfois au politique et subissait « des inflexions plus liées à la puissance de certaines administrations centrales qu'au pouvoir d'arbitrage des ministres ». Un DR parle même de « combats de chefs » qui cherchaient à préserver leurs intérêts plus que celui des services, tandis qu'une autre contribution évoque des postures de ministères « encore aujourd'hui trop défensives pour espérer une convergence de terrain ».

- *La démarche n'a pas été suffisamment interministérielle*

De nombreuses réponses s'accordent pour considérer que **l'interministérialité a été insuffisante dans la conduite de la réforme**, le SGG ou la DGME n'ayant pu contrebalancer la verticalité ministérielle. Cela a rendu plus difficile l'harmonisation des calendriers et des procédures (fonctions supports des DDI par exemple). L'argument de la LOLF pour écarter toute initiative privilégiant la logique territoriale transversale est récusé par plusieurs contributions. Un DRJSCS parle ainsi d'un phénomène de « pyramide à l'envers" avec un échelon déconcentré de l'Etat fortement resserré et un échelon national resté très diversifié. Enfin, un autre témoignage indique les complications liées à une intervention forte du ministère du Budget, qui a pu parfois créer de la complexité et enlever du sens à la réforme (exemple de l'immobilier).

- *Les secrétaires généraux ont été un facteur de cohérence dans leur sphère d'influence*

La **création des secrétariats généraux des ministères, et notamment celle du Secrétariat Général des Ministères Sociaux a toutefois permis d'avoir une cohérence administrative**. Plusieurs contributions donnent également un rôle bénéfique au « Comité des 40 », associant préfets de région et secrétaires généraux des ministères.

Une contribution précise enfin que certains ministères ont été plus volontaristes (intérieur, écologie, agriculture, affaires sociales,…) que d'autres.

2.1.4. Apports et rôles des différents intervenants :

2.1.4.1. des consultants

- *L'appréciation du rôle des consultants est contrastée mais les opinions négatives l'emportent au regard du coût et de certaines modalités d'emploi des consultants*

L'appréciation du rôle des consultants est assez contrastée, vraisemblablement en fonction d'un mode de concours différent selon les structures et de la qualité du consultant intervenant. Leur concours n'est pas refusé a priori mais globalement considéré comme excessif. Plusieurs contributions posent la question du rapport qualité/prix alors que l'administration dispose en interne de capacités d'expertise. Si leurs apports peuvent être intéressants par leur démarche méthodologique, ou en raison de leur renfort humain pendant la conduite du changement, le temps passé à les former peut en effet s'avérer prohibitif.

Les positions négatives l'emportent, notamment lorsque les conditions d'utilisation des consultants dépassent le cadre d'un renfort ponctuel ou d'un simple apport de méthodes. L'apport en matière de travaux de mutualisations est jugé trop théorique. La pertinence du choix des consultants n'ayant aucune connaissance de la politique publique concernée par l'administration centrale est mise en cause dans une contribution. Sont évoqués le « sentiment d'une grande dépense d'énergie compte-tenu de la méconnaissance de la fonction publique de certains consultants", une « tendance à plaquer des schémas préformatés tenant peu compte des particularités locales", un coût prohibitif, une expérience managériale insuffisante, une inadéquation des recettes proposées à des réalités de terrains mal prises en compte.

- *Des témoignages d'expériences réussies d'accompagnement local sont toutefois multiples*

Ceux qui ont apprécié l'apport des consultants se réfèrent à des interventions d'accompagnement local jugées positives :

- apports de méthodes ou pour accompagner, par exemple, l'appropriation applicative de la partie comptable de CHORUS, début 2012 (DRFIP) ;
- aide en termes de technique d'animation et pour l'animation des concertations locales notamment ;
- accompagnement d'équipes au moment de la préfiguration de nouvelles structures ;
- appui dans la démarche « Lean ».

Par ailleurs, plusieurs contributions regrettent que les inspections ou les expertises internes à l'administration n'aient pas plus été mises à contribution.

2.1.4.2. des inspections

- *Le rôle des inspections est considéré comme utile*

Le rôle des inspections est en général considéré comme utile : apport d'expertise, capacité à apporter une vision globale du territoire, échanges intéressants, analyses souvent très pertinentes, prise de recul, identification des freins techniques aux réformes (compatibilité des outils informatiques, des procédures RH, etc.) ou de difficultés spécifiques. La mission IGAS-IGJS d'écoute et d'accompagnement des DRJSCS, initiée par la secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales est par exemple très appréciée.

- *Toutefois leurs modalités d'intervention sont parfois à revoir*

Plusieurs contributions font toutefois état d'un **nombre trop important d'inspections** (en englobant les travaux parlementaires ou ceux de la Cour des comptes), non coordonnées entre elles, qui génèrent beaucoup de travail.

Par ailleurs, plusieurs contributions sont moins positives sur l'apport des inspections. Certaines observations portent sur le sens des interventions des inspections. Une contribution précise que les inspections habituelles laissant une large part à l'expérience des inspecteurs et ayant pour but essentiel d'éclairer les managers sur les difficultés, les progrès à réaliser, tendent à s'orienter vers une pratique d'audits très cadrés, standardisés et destinés à l'éclairage des décideurs nationaux, quelquefois sans retour vers les services audités. **L'insuffisance de retour aux audités ou de capitalisation sur le travail produit** est plusieurs fois cité. Une contribution de DIRECCTE regrette que l'appui des inspections soit intervenu a posteriori, donc trop tard.

Il est souhaité que les inspections orientent plus leurs travaux sur certaines thématiques comme l'adéquation missions-moyens, l'évaluation ou le conseil en matière d'efficience. Plusieurs contributions (DDI et préfet) souhaitent également des audits approfondis interministériels sur les DDI. Cette demande rejoint la remarque d'une DR qui juge nécessaire une « évaluation externe (neutre par rapport aux organisations) des chantiers, des organisations, des réorganisations."

Des observations critiquent plus ponctuellement la qualité de certains inspecteurs :

- décalage avec des hauts fonctionnaires qui n'ont pas vécu en direct la RGPP, ce qui exige de leur part une écoute très active du terrain pour bien ressentir le nouveau quotidien des services ;
- difficulté de dialogue avec les praticiens de terrain lorsqu'il y a trop de juniors ;
- certaines inspections ministérielles constituent plus des freins que des moteurs, « la notion d'interministérialité leur étant totalement étrangère" (un préfet de région).

2.1.4.3. de la DGME

- *L'intervention de la DGME fait globalement l'objet d'interrogations*

Si l'intervention globale de la DGME fait l'objet d'interrogations, son concours sur des problématiques plus ponctuelles est en général apprécié. Si son rôle d'aiguillon est

reconnu, plusieurs contributions soulignent les limites de son apport, dues à sa dépendance du ministère chargé du budget et à son faible portage politique.

Plusieurs contributions considèrent ainsi que l'intervention de la DGME a été « **technocratique et parisienne** », « trop éloignée des sujets concrets ou fondée sur l'idée souvent fausse qu'une organisation peut s'affranchir des savoirs faire métiers et de l'imprégnation que produit une culture professionnelle ». Son intervention a pu paraitre un peu trop fondée sur des présentations, « power-point », sur un nécessaire « avancement à marche forcée » et sur un baromètre de l'accueil dans les services publics publié sans dialogue contradictoire avec le service contrôlé.

- *Mais son apport en termes de méthodologie et d'innovation est considérable*

De nombreuses contributions font toutefois état d'un **apport méthodologique considérable** en matière de conseil et d'appui, notamment sur la charte Marianne, aux PFRH dans les phases de lancement de chantiers (ex : ateliers passerelles, dispositif de compensation 1 pour 1) ou sur certaines politiques publiques (naturalisations, refondation, priorité logement). Son approche en termes de process, notamment dans les expérimentations sur les simplifications des démarches administratives, est jugée intéressante et facteur d'efficience.

La DGME a conduit une action innovante en suscitant des réflexions collectives de l'encadrement territorial, très positives pour favoriser la cohésion des personnels de direction et qui auraient gagné à être pérennisées par des actions sur des thèmes locaux. Son rôle d'impulsion et de coordination doit être reconnu même si, « faute d'un réseau, la DGME n'est pas nécessairement la mieux placée pour connaître du fonctionnement de l'administration territoriale ».

A noter la situation spécifique de la DGFIP qui s'est dotée quant à elle d'une structure nationale de réingénierie des processus et de missions d'audit nationale et locales, qui jouent également un rôle de consultant interne.

2.1.4.4. du ministère de l'intérieur

Si l'appui de la DMAT est souligné par de nombreuses réponses, **le rôle interministériel du ministère de l'intérieur est parfois apparu trop effacé aux préfets**. L'ambigüité ressentie du positionnement du ministère de l'intérieur est assez bien résumée par la citation suivante : « Le ministère de l'intérieur a participé activement aux réflexions de la réforme, à la promotion de la dimension territoriale de l'action de l'Etat et a mis à disposition des moyens. Il a en outre été beaucoup mobilisé par les réformes police - gendarmerie/sécurité. Reste que son adhésion aux démarches interministérielles a été moins soutenue quand il ne les pilotait pas lui-même. »

Une contribution regrette que le SGAR n'ait pas été mieux positionné, alors même que le ministère de l'intérieur le positionnait comme le pivot de la réforme.

A noter dans ce cadre l'utilité de l'apport du ministre des outremers pour permettre une appréciation différenciée des DOM.

2.1.4.5. des ministères

L'implication a été **différente selon les ministères**. Il est regretté que les logiques ministérielles prennent souvent le pas sur les enjeux des mutualisations régionales et que la priorisation des missions n'ait pas été faite.

Une contribution souligne que les difficultés rencontrées dans la mise en place des BOP interministériels (309, 333) et dans la traçabilité des contributions des différents ministères **conduisent à s'interroger sur la réelle adhésion des ministères à la RéATE**. Une autre souligne la « peur évidente de préfectoralisation, et le désintérêt de certaines administrations centrales sur des projets interministériels ». Plusieurs contributions mettent en avant des pratiques RH qui privilégient plus les logiques ministérielles plutôt que la réussite de la réforme territoriale.

Plusieurs contributions soulignent la **difficulté des administrations centrales à intégrer les principes de la RéATE dans leur mode de fonctionnement** et la rigidité des modes de pilotage budgétaire et normatif. Ce manque de prise en compte a pu se manifester dans le manque d'adaptation à la RéATE des circuits d'information ministériels. « Il est regrettable que les ministères ne considèrent toujours pas les préfets comme leurs représentants. Chacun souhaitant avoir « son » correspondant propre au plan départemental. »

2.1.4.6. de la MIRATE puis du SGG

- *Le rôle et la pertinence de la MIRATE sont reconnus*

A une seule exception près, **le rôle et la pertinence de la MIRATE** sont unanimement salués par les préfets et les DDI. Créée uniquement pour la RGPP, sa visibilité était claire et sa neutralité reconnue (« un talent certain et apprécié à se dégager de toute emprise prépondérante de tel ou tel ministère »). L'appui et la réactivité de cette structure légère (voire selon une contribution trop légère) ont été très précieux pendant la période de préfiguration en apportant « un vrai soutien de proximité » aux préfigurateurs. Certaines DDI attribuent le retard sur certains chantiers de convergence interministérielle ou les lacunes d'accompagnement à sa disparition. Au final, la « MIRATE a réussi à poser les briques d'un exercice décloisonné entre ministères pour faire vivre l'organisation voulue par la RéATE et en particulier les DDI. »

En contrepoint de cette position générale, un préfet considère que « Le principe de modularité des organisations n'a pas été respecté. L'approche de la MIRATE était totalement technocratique, jusqu'à imposer des codes couleurs pour les organigrammes ; le SGG a été plus à l'écoute et plus efficace ». Un DR précise que si l'appui a été véritable pour les DDI, la MIRATE a été « plutôt un facteur de complexité pour les DR ».

- *L'action du SGG est également appréciée mais parfois jugée insuffisamment solide*

L'action du SGG est également très appréciée et ses réalisations saluées : chantiers de convergence interministérielle sur les fonctions support, gestion rigoureuse et personnalisée des emplois interministériels de direction des DDI, aboutissement de certains dossiers immobiliers, « mise en place des BOP 309 et 333 » (sic), séminaires semestriels DR/DDI. Plusieurs contributions saluent le sens de l'écoute de cette administration centrale. Son apport est utile « notamment lors de passages délicats (formation sur Chorus), ou pour le retour d'expérience (IG) ». Il a parfois manqué, sur le terrain, d'une « redescente » de doctrine ou de positionnement facilitant la mise en œuvre pratique de nombreuses actions au niveau territorial.

Il était indispensable qu'une « administration de gestion » fût créée pour consolider la réforme : « à l'écoute des DDI », le SGG « assure le lien interministériel pour trouver les solutions, même imparfaites, aux problèmes rencontrés (ex : structuration du BOP 333 en lien avec le ministère de l'intérieur) ». Plusieurs contributions considèrent que sa structure a besoin d'être étoffée ; l'impact positif de la récente organisation des services du Premier ministre est souligné dans ce cadre : « Désormais, le SGG – mieux organisé en directions et sous-directions – apparaît outillé pour piloter la réforme. »

Plusieurs contributions considèrent également que **le pilotage du SGG reste trop faible** « au regard des logiques verticales et compartimentées (« lolfiennes») des ministères ». Le SGG, comme la MIRATE en phase de préfiguration, ont des difficultés à obtenir des arbitrages rapides puis à les faire respecter.

Toutefois, quelques contributions s'interrogent sur son positionnement et souhaitent une « réflexion sur le pilotage unifié de l'administration territoriale, confié à un ministère de plein exercice ». Plus généralement, **est mis en cause** « **le pilotage à plusieurs niveaux, régional et ministériel, et à plusieurs entrées, par les ministères et par les directions transversales** : SGG, MIOMCT, DGME, DGAFP » avec la multiplication des outils de reporting chronophages qui en découle.

Enfin, des contributions isolées considèrent pour l'une que le SGG ne laisse pas assez de liberté de gestion (exemple du schéma de mutualisation) et pour l'autre « méconnait à la fois les préfectures et le SGAR ».

2.1.5. Appréciation sur les délais d'action donnés

Deux thèses opposent, à parts quasi-égales, ceux qui considèrent que les délais ont été trop contraints et ont pu perturber le dialogue social **et ceux qui considèrent que** « **la rapidité d'exécution était peut-être une condition de réussite de la réforme** ». L'accord se fait sur le fait que c'est surtout l'accumulation des réformes qui a rendu les délais trop serrés, notamment pour la RéATE, « chaque facette impactant l'autre. »

Pour ce qui concerne la RéATE, est également regrettée l'incohérence des délais entre niveau régional et départemental ou un retard dans la désignation de préfigurateurs (DIRECCTE).

A noter la situation particulière de la réforme de la DGFIP, pour laquelle les délais sont unanimement considérés comme bien calibrés : un cap pour réussir la fusion en 4 ans, et des points d'étape.

Est enfin souligné « l'investissement considérable des personnels, encadrement supérieur et intermédiaire mais également dans la plupart des cas de l'ensemble des équipes, qui ont mené en parallèle le chantier de réforme et les missions habituelles dans un contexte de réduction des effectifs, sans heurts majeurs ».

2.1.6. Communication interne sur la RGPP

- *D'intenses actions de communication interne au plan local*

Beaucoup de réponses font état des **intenses efforts de communication interne mis en œuvre localement** pour informer au maximum les agents. Toutes les modalités ont pu être

utilisées en cours de réforme, au-delà du dialogue social institutionnel ou informel : assemblées générales des personnels, implication de la hiérarchie, groupes d'expression métiers axés sur le contenu concret du travail, réunions d'information tenues par la direction, communication par le canal des intranets national et local, réunions avec les cadres et les agents pour expliquer les nouveaux statuts et les nouvelles règles de gestion, document support de communication à destination des correspondants des services de l'État, site Intranet, lettre d'information électronique, valorisation des réalisations par exemple par l'ouverture d'espaces dédiés aux principaux chantiers liés à la réforme (par exemple création d'un espace « services des impôts des particuliers »)…

Avec la RéATE sont apparues de nouvelles formules d'information comme le séminaire des cadres A interministériel (périmètre préfecture, DDT, DDCS et DDPP), le site MIR@TE, qui apportait des réponses directes aux courriels envoyés. Des DDI soulignent la bonne information apportée par les nouveaux supports nationaux régulièrement diffusés à tous : lettres des DDI (SGG), Trajectoires (DGAFP), DGME, etc. …

- *Ce qui n'a pas empêché un défaut de compréhension de la réforme et un malaise des agents*

Sur ce sujet une réponse retrace parfaitement la difficulté d'articuler communication nationale et information locale, cette dernière devant passer par des cadres eux- mêmes mis en situation d'incertitude sur leur avenir par la réforme, avec parfois un sentiment d'abandon par leur ministère chez les agents.

> « Les outils de communication interne étaient pertinents et largement diffusés (notamment rapports d'étapes produits par la mission interministérielle pour la réforme de l'Etat). Parallèlement, l'instruction du Premier Ministre du 7 juillet 2008 était parfaitement claire dans la nécessité pour les responsables des services déconcentrés de l'Etat de communiquer sur la réforme.
>
> Pour autant, certains agents (notamment CCRF) ont souffert de l'absence de communication par leur ministère, qu'ils ont jugée rare, irrégulière et incomplète – avec un sentiment affirmé d'être « abandonnés » les premiers mois de 2009.
>
> Il se trouve cependant que tout l'encadrement supérieur était à cette période personnellement touché par la réforme (division par 8 du nombre de responsables de rang 1 pour les DIRECCTE ; tous les postes de DIRECCTE, de responsables d'unité territoriale, de DDI ont été mis à la vacance).
>
> Les responsables de services se trouvaient dans une posture extrêmement délicate pour être à même de porter le sens de la réforme auprès des personnels et des institutions internes de dialogue social, alors que certains d'entre eux, au service de l'Etat depuis de nombreuses années, ont vécu la réforme comme un drame personnel.
>
> Le déficit qui en a résulté constitue nécessairement un rendez-vous manqué pour l'appropriation de la réforme par ces agents. »

Une autre réponse souligne que la communication n'a pas été articulée avec un dispositif d'accompagnement du changement. De ce fait, la majorité des agents n'a toujours pas compris le sens et adhéré à une réforme dont elle ne voit que les effets négatifs.

- *Une communication nationale trop décalée*

Cet effet a pu être amplifié par une **communication nationale jugée par de nombreuses réponses comme décalée par rapport aux attentes des agents** (précisions concrètes sur leur quotidien et sur les calendriers de mise en œuvre), technocratique trop descendante voire caricaturale, « langue de bois » ou trop favorable par rapport à la réalité de terrain. La multiplication des annonces gouvernementales et des chantiers a également contribué à cette perte de sens.

Le message des baisses d'effectif a de fait dominé la communication. Seuls les ministères qui ont pu promouvoir une dynamique métier porteuse de sens, telle que, par exemple, le Grenelle de l'environnement, ont pu avoir une communication positive.

2.2. Quelle appréciation portez-vous sur les modalités du dialogue social, au niveau régional et au niveau départemental ?

2.2.1. Un dialogue social renforcé mais tendu.

La majorité des réponses confirment que la RGPP comme la RéATE a imposé une intensification du dialogue social, notamment autour des réformes d'organigramme, même si certains préfets regrettent les conditions de ce dialogue, faute de sujets à négocier (« manque de grain à moudre ») ou de directives nationales suffisantes. L'appréciation portée sur la qualité de ce dialogue est plus partagée : « permanent et constructif » pour une région, ou « globalement satisfaisant » pour une autre, il a été vécu dans une autre région comme « atone ».

Le dialogue social s'est notamment approfondi, avec une concertation plus informelle des représentants du personnel hors CT, et des personnels directement. Dans une DIRRECTE, il est fait observer : « Dans le cadre de la préfiguration, et dans l'attente des textes réformant les instances de consultation, il a été mis en place une organisation atypique regroupant toutes les organisations syndicales quelle que soit leur origine professionnelle. La multiplication des réunions et des lieux de concertation a sans doute permis d'éviter des crises graves surtout lors des déménagements et des regroupements immobiliers ».

Le dialogue social a cependant été plus tendu qu'auparavant, notamment dans les DDPP et DDCSPP, mais aussi en DRJSCS, voire a été « proche du risque de rupture dans certains cas », ce durcissement étant assez récent dans certaines régions (ainsi, en 2012, les syndicats ont levé la séance lors d'une concertation avec un préfet de Région).

Sa mise en place a parfois été rendu difficile, en raison « de représentants à désigner par des personnels qui ne se connaissaient pas » et de l'émergence « d'une représentation peu expérimentée ».

2.2.2. L'émergence du besoin d'un dialogue social interministériel et/ou régional, même sans texte.

La RGPP a poussé les acteurs à conduire un dialogue social interministériel, même s'il est resté parfois « balbutiant ». On note dans certaines régions ou départements le fonctionnement de comités techniques régionaux ou départementaux interministériels et informels. « J'ai pu noter qu'ils répondent aux demandes des représentants du personnel suite à la régionalisation de certaines compétences » précise un préfet de département.

Mais dans la majorité des régions, le dialogue social est resté essentiellement ministériel (sauf l'application par les DREAL et les DRAAF de l'instruction du SGG demandant la création d'un dialogue social informel au niveau des BO). « Le dialogue social au niveau régional a été inexistant » observe un préfet. Un autre estime « que l'absence de comité technique interministériel local auprès du préfet de région comme du préfet de département est désormais à combler en priorité ». Un préfet souligne : « D'un côté on note un dessaisissement manifeste du niveau départemental et d'un autre on trouve que malgré la « régionalisation », les préfectures de département respectent la Directive Nationale

d'Orientation des préfectures et la Charte du Dialogue social qui demandent que le personnel en charge de la gestion des ressources humaines au niveau départemental soit à l'écoute des agents ».

2.2.3. Les préfets s'interrogent sur le meilleur niveau de conduite du dialogue social.

Certains mettent en garde contre les risques d'un dialogue social recentré autour du préfet (« il est probablement plus réaliste de laisser les chefs de service régionaux épuiser leur compétence à leur propre niveau ». Une remarque similaire est faite pour les DDI : « déplacer le dialogue à un niveau autre ne paraitrait pas une bonne réponse à des attentes différentes et surtout dépendant des métiers qui y sont exercés ».

Mais, dans un autre sens, une réponse fait observer qu'il « existe un décalage structurel entre le dialogue social qui reste à l'échelle départementale alors que les leviers GRH sont régionalisés ».

De manière générale, cette question de l'articulation entre les structures de dialogue entre les niveaux région et département est posée, sans recevoir une réponse univoque.

2.3. Comment jugez-vous le pilotage des chantiers transversaux RGPP, du type service des achats, politique immobilière, réduction des formulaires, qualité des services etc. ?

2.3.1. La qualité du pilotage a surtout pâti de la multiplication de réformes.

La qualité du pilotage a été jugée inégale selon les chantiers. Le principal défaut de pilotage de ces chantiers transversaux a été leur concomitance avec les réductions d'effectifs et la réorganisation des services. Par ailleurs, ces réformes ont conduit à multiplier les interlocuteurs centraux (service des achats de l'Etat, France Domaine...), avec parfois un certain dogmatisme et un accroissement des reportings.

> Ces chantiers "ont été initiés en centrale par des agents compétents, efficaces et spécialistes de leur domaine et ont été accompagnés d'une documentation volumineuse … que peu ont eu le temps de lire. Au bout de la chaine, ceux qui sont chargés de les mettre en œuvre sont généralistes, polyvalents et … débordés."
>
> "L'approche devrait ne plus être dogmatique (vertical ≠ horizontal ; national ≠ régional ≠ départemental). Le pragmatisme s'impose : la modalité de mutualisation dépend de "l'objet" à mutualiser."

2.3.2. Le pilotage de la politique immobilière appelle des critiques spécifiques.

Le pilotage de la politique immobilière appelle un certain nombre de critiques spécifiques : concentration des décisions, caractère inadéquat des outils d'échange entre le RPROG et les SGAR, absence de possibilité de suivi d'exécution par opération dans Chorus.

Une contribution considère que le rôle de France Domaine "pourrait être plus clairement réorienté sur le besoin des services de l'État » et regrette que "les pouvoirs du préfet en matière d'immobilier se trouvent parfois contestés par les directions régionales ou les agences (ex l'ARS) qui, bien que concernées, font parfois en sorte de contourner les décisions prises. »

Un déficit d'accompagnement est également déploré (exemples de la mise en place des BOP 309 et 333), ce qui a obligé les acteurs de terrain à s'organiser en réseau informel pour répondre aux questionnements techniques de base.

2.3.3. Une plus grande déconcentration du pilotage via les SGAR serait utile.

Le **rôle d'animation et de suivi neutre et constructif du SGAR** a été reconnu tant par les DR que par les DDI, "dans les nouveaux rapports de force qui se sont installés sur le territoire ». La coordination a été assurée en s'appuyant sur le Comité de l'administration régionale et sur le réseau des secrétaires généraux des services déconcentrés. Des clubs informels ont par ailleurs favorisé des échanges d'informations et d'expériences : club d'échange CHORUS, club des contrôleurs de gestion notamment.

Plusieurs contributions appellent dans ce cadre à **plus de déconcentration** en matière de mutualisation, d'autant que ces chantiers supposent souvent une forte implication préfectorale (SGAR au niveau régional et secrétaire général au niveau départemental). Une contribution suggère que France Domaine s'inspire des bonnes pratiques du SAE (lien étroit et direct entre la centrale et les SGAR permettant un appui opérationnel efficace).

Pour la diffusion outre-mer de ces mutualisations bénéfiques, un appui volontariste est demandé compte tenu de la fragilité des services outre-mer sur ces sujets de logistique qui y sont particulièrement complexes.

2.4. Quelles mesures d'accompagnement du changement avez-vous mises en œuvre, à quel coût et avec quels moyens : a posteriori les jugez-vous suffisantes et efficaces ? *exemples : politique de formation, aides et primes, boîte à outils RH dont vous disposiez…*

La majorité des mesures d'accompagnement mises en œuvre appartiennent à un registre très classique.

Sont mentionnés les projets de service, les entretiens de carrière, les entretiens de formation et d'évaluation, - qui tendent à se généraliser-, des formations au changement, des sessions de professionnalisation des acteurs RH, des formations aux risques psychosociaux ou des plans de prévention en la matière, des séminaires de l'encadrement, des journées d'acculturation et d'acclimatation (pour les DDI), parfois un accompagnement par des intervenants extérieurs (coaching, cabinet conseil, accompagnement d'un bureau particulier par un consultant).

Mais c'est la politique de formation qui a constitué le principal moyen d'accompagnement de la RGPP et de la RéATE dans les services (« Le seul effort qui a été réellement fait est celui de l'offre de formation qui s'est nettement élargie » observe un préfet). Cela a conduit à une réorientation de l'offre de formation (« La PFRH a mis en place des parcours de formation à destination des managers sur de nombreuses thématiques et notamment : accompagnement du changement, dialogue social, management en situation de fusion de services, etc. Elles concernent environ un quart des formations du plan de formation interministérielle régionale »).

Les dispositifs financiers (prime mobilité, etc.) sont assez rarement mentionnés comme mesures d'accompagnement.

Les mesures d''accompagnement plus spécifiques sont plus rares et souvent cantonnées au champ DRFIP ou à des problèmes ponctuels.

On relèvera : un dispositif de suivi des conditions de travail (création du tableau de bord de veille sociale dans le champ de la DRFIP), avec des « espaces de dialogue » ; la mise en place de cellules d'écoute et de suivi individuel, d'ateliers passerelles mobilité, de rencontres avec des recruteurs ou d'un DARI (Dispositif d'Accompagnement et de Reclassement Individualisé) ; l'utilisation du Parif (Parcours individualisé de formation).

Le manque de moyens est fréquemment mis en avant ainsi que l'inégalité entre les ministères en la matière.

Dans plusieurs réponses est exprimé le regret de ne pas avoir eu les moyens de mettre en œuvre les mesures d'accompagnement financier, dont l'activation relève d'ailleurs de l'échelon central, comme la différence de traitement des ministères, ceux relevant du champ des finances et de la défense ayant été privilégiés (« On peut probablement regretter que le terme de « restructuration » n'ait pas été affiché et accompagné, comme pour le ministère de la défense ou celui des finances, d'un panel de mesures fortes permettant un réel accompagnement du changement »). Un préfet souligne les conséquences de ces différences de traitement : « l'application des dispositifs d'accompagnement financier dans une structure interministérielle, telle que les DDI, a l'effet d'un révélateur des différences de traitement que les agents vivent très mal »).

L'impression générale qui ressort de ces réponses est in fine celle d'une politique d'accompagnement qui n'a pas été à la hauteur, faute de moyens, mais aussi faute de réflexion sur des outils adaptés. Ainsi, l'accompagnement des réformes sur le terrain se résume dans certains cas à des « rencontres d'explication ».

2.5. Auriez-vous souhaité avoir plus de facilités et lesquelles vous ont manqué ?

2.5.1. L'appui RH a été insuffisant.

De nombreuses citations regrettent **l'insuffisance des appuis RH**, autour des thèmes suivants :

- un accompagnement plus fort sur la RH et la GPEEC ;
- une totale convergence RH ou au moins des souplesses indemnitaires pour faciliter la mobilité ; des chartes de gestion RH et des règlements intérieurs pour les DDI finalisés avant la création des DDI ; de la fluidité interministérielle en matière de RH ;
- des budgets de formation (notamment outre-mer), et si possible interministériels ; des lignes budgétaires pour de l'appui méthodologique, voire du coaching, de l'out placement ;
- la possibilité de reconnaitre de façon tangible (promotion, indemnité) les agents qui se sont particulièrement investis ; plus généralement, la reconnaissance des agents ;
- la garantie du maintien des compétences notamment au niveau départemental (y compris pour des fonctions support).

2.5.2. Des éléments de méthode ont manqué.

Les autres manques cités par plusieurs contributions concernent des **éléments de méthode défaillants** :

- le temps et/ou la possibilité d'anticiper les échéances ;

- un véritable dispositif d'accompagnement du changement dès le lancement de la réforme ;
- une plus grande latitude dans l'organisation des services de l'Etat et l'affectation des agents ; des marges de manœuvre au plan déconcentré ; davantage de subsidiarité laissée aux préfectures pour moduler le macro-organigramme de l'Etat territorial ; de réelles incitations à la mobilité interministérielle ; la faculté d'organiser de véritables bourses d'emplois au niveau local ;
- une marge de manœuvre sur les moyens, la fongibilité, les pyramidages (un RBOP) ; des dialogues de gestion réalistes prenant en compte la réalité des départs à la retraite ;
- des moyens humains et budgétaires en matière de politique immobilière.

Certaines contraintes sont par ailleurs évoquées dans une seule contribution : l'effet « stop and go » difficilement gérable pour l'échelon intermédiaire qu'est la Région ; l'accompagnement logistique "calamiteux" et l'effet Chorus.

D'autres éléments ont manqué selon des contributions plus isolées :

- en matière de RH : l'autonomie dans la politique de recrutement des contractuels ; la prise en compte spécifique de l'encadrement intermédiaire ; un taux d'encadrement suffisant pour exercer du tutorat ; à terme l'assouplissement de la règle du "respect des métiers" (une DR) ;
- en matière de conduite de la réforme : de l'écoute ; le recours à des expérimentations ; des échanges de bonnes pratiques ; un temps de stabilisation sans nouvelle réforme en cours ; la réingénierie des procédures et bonification salariale à la hauteur des enjeux ; une équipe interministérielle (2 à 3 personnes dans le SGAR) dédiée à la réforme de l'Etat ;
- en matière de souplesse budgétaire : la possibilité faire des exceptions ponctuelles à la logique des « compteurs » pour faciliter les mobilités voire disposer d'effectifs indifférenciés ; des moyens de fonctionnement courant ; la fongibilité des BOP d'intervention (une DIRECCTE) ; un lien plus explicite et écrit entre le PASE et le dialogue de gestion ;
- sur le fond : une définition de la place de la coordination interministérielle dans les préfectures ; une plus grande affirmation du caractère obligatoire de certaines démarches, notamment en matière d'achat.

3. Propositions pour une nouvelle méthode de réforme de la part des ministères

3.1. Quelle méthode de pilotage et de mise en œuvre de réforme préconisez-vous ?

La nécessaire politique de réforme n'est contestée par personne, sous réserve d'association des usagers et des agents à la démarche de changement "pour éviter l'effet repoussoir". La définition claire et préalable d'objectifs à atteindre, de méthodes adaptables par le terrain et un calendrier plus souple ("donner du temps au temps") sont en revanche de véritables pré-requis. Il est par ailleurs préconisé dans plusieurs réponses de consolider en premier lieu les nouveaux dispositifs d'organisation. Une contribution appelle notamment l'attention sur la nécessité "de ne pas désavouer le travail réalisé en remettant profondément en cause le dispositif mis en place."

L'ensemble des réponses convergent **sur la nécessité d'une impulsion politique forte, au plus haut niveau de l'Etat, et sur l'exigence d'une réflexion sur les missions, intégrant les perspectives de décentralisation et la clarification des périmètres de responsabilité de chaque niveau d'administration**. La dynamique de réforme réside également dans la définition, au stade même de la conception des politiques publiques, des implications territoriales de celles-ci et du rôle respectif des différentes structures publiques, services déconcentrés et collectivités territoriales.

3.1.1. Rôles respectifs du Président de la République, du Premier ministre, du ministre de l'intérieur et des ministres.

- *Une impulsion politique forte au niveau du Premier ministre est nécessaire*

La plupart des réponses considèrent qu'il faut une **impulsion politique forte du ressort du** Président de la République avec un cap affiché pour 5 ans, voire plus, et ce d'autant que certaines politiques publiques de transfert seraient remises en question.

La mise en œuvre au travers d'une feuille de route relève incontestablement du Premier ministre car il a une nette prééminence sur "TOUS les autres ministères pour éviter les querelles de chapelles" et afin d'assurer la cohérence des politiques publiques. Les ministres doivent quant à eux "assurer la clarté de la feuille de route de leurs politiques en accord strict avec leurs moyens budgétaires".

> "Le Président de la République doit définir les principes et objectifs de sa politique, le Premier ministre définit les contenus du plan d'actions, procède aux arbitrages interministériels et s'assure de leur mise en œuvre par les ministres. Une implication très forte des ministères est nécessaire, le ministère de l'intérieur devra adapter le management du corps préfectoral à cette politique."
>
> "Le Président trace les grandes lignes, le Premier ministre coordonne et arbitre, les ministres proposent. Le ministère de l'intérieur est spécifiquement concerné par les arbitrages liés à une éventuelle décentralisation."

- *Les propositions visant à renforcer le pilotage interministériel des administrations territoriales sont partagées*

Le **rôle du ministère de l'intérieur** est considéré à part, compte tenu de sa fonction spécifique de coordination de l'action territoriale. Plusieurs réponses préconisent de renforcer son rôle pour aller vers une plus grande cohérence de l'action territoriale de l'Etat voire, dans certains cas, de lui donner un rôle de pilotage des moyens des services territoriaux.

D'autres réponses, plus nombreuses, préconisent **un pilotage renforcé au niveau du Premier ministre**. Le rattachement des préfets (ou seulement celui des préfets de région) au PM est parfois évoqué "pour acter leur caractère transversal auprès des autres ministres" et dans la mesures où les directeurs régionaux "voient trop souvent en eux uniquement le représentant du ministre de l'intérieur".

En toute hypothèse, le renforcement du rôle d'arbitrage et de suivi du Premier ministre est considéré comme fondamental "pour éviter les biais dans la mise en œuvre des orientations par les ministères."

3.1.2. Rôle des administrations centrales, des préfets et des services déconcentrés.

- *Le pilotage des administrations centrales doit être mieux articulé*

Aux **administrations centrales** (AC) revient la définition concrète des politiques sectorielles, la préservation des filières « expert » et l'animation des directions régionales sur les thématiques suivies, sous l'autorité du préfet de région. Les administrations centrales doivent mettre à disposition des responsables régionaux les clés de compréhension permettant d'identifier la dimension stratégique de la réforme, les éléments de sens des procédures et les applications informatiques nécessaires. Elles doivent animer des directions régionales (DR) sur les politiques sectorielles et garantir des compétences à moyen terme.

Mais l'efficacité de la mise en œuvre des politiques passe aussi par une **meilleure articulation entre les administrations centrales** et une priorisation interministérielle des missions. Il est parfois reproché aux AC de "travailler comme avant la RéATE" et de ne pas s'imposer les mêmes efforts que ceux demandés aux administrations territoriales. "C'est de la multi-ministérialité et non de l'interministériel". "Les administrations centrales sont très centrées sur leurs missions propres. Un renforcement de la coordination interministérielle au plan national faciliterait l'action des services territoriaux de l'Etat."

Pour y parvenir, certaines réponses recommandent de renforcer le secrétariat général des ministères sociaux ou le pilotage du secrétariat général du Gouvernement (SGG).

- *La déconcentration est insuffisante*

Une tendance à la re-concentration par certains grands ministères est souvent regrettée. Plusieurs réponses appellent à **l'application stricte de la charte de déconcentration** de 1992 et donc à bien limiter le rôle de l'administration centrale à des fonctions de définition, de conception, de contrôle et d'évaluation des politiques publiques. Cette re-concentration se manifeste tant dans des pseudo-dialogues de gestion que dans des instructions pléthoriques et trop détaillées.

> Il "faut totalement repenser les relations entre les administrations centrales et l'administration territoriale".
>
> "Il est indispensable que les administrations centrales fassent confiance au préfet, qui représente chaque membre du gouvernement sur le territoire régional et départemental. L'horizontalité et l'interministérialité sont gages de réussite et de gains de moyens."
>
> "Les administrations centrales ont à impulser, piloter, évaluer les politiques publiques, s'assurer de leur cohérence entre elles. Elles doivent se garder d'une gestion jacobine par excès de circularisassions, en nombre et contenu."
>
> "Il faut recentrer, tâche historique, les administrations centrales sur un rôle stratégique et pas celui de gestionnaire. Ceci implique le maintien de leur rôle pour définir les priorités de leur département. Peut-on obtenir un vrai recul sur la gestion des moyens ? Cela suppose un changement de culture et une posture indépendante de leurs services par les ministres eux-mêmes…ou un amendement à la LOLF pour renforcer le rôle des préfets dans le dispositif."
>
> "Les processus de dialogue de gestion et de reporting camouflent souvent une re-concentration de fait. Là aussi l'action politique, c'est à dire les choix prioritaires des ministres, est invoquée à chaque instant comme justification par les administrations centrales. Plus d'un Ministre serait surpris d'apprendre les priorités qu'on lui prête et leur degré de détail technocratique." (une DR)
>
> "Les administrations centrales cherchent à se préserver des conséquences de la RGPP : pour justifier de leur existence, elles ont une tendance à sur-exister en démultipliant instructions, circulaires, demandes de reporting tous azimuts, quitte à détourner de sa logique les fondamentaux de la LOLF." (une DR)

"Les administrations territoriales ne peuvent pas continuer à recevoir ainsi des instructions éparpillées, contradictoires, avec des réponses à donner dans des délais non raisonnables."

Pour ce faire, il est proposé d'intensifier les liens entre secrétaires généraux des ministères, le SGG et préfets de région (et leur SGAR) afin d'aboutir à "une approche plus concertée et des solutions ajustées en fonction des contextes locaux", à l'image de ce qui a pu se faire outre-mer. Plusieurs réponses suggèrent que le G40 (réunion des secrétaires généraux des ministères et des préfets de région, sous l'égide du SGG) se réunisse plus souvent, voire régulièrement.

- *Une meilleure adéquation missions-moyens est à rechercher*

L'adéquation missions-moyens, avec une **véritable priorisation des missions** par l'échelon central et des marges de manœuvre laissées à l'échelon régional, sont au cœur des enjeux de la nouvelle réforme. C'est la seule garantie d'une application intelligente des directives sur un territoire donné, aux spécificités intégrées par le seul représentant de l'Etat local, dans le respect des textes.

Une **vision plus prospective des évolutions d'effectifs** par ministère et par niveau d'intervention (national, régional et départemental) pour les 5 ou 10 prochaines années apparaît indispensable dans ce cadre. "Aujourd'hui de nombreuses tâches migrent de l'échelon départemental vers l'échelon régional, a minima en coordination voire plus, sans que la réflexion sur les moyens et conséquences soit engagée."

De véritables dialogues de gestion supposent de reconnaître les RBOP dans leur rôle d'« intelligence stratégique d'affectation des moyens » et de conforter les préfets de région dans leur rôle de pilotage et de coordination de la réforme de l'Etat en région.

Certaines suggestions, plus isolées, portent sur la **création d'une chaine de pilotage national-régional-départemental unique** impliquant les préfets ou bien sur l'intégration des systèmes d'information RH. Des expérimentations sont parfois suggérées pour simplifier la gestion des DDI (extension du programme 333 au titre II par exemple). Une réponse suggère même l'extension de la fonction de coordination du préfet de région aux opérateurs de l'Etat et à la gestion des moyens de toutes les administrations (justice, Education Nationale, Université), "leur indépendance devant se situer dans leur action, et non dans la gestion de moyens très contraints".

- *L'association de l'échelon territorial aux réflexions est attendue*

Sur le plan de la méthode, plusieurs contributions proposent d'une part **une phase de réflexion initiale au plan local** ou d'expérimentation, sous l'égide des préfets et, d'autre part, un rôle d'impulsion des préfets dans la conduite de la réforme.

"La création d'un comité régional interministériel piloté par le Préfet de région et en charge du pilotage et du suivi de la modernisation de l'Etat pourrait être une idée à creuser. Ce comité pourrait être le lieu d'échanges d'informations, d'arbitrage des priorités et de partage de bonnes pratiques qui a manqué jusqu'à maintenant."

"Les préfets doivent continuer à être la cheville ouvrière de la réforme ; ce rôle est aujourd'hui reconnu comme tel, et il donne de la cohérence aux actions menées."

"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. Pour cela il faut promouvoir les expérimentations conduites sur les territoires pilotes."

"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."

Cette plus grande association des préfets à la conduite de la réforme rejoint certaines propositions faites en matière d'association des collectivités territoriales et des agents à la réforme. "La question de l'adaptation de la carte des sous-préfectures est à cet égard très sensible et la méthode qui sera utilisée pour la traiter très attendue pour juger et jauger une nouvelle pratique de la réforme de l'Etat."

Une réponse souligne également "la nécessité d'un pilotage à la fois central et territorial, politique et technique, ouvert à toutes les parties concernées, reposant sur des indicateurs fiables et admis par tous".

3.2. Quelle méthode d'association des collectivités territoriales pour articuler la décentralisation et la réforme de l'Etat ?

3.2.1. Le chantier de la décentralisation doit être précédé d'une définition du périmètre minimum de l'Etat et des expertises correspondantes.

L'ensemble des contributions s'accordent sur la nécessité de **mener de front les chantiers de décentralisation et de réforme de l'Etat** et sur le fait que l'Etat doit clarifier en préalable ses missions et le périmètre de l'administration territoriale de l'État : la déconcentration ne saurait "être la variable d'ajustement de la décentralisation". Cette définition du périmètre de l'Etat doit en outre être suffisamment stable.

La conduite de ce chantier doit **permettre à l'Etat de conserver la capacité d'expertise** qui lui est nécessaire. Cette capacité d'expertise sera d'autant plus nécessaire que les collectivités territoriales seront renforcées ou que des fonctions seront confiées à des opérateurs.

L'Etat et ses services conserveront en tout état de cause un rôle de garant, d'expert, de contrôle et d'intercesseur, voire d'arbitre. Les réflexions devront porter sur les situations de co-pilotage voire de cogestion entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que sur le décroisement des compétences entre conseil général et intercommunalités. Il s'agirait donc **plus "d'un partage clair des compétences entre Etat et collectivités territoriales" que d'un simple transfert de compétences.**

"Contrairement à une idée reçue, les élus ne souhaitent pas en général le recul de la place de l'Etat (mis à part quelques discours de posture généralement peu pris au sérieux...) mais un meilleur équilibre des rôles respectifs de celui-ci et des collectivités".

Par ailleurs, il est suggéré d'engager une réflexion sur les possibilités ouvertes aux collectivités pour compenser le désengagement des services de l'Etat en matière d'ingénierie et d'appui (ex : urbanisme, eau, assainissement). Une contribution indique que cette nouvelle vague de décentralisation "ne pourra être réalisée efficacement que si elle est accompagnée d'un renforcement de la déconcentration". Enfin, quelques contributions insistent sur l'anticipation des risques d'une nouvelle étape de décentralisation : augmentation du coût des services rendus, conditions de transfert de personnel.

3.2.2. L'association des collectivités territoriales doit se faire tant au niveau national que local.

Sur le plan de la méthode, deux orientations, apparemment contradictoires, mais qui peuvent être complémentaires, sont exprimées :

1. l'impératif d'une concertation au plan national avec les élus ;
2. l'utilité d'instances d'association des élus locaux sous l'égide des préfets.

De nombreuses réponses préconisent une **première réflexion au plan national**, soit en faisant porter le débat par le Parlement et notamment le Sénat, soit via les associations d'élus (régions, départements et maires). Cette concertation au niveau national est considérée comme indispensable, notamment sur les enjeux les plus sensibles comme l'avenir des antennes infra-départementales de l'Etat ou les évolutions de répartition géographique des procédures.

Cette formule est jugée nécessaire dans plusieurs contributions du fait de "l'ambiguïté constante des élus" qui veulent moins de normes et plus d'autonomie dans leurs actions, mais toujours plus de régulation et d'arbitrage. Par ailleurs, en dehors des collectivités à statut spécial (dont la Corse, l'outre- mer, mais aussi Paris), il paraît préférable d'éviter un dialogue singulier pour assurer une cohérence territoriale.

Une réponse préconise même d'associer les élus et les services des principales collectivités aux équipes d'audit des administrations. La mise en place d'une instance nationale de révision dédiée aux politiques territoriales pourrait favoriser l'émulation entre ces deux chantiers de réforme.

Plusieurs contributions évoquent par ailleurs **l'intérêt d'une concertation menée au plan local** avec tous les élus. Des "efforts de présentation préalable" aux élus locaux semblent indispensables, d'une part pour combler le déficit d'informations sur les réformes déjà conduites et d'autre part afin de recueillir leurs propositions ou observations sur les enjeux de la réforme à venir.

Plusieurs modalités de concertation pilotées par les préfets sont ainsi évoquées :

- instance de réflexion au plan départemental avec le président du conseil général et l'association des maires, soit dans le cadre de commissions existantes (commission départementale de coopération intercommunale - CDCI - ou commission départementale de modernisation des services publics) soit en créant une "conférence départementale de l'action publique" ;
- instance d'échange au niveau régional spécifique à chaque région ; la Bretagne comporte ainsi une structure associant les principales collectivités territoriales autour du conseil régional, dénommée le « B16 » (conseil régional, conseils généraux, et grandes agglomérations) qui pourrait être convertie en "conférence des territoires" avec la participation du préfet de région ;
- consultation des grands élus ;
- formule contractuelle de programmation stratégique associant Etat et collectivités territoriales ;
- utilisation des instances de concertation techniques existantes, à l'image du comité fiscal et financier ;
- organisation de sondages auprès des collectivités...

En cas d'expérimentation de décentralisation de nouvelles compétences dans une seule région, la concertation au niveau du préfet de région apparaît la plus pertinente. Cette

possibilité d'expérimentation est également évoquée au niveau départemental, en fonction des ouvertures locales.

3.2.3. Les représentants des personnels de la fonction publique territoriale doivent aussi être associés aux réflexions.

Par ailleurs, plusieurs contributions préconisent s'associer au **processus de concertation la représentation des services des collectivités territoriales**. Une contribution suggère que le conseil supérieur commun de la fonction publique se voit confier un rôle consultatif sur tout sujet portant sur la réforme de l'action publique (Etat, collectivités et établissements hospitaliers).

Une contribution précise que les agents des collectivités ont en effet vu dans la RGPP le risque d'un mouvement précurseur, ce qui a pu compliquer les initiatives de réorganisation des services menées au sein de celles-ci. Certaines contributions insistent sur la nécessité pour les collectivités territoriales de "réduire leur voilure" en ne conservant que les emplois vraiment fonctionnels, dans la perspective notamment de l'arrivée d'agents de l'Etat avec la décentralisation de nouvelles fonctions.

Pour développer les mobilités inter fonctions publiques, un SGAR propose la **généralisation d'espaces de concertation entre employeurs publics**, accompagnés éventuellement d'un dialogue social inter fonctions publiques sur le modèle du conseil commun de la fonction publique, avec la création d'instances au niveau régional, compétentes pour ce qui concerne la mobilité des agents.

3.3. Comment préconisez-vous d'associer les agents et les organisations syndicales ?

- *Le bilan des réformes engagées doit associer l'ensemble des acteurs*

Plusieurs contributions font état de la nécessité d'un bilan des réformes engagées comme première étape du dialogue social. Une "**phase préalable de mise à plat de « l'état de l'Etat »,** tout particulièrement déconcentré, permettant une expression la plus large possible des agents et ouvrant ainsi une séquence de dialogue et de concertation bien nécessaire à l'objectif de réforme" permettrait de partir sur de bonnes bases et d'associer l'ensemble des acteurs de terrain. Une contribution propose ainsi l'organisation d'« assises de l'Etat territorial » permettant aussi de recueillir la parole des élus et des usagers en plus de celle des agents, à l'image des « assises des préfectures » tenues en 2001.

> "L'enjeu est de remobiliser les agents autour d'un projet de modernisation de l'Etat qui soit perçu comme positif et valorisant. Faire un bilan partagé qui permette de faire apparaître les progrès obtenus sans cacher les dysfonctionnements peut constituer la base de ce travail. Que sera l'Etat en 2020 ?"

Une réponse propose que ce bilan serve de base à la rédaction d'un « livre blanc » de la réforme de l'Etat permettant de mesurer les enjeux et contraintes d'une nouvelle réforme ainsi que ses ambitions.

- *Des marges de débat doivent être laissées au niveau local*

La plupart des contributions s'accordent pour juger que des orientations nationales préalables sont nécessaires pour "**rétablir la confiance des fonctionnaires**". Ces

orientations doivent donner du sens à la réforme notamment en l'adossant sur les valeurs d'un service public national. Ces orientations fortes doivent laisser des **marges de débat au dialogue social local**.

> La nouvelle méthode de réforme doit s'appuyer sur "l'affirmation que la nouvelle réforme à conduire ne signifie ni la remise en cause complète de tout ce qui a été fait, ce qui serait un retour en arrière hasardeux et certainement mal compris par des cadres et des agents lassés et qui ont besoin d'une certaine stabilité organisationnelle, ni le statu quo ou l'immobilisme alors qu'ils ont quand même conscience que le service public doit constamment s'adapter pour répondre aux attentes qu'il suscite."
>
> "Le temps n'étant plus aux grandes réformes mais plutôt aux ajustements, à la pérennisation et à l'évolution de la gouvernance, il doit être possible de donner plus d'espace à la discussion avec les organisations syndicales avant de prendre les décisions."
>
> "Un effort particulier en matière de communication devrait être réalisé pour expliciter clairement les finalités de cette nouvelle réforme. Les règles de mise en œuvre de cette réforme devront présenter des possibilités d'adaptation locales."

- *Un effort de formation doit accompagner la réforme*

Pour faciliter le dialogue, plusieurs contributions proposent de mettre en œuvre une "**pédagogie de la réforme**, aussi bien auprès des cadres qui en sont nécessairement les acteurs indispensables et doivent cesser d'être contournés et finalement un peu humiliés (notamment par tous ces cabinets privés supposés leur expliquer ce qu'ils doivent faire alors qu'ils en méconnaissent gravement le travail et les responsabilités), que de l'ensemble des agents de l'Etat déconcentré et de leurs représentants". Cet effort de formation peut être aussi l'occasion de décliner l'information générale donnée en groupes plus restreints.

- *Les modalités d'association des personnels sont multiples et doivent être combinées*

Différentes modalités d'association des agents et de la hiérarchie et des organisations syndicales sont proposées :

- **modes de pilotage particuliers** comme le pilotage en mode-projet impliquant les agents de tous niveaux sur la résolution de difficultés ponctuelles ou l'amélioration de la qualité du service, l'élaboration de plans d'action ou la réingénierie des processus métier et méthode associant les personnels concernés ;
- **multiplication de groupes de réflexion ou des occasions d'échange d'information** :
  - «groupes miroir» représentatifs des agents, qui peuvent déceler les difficultés, les incohérences et faire des propositions constructives tout au long du processus d'élaboration de telle ou telle réforme ;
  - rendez-vous périodiques pour redonner aux agents de l'Etat - pris dans la gestion permanente des urgences - le sentiment d'une identité commune et le sens des réformes entreprises (séminaires, rencontres interservices, équipes-chantiers sur les mutualisations...) ;
  - réunions plus informelles, groupes de réflexion permettant une expression plus libre et moyen de donner aux agents une visibilité sur l'avenir, notamment en termes de formation, d'adaptation au changement, de déroulement de carrière… ;
  - assemblées générales ;
  - participation du préfet de région à certains comités de direction des directions régionales pour instaurer un dialogue ouvert sur le sens à donner à l'action publique ;

  - o dispositif d'échange spécifique avec l'encadrement intermédiaire qui délivre l'information au quotidien aux agents (séminaire d'encadrement par service ou dans un cadre interministériel ; exemple du séminaire des cadres des préfectures, DDI et DR organisé par un préfet de région en présence de la DGAFP et du SGG).
- contacts réguliers, notamment **dans le cadre de comités d'usagers** où les organisations syndicales pourraient être présentes ; utilisation des relais locaux, service par service ;
- **association régulière des partenaires sociaux** : dans le cadre d'entretiens informels réguliers ; dans un cadre formel - outils de dialogue social existants (comités techniques…) ; dans un cadre de dialogue social interministériel régional informel, avant chaque étape clef du processus de transformation ; quelques réponses préconisent même la création de comités techniques interministériels au niveau régional ce qui est contraire aux réponses suggérant de privilégier le cadre actuel du dialogue social.

➢ *Un dispositif de communication et d'accompagnement doit compléter le dialogue*

Le **dispositif de communication** doit par ailleurs associer informations descendantes (lettre électronique, par exemple) et outil de communication ascendante (type boite à idées Qualipref) pour recueillir les propositions des agents ; exemple du Projet Stratégique Ministériel du MEDDE qui a comporté une information individuelle de l'ouverture du « chantier » par messagerie, des réunions d'échanges par services animées par l'encadrement, des synthèses interrégionales puis nationales, avant l'élaboration du projet et l'information individuelle et collective des agents sur le résultat.

Enfin, il est proposé que ces concertations puissent s'appuyer sur des mesures d'accompagnement, "même symboliques", ou sur une reprise active du chantier de l'action sociale sur un plan interministériel, sous l'égide de la DGAFP au plan central et des préfectures au plan local.

3.4. Comment associer les usagers à vos réflexions sur les missions de vos services ?

➢ *Cette association est indispensable pour donner du sens aux évolutions*

L'association des usagers au processus de réforme est jugée indispensable pour diverses raisons : mesurer leurs attentes ou le niveau d'acceptabilité des orientations, faire comprendre aux usagers le coût des services locaux et responsabiliser les opérateurs de proximité, les associer à la mesure de la qualité du service, revenir au service du public, prenant en compte les franges les plus précarisées ou marginales de la société. Il faut communiquer auprès du public pour "Leur dire ce que l'on fait mais aussi ce que l'on ne fait pas !". Il convient aussi de "donner une vision positive de l'État et de ses services : à quoi nous servons, ce que nous faisons pour vous, donner des exemples concrets, de terrain, sortir du général."

➢ *Les modalités d'association doivent être adaptées aux différentes missions concernées*

Il est toutefois "difficile d'associer les usagers à la réflexion sur une organisation qu'ils ne connaissent pas ou n'ont pas encore intégré (DDCS, DDTM, PREF), voire sur une organisation qui cautionne la diminution du soutien financier dont ils ont besoin (DDCS)".

Les modalités d'association proposées sont classiques, varient en fonction des politiques publiques concernées et doivent parfois être organisées au plan national :

- principe d'une réforme par expérimentation, ce qui permet une concertation en amont ;
- enquêtes de satisfaction ou baromètres ; sondage plus ou moins ciblé ;
- observatoires partenariaux ;
- participation d'acteurs externes à la définition d'un projet de service ;
- activation des instances partenariales et comités d'usagers existants ; comité d'usagers ad hoc à l'image de ce qui est fait pour Qualipref ;
- utilisation de la presse quotidienne régionale, de forum Internet, rubrique dédiée et participative sur le site internet de l'Etat en région, réseaux sociaux ;
- débat public ;
- analyse des réclamations, cahier de doléances ;
- consultation d'organismes représentatifs de professions ou d'associations partenaires.

3.5. Y a-t-il des domaines ou des politiques qui n'ont pas été questionnés par la RGPP et sur lesquels des réformes devraient être pensées ?

3.5.1. concernant les structures : administration centrale, services déconcentrés, opérateurs.

La plupart des réponses évoquent la **nécessité d'aborder davantage la réforme des administrations centrales, celle des opérateurs ainsi que l'échelon infra-départemental**. Sur l'organisation territoriale mise en place par la RéATE, les propositions concernent essentiellement, sauf exception, des aménagements de modalités de fonctionnement.

- *Le pilotage des opérateurs doit associer une revue des missions et une plus grande déconcentration*

Le sentiment général est que les opérateurs doivent intégrer la démarche car ils ont été peu impactés par la RGPP. **Le double emploi opérateurs/administration est à éviter** selon un interlocuteur (DR). Il conviendrait de privilégier les opérateurs pour le portage de politiques ponctuelles (capacité d'intervention rapide) et l'administration pour la mise en œuvre de politiques plus pérennes.

Là encore **une plus grande déconcentration est souhaitée**. Un rattachement plus fort des opérateurs et agences aux directions régionales est souvent souhaité pour mieux coordonner l'action de l'Etat, mieux optimiser leurs moyens et mieux les contrôler. La tutelle d'opérateurs d'Etat territorialement circonscrits comme les établissements publics d'aménagement foncier devrait être assurée à l'échelon régional (voire départemental) selon une contribution. La fonction de délégué territorial donnée aux préfets pour certains établissements publics de l'Etat (notamment pour ce qui concerne l'ANAH, l'ANRU, l'ACSÉ, l'ADEME, le CNDS et France Agri Mer) pourrait à terme être étendue à d'autres structures de ce type selon une autre contribution.

- *La réforme des administrations centrales doit s'accompagner de la réduction des moyens*

Il est souhaité que les administrations centrales soient moins interventionnistes, notamment en région parisienne.

> "Les réformes n'ont pas toujours été abordées sous l'angle de la simplification des actes administratifs, de la gestion, de la transparence pour l'usager, de la transversalité, ce qui imposerait moins de ministères et moins de directions, et des politiques plus intégrées".
>
> Un "vrai remodelage des administrations centrales s'impose. Ce serpent de mer, évoqué depuis la charte de déconcentration de 1992, n'a jamais été mené à un terme aussi poussé que ce qui vient d'être réalisé pour les échelons départementaux et régionaux. En témoignent, le volume des directives descendantes et les effectifs restant pour les appliquer dans les territoires. Il est temps de redéployer 20 % des personnels de centrale."
>
> "La fusion de la DATAR et du CAS serait pertinente."
>
> "Il conviendrait que les administrations centrales connaissent les mêmes regroupements qui nous sont imposés, cela éviterait le fonctionnement en tuyaux d'orgue que nous rencontrons encore trop." (DR)

Une proposition vise par ailleurs à "revisiter toutes les arabesques administratives créées ces dernières années sous la forme de délégués, missions, comités, autorités." : "**Un peu de classicisme administratif** ne peut pas nuire".

L'importance de la fonction de mise en œuvre des politiques publiques est rappelée : les services déconcentrés ont besoin de stabilité pour assurer correctement la mise en œuvre des politiques publiques. Selon des DDCSPP, "La réorganisation des administrations centrales doit tenir compte de l'évolution des missions et non l'inverse."

- *L'avenir de l'édifice RéATE doit être clarifié, les propositions n'étant pas toutes convergentes alors que les facteurs de déstabilisation sont nombreux*

Il est tout d'abord demandé par plusieurs réponses qu'un message clair soit adressé quant au maintien des DDI ou à leur intégration dans un service départemental unique. La question du bon niveau de fonctions supports et de la contribution des ministères doit également être résolue définitivement.

Les **facteurs de déstabilisation** de la structuration RéATE sont en effet de deux ordres.

En premier lieu, le modèle théorique de la répartition entre l'échelon régional (planification et animation des stratégies régionales) et départemental (mise en œuvre des politiques), nécessite de constantes adaptations. « Le rythme de suppression des effectifs ne permet plus en effet de maintenir des équipes complètes de mise en œuvre de toutes les politiques au sein des services de tous les départements. » D'ailleurs, les directions régionales travaillent d'ores et déjà pour une grande part sous l'autorité des préfets de département, ce qui est indispensable pour les compétences rares.

Deux évolutions fonctionnelles prochaines, la délégation de gestion actée par les Etats Généraux du Sanitaire et la très probable décentralisation de certaines missions, vont également fragiliser l'équilibre actuel.

Des pistes de réflexion plus ou moins isolées sont énoncées afin de "**décrisper les relations entre régional et départemental**" : définition de tailles critiques pour les services, meilleure articulation métier, extension de l'organisation des préfectures du chef-lieu de région aux directions régionales et départementales des chefs-lieux de région, meilleure prise en compte des spécificités territoriales rurales.

Deux propositions plus radicales proposent **d'aller au bout de la réorganisation de la gouvernance régionale**, pour l'une "en positionnant les préfets et les services départementaux comme des intégrateurs de proximité de politiques mises en œuvre en back office par les directions régionales" et pour l'autre "en intégrant l'échelon départemental par champs de politiques publiques et donc par métiers".

- *Les fonctions support doivent être mieux organisées au plan régional et l'organisation budgétaire doit être simplifiée sur le territoire*

La question des fonctions support et de l'organisation budgétaire donne lieu à des propositions plus ou moins précises qui portent tout d'abord sur une **meilleure organisation de l'échelon régional** avec :

- constitution d'un secrétariat général à l'administration territoriale (SGAT), placé, sous l'autorité du préfet de région, auprès du SGAR, afin de piloter la politique interministérielle de gestion des ressources humaines, la nouvelle politique immobilière de l'État, les moyens des services déconcentrés de l'État, la mission des achats de l'État et la future plate-forme CHORUS régionale interministérielle ;
- création d'un service régional interministériel de l'immobilier sous l'autorité du préfet et la mise en place d'un CSP unique spécialisé dans l'immobilier afin d'accélérer la professionnalisation des acteurs de la fonction immobilière.

Par ailleurs, il est proposé de **refondre l'architecture budgétaire au niveau déconcentré dans le sens de la réduction du nombre de BOP** :

- développement de "macro-BOP", notamment pour les régions monodépartementales ;
- intégration des crédits métiers de l'ex DRCCRF dans l'action 1 du BOP 333 de fonctionnement des DDI car le maintien d'un BOP déconcentré est disproportionné par rapport aux crédits concernés (de l'ordre de 5 000 € par DDI) ;
- BOP unique de fonctionnement pour les DDI ;
- regroupement des budgets de fonctionnement des DDI et des préfectures dans un programme support unique, avec une extension possible à certaines directions régionales ;
- simplification du dispositif CHORUS : par exemple une seule plateforme par BOP, et de ses règles de fonctionnement.

De façon plus isolée, certaines questions de frontière ou d'organisation sont posées :

- l'articulation entre DREAL, régionale, et DIRM interrégionale est à réexaminer ;
- la création d'unités territoriales de la DIRECCTE est difficile à justifier ;
- il pourrait être utile de regrouper les agents issus du ministère du Travail, de celui des Finances (ex-TPG) et des préfectures dans une mission ad hoc pour mieux assurer la «mission de veille économique» en étroite collaboration le Commissaire au redressement productif ;
- les questions de mauvaise coopération des ARS avec les services de l'Etat doivent être réglées ; une solution pourrait être que la coopération avec les autres administrations soit impulsée plus clairement du niveau central. La relation DDCS-ARS sur la compétence handicap est à revoir car aujourd'hui incomplètement traitée du fait du transfert des ETP aux DDCS. Les sujets santé-environnement des ARS posent aussi problème avec une suggestion de transfert des ETP correspondants aux DDPP.

- *La question du niveau infra-départemental doit être posée clairement*

La plupart des contributions considèrent comme indispensable de s'interroger globalement sur la **présence infra-départementale** des services de l'Etat, de ses opérateurs et, plus généralement, des services publics.

Une contribution précise que "La question de la représentation infra départementale devra être examinée au gré des étapes franchies dans la poursuite de la décentralisation. Le rôle du sous- préfet serait notamment très affaibli si la gestion des fonds européens, la compétence de développement économique ou encore d'aménagement du territoire (FNADT) étaient transférés à l'institution régionale."

Un DRFIP indique que "Les suppressions d'emplois conduiront mécaniquement à revoir le maillage territorial. Plutôt que de le subir et de s'opposer sans préparation aux agents, OS et élus, il convient d'avoir un schéma de réflexion nationale, afin de préparer au mieux cette transition incontournable."

3.5.2. Concernant les missions ou les processus.

- *La revue des missions et leur priorisation reste à faire*

De nombreuses contributions soulignent **la nécessaire redéfinition et priorisation des missions**. La gouvernance régionale sur les fonctions supports doit être renforcée L'indispensable révision des process et la simplification des textes sont également souhaitées. Il faut désormais être clair sur les suppressions de missions si l'on recherche une baisse d'effectifs. **Les gains de productivité ont atteint leurs limites.** Le bon exemple est celui de l'ingénierie publique qui a été clairement supprimée. La plupart du temps les abandons de mission sont "la résultante de choix par défaut, faute de moyens humains, plutôt que de stratégies de repositionnement assumées"

Toutefois une contribution souligne ainsi qu'"un des angles morts de la RGPP porte sur les **missions régaliennes de contrôle et d'application des différentes réglementations de sécurité et de protection** (travail, environnement, risques naturels et technologiques, santé, social, consommation, sports, jeunesse, transports, patrimoine…). Ces missions, qui se sont constituées au fur et à mesure de l'adoption des législations et réglementations spécifiques, se sont accumulées sans plan d'ensemble. Malgré les incantations régulières à la simplification, elles se sont aussi renforcées, au nom du principe de « zéro risque », à l'occasion de chaque événement à fort retentissement médiatique."

La **hiérarchisation des priorités**, sur la base d'un degré de risque acceptable par la société, sur la mise en place de méthodes de contrôle innovantes est donc nécessaire. S'agissant d'un "choix de société", le débat mériterait d'être ouvert.

- *Des pistes d'allègement existent mais supposent souvent une décision politique*

Diverses **pistes d'allègements** sont ainsi proposées à l'étude de façon plus ou moins isolée :

- pour les préfectures : suppression des régies de recettes, externalisation beaucoup plus large des commissions médicales (permis de conduire) ou suppression des Commissions Départementales d'Aménagement Commercial (CDAC) : ce sont des domaines consommateurs d'effectifs sans valeur ajoutée de nos services ; poursuite des mesures de simplification en matière de commission médicale ; redéfinition du contrôle budgétaire et du contrôle de légalité et de leur articulation avec les contrôles des chambres régionales des comptes et des tribunaux administratifs ;

- concernant la culture : licences d'entrepreneur de spectacles ;
- concernant le développement durable : simplification du Grenelle de l'environnement ; conséquences de la décentralisation : mettre un terme aux fonctions d'application du droit des sols et plus grande responsabilisation des collectivités territoriales ;
- décroisement moyens-effectifs entre ministères et services différents : police de l'environnement, police de l'eau, aménagement et urbanisme commercial ; dispositifs locaux d'accompagnement, travailleurs handicapés, insertion par l'activité économique
- gouvernance de la politique de la ville, avec une clarification attendue des relations entre l'ACSé et le SG-CIV ;
- octroi d'aides de petit montant à des entreprises ou à des collectivités locales, qui conduit à instruire des dossiers pour un apport financier faible ;
- pour le secteur cohésion sociale : rationalisation du pilotage et de l'administration du secteur du handicap, décentralisation des commissions médicales et de réforme de la fonction publique, « sortir » les juridictions TASS et TCI afin qu'elles rejoignent, dans un souci de cohérence et d'économie, l'administration de la justice ; trancher sur le rôle et l'existence des maisons de l'emploi.

➢ *Une simplification des process budgétaires est nécessaire*

Plusieurs contributions appellent de leurs vœux **une réduction du nombre de BOP**, voire une refonte de l'architecture budgétaire. Celle-ci peut viser, selon une première contribution, à la fusion de BOP d'intervention en fonction de la nouvelle organisation régionale :

> "Dans l'idéal, les programmes d'intervention devraient être regroupés en fonction des compétences des cinq structures régionales. Cela induirait, pour les administrations centrales, un nouveau travail de préparation du budget de l'État, avec une dimension interministérielle incontournable."

Selon une autre suggestion, il s'agit de la proposition "plus classique" visant à "permettre la gestion des emplois avec un seul programme support et une libre administration, dans le respect des enveloppes.

Quelques propositions plus limitées sont avancées :

- mise en place d'un BOP support unique par direction (la DRAAF a encore cette année 2 BOP support de la masse salariale -206 et 215, alors que les crédits de fonctionnement courant ont été regroupés sur le BOP 215, le DIRECCTE ne gère plus qu'un BOP régional de faible montant pour les effectifs DGCCRF) ;
- BOP de moyens unique géré par le ministère de l'intérieur ;
- BOP unique pour la sécurité alimentaire (fusion des moyens déconcentrés du 206 et du 134) - proposition de DDCSPP ;
- fusion de programmes d'interventions (exemple : BOP 102 et 103 relatifs aux politiques de l'emploi) sont rendues possibles par la constitution des DIRECCTE.

➢ *Cet examen des missions rétroagit nécessairement sur les structures et les processus.*

A titre d'exemple, des DDCSPP s'interrogent sur la meilleure organisation en matière de surveillance du bon fonctionnement du marché et de la concurrence : "faut-il maintenir un maillage administratif aussi fin pour recenser les dysfonctionnements (autorité de la concurrence et régulateurs sectoriels, DGCCRF et ses multiples échelons interrégionaux, régionaux, départementaux...). En effet, une infime partie seulement des renseignements

recueillis sur le terrain donne lieu à des interventions correctives de la part des régulateurs ou de l'administration car l'effet des pratiques relevées est dans de nombreux cas jugé trop restreint pour porter une atteinte sensible au fonctionnement des marchés. Une politique de diffusion renforcée de la culture de concurrence au sein des entreprises et des administrations semble susceptible de donner d'aussi bons résultats qu'un raffinement extrême de l'expertise de l'administration."

S'agissant du secteur couvert par le ministère en charge de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, la décentralisation de la gestion du deuxième pilier de la PAC engendrerait "beaucoup de nouveaux ajustements tant au niveau des DRAAF que des DDT.

L'attention est également appelée sur la nécessaire amélioration des **systèmes d'information** dans une logique de convivialité et de productivité (en prenant en compte les suggestions et propositions des agents !) et des infrastructures réseaux des ministères souvent inadaptés aux besoins (bande passante, signature électronique...). Une contribution constate que certains logiciels informatiques sont présentés comme porteur de gains en ETP souvent largement surévalués.

La mise en place de procédure qualité, souhaitée, est aussi source d'évolution.

Enfin, d'autres secteurs d'étude en matière d'économie sont proposés à la revue des politiques :

- les politiques de transfert et notamment les politiques sociales alors qu'on constate des anomalies inexplicables sur les niveaux comparés de prestations (exemple l'allocation adulte handicapé est plus généreusement attribuée dans le sud de la France que dans le nord) ;
- le secteur ferroviaire ;
- le réseau des chambres consulaires.

3.6. Quelles réformes statutaires ou RH faudrait-il poursuivre ou mettre en œuvre ?

3.6.1. La poursuite de l'intégration et de l'harmonisation des corps et des traitements fait l'unanimité.

La nécessité de poursuivre en priorité l'intégration des corps (« La première mesure à envisager serait donc de procéder à une fusion des corps la plus large possible »), d'harmoniser les statuts, les régimes indemnitaires et les différents dispositifs annexes (action sociale ou prestations restauration par exemple) fait l'unanimité des préfets de région.

Pour les fusions des corps, sont mentionnés notamment le cas des DDCS (fusion IASS et IJS), ainsi que la création de corps interministériels, sur le modèle du Cigem (création d'un corps interministériel administratif unique des services territoriaux de l'État, à l'image de ce qui existe déjà pour les DDI et DDI adjoints). La gestion de ces corps devrait être déconcentrée autant que possible au niveau régional.

Pour les régimes indemnitaires, un préfet propose de maintenir son régime indemnitaire antérieur à un agent qui accepterait une mobilité d'un service en sureffectif vers un service en sous-effectif. A noter le cas particulier de l'Ile-de-France en matière de régime indemnitaire (« Enfin, il convient de redonner de l'attractivité aux services déconcentrés d'Ile-de-France, en harmonisant les primes des agents avec celles servies en centrale sur l'ensemble de la région »).

Pour l'action sociale, une piste de déconcentration de l'action sociale est suggérée.

3.6.2. Les questions de gestion des personnels.

Plusieurs préfets insistent sur le besoin d'améliorer la connaissance des effectifs affectés dans les services, par exemple en élaborant un outil unique de suivi ou en dressant une carte des emplois dans chaque DDI. Il est également souhaité que le préfet de région connaisse les critères établis par les services centraux des différents ministères pour le calcul de la pré-répartition des emplois au niveau régional.

Quelques préfets insistent sur la nécessité de déconcentrer plus les actes de gestion au niveau régional ou d'harmoniser les modalités de gestion RH, actuellement disparates selon les ministères et les statuts et donc consommatrices en effectifs.

Un préfet suggère la création d'un seul SIRH interministériel.

3.6.3. La question de la mobilité des personnels.

Les difficultés de procéder à des mobilités sont unanimement soulignées. Pour faciliter les mobilités inter-BOP, une partie des préfets proposent d'intégrer les crédits de titre 2 dans les BOP de gestion des DDI (« Tous affectés sur le même BOP, les personnels pourraient rejoindre tout poste de la DDI sans avoir besoin de participer à une mobilité nationale ou régionale ») ; d'autres privilégient de traiter ce problème à l'échelle régionale (création d'un service RH interministériel à ce niveau ; d'un BOP unique régional sur le périmètre RéATE), d'autres recommandent un recours plus large à la situation de position normale d'activité, d'autres encore un recours aux solutions d'intégration directe (article 13 de la loi de 84). Un préfet suggère la solution « d'un préciput géré par la DGAFP distrait de chaque programme », un autre d'élargir le dispositif de mobilité 1 pour 1 à l'ensemble du périmètre RéATE (préfectures et DR comprises et au-delà (Postes administratifs de l'EN).

Mais d'autres réponses rejettent la solution de BOP unique « qui ferait obstacle à toute définition de priorités par les ministères (et les DR) ».

Les positions sont donc assez diverses sur ce point des moyens de favoriser la mobilité. Une réponse propose « de s'interroger sur le positionnement des préfets de région qui doivent intervenir plus en arbitre de rang régional et rester plus distants des intérêts du ministère de l'intérieur. De la même manière, la mission et la posture des SGAR interrogent ».

Des préfets demandent également des mesures pour faciliter les mobilités entre fonctions publiques (notamment pour permettre à l'Etat de bénéficier de compétences qui ne sont plus appliquées qu'en collectivité territoriale : ingénieurs, etc.), voire pour « permettre à un fonctionnaire de servir plusieurs entités tout en restant dans un même environnement géographique ». Un préfet propose pour ce faire de « développer les espaces de concertation entre employeurs des différentes fonctions publiques ».

3.6.4. La GPEEC

La GPEEC doit être développée pour avoir une visibilité sur les évolutions des effectifs (« Il importe également d'avoir une vision prospective des évolutions des ETP et de façon si possible pluriannuelle. ») mais aussi des métiers et des missions. Elle est d'autant plus nécessaire que des agents souffrent d'être affectés suite aux réformes sur des postes sous-qualifiés ou surqualifiés pour eux.

Les réformes doivent permettre une visibilité suffisante en termes de carrière : un préfet mentionne le contre-exemple de Chorus, où deux niveaux de mise en œuvre se seront succédés (départemental puis régional), ne permettant pas de stabilité dans les reconversions.

3.6.5. La question de la formation

La question de la mutualisation des formations, et de leur professionnalisation, reste entière (« Il existe actuellement une multitude de services intervenant sur le sujet aux différents niveaux (départemental, régional, interrégional) sans que l'on sente une amélioration de l'offre de service. Les retours des services attestent au contraire d'un manque de lisibilité et surtout, ce qui est paradoxal, d'un manque de formations de base (ex : hygiène sécurité pour la formation des membres des CHS-CT où une direction a dû recourir au privé »).

Le développement de formations interministérielles transverses doit être encouragé.

3.7. Quelles mesures d'accompagnement prévoir ?

Les mesures d'accompagnement qui reviennent les plus souvent dans les réponses au questionnaire adressé aux préfets sont les suivantes :

- une attention aux risques psycho-sociaux, avec formation de l'encadrement et de la direction ;
- des dispositifs de formation au changement de l'encadrement et des directions ;
- une implication plus forte des agents concernés par les réformes, par des dispositifs d'écoute des personnels et d'information sur ces réformes, afin de donner à ces dernières une plus grande lisibilité ;
- le renforcement des aides financières à la mobilité ;
- un accompagnement très personnalisé en matière de mobilité et de formation, notamment en cas de changement d'emploi (notamment par l'implication plus forte des conseillers mobilité carrière).

D'autres pistes sont évoquées plus ponctuellement :

- l'attention aux aspects très concrets du changement (moyens de travail par exemple) ;
- une mobilisation des inspections générales en appui et soutien ;
- la professionnalisation des acteurs RH et la définition de méthodes et d'outils de pilotage régionaux pour sortir « d'une vision purement administrative et statutaire et aller vers la vision "compétence" pour améliorer l'efficience des services ».

De manière générale, les réponses insistent sur la définition des mesures d'accompagnement en même temps que le contenu des réformes (« il apparaît indispensable de mettre au point un vrai plan d'accompagnement de proximité pensé en même temps que le contenu lui-même de la réforme et déployé simultanément à celle-ci (contrairement à la RGPP) ».

ANNEXE 9

SYNTHESE DES REPONSES DES SECRETAIRES GENERAUX DES MINISTERES AU QUESTIONNAIRE DE LA MISSION

SOMMAIRE

1. BILAN SUR LE FOND 1

1.1. La RGPP a provoqué une intense restructuration des organisations des services 1
1.1.1. le nombre des directions d'administration centrale se réduit fortement mais cet effet est variable selon les ministères 1
1.1.2. la RGPP se traduit par une véritable révolution des services territoriaux notamment avec la RéATE 2
1.1.3. La refonte du paysage administratif touche également les opérateurs publics 5

1.2. Les réorganisations s'accompagnent d'importantes évolutions des modes de gestion internes à l'administration 6
1.2.1. De grands projets parallèles à la RGPP ont fortement modifié les modes de gestion au sein de l'Etat 6
1.2.2. Des contraintes spécifiques pour les fonctions support 7

1.3. Parallèlement à la RGPP, les ministères révisent de nombreux processus métier 9

1.4. La RGPP n'a que faiblement porté sur les missions 10
1.4.1. Le nombre des missions a continué à croître 10
1.4.2. Le nombre des missions supprimées est faible 11

1.5. La RGPP ne représente qu'un aspect de la modernisation de l'Etat même si elle en constitue un moteur important entre 2007 et 2012 12
1.5.1. Les nombreuses réformes hors RGPP ne se distinguent pas fondamentalement de celles réalisées dans le cadre de la RGPP 12
1.5.2. Le label « RGPP » n'est pas toujours attractif 13

1.6. Un bilan de réalisations plutôt satisfaisant pour les secrétaires généraux des ministères 14
1.6.1. De nombreux projets ont pu être menés à bien 14
1.6.2. …Mais des mesures ont échoué ou demandent à être reprises 16
1.6.3. Les réformes se sont traduites par une réallocation somme toute limitée des effectifs et des moyens 18

1.7. Quelle appréciation portez-vous sur la RGPP de vos opérateurs ? 19
1.7.1. Indiquez de quelle manière la RGPP s'est traduite pour vos opérateurs : réductions d'effectifs, réorganisations, économies, changements dans les politiques d'intervention 19
1.7.2. Quelle appréciation portez-vous sur les résultats de la RGPP opérateurs 20
1.7.3. Citez des éléments positifs et négatifs 21

1.8. Quelle appréciation portez-vous sur la réforme de la politique immobilière ? 22
1.8.1. La réforme de la politique immobilière est considérée comme un succès 22
1.8.2. …mais comporte des limites 22

1.9. Comment jugez-vous l'articulation entre la RGPP et les autres grands chantiers interministériels parallèles type contrôle interne, CHORUS, ONP ? 23
1.9.1. Quelques avis positifs… 24
1.9.2. … et des critiques importantes 24

1.10. Quelle appréciation portez-vous sur la RéATE ? 25
1.10.1. Quel impact de la RéATE sur vos services déconcentrés ? 25
1.10.2. Quels sont les aspects positifs et négatifs de la RéATE ? 25

1.11. Quelle appréciation portez-vous sur la finalité « qualité de service » de la RGPP (e-administration, allègement des formalités administratives, amélioration du service à l'usager, etc.) ? Donnez quelques exemples de contributions de votre ministère en la matière 28
1.11.1. Les avancées en la matière sont largement reconnues… 28
1.11.2. … même si la réalité des améliorations apportées est inégale 29
1.12. Sur la partie Ressources Humaines 29
1.12.1. La RGPP a-t-elle contribué à modifier les pratiques RH dans vos services ? 29
1.12.2. Indiquez l'évolution de la structure des effectifs entre 2007 et 2012 30
1.12.3. Quels changements de métiers ont été nécessaires ? Donnez des exemples 32
1.12.4. Votre politique de recrutements a-t-elle été modifiée à cause de la RGPP ? 32
1.12.5. Indiquez les montants des retours catégoriels annuels entre 2007 et 2012 33
1.12.6. Avez-vous relié la distribution des retours catégoriels aux agents directement concernés par la RGPP ? Si non pourquoi ? 35
1.12.7. La RGPP a-t-elle permis d'évoluer en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ? 35
1.12.8. Quel est l'impact de la RGPP sur la qualité des relations de travail et sur la qualité du dialogue social ? 36

2. BILAN DES METHODES 37

2.1. Quelle appréciation portez-vous sur le système de gouvernance RGPP (cf. des étapes de réunions préliminaires jusqu'aux CMPP) ? 37
2.2. Quelle gouvernance a été mise en place pour le(s) ministère(s) de votre compétence ? 38
2.2.1. Quelle appréciation portez-vous sur la répartition des rôles entre le politique (ministre et cabinet) et l'administration de votre ministère ? 38
2.2.2. Comment l'encadrement supérieur, l'encadrement intermédiaire et les agents de votre ministère ont-ils été associés à la démarche ? Quelle appréciation portez-vous sur ces modalités d'association ? 38
2.2.3. Comment a été organisée la communication interne sur la RGPP dans vos services ? 39
2.3. Comment avez-vous piloté la RGPP de vos opérateurs ? 39
2.4. Quelle appréciation portez-vous sur les délais qui vous ont été donnés ? 40
2.5. Qualifier les apports et rôles 40
2.5.1. des consultants 40
2.5.2. des inspections 40
2.5.3. de la DGME 40
2.5.4. de la direction du budget 41
2.5.5. de la DGAFP 41
2.6. Comment jugez-vous le pilotage des chantiers transversaux RGPP, type service des achats, réduction des formulaires, réforme de la politique immobilière, qualité des services etc.… ? 42
2.7. Comment jugez-vous le pilotage de la RéATE ? 43
2.8. Quelles mesures d'accompagnement du changement avez-vous mises en œuvre, à quel coût et avec quels moyens ? A posteriori, les jugez-vous suffisantes et efficaces ? 44
2.8.1. Votre politique de formation continue a-t-elle été modifiée à cause de la RGPP ? Y a-t-il eu des actions de formation spécifiques pour accompagner la RGPP et si oui de quelle ampleur ? 44
2.8.2. Combien d'agents ont bénéficié des aides et primes des décrets de 2008 ? 45

2.8.3. Jugez-vous la « boîte à outils RH » dont vous disposiez suffisante et efficace ? Auriez-vous souhaité avoir plus de facilités et lesquelles vous ont manqué ? *46*

3. PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE METHODE DE REFORME DE LA PART DES MINISTERES **46**

3.1. Quelle méthode de pilotage et de mise en œuvre de réforme préconisez-vous en interministériel ? 48
3.1.1. Des principes recueillant un consensus *48*
3.1.2. Des suggestions exprimées de façon plus isolée sur lesquelles un consensus n'a pas pu être établi *50*

3.2. Comment vous organiseriez-vous en interne pour élaborer et faire vivre un processus de réforme ? 51
3.2.1. Facteurs clé de succès *51*
3.2.2. Principes d'organisation du pilotage ministériel de la réforme *51*

3.3. Comment préconisez-vous d'associer l'encadrement supérieur, l'encadrement intermédiaire et les agents au processus de réforme ? 52

3.4. Quelle place pour les partenaires sociaux ? 53

3.5. Comment associer les usagers, les acteurs économiques, les parlementaires et les élus locaux aux réflexions sur les missions des services de l'Etat ? 54
3.5.1. Association des parlementaires *54*
3.5.2. Association des élus locaux *54*
3.5.3. Association des usagers et des acteurs économiques *54*

3.6. Quelles sont vos propositions pour articuler la réforme de l'État avec les autres chantiers de réformes transverses ainsi qu'avec vos propres chantiers ? En ce qui concerne l'articulation avec la décentralisation, quelle méthode d'association des collectivités territoriales à la réforme de l'État ? 55
3.6.1. Articulation entre réforme de l'État et chantiers transverses *55*
3.6.2. Articulation avec la décentralisation *55*

3.7. Comment poursuivre la réforme avec vos services ? 56
3.7.1. Comment poursuivre la réforme avec votre administration centrale ? *56*
3.7.2. Comment poursuivre la réforme avec vos services déconcentrés ? *56*
3.7.3. Comment poursuivre la réforme avec vos opérateurs ? *57*

3.8. Comment progresser en matière de simplification des processus vus du coté des services ? 58

3.9. Par quel processus articuler la réforme avec les impératifs de la trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire en 2017 ? Pensez-vous qu'une réforme déconnectée de la confection du budget soit possible et si oui comment ? 58

3.10. Y a-t-il des domaines qui n'ont pas été questionnés par la RGPP et sur lesquels des réformes devraient être pensées ? 59

3.11. Quelles réformes en matière de gestion des ressources humaines faudrait-il poursuivre ou mettre en œuvre ? 59

3.12. Quelles mesures d'accompagnement prévoir ? 60

1. Bilan sur le fond

1.1. La RGPP a provoqué une intense restructuration des organisations des services

Les questionnaires témoignent de l'ampleur de la refonte des directions centrales mais également des services déconcentrés. Par ailleurs, la modification des organisations est aussi la traduction de nombreux autres mouvements : transferts de compétences entre ministères, au sein des ministères et entre ceux-ci et leurs opérateurs, complétés par des externalisations. De nombreux opérateurs se voient eux-mêmes restructurés. De nouveaux partages de compétences ont été dessinés.

1.1.1. le nombre des directions d'administration centrale se réduit fortement mais cet effet est variable selon les ministères

Deux ministères connaissent une réforme très profonde : le nombre de directions de centrale de l'ancien ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement[1] passe de 35 à cinq grandes directions techniques plus deux structures transversales (Commissariat général au développement durable et un secrétariat général). Le nombre des directions du ministère de la culture et de la communication, de dix précédemment, s'établit à trois directions métier plus un secrétariat général.

D'autres ministères connaissent des fusions d'importance. C'est le cas des ministères économique et financier avec la création de la nouvelle direction générale des finances publiques à partir des directions générales des impôts et de la comptabilité publique qui rassemble les compétences de deux réseaux, ainsi que de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services issue de la direction générale des entreprises, de la direction du tourisme et de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales en tant qu'interlocuteur central unique des entreprises. De son côté, l'Institut national de statistique et de études économiques (INSEE) fusionne avec le Service des études et des statistiques industrielles (SESSI).

Au ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires est constituée à partir de la direction générale de la forêt et des affaires rurales et de la direction générale des politiques économique, européenne et internationale afin d'améliorer le pilotage des politiques issues des deux premiers piliers de la politique agricole communautaire.

Aux Affaires sociales, la constitution de la nouvelle direction générale de la cohésion sociale à partir d'une ancienne direction (direction générale de l'action sociale) et de quatre autres structures faibles et dispersées[2] apparaît comme l'occasion de retrouver une cohérence à des politiques éclatées entre divers acteurs. De même, la dissolution de directions identiques des affaires générales coexistant dans les champs santé et sport permet de créer deux nouvelles directions à vocation plus spécialisée, respectivement dans les ressources humaines et les affaires financières et logistiques, permettant de couvrir l'ensemble des ministères concernés.

[1] Actuellement devenu ministère de l'égalité des territoires et du logement et ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MELT/MEDDE).

[2] Service aux droits des femmes et à l'égalité, Délégation interministérielle aux femmes, Délégation interministérielle à l'économie sociale et solidaire, délégation interministérielle aux personnes handicapées).

Aux Affaires étrangères, la création de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats vise à renforcer l'expertise du ministère sur les questions économiques, culturelles et sociétales et les enjeux européens sont désormais concentrés au sein d'une nouvelle direction de l'Union européenne. A la Défense, une direction historique intervenant depuis la fin de la première Guerre mondiale disparaît avec l'ensemble de son réseau dont les missions sont transférées à l'opérateur du ministère en la matière.

En revanche, d'autres ministères se voient peu ou pas impactés sur ce point, à l'instar de l'Éducation nationale, la Justice ou l'Intérieur. Ceci n'exclut pas dans ces ministères que des réorganisations des services centraux se manifestent par des transferts internes de compétences, notamment entre directions métier et secrétariat général.

Ce mouvement se complète, dans certaines secteurs, de la fusion d'inspections ou de services de contrôles : ainsi de la création du conseil général de l'industrie, de l'énergie et des technologies regroupant le conseil général des mines et celui des télécommunications ou l'intégration des missions de l'ex-inspection du tourisme au sein du contrôle général économique et financier. Le ministère de la justice rassemble ses trois inspections spécialisées (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse) en une inspection générale unique.

D'une façon générale, ces suppressions/fusions font l'objet d'un jugement positif de la part des secrétariats généraux. Tous y voient l'opportunité d'améliorer le pilotage des politiques et la coordination intra et inter-ministérielle. Les nouvelles configurations répondent mieux, selon eux, aux besoins de conception, de stratégie et de contrôle requis des administrations centrales.

1.1.2. la RGPP se traduit par une véritable révolution des services territoriaux notamment avec la RéATE

Les réformes relatives aux réseaux territoriaux des services constituent un point déterminant de la modernisation car elles ont métamorphosé la carte administrative du pays. Selon l'expression empruntée à un ministère, il s'agit des réformes *« les plus radicales et les plus lourdes de conséquences de ces dernières années ».* Elles concernent pratiquement l'ensemble des administrations.

Un premier ensemble de réformes relève de la RéATE et se déroule selon des modalités de pilotage distinctes du reste de la RGPP : elle est suivie par le Secrétariat général du Gouvernement et non par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME). La RéATE porte sur la reconfiguration des directions régionales et départementales des ministères. Les objectifs recherchés sont la lisibilité de l'action de l'État, la simplification par la réduction du nombre des structures, notamment vis-à-vis des collectivités territoriales, interlocuteurs des préfets. Au nombre initial de 18, les services régionaux sont réduits à huit tandis que les directions départementales d'origine ministérielle, d'une douzaine, passent à quatre ou cinq, comme l'indiquent les schémas suivants. Sur l'ensemble du territoire, ce sont des centaines de structures qui sont supprimées. Ainsi 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)[3] viennent remplacer 63 DRIRE, DIREN et DRE[4], 200 directions départementales de l'équipement et de l'agriculture[5] se rassemblent pour former une centaine de directions départementales du territoire (et de la mer le cas échéant).

[3] Hors Île-de-France qui a une organisation spécifique, tout comme les DOM.

[4] Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement, directions régionales de l'environnement et directions régionales de l'équipement.

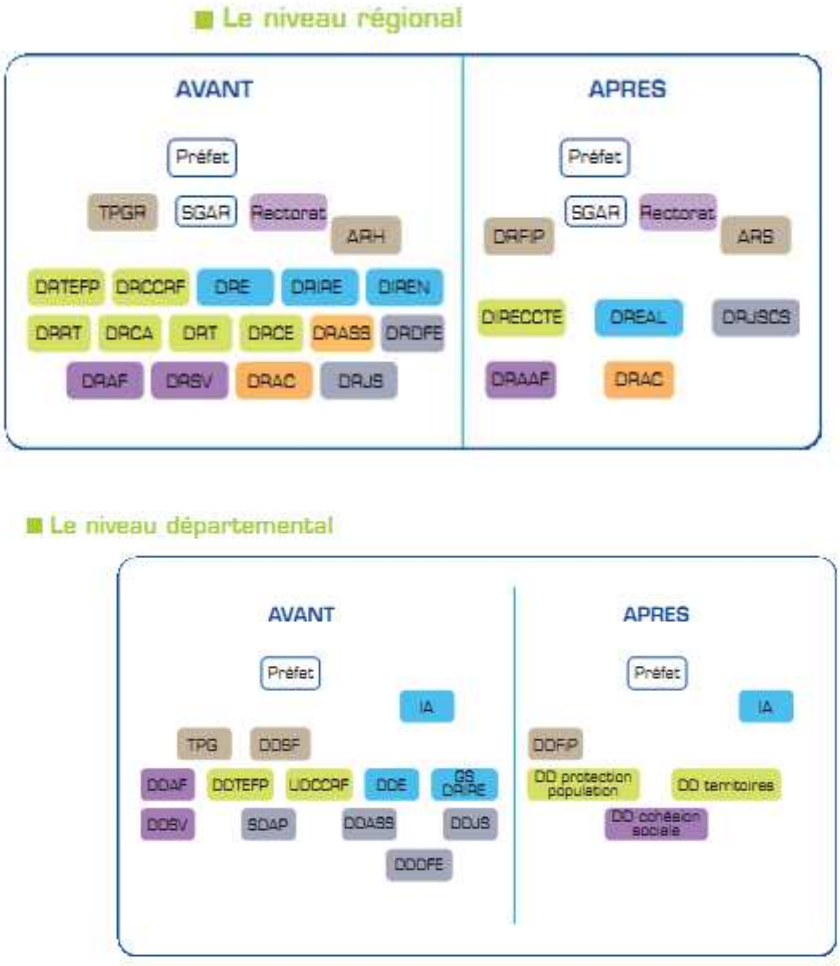
[5] Entre 2007 et 2009 une étape transitoire avait déjà créé 55 directions départementales de l'équipement et de l'agriculture.

Annexe 9

Un exemple de regroupement particulièrement complexe apparaît avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) qui regroupent huit services visant à mettre en place une logique d'interlocuteur unique pour les entreprises et l'ensemble des acteurs socio-économiques en espérant faire naître des synergies.

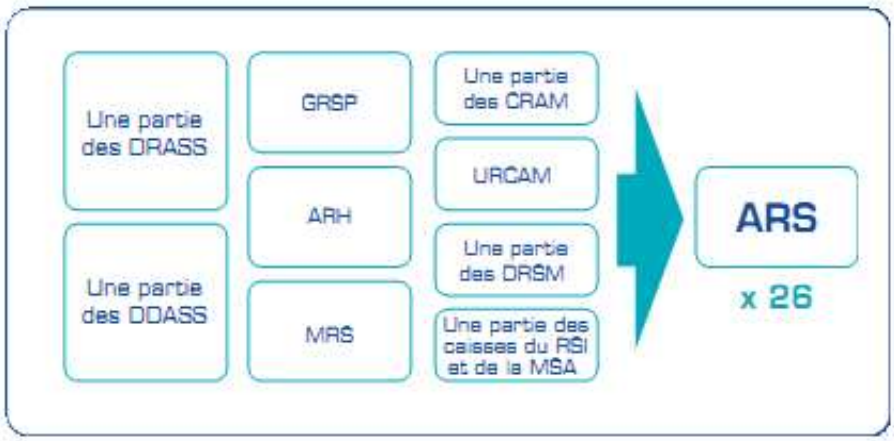
Parallèlement, les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) reprennent les compétences "cohésion sociale" des directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) et l'ensemble des compétences des directions régionales de la jeunesse et des sports. Un mouvement plus complexe au niveau départemental rassemble non seulement ces deux secteurs mais également des services ou parties de services de préfecture et de directions départementales de l'équipement. Apparaissent, selon la densité démographique des départements, soit des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) soit des directions de la cohésion sociale (DDCS) et directions de la protection des populations (DDPP).

Si les logiques verticales ministérielles sont maintenues au niveau régional, en revanche, la nouveauté réside dans l'émergence d'une logique territoriale horizontale concrétisée par des directions départementales interministérielles (DDI), dont les directeurs sont gérés par les services du Premier Ministre. Cette organisation est novatrice dans l'ordre administratif français (cf. infra).



Source : DGME

Parallèlement à ces mouvements, le réseau du ministère de la santé se réorganise à partir d'une refondation des anciennes agences régionales hospitalières. Sont ainsi créées[6] au 1er avril 2010, 26 agences régionales de santé (ARS) regroupant une partie des emplois et compétences respectives des directions régionales des affaires sanitaires et sociales, des directions départementales sanitaires et sociales et des caisses d'assurance maladie.



Source : ministère de la santé

Certaines ministères n'ont pas été concernés par la RéATE et n'en ont pas moins restructuré leur réseau territorial.

Par exemple, la création de la direction générale des finances publiques (DGFiP) entraîne de profonds changements dans le paysage administratif local :

- 183 trésoreries spécialisées sont fermées ;
- 700 services des impôts des particuliers (SIP), guichet fiscal unique pour les personnes physiques, regroupent les centres des impôts et les trésoreries ;
- 101 directions régionales et départementales des finances publiques remplacent 108 directions des services fiscaux et 101 trésoreries générales ;
- 12 des 24 centres régionaux de pensions sont fermés ;
- 42 services de dépenses sont supprimés dans les départements du fait de CHORUS.

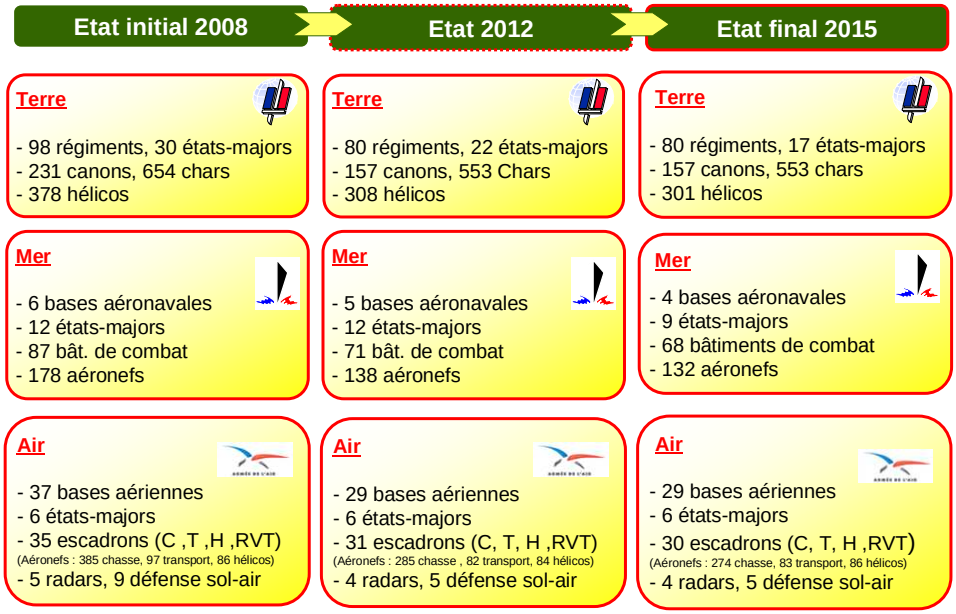
La Douane, pour sa part, ferme 120 structures sur un total de 710, dont 22 brigades de surveillance, 24 bureaux de dédouanement, deux centres de saisie de données.

Les services du Premier ministre ferment neuf centres interministériels de renseignements administratifs pour les regrouper à Metz.

Enfin, le ministère de la défense contribue puissamment à remodeler le paysage territorial, bien que ses transformations résultent d'une logique de réforme hors RGPP, en application du Livre Blanc et de la loi de programmation militaire 2009/2014 (cf. infra).

6 Loi n° 2009-879 Hôpital, patients, santé et territoires du 21 juillet 2009

Annexe 9



Source : ministère de la défense

1.1.3. La refonte du paysage administratif touche également les opérateurs publics

La RGPP affecte les opérateurs publics de plusieurs manières :

- il leur est demandé de réaliser leur propre exercice de rationalisation en interne pour dégager des économies (leurs dotations sont diminuées de 10 % et le contrôle sur leurs effectifs se durcit). Cet aspect des réformes (cf. infra) se développe principalement lors de la seconde vague de la RGPP avec des opérateurs ciblés, souvent en fonction de leur taille ;
- ils voient parfois leurs compétences redessinées par rapport à leur ministère de tutelle ;
- certains sont inclus dans le mouvement de restructuration de la RGGP.

Ainsi au ministère de l'équipement, du logement et du transport (MELT), au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et au ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF), l'Inventaire forestier national (établissement public à caractère administratif) fusionne avec l'Institut géographique national. Par ailleurs, dans le cadre de la loi du 24 janvier 2012, Voies navigables de France se voit confier les services navigation du ministère qui deviennent des directions territoriales de l'établissement. L'organisation territoriale de Météo-France prévoit un allègement progressif des implantations départementales pour atteindre un réseau cible de 55 implantations (contre 108) à horizon 2017.

C'est sans doute au ministère de l'agriculture que la réorganisation des opérateurs s'avère particulièrement poussée, avec notamment :

- la réforme de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) dont l'élargissement des missions par absorption de divers organismes s'accompagne d'un effort de productivité et d'une réforme d'envergure des procédures de l'établissement ;

- la création de FranceAgriMer qui fusionne cinq offices agricoles[7] pour mieux assurer l'analyse économique du monde agricole, la mise en œuvre des plans de crise, la gestion des aides et la concertation professionnelle ;
- la création de l'Agence de services et de paiement (ASP) qui résulte de la fusion de l'agence unique de paiement et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles ;
- la constitution de l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) issu du regroupement des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation-Cadre Noir ;
- la création du Centre national professionnel de la propriété forestière par regroupement en un établissement unique des centres régionaux ;
- la création de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) en lien avec le ministère de la santé.

Outre la constitution de l'ANSES, les Affaires sociales regroupent trois entités (Groupement pour la modernisation du système d'information hospitalier, Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier, Mission nationale d'expertise et d'audit hospitalier) au sein d'une nouvelle agence de l'appui à la performance hospitalière et médico-sociale (ANAP) enrichie de compétences nouvelles. Dans le secteur des sports, la constitution d'un réseau national du sport de haut niveau resserré et concentré sur son cœur de métier confié à l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) s'est accompagnée de la fermeture de huit CREPS[8].

La Culture a mené deux rapprochements, entre le Palais de la découverte et la Cité des sciences, d'une part, entre les établissements du Grand Palais et de la Réunion des musées nationaux, d'autre part. Elle a par ailleurs poursuivi sa politique d'adossement de petits musées à des établissements de plus grande taille (Orangerie à Orsay, Adrien Dubouché à la Cité de la céramique, l'aquarium à l'établissement de la Porte Dorée).

Le ministère des affaires étrangères (MAE) a clarifié et redéfini les compétences de son réseau d'influence notamment avec la création de l'Institut français, France Expertise internationale et Campus France.

Enfin, le ministère de l'économie et des finances (MINEFI) procède à un transfert de 900 emplois sur la période à Ubifrance (Agence française pour le développement international des entreprises) dans le cadre de la refonte de ses missions à l'international.

1.2. Les réorganisations s'accompagnent d'importantes évolutions des modes de gestion internes à l'administration

La réduction des effectifs amène les services à reconsidérer leur gestion interne, à la recherche de gains de productivité.

1.2.1. De grands projets parallèles à la RGPP ont fortement modifié les modes de gestion au sein de l'Etat

La mise en œuvre de projets de réformes transversales, lancés antérieurement à la RGPP, incitent à la réorganisation des services. Pour la gestion de ce qu'il est convenu d'appeler les

[7] 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.

[8] Picardie, Chalain, Houlgate, Limoges, Ajaccio, Voiron, Dinard.

fonctions supports (les ressources financières, la comptabilité, les ressources humaines, la logistique et l'immobilier), les modes opératoires deviennent de plus en plus partagés.

Ainsi en est-il de l'implantation de CHORUS : le nouveau logiciel budgétaire et comptable de l'État implique la création de centres de services partagés entre les ministères ; la création des services facturiers entraîne au sein de la DGFiP un mouvement interne de 220 agents, accompagné d'un transfert des ministères de 288 emplois. La mise en œuvre de cette opération de grande ampleur se révèle complexe et s'accompagne de difficultés de fonctionnement, progressivement résorbées.

La réforme de la chaîne des pensions autour du service des pensions rénové du ministère délégué au budget, fondée sur la constitution des comptes individuels de retraite, entraîne l'évolution des services correspondants des ministères. Ainsi, à l'Éducation nationale, le service des pensions devient le service du pilotage de la gestion des données de carrière pour la retraite et connaît une forte décroissance des effectifs, en dépit de la difficulté à coordonner le rythme des retraits avec le calendrier de réalisation de la réforme.

L'opérateur national de paye (ONP) constitue un autre de ces grands chantiers transverses. Il est destiné à centraliser la fonction paye longtemps éclatée entre les ministères et qui occupe de nombreux agents. Mais ce projet implique en réalité une révision en profondeur des règles de gestion des corps, entrainant par là-même une réorganisation d'ampleur des fonctions ressources humaines (RH). Les missions des agents en sont bouleversées, exigeant l'acquisition de compétences différentes et l'adaptation à de nouveaux partages de tâches, comme en témoigne le projet de centre de service partagés RH créé en 2012 au secrétariat général du ministère de l'économie et des finances.

De même, les compétences et responsabilités dans le domaine immobilier ont été fortement redessinées entre le service des domaines et les ministères avec des objectifs de rationalisation assignés dans le cadre de la RGPP (cf. infra).

Par ailleurs, la création d'un service des achats au ministère délégué au budget a marqué la recherche d'une professionnalisation accentuée dans chaque ministère, combinée avec des mutualisations interministérielles significatives. Ainsi au ministère de la justice, cette mesure a débouché sur *« une meilleure sécurisation juridique des achats et sur des économies substantielles. L'objectif de 100 M€ d'économies sur trois ans devrait même pouvoir être dépassé en définitive »*. Le ministère de la défense estime lui aussi avoir réussi *« une trajectoire de gains achats supérieure aux objectifs »* grâce à l'introduction de nouveaux outils et méthodes.

1.2.2. Des contraintes spécifiques pour les fonctions support

Au demeurant, déjà présent dans la RGPP 1, le souci de rationalisation des fonctions support devient un des thèmes privilégiés, pour ne pas dire unique de la RGPP 2. Assez paradoxalement, aux dires des ministères, elles semblent spécialement fléchées comme coûteuses.

La réorganisation de ces fonctions transversales replacées sous la houlette des secrétaires généraux des ministères (SG) paraît indispensable : elles étaient souvent éclatées soit entre les différents niveaux administratifs soit entre les directions métiers, souvent tentées de s'autogérer, et une direction des affaires générales, au risque de doublons.

Toutefois, les fonctions support font aussi l'objet d'un phénomène d'attrition au moment même où elles sont requises pour réaliser des réformes importantes dont les gains escomptés sont trop rapidement anticipés. La conduite des chantiers de modernisation, particulièrement des projets liés à de nouveaux systèmes d'information, en a pâti et ceux-ci ont pu prendre du retard. La plupart des ministères signalent ce défaut récurrent de la RGPP qui a découragé les agents au moment où ceux-ci devaient « monter » en compétences et en technicité pour évoluer dans leurs propres missions et pour accompagner les directions métier.

Cette conception négative des fonctions support se retrouve dans une tendance à leur sous-estimation lors de la création des nouvelles structures, ce qui, là encore, a pour effet de provoquer des transformations difficiles et d'encourager la contestation sur le bien-fondé des restructurations. Cet aspect n'est au demeurant qu'une des facettes d'un défaut général et récurrent de la modernisation de l'État, qui réside dans la sous-estimation permanente des besoins d'accompagnement du changement. La recherche de réductions d'effectifs et d'économies rapides a occulté la nécessité de mobiliser les moyens et les équipes que requiert la conduite du changement.

Les ministères financiers font également remarquer que lorsqu'une externalisation possible est identifiée, il arrive qu'elle ne puisse être mise en œuvre, faute de moyens, ceux-ci étant simultanément réduits (de l'ordre de 10 %). Autre cas de figure tout aussi paradoxal souligné par la Défense : les externalisations consécutives aux suppressions d'emplois dans les fonctions support peuvent aboutir à des renchérissements significatifs des prestations considérées.

Malgré ces difficultés, la quasi-totalité des ministères satisfont aux demandes de réductions d'effectifs et progressent en efficience. 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 dans un service unique en centrale. L'Intérieur réorganise la fonction RH dans les préfectures, la direction générale de la gendarmerie nationale mutualise avec la police son soutien automobile qui se traduit par la fermeture de 140 ateliers. De son côté, la direction générale de la police nationale achève la première phase de rationalisation de son réseau de formation. Le rapprochement de ces deux directions au sein du même ministère pourra ultérieurement permettre de créer des synergies supplémentaires.

En outre, de nombreux chantiers d'intégration RH sont menés à bien avec, par exemple, la fusion des corps de la filière administrative, qui rassemble dorénavant 40 000 agents, ou le transfert des personnels civils de la gendarmerie nationale.

A la Justice, non concernée par le principe de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, le développement de l'infocentre PHAROS (Pilotage Harmonisé pour l'Organisation des Services) facilite et rationalise le dialogue de gestion des services judiciaires et permet une meilleure répartition des crédits. La mise en place de plateformes interrégionales de gestion apparaît également comme un progrès important.

Mais l'illustration la plus emblématique des efforts de réduction dans ce domaine se déroule au ministère de la défense dans lequel la RGPP entraîne une série de chantiers considérables portant essentiellement sur l'organisation, le soutien, l'administration et le fonctionnement (dans le cadre du nouveau contrat opérationnel issu du Livre Blanc, cf. infra). Ils vont déboucher sur l'identification de 36 000 suppressions de postes possibles (réalisés ou en voie de réalisation). Ces gains sont mis en œuvre grâce à une réorganisation d'ampleur des services fournis aux trois armées qui sont mutualisés et rationalisés à l'image de la création du service du commissariat des armées : il se traduit par la création de 15 organismes principaux permettant la fermeture de 32 structures réparties sur 40 sites sans reprise des missions et la fermeture de 12 autres dont les missions sont reprises par d'autres entités[9].

[9] Dissolutions effectives entre 2008 et 2011 des PIAT Metz, PIAT Saint-Maixent, EIAT Château-Chinon, LABOCAT Metz, SAAF Paris, SCERCAT Rambouillet, SSAM Varennes, SSAM Romorantin, DCCAT Rambouillet, DCCM Paris, DCSAGF Paris, SDFIAC Paris, SDFIAC Villacoublay, CAC Bordeaux, CAT Limoges, CAT Lyon, CAT Marseille, CAT Paris, CT CSFA Brétigny, DCM Brest, DCM Paris, DCM Cherbourg, DCM Toulon, CPA Lyon, DIRCAT, ELCA Evreux, SCAM Villacoublay, SFFAC Bordeaux, SLAM, SSAM Brétigny, SILT Denain, SH CSFA Bordeaux, et SERTEMARCO Toulon.

1.3. Parallèlement à la RGPP, les ministères révisent de nombreux processus métier

Les mesures RGPP se sont traduites par l'ouverture de nombreux chantiers, d'importance variable, relatifs aux processus en vigueur, en matière de gestion interne ou de relations avec les usagers. Les technologies de l'information jouent naturellement un facteur clé dans ces révisions.

Ainsi le ministère des affaires étrangères met fin à la double comparution pour l'obtention d'un passeport à l'étranger, élabore un site de services électronique avec « mon consulat.fr » et organise dans un délai rapide le vote électronique pour les Français de l'étranger.

Le ministère de l'intérieur réalise de nombreuses mesures de modernisation parmi lesquelles peuvent être mentionnées l'inscription en ligne sur les listes électorales, la dématérialisation de l'envoi des listes électorales en préfecture par les communes, la simplification de la déclaration de l'état de catastrophe naturelle et la mise en œuvre du procès verbal électronique ainsi qu'un dispositif de pré-plainte en ligne. Il lance également une simplification expérimentale relative au dépôt ou à la modification des statuts des associations ainsi qu'un dispositif de sécurisation des documents utilisés comme justificatifs dans les démarches administratives.

La Justice développe les aménagements de peine, notamment avec le bracelet électronique, et met en place progressivement des dispositifs de visioconférence visant à diminuer les transfèrements des détenus.

Autres exemples de mesures d'importance : la direction générale du travail procède à l'allègement de certaines procédures déclaratives incombant aux entreprises (concernant les accords d'entreprise ou les ruptures conventionnelles par exemple). Dans le même esprit, la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle dématérialise le suivi des contrats d'apprentissage et en alternance afin, tout à la fois, de libérer les services de tâches à faible valeur ajoutée et de fiabiliser l'information.

Le ministère de la culture et de la communication (MCC) a révisé la chaîne de traitement des demandes de subventions dans le but d'assurer transparence et mise en commun des informations entre services concernés.

La direction générale des douanes a mené un vaste chantier de dématérialisation de ses formalités avec le déploiement des téléprocédures DELT@ pour le dédouanement, EMCS-GAMM@ pour les produits soumis à accises, et le nouveau casier viticole informatisé ; cela lui a permis de redéployer des agents vers des tâches plus valorisantes et surtout de considérablement raccourcir ses délais de contrôle vis-à-vis des entreprises.

L'Education nationale travaille à l'amélioration des modalités d'accueil et de suivi de scolarité des élèves handicapés.

Enfin, les services du premier Ministre procèdent à la suppression de 222 commissions consultatives[10].

[10] Décrets n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif et n° 2010-738 du 1er juillet 2010

1.4. La RGPP n'a que faiblement porté sur les missions

L'approche mission se fait essentiellement sous l'aune des transferts/externalisations et d'une révision du partage des compétences entre niveaux administratifs ; elle conduit plus rarement à un examen minutieux des tâches assignées et de leur adéquation avec les effectifs.

Deux grands enseignements se dégagent des réponses au questionnaire.

1.4.1. Le nombre des missions a continué à croître

Premier constat : de nouvelles "missions" entrent dans le portefeuille d'une grosse moitié de ministères. La Justice et la Culture considèrent que leur champ n'a que peu évolué sur la période, l'Éducation nationale estime qu'il y a eu surtout un renforcement de missions déjà existantes telles que l'accompagnement éducatif et l'accueil des élèves handicapés.

La Défense évoque une adaptation de l'outil de défense imposée par l'évolution du contexte stratégique :

- création puis le renfort des éléments français aux Emirats Arabes Unis ;
- création de la fonction Cyber-défense ;
- révision des schémas directeurs outre-mer et étranger ;
- retour à la participation pleine et entière dans l'OTAN ;
- l'extension aux aéronefs d'Etat des dispositions règlementaires européennes relatives à la navigabilité des aéronefs.

Les METL/MEDDE comptabilisent une douzaine de missions nouvelles, résultant pour l'essentiel de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ou d'obligations européennes :

- contrôles et surveillance des aires marines protégées ;
- installations de stockage de déchets inertes ;
- mise en œuvre de la stratégie de gestion du trait de côte, submersion marines ;
- dispositif de certificats d'économie d'énergie ;
- instructions et avis liés à l'Autorité environnementale, etc.

Autres exemples dans le domaine des Affaires sociales : la direction générale du travail indique avoir reçu six nouvelles missions dont l'organisation du système de mesure d'audience syndicale dans les PME, l'homologation des ruptures conventionnelles ou l'application du dispositif particulier relatif au repos dominical (dispositif propre à certains périmètres urbains).

Le ministère des affaires étrangères signale, pour sa part, cinq missions supplémentaires dont la mise en œuvre des nouvelles procédures électorales applicables aux Français résidant à l'étranger ou la gestion des hospitalisations d'urgence.

Les services du Premier ministre constatent l'entrée de dix nouvelles missions, parfois lourdes, avec l'animation du réseau des DDI et la coordination des projets informatiques de l'Etat[11], pour lesquelles de nouveaux services doivent être mis en place. En contrepartie, une seule mission disparaît avec la fin de la commission des archives constitutionnelles de la Vème République.

Les ministères de l'intérieur et des finances indiquent une forte augmentation de leurs activités.

A l'Intérieur, pas moins de 17 missions nouvelles sont signalées dans le champ de compétences ministériel liées à la réforme de la garde à vue, la gestion du droit au logement opposable, le secrétariat des comités départementaux de lutte contre la fraude, le contrôle immédiat des documents transmis par les employeurs de salariés étrangers, ou la procédure de traitement des titres de perception émis pour recouvrer la taxe sur la détention de véhicules polluants, etc.

Les ministères économiques et financiers recensent une vingtaine d'activités nouvelles, dues notamment à la mise en œuvre de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, parmi lesquelles on peut citer :

- la mise en place du statut de l'auto-entrepreneur ;
- la mise en œuvre du grand emprunt ;
- la mise en œuvre du plan de relance ;
- la réforme de la gestion des retraites de l'État ;
- l'application du pouvoir d'évocation du ministre en matière d'autorisation de concentrations ;
- le contrôle des produits de construction ;
- la réforme de la taxe professionnelle, etc.

La production de normes européennes explique certes une partie de l'accroissement des tâches publiques ; mais la création nationale de normes et les plans d'action décidés par l'exécutif, auxquels pousse inéluctablement la visibilité de l'action publique, se révèlent tout aussi dynamiques.

Deuxième constat : cette accumulation se double d'une complexité croissante des modes de production, sous l'effet de plusieurs facteurs :

- exigences croissantes en termes de rapidité et de « reporting » ;
- mise en œuvre du contrôle interne budgétaire et comptable ;
- développement des études d'impact pour les textes règlementaires ;
- introduction du contrôle interne et des démarches d'évaluation des risques ;
- procédures de contrôle et de tutelle plus exigeantes vis-à-vis des opérateurs ;
- intensification de la dimension européenne et internationale de l'action administrative ;
- développement des contentieux.

1.4.2. Le nombre des missions supprimées est faible

Inversement, le nombre de missions supprimées recensé par les ministères est dérisoire : une par exemple à l'Intérieur au titre des simplifications administratives (obligation du dépôt

[11] Décret n° 2011-193 du 21 février 2011 : création de la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'Etat

administratif des publications dans les préfectures) ; la plus notable consiste en la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle.

Le plus souvent, les missions signalées comme supprimées par les SG ont en réalité été transférées à d'autres acteurs publics : ce qu'un interlocuteur a désigné comme une *« stratégie de mistigri non contrée par une approche transversale »*.

Ce mouvement est d'ailleurs très relatif (moins d'une vingtaine de missions au total dont moins d'une demi-douzaine de transferts hors de la sphère État, pratiquement aucun vers la sphère privée). Ainsi à la Justice, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) se recentre sur la prise en charge des mineurs délinquants laissant aux départements les mineurs en danger. L'Intérieur redistribue des tâches vers la Justice (administration pénitentiaire), vers les centres de gestion de la fonction publique territoriale (FPT) et vers le secteur privé (transports exceptionnels[12], concessionnaires autoroutiers pour la gestion du réseau d'appels d'urgence). Au MAAF, l'hydraulique agricole est transférée aux régions concernées et l'équarrissage aux professionnels du secteur[13]. Les METL/MEDDE transfèrent l'ingénierie aéroportuaire pour le compte de la Défense à ce dernier. Le MINEFI remet la jauge des navires à la direction des affaires maritimes[14] et les autorisations de concentration à l'Autorité de la concurrence[15].

Les réponses figurant dans le questionnaire ne sont sans doute pas exhaustives, mais elles témoignent de la difficulté éprouvée par la puissance publique à élaguer ses tâches.

1.5. La RGPP ne représente qu'un aspect de la modernisation de l'Etat même si elle en constitue un moteur important entre 2007 et 2012

1.5.1. Les nombreuses réformes hors RGPP ne se distinguent pas fondamentalement de celles réalisées dans le cadre de la RGPP

Le ministère du développement durable a poursuivi, en dehors de la RGPP, une douzaine de réformes significatives portant sur ses structures ou modes opératoires :

- création de l'école nationale supérieure maritime par regroupement des quatre écoles de la marine marchande ;
- transfert des parcs de l'équipement aux conseils généraux ;
- réforme de l'ingénierie aéroportuaire ;
- réforme du service des remontées mécaniques et transports guidés ;
- création d'un pôle national des certificats d'économies d'énergie ;
- réforme des ports maritimes, etc.

Le ministère des affaires étrangères a mené, hors RGPP, des projets tels que la création de l'Institut diplomatique et consulaire, le vote électronique, la réalisation du site internet « mon consulat.fr ». Les Affaires sociales réorganisent de même certains opérateurs tels que l'Agence nationale des systèmes d'information partagés de santé[16]. Le MAAF crée l'Institut

[12] Les forces de l'ordre pouvant être engagées néanmoins sur décision de l'autorité administrative.

[13] A l'exception du périmètre relevant de la police sanitaire.

[14] A charge pour celle-ci de l'externaliser.

[15] Le ministre de l'économie conserve néanmoins un pouvoir d'évocation.

[16] Création issue du regroupement de trois autres structures : GIP Dossier Médical Personnel, GIP Carte Professionnel de Santé et Mission interopérabilité du Groupement pour la modernisation du système d'information hospitalier.

national de l'origine et de la qualité, dont il élargit les compétences par transferts de FranceAgriMer et optimise son fonctionnement.

Dans les ministères économiques et financiers, des réformes structurelles sont menées hors RGPP, concernant par exemple l'INSEE avec la création d'un nouveau centre statistique à Metz et du Groupe des Écoles Nationales d'Économie et Statistique (établissement public autonome). La direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) réorganise son administration centrale et crée un service national des enquêtes. La Douane refond la chaîne de commandement de la filière surveillance et modernise ses outils de contrôle. La DGFiP procède à la réforme de la taxe professionnelle et développe la lutte contre la fraude fiscale.

La plus vaste opération hors RGPP est menée par le ministère de la Défense avec son Livre blanc, qui réalise une analyse stratégique des objectifs prioritaires du ministère et de leurs conséquences pour les armées. Il se traduit par une profonde réorganisation des unités militaires, aboutissant à 18 000 suppressions de postes. Cet important travail est étroitement coordonné avec l'effort de rationalisation des fonctions support réalisé dans le cadre de la RGPP.

De même, le ministère de l'éducation nationale accomplit l'essentiel de ses réformes hors RGPP :

- la réforme de l'organisation académique (préparée dès 2007 et concrétisée par le décret du 5 janvier 2012) ;
- la mise en œuvre d'une application permettant la transmission et l'instruction des actes des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE) par voie dématérialisée ;
- la refonte du cadre budgétaire et comptable des EPLE ;
- l'intégration de l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP) au sein de l'Ecole nationale supérieure de Lyon, etc.

On trouve également des réformes importantes réalisées hors RGPP au ministère de l'intérieur, comme la réingénierie des processus des préfectures inscrite dans la directive nationale d'orientation (DNO) ou la simplification des missions des préfectures (rapport Riffaut).

Il n'y a pas une différence fondamentale de nature entre ces réformes et celles que l'on trouve dans la RGPP : on y trouve de la restructuration d'organisations et de la dématérialisation ou simplification des processus, aux fins de gains de productivité notamment.

1.5.2. Le label « RGPP » n'est pas toujours attractif

Les réformes qui ne s'affichent pas sous la bannière RGPP, même si elles sont de même nature, semblent bénéficier d'une plus grande acceptation et souffrir de moins de difficultés de compréhension et de mise en œuvre.

Deux explications sont avancées :

- les réformes hors RGPP menées « spontanément » par les ministères semblent plus riches de sens pour les agents et ont probablement bénéficié de plus d'attention. Elles sont souvent issues de projets qui étaient déjà lancés de longue date, issus des vagues de réformes et d'audits précédentes (audits de modernisation notamment). Elles ont donc eu le temps de « mûrir » et de faire l'objet d'une ample concertation ;

- ces réformes se positionnent parfois comme une « contre-RGPP » et s'affichent dans les ministères concernés comme une initiative autonome témoignant de la volonté de s'adapter mais suivant des voies jugées mieux adaptées aux enjeux et aux personnels du secteur considéré (cas de l'éducation nationale et des affaires étrangères).

Certains ministères jugent en effet que le label RGPP hypothèque toute réforme : l'Éducation nationale demande ainsi et obtient par arbitrage que certaines mesures sortent de la RGPP pour pouvoir les mener à bien.

Au fur et à mesure de son impopularité croissante, la RGPP tend à n'être utilisée que pour expliquer les réductions de moyens : les mesures qui impliquent des réductions d'effectifs sont labellisées RGPP, les autres non. Avec une relative hypocrisie, on lui fait porter nombre de décisions ou de difficultés qui ne résultent pas forcément d'elle.

Inversement, les thuriféraires de la RGPP n'hésitent pas à y faire entrer des mesures qui ne lui étaient pas rattachées à l'origine, car leur réussite leur paraît emblématique d'une certaine modernité – et ce parfois contre la volonté des initiateurs de telles mesures plus soucieux de leur conserver une identification distincte. C'est le cas par exemple du site « monconsulat.fr » dans le secteur des Affaires étrangères. L'Éducation nationale souligne que si la plupart des réformes pédagogiques des cinq dernières années ont été rattachées à la RGPP, *« leur inspiration et leur élaboration ont été totalement étrangères aux processus propres à la RGPP »*.

Les réformes RGPP engendrent à leur tour des actions qui prolongent sa démarche : par exemple la DNO des préfectures fait de la réingénierie des processus de production un des enjeux de la période 2010-2015. De la même manière, la Culture lance des projets prenant appui sur la dynamique de la RGPP pour améliorer la gestion des commandes.

1.6. Un bilan de réalisations plutôt satisfaisant pour les secrétaires généraux des ministères

Il importe à nouveau de souligner que le présent bilan n'est pas exhaustif et ne vise pas la l'intégralité des mesures RGPP (au vu du nombre des mesures citées, il a plutôt valeur d'illustration). Il résulte de la libre appréciation des ministères invités par le questionnaire à présenter et commenter le bilan leurs réalisations.

1.6.1. De nombreux projets ont pu être menés à bien…

Les ministères citent de nombreux projets ou mesures qui leur apparaissent comme des réussites. La Justice signale la réforme de la carte judiciaire, le développement des aménagements de peine, la réorganisation des services centraux ou le regroupement des inspections.

L'ex MEDDTL indique avoir d'ores et déjà mené à bien une vingtaine de mesures sur les 38 qui lui incombaient (les 18 autres étant en cours de mise en œuvre) et souligne notamment le regroupement des pôles équipement, énergie et écologie, la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle, la création des DREAL ou encore la fusion de l'IFN et de l'IGN.

L'Intérieur insiste sur les diverses procédures de dématérialisation mises en œuvre (envoi des listes électorales en préfecture, inscription en ligne sur la liste électorale, procès-verbal électronique pour les infractions au stationnement), les réformes dans le domaine des ressources humaines (fusion de corps de la filière administrative, réforme RH en préfecture), les mutualisations police/gendarmerie, le redimensionnement du réseau de la direction centrale de la police aux frontières (DCPAF), la centralisation du contrôle de légalité en

préfecture et son recentrage sur les actes à forts enjeux. En matière d'immigration et d'intégration, il cite notamment la création de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et le visa long séjour valant titre de séjour, qui a nécessité des adaptations importantes des systèmes d'information.

Les ministères sociaux présentent, pour leur part, comme réussie la mise en place des agences régionales de santé et des DIRECCTE, la fusion des inspections du travail ou encore la réforme de l'INSEP.

La Défense souligne la contribution des chantiers RGPP à un mouvement de réforme beaucoup plus large, qui change profondément son modèle de gouvernance (création d'un comité exécutif et d'un comité ministériel d'investissement) comme son fonctionnement courant (réorganisation de la fonction financière et des achats).

L'intégration des élèves en situation de handicap apparaît comme une mesure réussie au MEN. De son côté, le MAAF évoque à son actif la réforme des offices agricoles, la création des directions régionales de l'alimentation, de l'Agriculture et de la forêt (DRAAF) et de la direction générale des politiques agricoles, agroalimentaires et des territoires. La Culture signale la réorganisation de son administration centrale et du traitement de ses subventions. Le MINEFI cite la création de la DGFiP, l'intégration du SESSI et la dématérialisation de formalités douanières. Les services du Premier ministre soulignent le succès du centre d'appels unique (1,4 million d'appels en 2011), la division par dix du nombre des sites internet de l'Etat et la fusion des Journaux officiels avec la Documentation française.

Par ailleurs, les ministères ont souvent indiqué les conditions qui leur ont paru de nature à contribuer au succès de la réforme. On y retrouve beaucoup de points communs, quelle que soit la nature des projets menés et leur secteur d'application :

- un pilotage politique fort (par exemple une implication directe du ministre au contact des agents), avec une gouvernance adaptée en administration centrale (Défense) et des structures de pilotage spécifiques ;
- des objectifs clairs et portés avec *« ténacité »* ;
- du « sens » donné au projet avec une explication des raisons et des objectifs de la réforme ;
- une forte concertation, un dialogue social permanent, une communication avec les agents ;
- du temps donné au projet avec une phase de maturation nécessaire ;
- de l'expérimentation et du volontariat :
- un pilotage opérationnel directif en mode projet, exercé par des personnes *« crédibles et légitimes »* du fait de leur expérience ;
- la prise en compte des réalités du terrain avec des inflexions si nécessaire ;
- une démarche séquencée en étapes ;
- un travail approfondi d'accompagnement social et de réaffectation des agents ;
- une anticipation des adaptations RH nécessaires (mobilité, formation, adaptation au poste) ;
- une collaboration entre les directions techniques et une DGME positionnée en assistance à maîtrise d'ouvrage.

1.6.2. ...Mais des mesures ont échoué ou demandent à être reprises

Au total, les ministères signalent un peu plus d'une vingtaine d'exemples d'échecs ou de mesures à repenser, étant entendu qu'ils ont parfois tendance à confondre ces deux situations. Les véritables échecs semblent porter davantage sur des sujets ponctuels tels que la généralisation des commissions précontentieuses, l'allègement des procédures pénales en matière de contentieux routier ou l'optimisation de l'organisation des dépôts à la Justice.

Le MELT/MEDDE mentionne la réforme des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité et la réforme de l' Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). L'Intérieur pointe l'échec du téléservice visant à déclarer conjointement la perte et le renouvellement de plusieurs titres, les pistes de simplifications interfacées avec le Système d'immatriculation des véhicules (SIV), la réduction du nombre de transferts de détenus, etc.

Le ministère des affaires étrangères cite cinq mesures :

- la création d'une agence foncière de l'État pour assurer la gestion du patrimoine de l'Etat à l'étranger, en raison de problèmes juridiques et d'absence de financement ;
- la création du numéro vert unique accessible depuis l'étranger pour les questions d'état civil, très onéreux ;
- le recours aux préfectures frontalières pour les demandes de cartes nationales d'identité ;
- le développement du concept de consulat mixte avec le Trésor ;
- le fonds post-crise.

Le ministère de la culture signale l'échec des nouveaux transferts patrimoniaux aux collectivités locales, dû à un refus du Parlement, et celui de l'amélioration du fonctionnement des directions régionales des affaires culturelles (DRAC) par la polyvalence des conseillers.

Pour le MINEFI, et en dehors de ses réserves sur la RéATE (cf.*infra*), les échecs ou semi-échecs sont essentiellement dûs aux difficultés rencontrées dans les partenariats extérieurs, qui ont été plus lents que prévu à se concrétiser, à l'instar du développement des dématérialisations et des paiements par carte bleue pour les collectivités locales et les organismes complémentaires de santé, ou encore de mesures en lien avec les chambres de commerce et d'industrie ou des chambres des métiers.

Quelques ministères estiment qu'il n'y a pas eu d'échec mais nécessité d'adapter certaines mesures. Le MAAF insiste sur la nécessité d'améliorer :

- la répartition des missions dans la politique de sécurité sanitaire des aliments entre la direction générale de l'alimentation (DGAL) et la DGCCRF, puisque coexistent deux chaînes de commandement dans le même domaine, plaçant les DDI en position d'arbitrage entre deux logiques de contrôle ;
- les missions et perspectives de l'IFCE.

Au titre des échecs, l'Éducation nationale insiste pour sa part sur la réforme de la formation et du recrutement des enseignants (« masterisation »), pour laquelle aucune des modalités de mise en œuvre prévues n'a été respectée, et sur la nouvelle organisation de l'école primaire, de la refonte des programmes aux nouveaux horaires.

Les **raisons des échecs** ou du caractère inabouti de certaines réformes sont variables. Mais plusieurs points communs se dégagent :

- une incompréhension du sujet par la DGME qui aboutit à des orientations irréalistes (exemple du téléservice pour les renouvellements des titres d'identité perdus, qui se heurte à des impératifs de sécurisation) ;

- des objectifs trop exigeants ou des délais trop courts ;
- des difficultés techniques (par exemple le projet Louvois à la Défense qui se heurte à des bases de données insuffisamment fiabilisées ou la fiabilisation difficile au MELT du fichier de demande des aides au logement) ;
- des projets requérant des moyens budgétaires qui ne sont pas disponibles ou supposant des externalisations coûteuses ;
- un désaccord entre départements ministériels, comme pour la réforme du secrétariat des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)[17], mesure validée par le MEDTLL mais à laquelle le ministère de l'intérieur s'est opposé.

D'autres mesures sont restées inachevées comme la fusion des bureaux des cabinets des ministères sociaux ou bloquées par leur complexité telle que la déjudiciarisation des saisies ventes immobilières à la Justice.

Les causes d'échec peuvent être externes : ainsi l'objectif d'abaissement des coûts immobiliers des prisons est difficile à atteindre dans le contexte d'une nouvelle norme européenne imposant plus de dépenses.

Enfin, des causes de blocage peuvent résider soit dans l'opposition des ministères eux-mêmes (une mesure de transfert de charge ou de retrait d'un processus commun est refusée par le ministère partenaire), soit dans l'attachement d'une direction à ses prérogatives (échec du transfert de certains petits musées).

De l'ensemble des réponses des secrétaires généraux, on peut retirer les conclusions suivantes :

La RGPP a laissé un certain nombre de chantiers à achever, à amender ou compléter voire à rouvrir. Mais l'essentiel des mesures a été mené dans des délais très rapides.

Elle a épuisé avec ses deux vagues successives la plupart des mesures qui étaient prêtes ou en instance dans les ministères. En ce sens, elle a indubitablement exercé un effet d'accélérateur. Par exemple, la fusion des DDE/DDA faisait l'objet de discussions depuis la fin des années quatre-vingt avec le rapprochement de certaines politiques comme l'eau, la création des MISE… La fusion des inspections du travail était en instance depuis une trentaine d'années avec le rapprochement des corps amorcé de longue date. Le rapprochement de la DDI et de la DGCP s'esquissait à petits pas et à coups de processus informatiques au moins depuis les années 90.

A la question relative aux mesures non prises en compte par les différents exercices, peu de ministères signalent des « gisements » encore inexploités. Lorsqu'il en reste, il s'agit de mesures à effet long dont les gains s'avèrent difficiles à documenter. Ces dernières ont pu être laissées de côté alors qu'elles étaient riches de contenus et d'évolutions ultérieures comme la fusion des écoles ou le rapprochement d'associations subventionnées ou conventionnées au ministère de la culture. De même, la fusion de la Mission interministérielle d'inspection du logement social et de l'Agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction est jugée intéressante pour l'efficacité globale du dispositif de contrôle de la politique du logement mais non retenue car ne générant pas de gains en ETP et des gains marginaux en fonctionnement.

Des potentialités nombreuses sont néanmoins apparues du fait de la RGPP. A cet égard, le ministère de l'intérieur laisse entrevoir de nombreuses pistes de mutualisations grâce au rapprochement police/gendarmerie. La réforme de la propagande électorale pour les élections nationales reste encore à faire. D'autres possibilités sont ouvertes depuis la création

[17] celle-ci consistait notamment à retirer 140 agents des DDT(M) du dispositif des visites de sécurité des établissements recevant du public.

de la DGFiP qui s'est faite sur l'engagement (tenu) de ne pas effectuer de réductions d'effectifs à ce titre. La cartographie des implantations du ministère des finances, qui se comptent par milliers pour une centaine de départements, peut être revue. De même, la mesure relative à la mise en cohérence du référentiel géographique du cadastre avec l'IGN est restée en instance en dépit de gains d'efficience potentiels non négligeables sur la base de difficultés juridiques qu'il conviendrait de réexaminer.

1.6.3. Les réformes se sont traduites par une réallocation somme toute limitée des effectifs et des moyens

Le seul ministère à redéployer fortement son organisation dans l'espace reste la Défense avec une puissante restructuration de la carte militaire et des fonctions civiles impliquant une densité accrue autour de grands pôles territoriaux nationaux. Les 690 mesures touchent l'ensemble du territoire métropolitain et des collectivités ultramarines à hauteur de 227 mesures de transfert pour 22 272 postes et de 463 mesures de dissolution pour 38 280 postes.

Un autre cas, plus réduit mais important au vue de l'échelle considérée, est la restructuration de l'INSEE avec l'émergence du pôle de Metz appelé à monter en puissance et qui se traduit entre autres par la disparition de trois pôles informatiques. Pour le reste du MINEFI, on peut noter la division par deux des 24 centres régionaux de pensions qui entraîne un transfert de 120 emplois ; en revanche les mouvements physiques liés à l'émergence de la DGFiP ne sont pas très significatifs car ils se limitent au seul département et souvent à la même commune.

Même les ministères concernés par la RéATE jugent leurs réallocations de personnels modérées dans l'ensemble. Certes de nombreux sites sont impactés par cette réforme en lien avec celle de la politique immobilière de l'État, mais les mouvements se traduisent plutôt par des changements d'immeubles au sein des mêmes villes avec les insatisfactions classiques provoquées par toute opération de ce type. Des remontées de postes ont lieu des DDI vers la région (cf. *infra*), notamment dans le cadre de la mutualisation des fonctions supports, mais elles concernent un nombre peu important d'emplois. Les Affaires sociales font état de la remontée d'une trentaine de postes en direction régionale en lien avec la régionalisation des politiques sportives. L'impact le plus lourd est celui de la fin de l'ingénierie publique avec le redéploiement de 893 postes aux MELT/MEDDE et de 1247 postes au MAAF de 1247, dont 408 départs et 839 recyclages. Les réformes relatives aux opérateurs de ce ministère n'ont pas entraîné de grands mouvements (par exemple pour l'ASP où tout s'est déroulé dans la même ville ou pour l'IGN/IFN recentré sur Saint-Mandé, Montargis et Aix-en-Provence) à l'exception de fermetures de centres techniques des haras (77) mais qui n'étaient que de micro sites ouverts par intermittence. De son côté, le MAE réalloue ses forces au sein du réseau diplomatique en accentuant les « fermetures d'héritage » mais il s'agit là d'un mouvement déjà prévu par le Livre blanc en phase avec les évolutions internationales. La Culture est peu impactée, l'intégration des SDAP dans les DRAC se traduisant par des installations au sein de celles-ci dans les régions sièges et quelques réaménagements à la marge, soit un peu plus d'une trentaine de mouvements, dont la majorité dans la même résidence administrative.

Dans deux ministères les redéploiements d'effectifs ont été plus nombreux. A l'Intérieur la RGPP a été l'occasion de renforcer les moyens opérationnels dans les secteurs où il existait des besoins urgents, par la fermeture des directions départementales de la police de l'air et des frontières ou des antennes DCRI, par le redéploiement PN/GN, par la suppression d'unité de forces mobile et la fermeture d'écoles. L'Éducation nationale a infléchi la répartition géographique de ses effectifs dans les fonctions support au sein des académies et entamé un rééquilibrage des dotations. Les moyens de la mission enseignement scolaire évoluent sur cinq ans par une baisse du fonctionnement de 17 % et une hausse de l'investissement de 32 %.

En dépit de ces évolutions, la question de la réallocation des moyens et des effectifs reste encore largement ouverte, en l'absence d'un examen des missions et d'une individualisation plus fine des politiques publiques sur le territoire. Elle est d'autant plus difficile pour les moyens financiers qu'en période de diminution des dotations, il est beaucoup plus délicat de revenir sur des situations acquises.

La RGPP a parfois accentué les inadéquations entre effectifs et missions. La réforme a aggravé les traditionnels déséquilibres entre régions attractives et moins attractives. Par exemple, les remontées de postes des directions départementales vers des fonctions support très techniques en région se sont traduites parfois par des vacances d'un côté et des sureffectifs de l'autre. Autre effet fréquemment signalé : les suppressions de postes ont été réalisées là où les agents partaient en retraite, car il est évidemment plus aisé de supprimer un poste vacant que de procéder à des transferts sur des emplois occupés. Or l'opportunité du départ ne coïncidait pas forcément avec la nécessité de la fermeture à cet endroit-là. Enfin, il convient de souligner un autre effet pervers : la nécessité, en cas de délocalisation de services, de recruter de nouveaux agents, faute de candidats à la mobilité, avec les pertes de technicité afférentes, faute de transmission des savoir-faire (exemple de Metz pour l'INSEE).

1.7. Quelle appréciation portez-vous sur la RGPP de vos opérateurs ?

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 par exemple) voire faible (le ministère de la justice ne compte que 4 opérateurs - dont deux écoles - de taille modeste).

1.7.1. Indiquez de quelle manière la RGPP s'est traduite pour vos opérateurs : réductions d'effectifs, réorganisations, économies, changements dans les politiques d'intervention

Dans la plupart des ministères disposant d'opérateurs, la RGPP a d'abord consisté à appliquer aux opérateurs les mêmes règles que celles appliquées aux services de l'État : non remplacement d'un départ en retraite sur deux et baisse des plafonds d'emploi, stratégie immobilière pluriannuelle (avec la référence de 12 m^2 par agent), réduction des subventions pour charge de service public, réforme des achats publics.

Une deuxième traduction de la RGPP réside dans la généralisation des contrats d'objectifs et de performance (COP) destinés à renforcer le pilotage de ces opérateurs par la tutelle. Ces contrats ont été le vecteur d'objectifs de productivité, de qualité de service ou d'orientations stratégiques.

Une troisième traduction est passée par des fiches mandat spécifiques visant des opérateurs en tant que tels, notamment dans le champ de la Cohésion sociale et de la Jeunesse et des Sports. Les principales actions engagées à ce titre ont visé :

- le resserrement de leur réseau (ex : passage de 24 à 16 CREPS) ou l'intégration de leurs unités territoriales dans les services déconcentrés interministériels (pour l'Acsé par exemple) ;
- le regroupement de structures pour créer un opérateur unique (ex : l'OFII en matière d'immigration et d'intégration) ;
- le recentrage des missions (ex : l'ASP autour du paiement des aides de la Politique Agricole Commune) ;
- l'amélioration de la performance par les processus opérationnels et la réingénierie de processus métiers).

Dans le secteur de la santé, c'est la combinaison de la RGPP avec d'autres réformes (en matière de sécurité du médicament suite à l'affaire du Médiator par exemple) qui a entrainé de profondes réorganisations des opérateurs au niveau national (agences de sécurité sanitaire, EFS, HAS) comme au niveau territorial (ARS).

A rebours d'une logique de resserrement des dispositifs administratifs, on note ponctuellement quelques cas de développement d'un opérateur, par exemple de l'Institut national de la police scientifique, l'effort de rationalisation dans ce contexte portant sur l'organisation interne - laboratoires notamment - et sur le développement de partenariats – avec la police, la gendarmerie et la Justice.

Enfin, même si ceux-ci ne sont pas des opérateurs au sens de la LOLF, les organismes de Sécurité sociale ont fait l'objet d'une mesure RGPP générale de réduction de dépenses : « Réduire les dépenses des OSS via les Convention d'objectifs et de gestion ».

1.7.2. Quelle appréciation portez-vous sur les résultats de la RGPP opérateurs

*** Les recompositions d'agences** ont permis dans certains cas de faire émerger des acteurs mieux positionnés et plus professionnalisés.

Ainsi, dans le domaine de l'Agriculture, la RGPP Opérateurs a crée une agence très professionnalisée pour le paiement des aides de la PAC et des autres dispositifs publics d'intervention de masse (ASP) ; FranceAgriMer apparaît comme un établissement capable d'appuyer de manière intégrée et cohérente les différentes filières agro-alimentaires françaises.

Des appréciations plus nuancées sont portées sur certaines évolutions : à l'Institut Français du Cheval et de l'Équitation (IFCE) : *« l'engagement d'un plan de fermeture des haras s'est heurté à la quasi impossibilité de céder les sites correspondants, ce qui en a annulé tout l'intérêt économique et a rendu difficile le désengagement de l'IFCE »*.

*** En terme d'effectifs**, il est parfois difficile de mesurer les gains de productivité réalisés, en raison des changements de périmètres des opérateurs sur la période (transfert par l'administration centrale de missions et d'agents, comme à l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre).

La réduction d'effectifs est parfois nette et bien lisible : ainsi les effectifs de l'OFII sont passés de 920 en 2008 à 820 en 2012 (-11 %), mais *« l'OFII constate, en dépit du recours à des CDD pour faire face à des tâches permanentes, une dégradation des délais moyens de traitement des dossiers »*.

En ce qui concerne les opérateurs de l'enseignement scolaire, leurs emplois sous plafond (ETP) ont diminué de 11,7 % entre 2008 et 2012 (soit – 593 emplois) et leurs subventions pour charges de service public ont baissé de 7 % sur la période.

De même le ministère de l'Intérieur indique que les coûts de fonctionnement de l'Ecole nationale supérieure de la police ont diminué de 37 % entre 2008 et 2012.

* Dans le domaine culturel, la RGPP Opérateurs, conformément à la mesure n°295, a par ailleurs fait progresser les **ressources propres** des principaux établissements publics culturels.

Mais il arrive aussi que les gains budgétaires attendus ne soient pas au rendez-vous. L'économie nette peut se révéler très limitée voire introuvable. Au ministère des affaires étrangères, par exemple, le regroupement des nombreux acteurs de la « diplomatie d'influence » en trois agences sous statut d'EPIC (Campus France, Institut français, France expertise internationale) a certes amélioré la lisibilité du dispositif administratif et permis de dégager quelques emplois sur les fonctions supports, mais s'est accompagné de surcoûts

salariaux importants propres au statut d'EPIC, que ne compensent pas les gains d'ETP, eux-mêmes moindres que prévu.

Dans certains cas, le mouvement de réforme n'a pas été à la hauteur du déficit structurel d'exploitation, qui a d'autres sources que les conditions de gestion interne (Office national des forêts).

De manière générale, pour plusieurs secrétaires généraux, l'examen attentif des missions confiées aux opérateurs et de leurs relations avec la (les) tutelle(s) reste à mener.

1.7.3. Citez des éléments positifs et négatifs

D'une façon générale, la RGPP a permis de :

- rompre le relatif isolement de certains opérateurs historiques, peu pilotés par les tutelles ou par d'autres acteurs (cf. secteur jeunesse) ;
- tirer les conséquences de la LOLF en associant plus étroitement les opérateurs aux objectifs des programmes, et en les outillant dans une logique de performance (cf. guide d'autoévaluation, généralisation des contrats d'objectifs et de performance ainsi que des lettres de mission des dirigeants et lettres d'objectifs) ;
- renforcer la responsabilisation budgétaire sur certains champs précis des politiques publiques ;
- contribuer parfois à la réorganisation de la tutelle (ainsi, au ministère de la culture, grâce à la mise en place en 2010 d'une nouvelle organisation de l'administration centrale autour de trois directions générales porteuses des grands métiers du ministère et d'un secrétariat général assurant les fonctions support, contribuant à l'exercice de la tutelle en cas d'enjeux ou de risques particuliers).

Toutefois, la RGPP a négligé, pour les opérateurs plus encore que pour les administrations de l'État, l'accompagnement RH de ces réformes (absence de retour catégoriel ou de leviers de management, organisations matricielles adoptées sans préparation des agents ni modification des pratiques). L'invocation à cet égard de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion de ces structures a souvent été une solution de facilité.

Comme exemple d'une fusion faite dans de bonnes conditions, on peut mentionner la fusion du SESSI avec l'INSEE : *« La fusion du SESSI avec l'INSEE s'est faite sans heurt et rapidement. (…) Cette réussite est due à plusieurs facteurs : les esprits étaient prêts (on en parlait depuis longtemps), les agents de l'INSEE et du SESSI étaient de culture proche et avaient l'habitude de travailler ensemble, la fusion n'a nécessité aucun déménagement, ou presque, les postes des agents étaient très peu modifiés, sauf pour ceux des fonctions support. Pour ces derniers, tous ont trouvé un point de chute grâce à un accompagnement individuel très important. »*

Les coûts de transition induits par la RGPP, notamment par le déploiement des modules SIOPE et Chorus FX, sur les systèmes d'information des opérateurs (équipements et prestations d'assistance) se sont révélés par ailleurs très élevés.

De manière générale, et il s'agit là de la principale limite de la RGPP opérateurs, *« l'appréhension de l'activité des opérateurs a souvent été partielle, sans questionnement plus général sur la place des établissements publics dans l'organisation ministérielle centrale et déconcentrée ».*

Enfin, la succession des RGPP 1 et 2 a pu se traduire pour une même agence par des contradictions, notamment quand elles étaient déconnectées d'autres orientations du ministère concerné (ainsi de l'ADEME dans le cadre du Grenelle de l'environnement et des négociations sur l'efficacité énergétique).

1.8. Quelle appréciation portez-vous sur la réforme de la politique immobilière ?

1.8.1. La réforme de la politique immobilière est considérée comme un succès…

A l'échelon des administrations centrales des ministères, la réforme est perçue de manière plutôt positive, en ce qu'elle a permis de rationaliser les implantations immobilières des services, tout en offrant une visibilité à travers les schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) et en dégageant les financements nécessaires à la remise aux normes des bâtiments occupés (rénovation lourde du siège du ministère des Affaires sociales avenue Duquesne par exemple). *« Le principe de cette réforme (…) permet d'optimiser l'utilisation des surfaces de bureau. (…) Elle a servi d'aiguillon pour trouver un site unique pour les services centraux du ministère (…) L'importance de la conservation d'un patrimoine mieux entretenu mais aussi mieux employé est désormais communément admise »*.

L'effort de professionnalisation de la fonction immobilière dans les ministères est également reconnu, soutenu par de nouvelles habitudes de travail en partenariat avec France Domaine et en interministériel.

A l'échelon des services déconcentrés, le bilan immobilier de la RéATE fait apparaître une diminution d'un tiers du nombre de sites, une diminution d'environ 292 000 m^2 de surface utile nette (le ratio d'occupation passant de 17,5m^2 à 14,9 m^2) et une économie de loyer de 9,6 M€.

Les ministères ont par ailleurs bénéficié des retours des produits de cessions de bâtiments domaniaux (pour le ministère de l'Intérieur, par exemple, 117 M€ après prélèvements au profit du désendettement et de la part mutualisée), pour procéder à des investissements au niveau central ou déconcentré

1.8.2. …mais comporte des limites

Les surcoûts engendrés par certaines actions (surcoûts locatifs importants pour les ARS par exemple, qui ont souvent quitté des biens domaniaux ou appartenant aux conseils généraux) rendent nécessaire une évaluation finale de l'impact budgétaire net de la RéATE. Au-delà de la dimension budgétaire, le grief le plus souvent formulé réside dans le manque de concertation avec les représentants des personnels avant des décisions de relocalisation menées trop vite, sans prise en considération suffisante des trajets domicile-travail des agents.

En ce qui concerne les cessions, quelques nuances doivent être apportées :

- certaines cessions de bâtiments domaniaux ont pu être compliquées et ralenties par les divergences d'analyse entre France Domaine et les directions régionales des finances publiques ;
- les taux de retour des produits de cession ont varié dans le temps et selon les opérations ;
- le manque d'association des ministères à certaines décisions de cession a été mal vécu au point de laisser aux agents le sentiment d'une « captation » des moyens de leur administration (produits de cessions préemptés pour des « projets d'initiative locale » sous l'autorité des préfets).

D'autres limites de la nouvelle politique immobilière ont aussi été mises en avant par les secrétaires généraux :

- la connaissance du patrimoine en termes de superficie et de valeur n'est toujours pas stabilisée ;
- la pertinence des nouveaux outils de programmation peut être mise en question au regard des incertitudes qui affectent aujourd'hui le financement et le périmètre des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (certaines administrations sont restées en dehors des opérations mutualisées comme la DGFiP, le lien entre les opérations de la RéATE et les SPSI n'est pas toujours lisible ; les SPSI centraux sont devenus formels…) ;
- le CAS immobilier souffre de nombreux dysfonctionnements (multiplicité des dérogations, lenteur des procédures d'affectation des produits de cessions, etc) : *« son fonctionnement devrait être révisé, dans le cadre d'une véritable mutualisation de tout ou partie des cessions et de la définition de politiques immobilières prioritaires »* ;
- le mécanisme des loyers budgétaires acquittés sur les bâtiments domaniaux à usage de bureaux n'a pas prouvé son efficacité pour éclairer la prise de décision en matière d'installation et d'aménagement, et son suivi reste parcellaire. Ce sujet doit être réouvert ;
- la nouvelle politique immobilière de l'État engendre de nouvelles rigidités : rigidité des affectations, complexité du programme d'entretien immobilier de l'État, enveloppes budgétaires insuffisantes pour assurer les opérations de maintenance lourde, excessive concentration des leviers d'investissement dans les mains de France Domaine, rigidité de l'échelle territoriale des schémas. En outre, face à la tentation d'étendre les normes d'occupation dont est garant France Domaine, il importe de bien identifier les secteurs où ces normes n'ont pas de sens (par exemple pour l'immobilier spécifique de la Justice : prisons, palais de justice, foyers éducatifs) ;
- une fois accomplies les cessions les plus aisées, la politique de cessions immobilières trouve ses limites : le principe selon lequel chaque ministère doit supporter ses travaux par ses produits de cession n'est pas toujours compris par les ministères, qui y voient une contradiction avec le caractère transversal de la politique immobilière de l'État et avec les disparités du potentiel de cession entre ministères ;
- l'effort de professionnalisation de la fonction immobilière de l'État doit encore être poursuivi, sous l'angle à la fois de l'articulation entre France Domaine et les ministères, de la clarification du statut de l'occupant, de la formation technique des acteurs de la fonction immobilière et du fonctionnement du réseau de compétences constitué (cellules placées auprès des préfets et cellule nationale de suivi).

1.9. Comment jugez-vous l'articulation entre la RGPP et les autres grands chantiers interministériels parallèles type contrôle interne, CHORUS, ONP ?

Il existe un constat unanime sur l'absence d'articulation explicite, pensée comme telle, entre la RGPP et ces grands chantiers interministériels lancés avant la RGPP et découlant de la LOLF.

1.9.1. Quelques avis positifs…

Certains ministères évaluent positivement l'articulation entre la RGPP et les chantiers par la mutualisation, en métropole, des activités d'exécution financière au sein d'un nombre limité de structures, avec plusieurs bénéfices attendus :

- des unités opérationnelles déchargées de tâches financières non directement liées aux opérations ;
- la réduction des délais de paiement vis-à-vis des fournisseurs ;
- la création de chaînes financières spécialisées (armement, santé, infrastructure) ;
- la professionnalisation de la fonction financière.

De même, la mise en place de l'Opérateur national de paye suppose une indispensable modernisation des systèmes d'information sur les RH (unification de ce système d'information à l'échelle d'un ministère, intégration entre gestion administrative et paye, dématérialisation des pièces).

Enfin, l'attention accrue portée au contrôle interne (contrôle interne comptable d'abord puis contrôle interne budgétaire avec cartographie des risques) a favorisé la formalisation des procédures. Le déploiement de cette démarche est récent et se poursuit. Quelques ministères l'ont étendue à d'autres processus « métier ». Dans un ministère, le contrôle interne a débouché sur la mise en place d'un suivi spécifique permettant de valoriser les coûts et les économies induits par les réformes liées à la RGPP.

1.9.2. … et des critiques importantes

Les principales critiques sur les chantiers interministériels sont les suivantes :

- de fortes tensions sont apparues entre la mise en œuvre de ces chantiers et les objectifs de diminution d'effectifs ;
- ces multiples chantiers, qui ont connu des retards de mise en œuvre, ont compliqué les redéploiements d'ETP dédiés à ces tâches, ce d'autant que les gains de productivité attendus de CHORUS ne se sont que très partiellement concrétisés à ce jour.
- dans les ministères pilotes, les chantiers ont été conduits *« avec un niveau d'exigence qui semble ignorer les contraintes budgétaires des ministères »*, ce qui rend plus coûteux les mises en conformité des systèmes RH. Ainsi, pour l'ONP, sur la base des spécifications initiales du projet, un ministère pilote avait évalué en 2010 à 2 M€ le coût de la mise en conformité, mais le coût de ce projet en est aujourd'hui à près de 8 M€ ;
- le déploiement du contrôle interne a été ralenti par les suppressions de postes sur les fonctions de soutien.
- la coordination entre les dimensions systèmes d'information d'une part et organisation / RH d'autre part a été insuffisante ;
- l'accompagnement des ministères a été trop faible ;
- des incohérences entre certains chantiers interministériels et la RGPP sont apparues. Par exemple les schémas de mutualisation régionaux et départementaux des fonctions support ont interféré avec la mise en place au niveau national du service des achats de l'État, réduisant d'autant la portée de ces schémas ;
- la création des services interministériels départementaux (SIDSIC) a reposé sur *« des logiques et des méthodes orthogonales avec celles de la RGPP »,* car faite sans référence

en termes de dimensionnement des services, par sanctuarisation des moyens départementaux consacrés à la fonction SIC, limitant par conséquent les gains d'efficience réalisables et selon des procédures dérogatoires d'affectation des agents.

1.10. Quelle appréciation portez-vous sur la RéATE ?

1.10.1. Quel impact de la RéATE sur vos services déconcentrés ?

Pour les cinq grands départements ministériels directement concernés, l'impact sur les services déconcentrés est logiquement jugé considérable. Cependant les autres ministères ont été aussi touchés, quoiqu'indirectement, ce que soulignent en particulier les secrétaires généraux des finances, de la culture et de l'éducation nationale.

Il est ainsi relevé que l'évolution des pouvoirs et des prérogatives des préfets a eu un impact sur le fonctionnement des services déconcentrés de certaines administrations situées hors du champ de la RéATE, dans le cadre de chantiers interministériels tels que la réforme de la politique immobilière, la gestion des ressources humaines ou la mutualisation de certaines fonctions supports.

Les effets induits par la RéATE sur la gestion du patrimoine immobilier de l'État sont mis en avant. Plusieurs ministères hors du champ RéATE ne comprennent pas que les restructurations immobilières rendues nécessaires par la RéATE les aient privés des produits des cessions réalisées en la matière et posent la question du financement des futures opérations, à court ou moyen terme. Ils font également observer que de fortes incertitudes subsistent sur le financement des schémas annuels de stratégie immobilière (SPSI).

1.10.2. Quels sont les aspects positifs et négatifs de la RéATE ?

Les secrétaires généraux des ministères qui ont répondu à cette question sont à peu près unanimes pour porter une appréciation positive sur les principes mêmes de la réforme : affirmer l'échelon régional de l'administration de l'Etat comme celui de l'animation et du pilotage des politiques publiques, sous l'autorité du préfet de région, en laissant à l'échelon départemental la responsabilité de la mise en œuvre.

- Des aspects positifs soulignés

Malgré le caractère récent de sa mise en œuvre, la RéATE est globalement perçue comme d'ores et déjà pleinement opérationnelle, les nouvelles structures s'étant rapidement mises en place. Beaucoup insistent sur la simplification de la carte administrative qui en est résultée, considérant qu'elle est un gage d'efficacité.

L'aspect positif le plus souligné se rapporte à l'échelon régional, les nouvelles directions régionales étant perçues comme un outil permettant une meilleure cohérence dans la conduite des politiques publiques. L'approche interministérielle accrue dans la mise en œuvre de certaines missions au plan départemental est également relevée. A cet égard, le SG de l'Intérieur indique : « *La RéATE a eu plusieurs effets positifs sur l'organisation territoriale de l'État :*

- elle a permis en premier lieu de conforter l'unité de l'action et de la parole de l'État autour du préfet ;

- elle a assis une distinction claire et robuste entre un échelon régional de pilotage et un échelon départemental interministériel de mise en œuvre des politiques publiques et confirmé les préfets de région et les préfets de département dans leur fonction de représentant de l'État. ;

- elle a posé avec clarté la prééminence du préfet de région sur le préfet de département dans la conduite des politiques publiques, à l'exception des matières qui relèvent de sa compétence propre, à travers un pouvoir d'instruction et un droit d'évocation dans les matières qui justifient une coordination régionale renforcée ;

- elle a été le moteur d'une interministérialité refondée »

Le resserrement de l'organisation départementale a réduit le besoin élémentaire de coordination entre services départementaux : les DDI sont amenées, dans leurs champs de compétences, à assurer leur part de coordination interministérielle et internaliser ainsi une partie de l'activité précédemment prise en charge par la préfecture. Ce resserrement rend désormais plus aisé le pilotage direct par le préfet des politiques publiques les plus sensibles ».

Mais c'est le ministère chargé du développement durable qui insiste le plus sur l'apport de la RéATE. Selon lui, « *elle a contribué à :*

- apporter une lecture intégrée des territoires, améliorer la qualité des projets d'aménagement et traiter les dossiers de façon cohérente et globale, en DREAL et en DDT(M), par le rapprochement au sein d'un même service de compétences auparavant séparées dans des directions différentes ;

- faciliter la réorientation de l'activité des services vers le développement durable et l'absorption du « choc » de la suppression de l'ingénierie publique concurrentielle ;

- améliorer le fonctionnement des services grâce à la valorisation de certaines pratiques et savoir-faire des anciennes structures (le management participatif de la DIREN, les démarches qualité à la DRIRE ou au Service de Maîtrise d'Ouvrage ou au laboratoire d'hydrobiologie de la DIREN, l'expérience de l'animation et du pilotage régionaux à la DRE et la DIREN) ;

- économiser des moyens par une mutualisation efficiente des services supports.

- répartir plus efficacement les moyens, sur les politiques et sur les territoires qui en ont le plus besoin, par son rôle de RBOP régional, sous le contrôle des Préfets de régions et des responsables de programme.

Plus généralement, la RéATE a aussi joué un rôle moteur et déterminant dans de nombreuses réformes et évolutions indispensables qu'elle a rendues inévitables : rapprochements statutaires ; évolution générale de la Gestion des ressources humaines ; politique immobilière ; développement de l'interministérialité ; renforcement du rôle des services du Premier ministre ; etc. ».

- Des aspects négatifs bien identifiés

Plusieurs secrétaires généraux mettent en évidence des paradoxes et des effets pervers qu'il leur apparaît urgent de corriger.

Le premier de ces paradoxes tient à la définition même de la RéATE, qui juxtapose un schéma vertical traditionnel entre administrations centrales et directions régionales, censées assurer le pilotage des réseaux, et une approche horizontale pour la mise en œuvre des politiques publiques sous l'autorité du préfet de département. Or, selon certains SG, la réforme n'a généré aucune doctrine et aucun modèle permettant de dépasser ce paradoxe.

De ce fait, le principe fondateur relatif au portage du pilotage et de la coordination des politiques publiques au niveau régional se heurte à d'importantes difficultés de mise en œuvre et de répartition des moyens, générant une situation peu lisible pour les partenaires et les usagers. Il n'y a cependant pas consensus sur ce constat : ainsi le SG du MEDDE, dont les services sont directement concernés par la RéATE, fait observer que la nouvelle organisation régionale permet de *« répartir plus efficacement les moyens, sur les politiques et sur les*

territoires qui en ont le plus besoin, par son rôle de BOP régional ». D'autres estiment au contraire que la capacité d'action s'est globalement affaiblie au plan départemental, même si cette dégradation du service rendu peut toutefois varier selon les secteurs, les plus touchés étant ceux ayant subi par ailleurs une réduction significative du nombre d'agents « opérationnels », soit par transfert de certaines compétences au niveau régional, soit par la nécessité de contribuer aux fonctions supports, auparavant mutualisées au niveau régional, voire interrégional.

Les contradictions entre la RéATE et d'autres grands chantiers de réforme représentent un autre paradoxe relevé par plusieurs secrétaires généraux. Ainsi, il apparaît au SG du MINEFI contradictoire de s'orienter vers une approche horizontale qui apparaît en opposition avec les principes de la LOLF, au point qu'il a fallu créer un programme transverse pour la prise en charge des dépenses de fonctionnement en interministériel (programme 333).

Il est apparu également nécessaire de créer de nouvelles structures administratives pour pallier les difficultés rencontrées dans la mise en place de la réforme : la DGP pour tenter de régler les contradictions apparues dans les DIRECCTE entre le caractère transversal des action sur les territoires et les impulsions verticales des directions d'administration centrales dont elles relèvent, ou encore la sous-direction du pilotage des services déconcentrés au SGG pour la gestion des ressources humaines des DDI (pour ce qui concerne leurs directeurs et adjoints, tandis que les agents restent gérés par leur ministère d'origine...).

Au final, l'objectif de simplification des schémas d'organisation administrative, de lisibilité et de clarification des politiques publiques n'apparaît pas parfaitement atteint, et le sentiment qui se dégage majoritairement de l'analyse par les secrétaires généraux est celui d'une grande fragilité, du fait de l'abondance des politiques à mettre en œuvre, avec des effectifs qui ont été réduits et des chaînes de décision qui se sont diluées.

Pour tous les interlocuteurs de la mission, la RéATE a souffert de l'absence de réflexion préalable sur les missions, comme l'ensemble des projets intégrés sous le label RGPP, ainsi que d'une clarification de l'articulation entre l'échelon régional et départemental. Certaines directions ou certains ministères ont à ce propos retenu des schémas divergents, en s'efforçant de renforcer le niveau régional sur lequel ils ont une plus grande maîtrise, fragilisant d'autant plus le niveau départemental.

Tous les secrétaires généraux rapportent le malaise ressenti par les agents concernés par la RéATE, leur démotivation, voire leur souffrance, qu'ils imputent en grande partie à l'insuffisance des moyens consacrés à la gestion des ressources humaines dans la réforme de l'administration territoriale.

L'appréciation sur les synergies attendues de la RéATE est plus contrastée. Le MEDDE estime qu'elles sont d'ores et déjà observables : "*Les principaux points positifs portent sur la mise en cohérence des métiers. En effet, la création de services unifiés a permis de constituer un pôle qui améliore la pertinence et la cohérence des processus décisionnels de l'État face aux acteurs du développement durable. ».* Pour d'autres SG, ces synergies « métiers » n'ont pas (encore ?) portées leurs fruits. Dans plusieurs domaines, elles s'avèrent au demeurant peu plausibles, parce que les compétences « métier » sont pointues et difficilement mutualisables.

D'une manière générale, la démotivation des agents est également expliquée par la grande hétérogénéité des statuts et des situations personnelles, conduisant à des distorsions importantes dans la rémunération et les perspectives de carrière pour des agents désormais amenés à partager les mêmes missions et les mêmes conditions de travail.

L'impact budgétaire positif de la RéATE ne fait pas non plus consensus. Le MEDDE observe que *« la RéATE a permis d'économiser des moyens par une mutualisation efficiente des services support »* ; en revanche le secrétaire général des ministères économiques et financiers, qui n'exclut cependant pas que certaines mutualisations aient pu générer une diminution des

coûts et une meilleure gestion des moyens au niveau local, estime qu'on ne dispose pas d'instruments permettant de confirmer ce qui n'apparaît que comme une hypothèse.

Au final, si aucun des secrétaires généraux ne suggère un retour en arrière, deux d'entre eux estiment que la situation actuelle ne peut pas perdurer pour certains services qui dépendent de leur secteur :

- le secrétaire général des ministères économiques et financiers insiste sur le sort réservé aux services de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Il estime que l'intégration de la DGCCRF dans le schéma RéATE a eu pour effet un appauvrissement de la capacité de pilotage des politiques publiques, un affaiblissement préoccupant du lien hiérarchique de la DGCCRF avec ses agents, une perte de sens quant à l'action publique et une perte d'identité pour les agents ;
- la secrétaire générale des ministères sociaux souligne les aspects négatifs de la RéATE pour le secteur Cohésion sociale et Jeunesse et Sports, mais en voit l'explication première dans l'abondance des politiques publiques concernées par ces deux secteurs combinée à une baisse drastique des effectifs.

Chacun s'accorde à considérer qu'il faut en tout cas faire une pause dans la réforme des administrations territoriales et veiller à la consolider, en s'interrogeant notamment sur la pertinence d'un échelon infra-départemental ou de grande proximité (ce qui conduit à s'interroger sur le rôle dévolu aux sous-préfectures) et en réfléchissant à une association plus concrète entre les secteurs porteurs d'une activité régalienne et les autres secteurs de l'action administrative de l'État.

1.11. Quelle appréciation portez-vous sur la finalité « qualité de service » de la RGPP (e-administration, allègement des formalités administratives, amélioration du service à l'usager, etc.) ? Donnez quelques exemples de contributions de votre ministère en la matière

1.11.1. Les avancées en la matière sont largement reconnues…

La finalité « qualité de service » de la RGPP est unanimement reconnue et appréciée, même si de nombreux ministères, dont les relations avec les usagers sont moins denses, considèrent que cet objectif a pu apparaître comme secondaire par rapport aux réformes structurelles et aux contraintes de réduction des effectifs de la fonction publique.

Tous les ministères ont conduit des chantiers visant à l'amélioration de l'accueil, à la simplification des démarches administratives pour leurs usagers et au développement des téléservices. Pour certains, cette dimension d'écoute de l'usager était relativement neuve (ex culture), pour d'autres, elle s'inscrivait dans le prolongement de démarches engagées de plus longue date.

D'une manière générale, l'impulsion et l'appui interministériels de la DGME ont incontestablement contribué à la mobilisation des administrations en faveur des mesures RGPP destinées à améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

De ce point de vue, le rôle très actif de cette direction générale, à travers les réalisations de son département Innovation ou Conseil, a été jugé déterminant, en particulier s'agissant de l'identification et de la mise en œuvre des mesures de simplification, de « l'accélérateur » Marianne, du référentiel commun relatif aux modalités d'accueil du public (Défense) ou encore du traitement des réclamations.

1.11.2. ... même si la réalité des améliorations apportées est inégale

Les secrétaires généraux font part de réserves, portant sur la rigidité de la DGME dans la conduite de réformes par ailleurs jugées pertinentes.

Ils rappellent que l'amélioration de la qualité du service rendu à l'usager, qui était déjà au cœur des préoccupations de la plupart des administrations, passe au préalable par une simplification des processus et un allègement des formalités administratives au profit de l'usager. Or ces chantiers, lorsqu'ils étaient déjà engagés, ont parfois dû être abandonnés au profit des projets de dématérialisation et de la montée en charge du site « monservicepublic.fr », jugés plus démonstratifs.

Ils soulignent en outre que l'augmentation de la qualité du service rendu n'a pas en soi d'incidence sur les effectifs et les dépenses et que l'adoption de mesures de simplification, l'amélioration de l'accueil ou le développement de télétraitements n'a pas été accompagnée d'une nécessaire évaluation des coûts induits et des besoins en ressources humaines.

S'agissant notamment de la dimension informatique, certains ministères rappellent que le déploiement des téléservices suppose de forts investissements, dont les gains budgétaires éventuels n'apparaîtront qu'à terme. Ces effets indirects sur la réduction des effectifs et des coûts ne pourront au demeurant se concrétiser que dans la mesure où les outils développés sont interfacés avec ceux qui servent au traitement des données en « back office ». Or cette précaution n'a pas toujours été respectée (ex : recensement électronique au sein du ministère de la défense).

De même, le déploiement du référentiel Marianne en matière d'accueil - un outil considéré comme simple, efficace et facteur de valorisation du personnel -, n'a pas pu être toujours mené à son terme, notamment dans les services déconcentrés de certains ministères, en raison des tensions sur les effectifs dédiés aux processus « métiers ».

1.12. Sur la partie Ressources Humaines

1.12.1. La RGPP a-t-elle contribué à modifier les pratiques RH dans vos services ?

L'ensemble des secrétaires généraux reconnaissent que la RGPP comme les réductions d'effectifs qui lui ont été associées ont eu l'avantage de contraindre les services à un pilotage resserré des RH, notamment par le développement d'outils d'allocation des effectifs, et à poser les bases d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC), qui reste cependant à consolider et à systématiser. Un ministère indique qu'on est passé véritablement *« d'une gestion des personnels à une gestion des ressources humaines »*.

Les opérations de restructuration ont conduit les ministères à raisonner en termes de construction de parcours professionnels et à mettre en place pour leurs agents un accompagnement personnalisé. Toutefois, les outils proposés à ce titre par la DGAFP (situation de réorientation professionnelle notamment) ne sont quasiment jamais mentionnés. Les ministères se sont plutôt appuyés sur des solutions ad hoc (par exemple les « cellules sociales » de la DGDDI pour recueillir les préoccupations des agents tout en les accompagnant sur les problèmes de reclassement).

Cette évolution des pratiques RH s'est appuyée sur des réorganisations, par exemple la création d'un Comité ministériel RH au sein du ministère de la Culture, pour piloter au plus fin les recrutements, et d'un département du recrutement, de la mobilité et des formations ou, au sein du ministère de l'Agriculture, la création en 2009 d'un réseau d'appui aux personnes et aux structures qui est chargé d'apporter un appui personnalisé à l'ensemble des

agents ou encore la création d'un bureau ministériel des compétences et de la mobilité au ministère de la défense).

En matière de GPEEC, les réflexions en termes de missions-métiers-formation se sont développées dans tous les ministères, même si elles sont souvent intervenues tardivement et pas toujours à l'initiative des directions métiers (par exemple en ARS ou DIRECCTE où elles ont été lancées à l'initiative de la DRH du ministère). Au ministère de la défense *« la logique d'emploi est désormais centrale. Elle se concrétise par de nouvelles attentes de la part des employeurs : systématisation des entretiens d'embauche, mise en concurrence des candidats, niveau d'exigence en hausse »*.

Le ministère de l'intérieur fait observer que *« la RGPP peut conduire à ralentir la mobilité et à développer les situations de vacance de postes », mais observe en même temps que « la fusion des corps a pallié ces inconvénients en offrant aux agents des possibilités accrues de mutation au sein des périmètres de la police, des préfectures, de la gendarmerie ou des tribunaux administratifs »*.

Au ministère des affaires étrangères la RGPP a conduit à une augmentation des recrutements en contrats à durée déterminée.

La RGPP a aussi poussé à modifier les niveaux de gestion par une déconcentration (le personnel civil de la Défense est désormais géré au niveau régional et non plus national) ou une concentration au niveau régional (la gestion des agents de catégories C du ministère de l'intérieur est désormais régionalisée).

On notera enfin que le rôle des PFRH n'est jamais évoqué - sauf par un ministère, qui signale cependant qu'il n'y a pratiquement jamais eu recours.

1.12.2. Indiquez l'évolution de la structure des effectifs entre 2007 et 2012

Les données transmises par les SG permettent d'établir le tableau suivant :

Évolution de la structure des effectifs (2007/2012)

	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C	
	2007	**2012**	**2007**	**2012**	**2007**	**2012**
Min. des Affaires étrangères	28%	32 %	16 %	17 %	56 %	52 %
Ministère chargé des Affaires sociales -mission travail (1)	24 %	33 %	33 %	37 %	43 %	29 %
Ministère de l'Agriculture	56 %	61 %	23 %	25 %	21 %	14 %
Ministère de la Culture	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Ministère de la Défense (personnels civils hors OE)	19 %	23 %	26 %	25 %	56 %	53 %
Ministère de l'Éducation nationale (personnels administratifs) (2)	24 %	29 %	28 %	31 %	48 %	40 %
Ministère des Finances	26 %	29 %	35%	39 %	39 %	32 %
Ministère de la Justice (2007/2011)	20 %	22 %	25 %	25 %	55%	54 %
Service du Premier Ministre (3)	37 %	44 %	17 %	18 %	45 %	38 %

(1) pour les missions « solidarité, insertion et égalité des chances » et « sport, jeunesse et vie associative » (source DRH), compte-tenu d'importantes mesures de transfert (INSEP, Écoles, CREPS, CHORUS, DDI…) ou de changements de périmètre (ARS) intervenus depuis 2007, il n'est pas possible de retracer la répartition des emplois par catégorie (A, B et C).
(2) hors transfert.
(3) hors effet administration territoriale (gestion des DDI et DDI adjoints)

Le ministère de l'intérieur a communiqué ses données selon une présentation différente :

Ministère de l'intérieur : évolution de la structure des emplois (agents affectés en administration centrale, hors police et gendarmerie)

Évolution des effectifs	entre 2007 et 2011
Catégorie A	- 5,3 %
Catégorie B	+ 7,2 %
Catégorie C	- 23,7 %
Total	**- 10,2 %**

Source : Ministère de l'intérieur

Évolution de la structure des emplois des agents affectés en préfecture

Évolution des effectifs	entre 2007 et 2011
Catégorie A	- 6,4 %
Catégorie B	- 0,9 %
Catégorie C	- 18,8 %
Total	- 13,0 %

Source : Ministère de l'intérieur

L'ensemble de ces données montre une augmentation rapide de la part des catégories A, (pouvant atteindre sur la période RGPP de l'ordre de 4 à 5 points pour certains ministères, si l'on ne tient pas compte des données de la mission travail impactée par la fusion des inspections), mais aussi dans une moindre mesure des catégories B, et une baisse encore plus rapide de la part des catégories C.

Comme le souligne un SG, *« cette évolution est la traduction logique de l'évolution de certains des métiers qui donnent moins de place à la gestion de processus, engendrent une complexification qui requiert une plus grande technicité et une plus grande qualification des agents et le développement de la composante assistance et conseil ». Il précise cependant « qu'une prise de conscience s'ébauche, y compris parmi les partenaires sociaux, sur l'impossibilité pour une administration de ne plus compter, à terme relativement proche, d'effectifs de catégorie C. »*

Il ajoute que *« cette évolution traduit les besoins de pilotage, d'analyse et d'expertise des services centraux et déconcentrés impactés notamment par l'évolution de la fonction financière (contrôle de gestion, pilotage stratégique, prévision budgétaire dont programmation pluriannuelle, suivi de l'exécution…) et de la mutualisation des services (GRH, examens et concours, bourses…) ».*

Un SG fait toutefois remarquer que la réduction des emplois pousse en elle-même au repyramidage *« quand, dans un schéma de réduction des effectifs, un ETP en vaut un autre, il est clair que tout responsable a tendance à remplacer les départs d'agents de catégorie C par des A, ce qui au passage alourdit considérablement l'effet GVT… »*.

A noter que seul le MEDDE fait état d'une nouvelle contrainte imposée à partir de 2011 dans la gestion interne de son schéma d'emploi : respecter la répartition catégorielle pour garantir les économies en crédits de titre 2 liées aux suppressions d'effectifs.

1.12.3. Quels changements de métiers ont été nécessaires ? Donnez des exemples

Les changements de métiers apparaissent essentiellement liés à la réduction ou à la disparition de certaines missions (1000 agents chargés de l'ingénierie publique à redéployer au ministère de l'Agriculture). Ils ont aussi été rendus nécessaires par certains grands projets structurants et transverses (Chorus par exemple, dans la mesure où des agents chargés de fonctions comptables n'ont pas rejoint les plateformes de service).

Mais la nécessité imposée par la RGPP de former des agents à un métier complètement nouveau semble finalement avoir été rare.

Ainsi, les fusions de structures ou modifications des organisations (DGFiP, RéATE, réforme de la naturalisation, etc.) ont plutôt conduit à enrichir les métiers (développement de la polyvalence ou, comme l'indique le ministère de la défense, de la « poly-compétence ». Il ne s'agit pas à proprement parler de nouveaux métiers, mais de métiers embrassant un spectre de réglementations et de dispositifs plus large, avec deux lignes de force sous-jacentes : le guichet unique (réseau DGFiP par exemple) ou le regroupement de fonctions support (ainsi les dossiers du personnel sont désormais suivis par les mêmes agents dans les bases de défense, quel que soit le statut ou l'origine de ces personnels).

De nouveaux métiers correspondent à la nécessité pour l'Etat de maîtriser les missions dont il délègue la mise en œuvre. Les directions régionales des douanes ont ainsi été pourvues de services régionaux d'audit, composés d'agents formés à la conduite d'audits approfondis en entreprise, afin d'évaluer si les opérateurs remplissent les conditions posées par la réglementation communautaire pour accéder au statut d'opérateur économique agréé et bénéficier des facilités qui en découlent. De même le ministère de la justice a formé des auditeurs pour évaluer les établissements et services. Mais cette mutation de l'administration semble à peine esquissée.

C'est finalement dans le domaine des fonctions supports que l'on trouve le plus d'évolutions de métiers : développement des métiers RH (le ministère de l'Intérieur signale ainsi que la RGPP a conduit la DGPN à former des agents dans le domaine de la GPEEC ; le ministère des finances a crée une fonction de conseiller RH dans chaque direction départementale ou régionale) ou reconfiguration de fonctions imposées par les nouvelles organisations (ONP, Chorus).

1.12.4. Votre politique de recrutements a-t-elle été modifiée à cause de la RGPP ?

Tous les ministères confirment bien sûr une baisse générale des recrutements (- 50 % pour les recrutements d'ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et absence pure et simple de recrutement externe de secrétaires administratifs certaines années au ministère de l'Agriculture), baisse ciblée sur certains types de postes dans certains ministères (enseignants en RASED ou intervenants en langues au MEN), étant entendu que cette baisse touche plus certaines catégories, en fonction du repyramidage en cours dans pratiquement tous les secteurs de la fonction publique de l'Etat. A noter, pour les ministères relativement épargnés par les baisses d'effectifs, la nécessité de modifier les recrutements à la marge (au ministère de la justice par exemple pour les plateformes Chorus).

Quant aux modalités de recrutement, la situation est assez contrastée. Les conditions de recrutement ont parfois été rehaussées : ainsi les conditions statutaires de recrutement ont été élevées au niveau Master pour les officiers de gendarmerie et au niveau BAC pour les sous-officiers de gendarmerie ; ces derniers sont désormais recrutés exclusivement par concours. Dans d'autres ministères, l'impact qualitatif sur le recrutement est plus marginal (MINEFI, même si des concours ont été refondus en valorisant les savoir-faire pour les candidats internes).

Les conséquences de la RGPP et des modifications des politiques de recrutement évoquées par les secrétaires généraux sont les suivantes :

- une priorité donnée à la promotion interne ;
- dans quelques ministères, une tendance à augmenter le recours aux contractuels (le ministère chargé des Affaires sociales fait ainsi remarquer que la RGPP *« de manière plus difficile à comprendre mais au fond assez logique, conduit à une demande fortement renouvelée de recrutements d'agents non titulaires : quand la ressource humaine devient rare, il n'est pas étonnant que les « recruteurs » aient le sentiment qu'il devient indispensable de recruter la personne de leur choix- et non celle qui leur sera affectée à l'issue de sa réussite à un concours- dont ils pensent qu'elle correspondra bien plus à leur vision du poste ».* De même, les personnels non titulaires ont augmenté à la DGPN (adjoints de sécurité) en substitution de personnels supprimés ;
- un risque "recrutement" important (signalé par le ministère de la défense), concernant la capacité future à recruter en plus grande quantité certaines spécialités critiques pour les métiers à forte valeur ajoutée (métiers des systèmes d'information, de la santé, du nucléaire et des hautes technologies en particulier) ;
- l'apparition de déséquilibres dans la répartition géographique des effectifs globaux, mais aussi par catégorie statutaire, par métier, par service (MEDDE).

A noter que le MEDDE fait observer qu'il disposait de crédits de titre 2 suffisants pour recruter mais que le schéma d'emplois lui a été opposé pour bloquer les recrutements.

1.12.5. Indiquez les montants des retours catégoriels annuels entre 2007 et 2012

La notion de retour catégoriel est ambiguë et se confond parfois avec la notion de mesures catégorielles. Elle ne couvre pas non plus tout le champ des dépenses d'accompagnement en rapport avec la RGPP (ainsi les primes de restructuration n'en font pas partie, à l'inverse les retours catégoriels comprennent des mesures antérieures à la RGPP comme le nouvel espace statutaire de la catégorie B ou des mesures indemnitaires).

Les données obtenues par la mission ne sont donc pas totalement homogènes et sont en outre présentées de façon différente selon les ministères. Leur présentation agrégée sur trois années permet cependant de mettre en évidence le différentiel de retour catégoriel entre les différents ministères :

Annexe 9

Montant des retours catégoriels par ministère

	Montant du retour catégoriel (en M€)		Plafond ETP PLF 2011	Indice de dispersion (base 100 = moyenne)
	Cumul 2009/2011	Prévisionnel 2012		
Ministère des affaires étrangères	15,8	7	15 402	135
Ministère chargé des affaires sociales	41,4	11,6	22 430	243
Ministère de l'agriculture	28,1	9,5	32 435	114
Ministère de la culture	8,2	1,2	11 132	97
Ministère de la défense	267,8	44,3	301 341	117
Ministère de l'éducation nationale	433	176	986 194	58
Ministère des finances	251,9	nd	156 810	212
Ministère de la justice	45,5	nd	75 825	79
Ministère de l'intérieur ***dont DGPN***	337,8 *191*	62,7	283 867 *132 767*	157 *189*
MEDDE	48,3	21,9	62 371	102
SPM (DILA)	2,02	1,2	775	343

Source : enquête mission bilan RGPP auprès des SG

A noter que les chiffres communiqués par les SG à la mission sont parfois différents des données de la direction du budget, telles quelles sont reprises dans le rapport parlementaire Cornut-Gentille- Eckert mais les ordres de grandeur restent les mêmes.

Les ministères apparaissent très inégaux devant le retour catégoriel. Dans certains cas, l'importance du retour catégoriel se justifie par des rattrapages (par exemple les ministères sociaux pour le régime indemnitaire) ; dans d'autres, elles traduisent de véritables inégalités dans l'accompagnement de la RGPP. Noter que le ministère de la justice, exonéré des réductions d'emploi liées à la RGPP, bénéficie d'un retour catégoriel conséquent, ce qui montre bien l'ambiguïté du contenu de cette mesure. Le tableau suivant indique les taux de retour catégoriel transmis à la mission par cinq ministères.

Taux de retour catégoriel pour quelques ministères :

	2008	2009	2010	2011	2012 (prévision)
Ministère chargé des affaires sociales (mission travail uniquement)	Sans objet (pas de suppression d'emplois)	idem	33 %	60 %	61 %
Ministère de la défense	50 %	45 %	52 %	38 %	21 %
Ministère de l'éducation nationale	34 %	35 %	37 %	45 %	38 %
Ministère des finances	59 %	56 %	65 %	58 %	Non communiqué
Ministère de la culture	nd	53 %	65 %	46 %	Non communiqué

Note de lecture : Taux de retour catégoriel : proportion du montant des économies générées par les suppressions d'effectifs, restituée aux agents sous forme de retour catégoriel.

1.12.6. Avez-vous relié la distribution des retours catégoriels aux agents directement concernés par la RGPP ? Si non pourquoi ?

Pratiquement aucun ministère ne fait état d'un lien direct entre les retours catégoriels et les mesures RGPP. Ils considèrent en effet que tous les agents avaient peu ou prou vocation à bénéficier de ces retours catégoriels, parce qu'ils ont tous été « affectés par les réductions d'effectifs » et parce que le retour catégoriel a financé pour l'essentiel des évolutions statutaires et indemnitaires portées par la RGPP (nouvel espace statutaire, fusions de corps, prime de fonction et de résultat). Ainsi, le retour catégoriel a permis dans l'ensemble de mieux rémunérer des agents qui ont collectivement été très sollicités par la démarche RGPP.

Le retour catégoriel a par ailleurs servi à financer des mesures antérieures à la RGPP.

Si les retours catégoriels ont été distribués à un très grand nombre d'agents, voire à la totalité, il n'y a cependant pas d'égalité au sein d'un ministère devant ces retours, parce qu'ils ont parfois servi à financer des dispositifs spécifiques antérieurs à la RGPP (à la DGPN, l'essentiel des mesures catégorielles appliquées sur la période 2007-2012 relève du protocole « corps et carrières » de 2004 et des protocoles additionnels qui ont suivi).

Certains dispositifs spécifiques d'accompagnement de mesures RGPP ont même été élargis à tous les agents de la structure concernée, y compris ceux qui n'ont pas subi de changement dans leurs conditions de travail et leur localisation (ex : l'abondement de l'indemnité mensuelle de technicité lié à la création de la DGFiP).

Les mesures d'accompagnement des fusions de corps (harmonisation indemnitaire) peuvent cependant être considérées comme des retours fléchés. Le MEDDE fait ainsi observer qu'*« il s'agit, à travers ces mesures de favoriser la constitution des nouveaux collectifs de travail issus des réorganisations notamment en DREAL ou en DDT(M). ».* Il estime en outre qu'un fléchage trop exclusif du retour catégoriel pourrait être à l'origine de frein nouveaux à la mobilité.

En définitive, seuls le MEDDE et le MAE indiquent que certaines mesures financées par le retour catégoriel sont bien des conséquences directes de la RGPP (par exemple au MAE pour les personnels de recrutement local et les agents de catégorie C).

Dans le cadre de la fusion Journaux Officiels - Documentation française, une indemnité de modernisation des métiers a été créée. Elle constitue bien un retour catégoriel fléché. Son objectif était de faire converger autant que possible la rémunération des agents issus de la Documentation française vers celle des agents des Journaux officiels.

A noter un cas intéressant où les retours catégoriels ont fait l'objet d'une négociation avec les représentants du personnel (au sein de la DGDDI, les conditions d'utilisation des enveloppes de retours catégoriels pour les années 2009 à 2012 ont fait l'objet d'un processus de négociation, conclu par deux fois, le 15 octobre 2008 et le 29 février 2012, par la signature d'un accord valide) ce qui a permis de matérialiser le lien entre la RGPP, les gains de productivité et la restitution aux personnels d'une partie de ceux-ci.

1.12.7. La RGPP a-t-elle permis d'évoluer en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ?

La RGPP a incontestablement contribué à accélérer le développement et la mise en œuvre d'approches GPEEC. Un SG fait ainsi remarquer qu'il *« est clair que l'attrition des effectifs – et en réalité une réelle augmentation quantitative et qualitative des missions – a conduit à une professionnalisation de la fonction RH via la construction d'outils (répertoire) et de démarches nouvelles ».*

L'avancement de ces travaux est cependant très différent selon les ministères. Certains n'en sont qu'à une GPEEC en quelque sorte quantitative, voire n'en sont qu'au stade de

l'élaboration d'outils de bonne allocation des moyens. D'autres mettent en œuvre une GPEEC plus qualitative d'ailleurs plus ou moins aboutie, avec l'élaboration de référentiels métiers (référentiel des emplois types de la DGPN achevé en 2012 ; répertoire des métiers et des compétences de la DGFiP en cours d'élaboration) et une réflexion sur l'adéquation entre les agents, les postes et les métiers.

Dans deux secteurs ministériels (Affaires sociales et Agriculture), il est vrai très fortement impactés par la RGPP, la réflexion GPEEC est allée jusqu'au bout de sa logique : ainsi du chantier engagé dans le secteur Affaires sociales en 2011, *« dont l'objectif consiste à faire le constat (dans le réseau ARS et DRJSCS) de l'écart entre les compétences détenues par les agents et les nouveaux besoins des structures et à réviser en conséquence l'ensemble des formations initiales statutaires assurées par les écoles ainsi que les formations continues »*.

On peut également distinguer une nuance entre les ministères menant une GPEEC plutôt endogamique (Affaires sociales) et ceux menant une GPEEC plus ouverte sur l'interministériel en raison de la nécessité de redéployer des agents, ce qui pose la question du rôle de la DGAPF dans cet exercice GPEEC, jugé trop en retrait.

1.12.8. Quel est l'impact de la RGPP sur la qualité des relations de travail et sur la qualité du dialogue social ?

La majorité des ministères indiquent que la RGPP a sérieusement altéré la qualité du dialogue social. Différentes raisons sont avancées :

- l'insuffisance du dialogue social en amont ;
- le rejet de principe du « 1 sur 2 » et de certaines réformes par les personnels et leurs représentants syndicaux ;
- le ralentissement des mutations qui a découlé du « 1 sur 2 ».

Cette altération semble avoir moins touché certains ministères : au ministère des finances, « *le dialogue social ne paraît pas avoir pâti de la RGPP* ».

Cette dégradation n'a toutefois que rarement conduit à des situations de blocage : les seules qui puissent être mentionnées sont liées à l'installation de l'Insee à Metz, à l'intégration des personnels DGCCRF dans les DDI et, dans une moindre mesure, à celle des personnels Jeunesse et Sport dans les mêmes structures. A noter également une grève intersyndicale à la DDF (Documentation française), dans le cadre de la constitution de la DILA, en dépit d'un dialogue social très dense sur ce sujet.

En même temps, la RGPP a, pour plusieurs SG, *« intensifié le dialogue social »,* en le développant autour des réformes de structure (fermeture ou restructuration de services), de la politique indemnitaire et, en général, des conditions de travail. Ainsi, à l'Éducation nationale, *« le dialogue social s'est inscrit dans le cadre de protocoles qui ont permis d'engager des réformes statutaires et indemnitaires (personnels de direction et d'inspection), de redéfinir les missions (circulaire sur les missions des corps d'inspection) mais également de faire évoluer les dispositifs de formation initiale et continue (passage à un an de la durée de stage pour les personnels de direction et les inspecteurs et redéfinition du contenu des formations, élaboration d'un cadre pour les lettres de mission et l'évaluation) »*.

Les organisations sociales ne refusent pas le dialogue sur ces points, y compris sur certaines modernisations, quitte à les présenter et à les considérer comme sans rapport avec la RGPP, qui fait figure d'épouvantail : un SG fait ainsi observer qu'au *« niveau du dialogue social, la RGPP a souvent été critiquée « en bloc », sans pour autant que toutes les mesures constitutives de la RGPP soient rejetées ou même jugées négativement »*.

En ce qui concerne les relations de travail, on notera l'émergence des questions de risques psycho-sociaux. L'augmentation de ces risques, dénoncée par les syndicats, semble être confirmée, par exemple au sein du MAE et du ministère chargé des Affaires sociales (dans ce dernier une enquête de 2011 auprès de 8000 agents l'atteste clairement), moins avéré en revanche au MINEFI (23ème vague d'étude IPSOS auprès des agents qui fait état d'agents *« satisfaits et impliqués »* même si on note une *« intensification du travail et du stress »*).

Là encore, l'état d'avancement de l'appréhension des risques psychosociaux semble être très inégal selon les ministères (plan RPS à l'Intérieur et dans le secteur Affaires sociales ; dispositif d'écoute renforcé au MEDDE ; formation des encadrants et/ou des acteurs de prévention aux risques RPS).

Enfin c'est dans les DDI, à la Gendarmerie et chez certains opérateurs du ministère de l'Agriculture (ONF notamment) que le malaise des agents est, selon leurs SG respectifs, le plus aigu.

2. Bilan des méthodes

2.1. Quelle appréciation portez-vous sur le système de gouvernance RGPP (cf. des étapes de réunions préliminaires jusqu'aux CMPP) ?

L'impulsion par le plus niveau politique avec en corollaire une mobilisation des ministres est apparu comme un levier puissant permettant une dynamique de réformes. Sur la gouvernance, le bilan est toutefois contrasté : d'un côté les acteurs se félicitent d'une implication du politique à haut niveau, d'un autre côté les risques de micro-management et de précipitation n'ont pas été écartés.

Le suivi centralisé par la DGME est décrit comme rigoureux, l'intérêt de correspondants modernisation au sein de chaque ministère réunis régulièrement par la DGME étant souligné, de même que l'association des corps d'inspection à la définition des réformes.

Toutefois, ce suivi a aussi été caractérisé par plusieurs SG comme tatillon et rigide, particulièrement lourd du fait du *reporting* exigé et du nombre de réunions (« comitologie »). La *« pression »* permanente exercée par la DGME est également évoquée comme excessive ; le système de gouvernance est qualifié de *« lourd et intrusif »*. D'autres critiques fréquentes portent sur le système des feux mis en place, jugé *« scolaire »* ou *« infantilisant »*, car davantage axé sur les calendriers que sur les mesures, et appliqué à toutes les mesures, quelle que soit leur importance. Le MAE note ainsi que l'évolution de son système de pilotage vers un ciblage de quelques mesures véritablement importantes et structurantes lui a permis de passer à une réalisation complète de ses objectifs.

La volonté de mener rapidement des réformes a pesé fortement sur l'étape de concertation et laissé peu de place au dialogue social et à l'accompagnement dans la conduite du changement. Il en résulte, dans la plupart des cas, une faible appropriation des réformes. Certains ajoutent à cette critique le manque de transparence : *« Les équipes d'audit ont fonctionné dans un cadre restreint, voire confidentiel, donnant l'impression que les principales décisions étaient prises antérieurement aux lancements des audits »*.

Ce constat diffère pour le ministère de la défense, qui porte une appréciation globalement positive : l'organisation de groupes de travail au sein du ministère antérieurement à la RGPP lui a permis d'articuler la RGPP autour de cibles préalablement définies dans un cadre concerté.

Par ailleurs, le rythme soutenu n'a pas permis une évaluation des impacts des réformes entreprises. La présence massive des consultants externes, imposant parfois des modèles organisationnels, a pu aboutir à des recommandations jugées déconnectées de la réalité.

Enfin, les réunions de suivi ont parfois été vécues comme des réunions de négociation budgétaire avec un poids prépondérant de la direction du budget non équilibré par la DGME, rattachée du reste au même ministère. Le lien systématique entre RGPP et suppression d'emplois avec, lors de la RGPP 2, une focalisation sur le non remplacement d'un fonctionnaire sur 2 partant à la retraite, a rendu peu lisible le lien avec l'évolution des missions.

2.2. Quelle gouvernance a été mise en place pour le(s) ministère(s) de votre compétence ?

La gouvernance au sein des ministères a relevé des secrétaires généraux qui ont mis en place, le plus souvent, une organisation en mode projet, avec un chef de projet par mesure et une équipe projet. Dans plusieurs ministères, l'aide apportée par la DGME dans les travaux des équipes projets est soulignée.

La RGPP a été abordée dans les instances déjà existantes, présidées par le ministre (comité exécutif ministériel pour le ministère de la défense), par les secrétaires généraux ou dans des comités de pilotages ad hoc. Ces instances sont parfois décrites davantage comme des lieux d'information sur la RGPP que de pilotage, des arbitrages interministériels étant souvent nécessaires.

2.2.1. Quelle appréciation portez-vous sur la répartition des rôles entre le politique (ministre et cabinet) et l'administration de votre ministère ?

Dans la plupart des ministères, les cabinets se sont impliqués, plus fortement à l'approche des comités de suivi, avec une mobilisation particulièrement soutenue s'agissant des mesures à risque politique ou portées par le Premier ministre.

Cette implication des cabinets est jugée essentielle. Les secrétaires généraux, ont également joué un rôle déterminant, tant dans leur rôle de président du comité de pilotage ministériel, que par la coordination et le suivi du dispositif, y compris au niveau interministériel qu'ils ont assurés. Les comités de pilotage, réunions des équipes d'appui, réunions sectorielles, points entre les chefs de projets et leurs équipes et la DGME ont, dans la plupart des cas, contribué à la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.

S'agissant de l'Éducation nationale, la situation était très différente selon les périodes, avec dans un cas un portage politique qualifié de « négatif ». Le ministère de l'Intérieur souligne la fracture entre le politique et l'administration sur le thème des économies, avec une communication externe jugée défaillante doublée « d'une insuffisante réflexion pour l'implication des personnels ».

2.2.2. Comment l'encadrement supérieur, l'encadrement intermédiaire et les agents de votre ministère ont-ils été associés à la démarche ? Quelle appréciation portez-vous sur ces modalités d'association ?

Il est souvent souligné que les équipes chargées de mettre en œuvre les mesures n'ont pas été destinataires des rapports à l'origine de celles-ci.

La RGPP2 est décrite comme plus participative, les propositions initiales ayant été faites par les ministères, avec une association de l'encadrement intermédiaire et une implication plus forte des inspections ministérielles.

Les services déconcentrés ont été peu associés. Le ministère des finances oppose ainsi la RéATE, où l'encadrement supérieur ou intermédiaire comme les agents n'ont guère été associés, à la création de la DGFiP où ceux-ci ont été associés à la définition des orientations, y compris au plan territorial.

Cet aspect « confidentiel » de la RGPP, le rythme des réformes qui ne laissait pas le temps de les préparer correctement et d'en mesurer les impacts opérationnels, le recours aux consultants *« dans une proportion jugée excessive »* et l'objectif systématique de gains d'effectifs découlant de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur 2 expliquent la faible adhésion de l'encadrement intermédiaire et des agents à cette démarche dont il est fait état dans les réponses à la mission. Les termes de *« désappropriation »* et *« d'adhésion décroissante »* sont été utilisés.

Des avis plus positifs sont cependant formulés, notamment aux ministères de l'agriculture ou de la justice, où l'on estime que les modalités de concertation ont permis une information et une association de l'encadrement intermédiaire et des agents.

2.2.3. Comment a été organisée la communication interne sur la RGPP dans vos services ?

Les supports classiques de communication ont été mobilisés, avec par exemple une mise en ligne sur le site Internet du Premier ministre des décisions des Conseils de modernisation des politiques publiques. Les journaux internes des ministères, les télégrammes diplomatiques ou l'intranet ont également constitué des vecteurs très utilisés avec souvent création d'un espace intranet dédié à la RGPP. Des points relatifs aux mesures RGPP ont également été mis à l'ordre du jour des instances du dialogue social.

Pour les réformes structurantes, les ministères ont procédé à une communication importante sur l'état d'avancement des mesures, en raison de la sensibilité des sujets. Au ministère de la défense des échanges directs entre le ministre et les agents, ont donné lieu à huit rencontres territoriales consacrées à la réforme. Le ministère de l'intérieur a mis en place un plan de communication intégrant une communication de proximité. Des ministères ont parfois pris leur distance à l'égard de la RGPP : certaines réformes ont été menées dans le cadre RGPP sans affichage « RGPP » compte tenu de la connotation négative associée à la démarche.

2.3. Comment avez-vous piloté la RGPP de vos opérateurs ?

Pour certains, le pilotage de la RGPP est identique à celui mis en œuvre pour les directions et les services, avec parfois un pilotage direct par le secrétariat général. Des difficultés liées à la cohérence entre la réduction des moyens induite par la RGPP et les demandes de montée en charge de certains opérateurs dans le cadre des contrats d'objectifs ont été signalées.

Le ministère de la défense a engagé une démarche de contractualisation avec une lettre de mission ministérielle adressée aux opérateurs et, en contrepartie, un accompagnement par les directions par une mutualisation de services de soutien. Le pilotage des opérateurs s'exerce dans le cadre des dialogues de gestion au ministère de l'intérieur.

Les rapports d'inspection ou de contrôle ont parfois joué un rôle de guides pratiques de mise en œuvre de la RGPP pour les opérateurs. Par exemple, pour le MAE, l'audit de l'AFD a été utilisé dans cette logique, ce qui a facilité l'appropriation des mesures RGPP compte tenu d'un diagnostic initial et de mesures correctrices partagés.

2.4. Quelle appréciation portez-vous sur les délais qui vous ont été donnés ?

Les délais ont été jugés globalement trop courts, notamment en regard de la disponibilité des chefs de projet et des ressources disponibles. Ils ont été irréalistes pour les mesures impliquant des acteurs extérieurs et/ou des réformes de structure.

Cette précipitation pose d'autant plus problème s'agissant de mesures nécessitant des redéploiements géographiques d'agents ou sur de nouvelles compétences. La rigidité et la difficulté à renégocier les calendriers initialement fixés sont également soulignées, le souci de communication apparaissant parfois prédominant dans la gestion de la RGPP.

2.5. Qualifier les apports et rôles…

2.5.1. des consultants

L'intervention des consultants est souvent jugée positive, voire indispensable, dans la phase de lancement des projets, notamment par le renfort qu'ils apportent, leur regard extérieur, leur apport en termes de méthode et de conduite de projet.

Leur connaissance inégale du secteur public et leur manque de culture administrative ou juridique ont toutefois constitué bien souvent un handicap majeur. Les services ont parfois dû développer *« une énergie considérable pour acculturer les cabinets »*. Par ailleurs, les équipes de suivi de la RGPP ont pu apparaître très technocratiques *« pris par le suivi de l'avancement des mesures au détriment d'une volonté d'accompagner le bon déroulement des projets en mettant en place les outils nécessaires »*.

Le recours massif aux auditeurs privés a été mal compris. Ainsi, un ministère observe : *« La démarche d'audit qui a précédé le lancement de la RGPP, avec une forte présence des cabinets privés, a été ressentie à tous les niveaux et dans tous ses aspects comme brutale voire parfois inquisitoriale… »*.

La nécessité d'une réelle maîtrise du pilotage des consultants est soulignée. En outre, le pilotage par la DGME et non par les directions directement concernées a parfois posé problème. Enfin, les moyens consacrés aux consultants ont suscité des interrogations.

2.5.2. des inspections

L'apport des inspections a été apprécié, y compris dans la phase de mise en œuvre des processus. La pertinence de leurs interventions est soulignée, tant par leur connaissance des ministères et de leurs travaux que par les concertations étroites menées avec les services.

2.5.3. de la DGME

La DGME a contribué au respect des délais, avec une forte pression sur les services. Si le caractère relativement ingrat de ce rôle est reconnu, la DGME a aussi été jugée *« tatillonne »*, induisant un rejet préjudiciable à l'action de la RGPP, *« formaliste »*, avec une *« analyse minimale ou incomplète des processus métiers des la direction »*. Pour le ministère de la Justice, elle s'est de plus en plus focalisée sur les résultats sans souci des réalités : *« Qu'une mesure soit inapplicable, pour une raison ou pour une autre, ne l'empêchait pas de demander au ministère de réaliser les économies associées »*.

Il est cependant noté l'évolution progressive de son positionnement, avec une tendance plus marquée pour l'accompagnement des services. Le ministère de l'Intérieur a souligné le rôle

« *d'accélérateur de transformation* » qu'a pu avoir la DGME avec un apport technique souvent utile et efficace, mais regrette son rôle de (co)-pilotage des projets RGPP, parfois sans intérêt, voire parfois nuisible.

Son appui méthodologique est reconnu, de même que sa capacité à fournir à un appui par ses moyens propres d'assistance et les contrats de prestation des cabinets.

Dans certains cas, le portage interministériel de la RGPP est apparu insuffisant. En outre, la DGME a parfois *« donné l'impression d'être sous la dépendance de la DB dans le pilotage de la RGPP ».*

Enfin, l'École de la modernisation de l'État est citée comme un véritable levier de la professionnalisation des cadres de l'administration.

2.5.4. de la direction du budget

Les avis sur le rôle de la direction du budget sont contrastés.

Elle se voit reprocher d'avoir utilisé la RGPP pour accroître les réductions d'emplois ou de dépenses. La réduction des dépenses est apparue comme le moteur principal, la DB cherchant *« des économies au-delà des projets de réforme déjà difficiles à mettre en œuvre »*. L'application très stricte par la DB des règles de réduction et de pyramidage des effectifs, sans tenir compte de la décomposition réelle, par catégorie, des agents concernés par la réforme est notamment soulignée.

D'autres avis sont plus neutres voire positifs.

Le manque de coordination entre les calendriers RGPP et budgétaire est fréquemment souligné.

2.5.5. de la DGAFP

Les avis sont divergents sur le rôle de la DGAFP. Parmi les avis positifs : elle *« a permis de mettre en place la boîte à outils RH pour accompagner les mesures de restructuration » ;* sa maîtrise d'ouvrage et son travail constructif ont permis d'harmoniser des règles de gestion et certaines textes concernant le temps de travail et l'évaluation des agents. Son rôle de pilotage et de coordination des travaux est également souligné, notamment dans l'organisation de concours communs interministériels.

Les avis négatifs convergent sur l'apport jugé trop faible de cette direction *« en retrait », « pas directement impliqué dans la RGPP ».* Un SG note que *« la déconnexion de la méthode RGPP des enjeux stratégiques RH a sans doute nui ».* Pour un autre, *« la DGAFP n'a pas joué son rôle d'impulsion et de facilitateur de la mise en œuvre des politiques ministérielles RH, en tant que 'DRH Groupe' ».*

L'absence d'outils méthodologiques, notamment pour faciliter la GPEEC, constitue une critique récurrente.

2.6. Comment jugez-vous le pilotage des chantiers transversaux RGPP, type service des achats, réduction des formulaires, réforme de la politique immobilière, qualité des services etc….. ?

La multiplication de chantiers interministériels transversaux, rattachés à la RGPP bien que lancés le plus souvent antérieurement, a été à l'origine de nombreuses difficultés pour les ministères, en dépit de leur pertinence qui n'est généralement pas remise en question.

Les secrétaires généraux déplorent, d'une manière générale, un manque de capitalisation sur l'expérience acquise avec la mise en place de CHORUS en matière de coordination interministérielle. Le manque d'articulation de tous ces chantiers avec les mesures générées par les réformes RGPP, mais aussi les autres projets portés par les ministères, est qualifié par un SG de *« criant »*. Plusieurs regrettent à ce propos l'absence de concertation dans la phase préparatoire des chantiers.

Les moyens qu'il a fallu mobiliser pour mener à bien ces chantiers ont déséquilibré le budget des ministères, compromettant d'autres projets essentiels pour la conduite générale des réformes, qu'il s'agisse de projets « métier » ou « support » (ex les systèmes d'information).

Pour certains ministères de taille modeste, le coût d'entrée dans certains projets a été perçu comme prohibitif (ex l'ONP pour la Culture) au regard des gains budgétaires et de la plus-value par rapport aux solutions internes préexistantes.

La responsabilité de ce défaut de pilotage est imputée à la DGME : *« le pilotage des projets interministériels et leur articulation avec les autres réformes devrait être une de ses priorités ».*

S'agissant de la réforme de la politique immobilière, la mise en place d'une concertation interministérielle à tous les niveaux (notamment le COMO et l'INEI au niveau national) ; l'élargissement de cette concertation à la société civile (CIE) s'est avéré efficace pour en assurer le suivi et le pilotage. Il demeure nécessaire d'approfondir la réflexion sur l'articulation des responsabilités entre la déconcentration, permettant localement l'optimisation des stratégies, et l'implication des responsables ministériels.

Pour ce qui concerne la politique des achats de l'État, la démarche est favorablement accueillie en ce qu'elle contribue à la professionnalisation de la fonction « achats » et qu'elle apparaît comme génératrice de gains. La mise en place, auprès de chaque préfet de région, d'un chef de mission régionale achats (CMRA) a aidé à la mise en œuvre d'une politique coordonnée et a permis de fédérer les actions locales.

Toutefois des difficultés importantes sont apparues, les effets de la dynamique de pilotage initial étant passés.

Pour le MINEFI, ces difficultés viennent pour partie d'une « *rigidification autour de l'atteinte des objectifs* » et d'une « *tendance à l'auto-valorisation* » des structures créées autour de tels chantiers. Ainsi, dans le domaine des achats, il est relevé, sous l'effet de cette logique, une modification en cours de route du mode de calcul de l'indicateur des gains qui a conduit à une dichotomie entre les objectifs fixés par la RGPP et ceux fixés par le SAE.

Le ministère des affaires sociales confirme pour sa part que les gains dits « achats », supposés mesurer la performance de l'acheteur par une meilleure définition des besoins, un ajustement aux pratiques fournisseurs ou une standardisation ont été progressivement ramenés à un simple gain budgétaire. Dans le prolongement de cette évolution, l'indicateur d'efficience de la fonction achat mis en place dans le cadre de la LOLF l'a été sans concertation avec le ministère.

De même, alors qu'il avait été initialement admis que certaines dépenses ne pouvaient pas, en raison de leur nature, répondre aux mêmes objectifs d'économie (ex. les frais de justice), le SAE a entendu ensuite soumettre ces dépenses aux mêmes objectifs de réduction, ce qui manquait manifestement de réalisme.

Pour le ministère des affaires sociales, la démarche, positive dans le choix des cibles à atteindre, a fini par conduire à des effets contraires, à cause du caractère « très bureaucratique » des critères, trop nombreux et trop difficiles à suivre, ainsi que par l'absence de prise en compte des spécificités des ministères (utilisation d'indicateurs identiques de consommation pour un même produit, sans considération de son degré d'utilisation et de la réalité des missions dans l'administration concernée (ex. l'achat de papier ou les véhicules).

« D'un pilotage coopératif et concerté, le service des achats de l'Etat est passé à un pilotage qui se veut désormais plus directif, quitte à imposer des objectifs difficiles, voire impossibles à atteindre pour les ministères » note un SG.

2.7. Comment jugez-vous le pilotage de la RéATE ?

La mise en place d'un pilotage spécifique pour la RéATE, avec la création de la mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale (MIRATE) et son positionnement dans les services du Premier Ministre, *« gage de neutralité à l'égard des intérêts ministériels »* est unanimement saluée comme une démarche heureuse.

Les ministères directement concernés par la RéATE soulignent que la MIRATE, en dépit d'un dimensionnement très restreint, a su mettre en place un pilotage initial de qualité et efficace, en fixant les grandes orientations de la réforme et en laissant ensuite les ministères gérer la mise en œuvre de la réorganisation de l'administration territoriale.

Le comité des secrétaires généraux des ministères, réuni par le SGG tous les trimestres, s'est avéré un lieu très précieux pour la recherche de consensus et la coordination.

Beaucoup déplorent que la dynamique générée par cette étroite association entre les ministères et l'instance de pilotage ait été insuffisamment soutenue par la DGME et la DGAFP : *« cela a pu donner l'impression d'un manque de concertation entre les démarches conduites par ces structures »*. Des difficultés sont notamment apparues en raison d'une utilisation insuffisante des outils d'accompagnement RH et de l'absence de contreparties positives pour les agents, alors que d'autres restructurations (ex. DGFip) ne présentaient pas ces travers.

La plupart des ministères déplorent cependant que l'ensemble de la réforme ait été conduite dans des délais beaucoup trop courts, qui n'ont pas permis une réflexion préalable sur les missions et qui n'ont pas laissé place à la concertation.

La succession d'orientations parfois contradictoires (ex : lettre du Premier ministre du 31 décembre 2008 prévoyant l'intégration des unités territoriales de la CCRF dans les DDI) a contribué à perturber la compréhension de cette réforme par les acteurs du changement.

Le dispositif d'accompagnement semble avoir été levé trop tôt. De ce fait, les équipes locales ont porté la responsabilité de finaliser la réforme, *« ce qui a pu participer aux tensions entre les niveaux départemental et régional »*.

2.8. Quelles mesures d'accompagnement du changement avez-vous mises en œuvre, à quel coût et avec quels moyens ? A posteriori, les jugez-vous suffisantes et efficaces ?

2.8.1. Votre politique de formation continue a-t-elle été modifiée à cause de la RGPP ? Y a-t-il eu des actions de formation spécifiques pour accompagner la RGPP et si oui de quelle ampleur ?

La politique de formation continue (comme la politique de formation en général) a été modifiée pour trois séries de raisons :

1) Dans certains ministères, elle était elle-même l'objet de mesures RGPP : création de la DRCPN pour la police ; installation du centre de formation de la défense et d'une gouvernance unifiée de la formation pour les personnels civils de la Défense.

2) La RGPP s'est accompagnée de la mise en place d'actions de formation au management : formation de chefs de projet au ministère de la culture ; accent mis sur l'accompagnement à la conduite du changement ; séminaires des cadres dirigeants des DRFIP/DDFIP ; formation des cadres des pôles RH à la DGFiP ; formation au pilotage et à l'animation des pôles C en DIRECCTE, etc.

Mais de telles formations ne semblent pas systématiques. Certains ministères ne les évoquent pas ; la DGGN confirme que *« des actions de formation spécifiques pour accompagner la RGPP n'ont pas été organisées, la baisse des budgets permettant à peine la sanctuarisation des formations structurantes essentielles à l'identité militaire et à la professionnalisation dans les missions du cœur de métier »*. S'agissant de l'offre de la DGME en la matière (École de la modernisation de l'État notamment) elle n'est quasiment pas mentionnée, seul le ministère de la Culture déclarant y avoir trouvé un appui. A noter aussi des actions de formation au pilotage de la performance (« Lean » en particulier).

3) Elle s'est enfin traduite par des formations d'accompagnement aux mesures RGPP, notamment lorsque ces dernières génèrent de nouveaux métiers (Chorus) ou en suppriment (ingénierie publique). Celles-ci sont plus développées dans les ministères ayant dû mener des actions de reconversion lourdes (MEDDE, MAAF) ou mettre en place des structures entièrement nouvelles (ARS par exemple). Elles ont conduit à des actions de formation personnalisées et centrées sur les métiers (par exemple, création d'un dispositif dit "parcours de professionnalisation" au ministère de l'agriculture, ou inspecteurs généraux chargés du suivi des personnes et des structures - IGAPS).

Ce besoin a justifié une offre de formation qui n'existait pas auparavant au sein du ministère. Le MEDDE observe à ce sujet qu'*« il s'agissait de permettre l'acquisition de connaissances de base ou de fondamentaux, en préalable à des formations plus ciblées sur un emploi, que l'offre de formation continue du ministère ne permettait pas de satisfaire »*.

Ces actions de formation ont aussi comme particularité leur caractère parfois systématique et massif (l'ensemble des agents chargés de la naturalisation en préfecture ; 1800 agents formés à la modernisation du dédouanement à la DGDDI).

Cette réorientation du dispositif de formation continue est cependant intervenue trop tard, fait remarquer le MAS, *« créant un réel déficit d'accompagnement dans les premiers mois de mise en place des grandes réformes de structures »*.

Globalement, la RGPP a permis de réduire la dispersion des actions de formation. En termes de moyens mis en œuvre, la situation semble contrastée : crédits maintenus au ministère de l'agriculture malgré les tensions budgétaires ; attention particulière portée aux dépenses de formation au MEDDE et à la DGPN (mise en place d'autoformation, réduction de la durée des stages), au moment où la mobilisation de formateurs internes devenait pourtant plus difficile

en raison des tensions sur les effectifs ; au ministère des finances, les formations directement liées à la RGPP semblent être restées assez marginales (à la DGFiP, les formations réalisées dans le cadre de la fusion ne représentent que 10 % des formations).

De manière générale, on note aussi que les formations transverses (notamment celles qui permettent en DDI de créer une culture professionnelle commune) ne sont pratiquement jamais mentionnées (sauf par la DGCCRF pour ses agents en DDCSPP et DDPP, et par les DGPN/DGGN, avec des stages de découverte croisées), le ministère de l'agriculture précisant toutefois qu'il a volontairement laissé ce champ aux crédits interministériels.

2.8.2. Combien d'agents ont bénéficié des aides et primes des décrets de 2008 ?

Les ministères déclarant avoir fait usage des trois dispositifs d'accompagnement financier prévus dans la « boîte à outils RH » ont fourni les informations suivantes.

Utilisation faite des outils d'accompagnement de la « Boîte à outils RH » :

	Indemnité de départ volontaire		**Prime de restructuration de service**		**Indemnité temporaire de mobilité**		**Total de bénéficiaires pour les trois dispositifs**
	Bénéficiaires	Montant moyen (en €)	Bénéficiaires	Montant moyen (en €)	Bénéficiaires	Montant moyen (en €)	
Min chargé des affaires sociales	0		200	15 000	0		200
Min agriculture	138	40 234	157	3 197	nd	nd	295
MEDDE	282	30 621	45 481	314	6 684	4613	52 403
Min Education nationale	725	50 151	0		0		725
Min Intérieur			788 au titre des trois dispositifs				788
dt DGPN			*654*				
dt DGGN			*134*				
Min des Finances			865 (*)				865
Min de la Défense			4 445				4 445
Min de la Justice	28		2 065		nd	nd	2 065
dont DPJJ	14	26 570	707	12 730			
dont DSJ	14	22 857	1 358	11 782			

Source : questionnaire de la mission aux secrétaires généraux des ministères
(*) non compris le nombre de bénéficiaires de l'indemnité de reconversion professionnelle propre au MINEFI.

De ces données, d'ailleurs fragmentaires, il ressort une très grande disparité dans l'utilisation des dispositifs d'accompagnement (aides et primes) des décrets de 2008, comme dans les montants alloués, même si l'utilisation de la prime de restructuration au MEDDE doit plutôt être comparée à l'indemnité de reconversion professionnelle versée au MINEFI.

2.8.3. Jugez-vous la « boîte à outils RH » dont vous disposiez suffisante et efficace ? Auriez-vous souhaité avoir plus de facilités et lesquelles vous ont manqué ?

Les appréciations portées sur la boîte à outils RH à disposition des ministères sont contrastées.

Certains SG se disent satisfaits de ces dispositifs, notamment la prime de restructuration la position normale d'activité, même si cette dernière ne peut se substituer à des fusions de corps. Pour le MINEFI, la seule vraie limite est *« l'impossibilité de donner aux agents, dont le poste de travail est supprimé, préférant une mobilité fonctionnelle à un changement d'affectation géographique, une visibilité sur les postes vacants susceptibles de leur être proposés à proximité dans d'autres administrations ou dans d'autres fonctions publiques »*.

D'autres SG estiment que les outils n'étaient pas assez incitatifs (Éducation nationale : difficultés à gérer des restructurations impliquant des mouvements géographiques dès lors qu'une mesure n'est pas qualifiée en tant qu'opération de restructuration).

Le ministère de la Défense, qui a une appréciation plutôt positive des mesures inscrites au Plan d'accompagnement des restructurations, regrettent le quasi-tarissement des reclassements de militaires dans la fonction publique et estime que le nécessaire « dépyramidage » des effectifs (officiers) requerra des instruments nouveaux.

On note une interrogation sur l'intérêt de l'indemnité de départ volontaire, soit qu'elle n'ait pas connu de succès, soit que l'effet de levier pour inciter au départ n'ait pas été démontré (effet d'aubaine).

Certains SG font remarquer que quand bien même le dispositif de la boîte à outil était adapté, les disponibilités budgétaires étaient insuffisantes pour le mettre en œuvre à une échelle suffisante (ainsi dans un ministère où environ 10000 agents ont été impactés par les restructurations, seuls 200 agents ont bénéficié de la prime de restructuration). Un SG parle *« d'inéquité »* sur cette question. Pour les mêmes raisons, les harmonisations de régimes indemnitaires, pourtant nécessaires, n'ont pu être menées à bien. Sur ce thème de l'équité, on observe que ces dispositifs se sont parfois révélés trop larges et trop souples (PRS pour de simples déménagements de service).

Un SG souligne, de manière plus générale, que la DGAFP, historiquement positionnée sur la doctrine et la réglementation, n'a pas su se repositionner sur l'accompagnement opérationnel.

3. Propositions pour une nouvelle méthode de réforme de la part des ministères

Globalement, les secrétaires généraux des ministères considèrent que toute nouvelle réforme devra obéir à un certain nombre de principes généraux.

Certaines orientations directrices recueillent un consensus[18] :

- ✓ **Partir d'une réflexion sur les missions**

Il n'y a pas de réduction des effectifs possible sans réflexion sur les missions de l'État. *"Le préalable à toute nouvelle réforme serait de conduire une réflexion approfondie sur les missions, leur périmètre et le niveau territorial de leur exécution."* souligne un SG.

[18] Cité par au moins trois SG, dans la partie proposition ou dans leur réponse (partie bilan sur les méthodes notamment) et contredit pas aucun autre SG.

La réflexion sur les missions doit précéder les mesures touchant aux organisations et aux processus fonctionnels (cf. exemple de la défense avec son Livre blanc).

Une meilleure adéquation missions / moyens est indispensable ; redéfinir des niveaux de service est nécessaire *"avec courage et réalisme pour se concentrer sur le besoin essentiel et développer des missions stratégiques et anticipatrices. Ceci peut conduire à ne pas reconduire une règle automatique et homothétique de suppression d'effectifs ou d'économies"*.

- ✓ **Clarifier de façon interministérielle les périmètres de responsabilité de chaque acteur et du rôle de chaque niveau administratif, en intégrant la nouvelle étape de décentralisation.**

- ✓ **Maintenir un pilotage politique de haut niveau avec une animation centralisée.**

- ✓ **Prévoir de réelles phases de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.**

"Il conviendra d'éviter les processus brutaux propres à générer des rejets, quel que soit le bien fondé réel des modernisations proposées" signale un SG.

- ✓ **Mettre les problématiques RH au cœur des évolutions à conduire et rendre systématique l'accompagnement RH.**

- ✓ **Communiquer autrement.**

En se démarquant du terme RGPP, inconnu du grand public mais "repoussoir" pour les fonctionnaires : *"en interne, la réforme doit être portée par le management, via une communication simple : moderniser ensemble, en conservant les qualités de notre administration ».* En externe, la fonction publique doit être valorisée, dans ses missions et ses réformes. *« Celles-ci ne doivent pas apparaître comme une punition pour une administration dépensière, mais comme une action collective au service des citoyens qui peuvent légitimement attendre une recherche constante de qualité dans la conception et la mise en œuvre du service, d'efficience dans l'utilisation des moyens, et de transparence dans les processus d'information et de décision ».*

D'autres suggestions sont formulées, moins systématiquement :

- ✓ **Réformer avec l'administration et non contre elle**

L'administration *"s'est sentie dépossédée, caricaturée, décrédibilisée, et ceci à tous les niveaux, alors qu'elle dispose des moyens de se réformer, en cohérence avec ses valeurs et la conscience de ses missions et que les fonctionnaires, quand on les écoute, disent tous leur volonté de faire autrement, mieux, pour servir mieux."*

«La définition des chantiers de réformes devrait être davantage issue des ministères et moins imposée. »

- ✓ **Mieux encadrer le rôle des consultants**

"Les cabinets de conseil ne peuvent être plus visibles que les administratifs, et porter les messages à leur place."

"Un recours plus modéré aux consultants".

3.1. Quelle méthode de pilotage et de mise en œuvre de réforme préconisez-vous en interministériel ?

3.1.1. Des principes recueillant un consensus

✓ **Un cadrage et un portage politique interministériel fort précisant le sens des réformes et de l'action de l'État sont nécessaires. Le pilotage par le Premier ministre est considéré comme le bon niveau.**

> *"Sans mésestimer la nécessaire réduction des déficits, conduire la réforme doit constituer un acte politique, lié aux valeurs du service public, et non plus seulement budgétaire."*
>
> *"Un pilotage par le Premier ministre permet de ne pas confondre dispositif de gouvernance interministérielle des réformes et processus de construction des lois de finances, la maitrise des dépenses publiques n'étant pas le seul enjeu. "*
>
> *"D'autres enjeux doivent motiver les réformes : simplification et qualité du service aux usagers, amélioration des conditions de travail des agents de l'État, redéfinition des missions respectives de l'État et des collectivités..."*

Si la création d'un ministère de plein exercice, non rattaché au ministère des finances, est perçue comme un signal positif, la structure d'animation de la réforme doit dépendre réellement du Premier ministre. Un SG le dit sans détour : *« C'est difficile, car la culture dominante de ces dernières années devra être bousculée. Mais c'est indispensable pour que tous les ministères jouent le jeu ensemble. Cette structure doit changer ses méthodes ».*

Un interlocuteur estime toutefois que le positionnement institutionnel des équipes chargées de la réforme n'est pas déterminant : *« L'existence d'un ministère de plein exercice en charge de la réforme de l'État concrétise le niveau élevé de priorité politique. Ce ministère devrait être de par ses attributions en mesure d'impulser la rénovation de la fonction publique, axe majeur de la réforme de l'État ».*

✓ **Les ministères doivent être partie prenante de leur modernisation et doivent conserver une marge d'autonomie, dans un cadre défini au plan interministériel.**

L'association des ministères plus en amont pour faire émerger les réformes 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.

Il est demandé plus de souplesse dans la gestion des mandats en permettant d'en faire évoluer certains si le cadrage se révèle insatisfaisant ou si le contexte / l'environnement de la mesure évolue. « *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 ».*

Dans le cadre de priorités de la modernisation de l'action publique définies par le Gouvernement, *« chaque ministre serait invité à préparer avec l'appui du ministère de la réforme de l'État, une stratégie pluriannuelle de modernisation de l'action publique »*.

- ✓ **Hiérarchiser les mesures, en réduire le nombre, les séquencer dans le temps et adapter leur mode de suivi interministériel en fonction des enjeux.**

Il faut limiter le nombre de mesures et les centrer sur des enjeux importants.

> *"Il faut éviter de tronçonner et de multiplier les micro-mesures avec un processus de suivi trop consommateur en ressources humaines. "*
>
> *"Classer les réformes à mener selon leur impact sur les services, les agents et les usagers permet de faire varier le caractère plus ou moins contraint du suivi en fonction des enjeux ».*

Il faut clarifier les échéances, bien *"synchroniser les étapes de réformes et celles du déploiement des différents systèmes d'information, notamment interministériels, dont la vocation est en principe de simplifier le travail"*.

- ✓ **Améliorer le suivi et la gouvernance des projets ayant une incidence interministérielle.**

L'impact des mesures doit être mieux étudié au plan interministériel (cf. constat d'échec de certaines mesures, par exemple la mesure des Affaires étrangères relative aux consulats mixtes MAE-Trésor, contraire à la dévolution des fonctions commerciales des anciennes missions économiques vers l'opérateur Ubifrance, créé par la RGPP) :

> *"Il conviendra d'être particulièrement vigilant sur le caractère réellement interministériel du pilotage et de la gouvernance. Il s'agira notamment de s'assurer de la cohérence globale des schémas d'emplois ministériels avec les orientations arrêtées sur les missions des services et l'organisation locale retenue ".*
>
> *"Une instance de suivi et d'arbitrage doit être maintenue au plus haut niveau afin de garantir un portage soutenu des réformes et l'application équitable des modifications dans les équilibres inter-ministères."*

Il convient de renforcer les modalités d'organisation qui permettront une gouvernance efficace des projets interministériels structurants (par exemple : l'ONP, le SRE, la politique immobilière) ainsi que les outils susceptibles d'accroître la cohérence entre les projets ministériels et interministériels.

- ✓ **L'échelon interministériel doit avoir un rôle d'aiguillon et de facilitateur et non de contrôle tatillon et déresponsabilisant.**

Une contrainte externe est utile car elle permet d'imposer des décisions difficiles, un rythme. Elle peut débloquer certains sujets et faciliter la coordination du secrétaire général par rapport aux directions métier.

La gouvernance doit avoir un rôle d'aiguillon, de facilitateur. La DGME doit se positionner comme une structure d'appui, tenant compte du savoir-faire de chaque ministère en termes de conduite du changement et fournissant un appui méthodologique. Il doit s'agir *« d'un "soutien technique" avec un budget de consultants à la disposition des ministères et non un contrôle tatillon de l'avancement des mesures et du rendement (feu vert/feu rouge de la DGME) ».*

Il convient également de mieux définir les outils de remontée de résultats et ne pas confondre moyens de pilotage et moyens de communication politique. Les indicateurs doivent être partagés et les cibles réalistes.

Il faut maintenir une conférence des SG et/ou cabinets, à fréquence élevée, sous l'égide du Premier ministre pour suivre l'exécution des réformes. Ceci permet d'éviter des réunions interministérielles systématiques.

3.1.2. Des suggestions exprimées de façon plus isolée sur lesquelles un consensus n'a pas pu être établi

D'autres orientations peuvent s'avérer intéressantes mais ont été exprimées de façon plus isolée et peuvent donc susciter débat :

- r**econvertir les agents des ministères subissant des réductions d'effectifs importantes** vers les ministères « prioritaires » (à l'exemple de l'organisation mise en place par le ministère de la défense pour la reconversion des militaires dans la fonction publique civile) ;
- n**e pas avoir une approche systématiquement égalitaire de l'application des réformes transverses** ; certains de ces chantiers pouvant être non pertinents pour certains ministères (exemple de la politique immobilière à l'étranger) ;
- r**enforcer la fonction d'évaluation** : la question de l'évaluation est évoquée par deux secrétaires généraux. Le premier souhaiterait *« un dispositif d'évaluation au fil de l'eau, plus réactif en cas de difficulté de mise en œuvre"* ; le second cite le rôle de pilotage interministériel de cette démarche par la mission d'évaluation des politiques publiques de la DGME.

Par ailleurs, certaines **propositions visent à améliorer le suivi ou la dynamique de la réforme** :

- charger les inspections d'un audit de bonne exécution des réformes, avec recommandations à la clé pour d'éventuelles corrections (cf. formule des P.V. des comités de suivi RGPP) ;
- s'appuyer sur le comité des 40 qui, bien que peu décisionnaire, a permis de positionner les secrétaires généraux face aux préfets et de faire connaissance avec le réseau déconcentré ;
- renforcer le réseau de chefs de projets : parrainage entre chefs de projet, espaces d'échanges et de rencontre.

Enfin certaines suggestions révèlent des désaccords de fond entre ministères.

Il en est ainsi de la **place des responsables de programme** au regard de la nécessaire unité de l'action de l'État. Alors qu'un secrétaire général souhaite conforter voire restaurer le rôle des responsables de programme (RPROG) dans la conduite des réformes, dans la logique de la LOLF. un autre privilégie une approche globale des réformes sous l'angle de l'administration territoriale en veillant à bien croiser les réformes portées par les ministères et la RéATE.

Le **rôle futur de la DGME** est également en débat au regard de sa capacité à veiller à une coordination interministérielle des chantiers. Un secrétaire général prône ainsi la création d'un comité de pilotage interministériel en appui de la DGME, chargé de veiller à la cohérence d'ensemble des mesures et à leurs interactions. Un autre secrétaire général considère qu'une simple réorganisation interne permettra à la DGME de piloter la nouvelle phase de modernisation en jouant un rôle d'aiguillon et d'arbitrage sur les mesures interministérielles.

3.2. Comment vous organiseriez-vous en interne pour élaborer et faire vivre un processus de réforme ?

3.2.1. Facteurs clé de succès

Différents facteurs clé de succès sont cités par plusieurs secrétaires généraux.

Donner du sens à la réforme, qui doit viser la satisfaction des besoins et attentes de l'ensemble des bénéficiaires.

D'un point de vue méthodologique, cela suppose de :

- **prendre le temps de la concertation** avec les agents et de la conduite du changement ; mobiliser l'encadrement intermédiaire autour de cette conduite ;
- mettre en place une **stratégie de communication** en interne et en externe pour présenter, expliquer et valoriser les efforts à consentir ;
- **professionnaliser la conduite du changement** ;
- **prendre en compte dès le lancement des projets les coûts liés au changement** (accompagnement social et territorial, perspectives d'harmonisation indemnitaire pour les collectifs de travail, accélération des opérations immobilières, infrastructures, systèmes d'information, formation, etc.) ainsi que la soutenabilité sociale des réformes, avec notamment les risques psychosociaux qu'elles génèrent.

Certaines positions sont évoquées plus ponctuellement : exigence de transparence ; nécessité d'insuffler une culture de l'expérimentation et de l'innovation ; nécessité de faire un bilan de la situation dans les domaines concernés par les nouveaux projets des réformes avant d'entamer de nouvelles réformes.

La **décomposition des indispensables étapes du projet** par un secrétaire général rejoint le souci général d'un aménagement du temps de la réforme :

- étude d'opportunité puis "étude de faisabilité, à mener par les services porteurs et à discuter au sein d'instances de concertation avec les services déconcentrés, les représentants du personnel et les partenaires (associations d'élus, autres ministères), afin de tester en amont les pistes de réforme ;
- cadrage fixant les objectifs et les enjeux de la réforme et validant la bonne adéquation des moyens aux missions des services ;
- plan d'actions et calendrier (avec un nombre important de jalons sur les actions à mettre en œuvre, afin de s'assurer du respect du calendrier) ;
- phase de "digestion" de la réforme, c'est-à-dire analyse de ses implications concrètes sur l'organisation et la vie des services concernés ; bilan systématique des effets positifs et négatifs de la réforme et retour d'expérience sur sa conduite.

3.2.2. Principes d'organisation du pilotage ministériel de la réforme

La plupart des SG considèrent que **la structure *ad hoc* mise en place dans leur ministère pour la RGPP pourrait être reconduite**, sous réserve des orientations politiques fixées, de la nature des réformes et du temps nécessaire aux concertations en amont. Cette structure diffère fortement entre ministères : par exemple le ministère de la défense a une organisation de pilotage reposant sur trois structures dont une est présidée par le ministre alors que la MAE a une organisation beaucoup plus légère.

Le secrétaire général occupe toujours un rôle central d'impulsion et de coordination. Ce rôle est accru lorsque le secrétariat général couvre plusieurs ministères ou pilote un réseau de services déconcentrés inter-directions métier : *"Le portage fort de nombreuses réformes par le SG a constitué un élément clé de réussite"*.

Le dispositif idéal implique une **responsabilisation des directions métier**, avec une marge d'initiative plus importante si elles pilotent un réseau de services déconcentrés, la conduite du changement devant être en adéquation avec la culture "métier". **L'appui ponctuel des inspections générales** ainsi que l'adoption d'une **démarche projet** sont également des principes essentiels d'organisation.

La **place des responsables de programme LOLF** n'est pas toujours précisée. La mise en adéquation des responsabilités en matière de pilotage des réformes et de pilotage budgétaire apparaît toutefois comme un facteur de réussite.

Un secrétaire général propose des modalités possibles d'émergence de nouveaux projets : *« Il pourrait être demandé à chaque direction de proposer des innovations et rationalisations qu'elle pourrait réaliser si certaines contraintes qui l'entravent (réglementation, processus, etc.), pouvaient être levées, en mettant en évidence les économies budgétaires qui en découleraient. Ainsi, des scénarios à blanc sous contrainte budgétaire pourraient être décrits dans chaque direction (que faites-vous si votre budget / vos emplois est /sont réduit /s de 5, 10, 15 %… avec quelles levées de contraintes…). Ces exercices pourraient être conduits de façon participative (avec l'encadrement supérieur, et probablement avec tout le personnel ainsi qu'avec les organisations syndicales). Chaque administration proposerait alors un "menu" d'évolutions possibles parmi lesquelles les parlementaires et le gouvernement pourraient arbitrer."*

3.3. Comment préconisez-vous d'associer l'encadrement supérieur, l'encadrement intermédiaire et les agents au processus de réforme ?

Les secrétaires généraux s'accordent sur l'importance de l'association de l'encadrement à tous les niveaux, ainsi que des agents, notamment, pour ces derniers, en matière de simplification des processus auxquels ils œuvrent. Un secrétaire général tempère toutefois ce point de vue général en indiquant qu'une association large au moment de la conception semble difficile dès lors qu'elle aboutit à des suppressions d'effectifs. Cette association doit donc plutôt avoir lieu dès le stade des orientations, afin de recueillir l'adhésion sur les buts poursuivis par la réforme.

Chaque échelon doit être associé *"à la réflexion et à la validation des points clés comme cela a été fait dans la démarche relative à l'innovation, en gérant le processus en mode projet, en définissant le rôle de chacun."*

"L'encadrement doit être impliqué dans la mise en œuvre de toutes les orientations stratégiques et consulté régulièrement pour recueillir le ressenti du terrain."

La transformation doit être prise comme une opération s'insérant dans le dispositif de commandement.

Au-delà des cadres, il est nécessaire de mettre en place un dispositif d'écoute et d'association de l'ensemble des agents, notamment dans des directions à réseau.

La stratégie de participation et de communication doit ainsi être réfléchie pour que chacun puisse être acteur de la réforme.

Il faut trouver des *"leviers de motivation, d'incitation et de réalisation".*

La formation est également un volet important de l'association de tous dans le cadre d'une mobilisation de l'ensemble des dispositifs RH (suivi régulier du climat social).

Un secrétaire général détaille plus précisément le rôle de chacun :

"L'encadrement supérieur doit demeurer le moteur du pilotage du processus de réforme. Il doit être l'acteur principal de l'élaboration et de la conduite des réformes, afin de garantir qu'elles seront menées à bien et dans les délais impartis", et ce, tout au long du processus : force de proposition, consultation lors de la phase d'élaboration, participation au comité de pilotage dans la phase de mise en œuvre.

"L'encadrement intermédiaire, courroie de transmission entre les agents et l'encadrement supérieur, doit être davantage associé au processus de réforme. Conscient des réalités du terrain et des attentes des agents et des usagers, il doit apporter sa plus-value dans la phase de mise en œuvre de la réforme en contribuant à la déclinaison dans les services des mesures à mettre en place. Il doit également constituer un vecteur fort de la communication sur le sens de la réforme vers les agents et les usagers, afin d'en faciliter la compréhension, donc l'acceptation."

"Les agents doivent être associés aux mesures de simplification administrative, qui visent une satisfaction maximale de l'usager, selon une approche "bottom up". Les circuits de remontée et de traitement des données sont à définir avec précision."

S'agissant de l'administration territoriale de l'État, un secrétaire général suggère de reconduire le dispositif de concertation mis en œuvre par les préfets lors de la phase de préfiguration de la RéATE (association des agents dans le cadre de groupes de travail, information régulière des organisations représentatives des personnels, information des agents).

3.4. Quelle place pour les partenaires sociaux ?

Un consensus porte sur la nécessité **d'assurer le dialogue social dès la phase de définition des objectifs de la réforme et non simplement au moment des consultations obligatoires** sur les textes.

Une **information régulière des partenaires sociaux** doit également être assurée tout au long de la réforme. Les débats doivent avoir lieu au plus près des acteurs concernés, en particulier au sein des différentes instances institutionnelles.

Il est toutefois souligné que *"le dialogue social suppose qu'il existe des **marges de manœuvre sur la conception des réformes** et qu'un retour non seulement catégoriel mais également en termes de sens et de missions soit garanti aux agents."*

Un secrétaire général estime que les organisations syndicales sont réticentes en général à dialoguer sur les aspects métiers, même s'il convient de maintenir une offre de dialogue permanente sur ce thème. La seule ouverture lui semble concerner l'identification d'éléments et modes opératoires complémentaires à ceux existant déjà dans la "boîte à outils RH. Dans un autre ministère, si le dialogue avec les partenaires sociaux sur les évolutions induites par la RGPP a été *« compliqué par le sentiment de réformes suivant des principes "dogmatiques", la concertation ministérielle a été nourrie, notamment sur les missions ou les retours catégoriels »*. Quoiqu'il en soit, un non dit sur les abandons de mission serait très nuisible.

Un secrétaire général souligne l'intérêt qu'il y aurait à s'appuyer sur la négociation et les accords majoritaires dans la fonction publique.

3.5. Comment associer les usagers, les acteurs économiques, les parlementaires et les élus locaux aux réflexions sur les missions des services de l'Etat ?

L'ensemble des secrétaires généraux s'accordent sur la nécessité de **donner aux élus et aux usagers une place plus importante dans le processus de réforme**, notamment si le débat porte sur les missions.

3.5.1. Association des parlementaires

Les parlementaires doivent être **associés étroitement en amont des réformes**.

Compte tenu de leur ancrage territorial, **les sénateurs doivent être associés aux travaux touchant à la réforme de l'administration territoriale** (instances spécifiques éventuellement à envisager).

Pour un secrétaire général, le **suivi financier des réformes** est un outil essentiel de compte-rendu au Parlement. Il doit donc être bien défini dès le lancement de la réforme et être évaluable.

3.5.2. Association des élus locaux

L'association des élus locaux au processus de réforme doit se concrétiser par la **participation de représentants de leurs associations (AMF, ADF, ARF) aux instances interministérielles et ministérielles de pilotage** pour les réformes ayant des impacts sur les collectivités territoriales.

Un secrétaire général suggère la rédaction d'un **"Livre blanc de l'État territorial"** qui pourrait définir, en partant de l'expérience de l'ensemble des acteurs territoriaux de l'État et de leurs partenaires (élus locaux notamment), les compétences à exercer et leurs modalités d'exercice. Ce Livre blanc pourrait décliner les grandes missions de l'État autour desquelles l'administration territoriale doit se structurer.

3.5.3. Association des usagers et des acteurs économiques

- ✓ **L'association des usagers aux réformes de simplification administrative est nécessaire.**

"De nombreux exemples internationaux tendent à démontrer que l'appropriation de la réforme de l'État par les usagers constitue un élément clé de son succès. L'association des usagers doit donc être bien soignée mais aussi ciblée."

Cette association doit se faire dans les phases amont (enquêtes de satisfaction via tous les types de médias, remontées de propositions et consultations publiques via des sites internet dédiés ou l'organisation de tables rondes régionales) et aval (le même type d'enquêtes de satisfaction).

- ✓ **L'association des usagers peut être complexe à mettre en œuvre.**

Si pour certaine politiques, des instances ou des groupements d'acteurs existent déjà (jeunesse, vie associative, économie agricole, auxiliaires de Justice par exemple), pour d'autres, des groupes thématiques expérimentaux non institutionnels pourraient être mis en place de manière souple et non pérenne. Des enquêtes de satisfaction peuvent aussi être menées.

Certains chantiers partenariaux existent déjà (exemple : concertation "Refondons l'école de la République"). Le ministère de la culture a quant à lui déjà réfléchi aux pistes pour intégrer les acteurs privés dans le rapport « Culture 2020 » rendu public début 2011.

Un secrétaire général précise que cette association doit aussi permettre *"à l'ensemble des parties prenantes d'un service (agents, usagers, partenaires) de confronter leurs points de vue et de proposer des solutions pour concevoir de nouveaux services (dispositifs de co-création) et de mettre en place des dispositifs d'écoute des usagers/bénéficiaires du service public."* Un mécanisme d'information du Conseil économique, social et environnemental régional par les préfets pourrait également être retenu.

3.6. Quelles sont vos propositions pour articuler la réforme de l'État avec les autres chantiers de réformes transverses ainsi qu'avec vos propres chantiers ? En ce qui concerne l'articulation avec la décentralisation, quelle méthode d'association des collectivités territoriales à la réforme de l'État ?

Cette bonne articulation est essentielle pour assurer l'efficacité et l'efficience des réformes. Elle suppose notamment un bon phasage des réformes et leur articulation avec une vision des missions sur le long terme et des moyens pluriannuels à court et moyen terme. Ainsi, le ministère de la défense signale qu'il articule les décisions à trois échelles de temps :

- "*une vision stratégique à l'horizon de 12 ans, définie par un Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, fixant de nouveaux objectifs, de nouvelles missions pour les armées sur le moyen et long terme, précisant le format des forces, le format capacitaire et les équipements nécessaires ;*
- *une loi de programmation militaire sur une période de 6 ans qui a décliné les moyens permettant de remplir ces nouveaux objectifs, intégrant en parallèle les réformes RGPP et redéployant les marges de manœuvre dégagées par ces réformes ;*
- *une traduction budgétaire de ces nouvelles ambitions dans une loi de programmation des finances publiques sur une durée de trois ans."*

3.6.1. Articulation entre réforme de l'État et chantiers transverses

L'association des ministères aux chantiers transverses doit être prévue en amont, afin que chaque ministère puisse faire prendre en compte ses spécificités et ses besoins, en aval, par un système de suivi évitant un double compte des économies attendues. *"Une organisation interministérielle en mode projet, avec CODIR et COPIL auxquels le ministère peut participer, apparaît a minima indispensable ».*

3.6.2. Articulation avec la décentralisation

- ✓ **La réforme de l'État et la décentralisation ne doivent pas être des dynamiques dissociées mais convergentes et complémentaires.**

> *"Il apparaît nécessaire de clarifier les périmètres de responsabilité de chaque entité (État, Régions, Départements, Communes) pour éviter les doublons. Il s'agit d'adopter une démarche globale, seul moyen permettant de garantir que les décisions prises seront porteuses de sens et que celui-ci sera bien perçu tant par les élus, les agents et de l'État que les citoyens."*

L'objectif commun à rechercher doit être l'efficience globale et une complémentarité optimale entre l'État et des collectivités territoriales. Cette réflexion ne doit pas éluder celle

sur la définition des moyens nécessaires à la délivrance d'un service public donné afin d'optimiser l'allocation des moyens. L'effort doit en effet être conjoint entre l'État, ses opérateurs, les collectivités territoriales et les administrations sociales.

- ✓ **Les secrétaires généraux s'accordent sur l'idée que l'État doit avoir une stratégie, préalable au schéma de décentralisation.**

> *"Un nouvel acte de décentralisation ne doit pas aboutir à une définition des compétences de l'État "en creux" par rapport à celles dont se doteraient les collectivités territoriales. Il doit s'accompagner d'une réflexion sur les compétences que doit exercer l'État territorial."*

Deux secrétaires généraux appellent l'attention sur la nécessité de veiller dans ce cadre au maintien des compétences techniques de l'État indispensables pour garantir une action pertinente au service des territoires.

Un secrétaire général suggère de réarticuler les enjeux de la décentralisation avec ceux de la déconcentration. Il propose notamment de rappeler que les directions régionales sont sous la double autorité de leur ministre et du préfet de région, et de redéfinir les relations entre administration centrale (prospective, cohérence des politiques...) et services déconcentrés.

3.7. Comment poursuivre la réforme avec vos services ?

3.7.1. Comment poursuivre la réforme avec votre administration centrale ?

Un secrétaire général souhaite *"**rénover les relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés** pour une meilleure prise en compte des spécificités des territoires (recentrer les circulaires émanant de l'administration centrale sur les orientations stratégiques en confiant aux responsables territoriaux la responsabilité des modalités de mise en œuvre adaptées aux territoires ; mécanismes d'incitation au développement de parcours alternés centrale/réseau ; co-construction de circulaires…)"*. Il considère que le mode de fonctionnement des administrations centrales doit être adapté pour tirer les conséquences de l'interministérialité des niveaux déconcentrés.

Diverses pistes de travaux sont évoquées par les secrétaires généraux :

- **développer des méthodes de type « budget base zéro »** pour mieux quantifier les besoins ;
- **s'interroger sur la production normative** pour éviter l'inflation de textes et l'instabilité de l'environnement juridique ;
- **revisiter les processus de travail pour simplifier les méthodes de validation** ;
- **mutualiser** un certain nombre de ressources en dehors des supports classiques, notamment le secrétariat.

3.7.2. Comment poursuivre la réforme avec vos services déconcentrés ?

Les évolutions de l'administration territoriale doivent être calées sur une **vision interministérielle de la place de l'administration territoriale de l'État**, notamment dans le nouveau cadre de la décentralisation (cf. points précédents).

La « **consolidation de l'État territorial** » doit être recherchée dans la mesure où l'efficacité de l'action publique dépend aujourd'hui essentiellement de la qualité des services déconcentrés, qui rassemblent plus de huit agents de l'Etat sur dix. Il convient à la fois de stabiliser les structures, simplifier et alléger les conditions de gestion et préparer la

redistribution des rôles entre État et collectivités territoriales à l'occasion du nouvel acte de décentralisation.

Les organisations de **réseaux métiers** doivent par ailleurs *"transcender les niveaux d'administration". "L'ancrage « métier » est primordial, car il donne du sens à l'action du personnel des ministères et c'est autour de lui que les réformes doivent être élaborées".*

Un secrétaire général souligne l'exigence d'équipes d'une taille suffisante, pour conserver cette compétence, et donc soulève la **problématique de la taille critiques.** Dans ce cadre, *"la nécessité de maintenir une présence de l'État dans les départements n'entraîne pas forcément le rattachement à un service départemental. Il peut être fait appel à la possibilité de donner au préfet une autorité fonctionnelle sur les services compétents sur son territoire."*

La nécessité de **responsabiliser les directeurs régionaux sur la mise en œuvre des réformes** est également évoquée. Elle devrait pouvoir conduire à accepter de modifier les contours ou objectifs de la réforme en cours de réalisation ou à mettre en œuvre la réforme à un rythme différent selon la région. Elle suppose de donner aux directions régionales une visibilité à trois ans de leurs moyens mais également de faire évoluer les réunions traditionnelles entre administration centrale et services déconcentrés, en passant de réunions d'information descendantes à des réflexions plus horizontales et de faciliter les partages de bonnes pratiques par la mise en place d'un outil collaboratif sur Intranet.

D'autres pistes de travail sont évoquées en fonction des différentes réalités ministérielles :

- allouer les moyens à partir de ratios objectifs partagés, en laissant des marges de manœuvre locales aux responsables de BOP ;
- continuer le travail de mutualisation par grande fonction permettant le plus possible une dématérialisation et un traitement par des outils SIC performants tout en préservant la qualité de service.

3.7.3. Comment poursuivre la réforme avec vos opérateurs ?

Pour la poursuite de la réforme des opérateurs une **démarche globale sous un prisme missions est privilégiée par deux secrétaires généraux**.

Pour le premier, il convient de *« clarifier la doctrine sur les missions et les différentes modalités de gestion des politiques publiques dans les champs ministériels voire interministériels" (recentrer la mission des opérateurs) ; analyser les mutualisations, voire les rapprochements possibles entre opérateurs par grands domaines (énergie, nature / biodiversité, transports, logement /urbanisme / cohésion sociale, etc.) et par activités transversales (formation, recherche, expertise, etc.) »* .

Le second prône une *« approche globale de restructuration du « groupe opérateur », « la démarche du un par un, adoptée précédemment se prêtant mal à la réflexion sur les missions »*. Cette option suppose une réflexion à un haut niveau politique et un cadre de travail collaboratif inter-direction.

Un autre secrétaire général, tout en prônant également une définition préalable des missions, des opérateurs, considère que **les contrats d'objectifs et de performance doivent continuer à être un vecteur essentiel de recherche de gains de productivité** et d'amélioration des services attendus. Ce cadre semble encore à améliorer dans un autre ministère, qui souhaite évoluer vers une *« tutelle plus sélective et plus stratégique »* (renforcement du cadrage stratégique en amont, développement en aval des outils d'évaluation de l'activité et de la gestion des opérateurs) et responsabiliser davantage les opérateurs dans leur gestion en redonnant un rôle décisionnel réel aux conseils d'administration.

Un secrétaire général **souhaite renforcer la capacité d'évaluation, de pilotage stratégique et d'audit interne des tutelles** en y associant les corps d'inspection et les responsables de programmes. Il suggère d'aligner la préparation des contrats d'objectifs avec une démarche systématique d'audit interne.

Par ailleurs, tous les facteurs de mutualisation de moyens doivent être recherchés, entre opérateurs et avec l'administration. Ainsi des regroupements de site entre opérateurs et services de l'État sont suggérés (ex : DDT ONEMA ONCFS).

3.8. Comment progresser en matière de simplification des processus vus du coté des services ?

Les simplifications attendues des services sont de **deux ordres : celles touchant aux usagers et celles concernant les agents.** Si elles doivent être poursuivies il faut que les agents comme les usagers y trouvent un intérêt direct. Un ministère a d'ailleurs développé un dispositif d'identification des pistes de simplification dans le cadre de ses réformes structurelles, les simplifications résidant aussi dans les modalités de gestion interne.

La méthode de revue des processus présente l'avantage d'associer l'encadrement intermédiaire, de permettre une transformation tangible sans avoir à passer par la phase préliminaire d'étude en groupe de travail et d'envisager de façon globale les questions de coûts et de qualité de service.

La démarche de simplification ne s'improvise pas et doit obéir à une approche globale. Le pilotage d'ensemble s'impose tout d'abord en raison des arbitrages nécessaires et de l'articulation à construire avec les « systèmes d'information », y compris en matière de procédures de gestion interne : *"Il convient d'avoir une vision claire et complète des services à rendre (finalités, acteurs, circuits, modalités...) avant d'avoir à en simplifier les modalités"*. L'étude d'impact préalable est une étape clé qui prend en compte les conséquences budgétaires, les contraintes techniques et juridiques. Par ailleurs, la place de l'administration numérique doit être définie selon une approche stratégique de façon à garantir la qualité de la relation avec le citoyen et à préserver la complémentarité entre relation humaine et relation numérique.

Différentes formules sont évoquées par les secrétaires généraux : expérimentation ; groupe d'usagers avec les préfectures, les communes (ce qui suppose des crédits spécifiques) ; démarches Lean ; appui sur les logiques utilisées pour favoriser l'innovation, les méthodes de co-création qui associent agents des services opérationnels et usagers.

Un secrétaire général souligne le lien entre les démarches de simplification et les progrès en matière de dématérialisation, notamment en matière de signature électronique.

3.9. Par quel processus articuler la réforme avec les impératifs de la trajectoire de retour à l'équilibre budgétaire en 2017 ? Pensez-vous qu'une réforme déconnectée de la confection du budget soit possible et si oui comment ?

La réforme n'est pas dissociable de la trajectoire budgétaire *« mais cette trajectoire est une contrainte et non un but en soi. La définition de la réforme doit s'attacher de répondre à cette exigence pour respecter les objectifs de réduction fixés à chaque ministère en fonction des arbitrages politiques ».*

Un **cadrage budgétaire très global** au niveau des ministères, donnant plus de latitude aux responsables de programmes dans l'atteinte des objectifs ministériels, permettrait de mieux

faire coïncider les impératifs budgétaires et le processus de réforme. *"Le découpage en micro économies (méthodes RGPP) s'est avéré inadapté".*

Un secrétaire général considère que les réformes doivent être connectées avec l'exercice de **programmation pluriannuelle** des crédits et des emplois.

La nécessité de financer le coût de la réforme au démarrage est par ailleurs soulignée car *"vouloir tirer les bénéfices de la réforme avant sa mise en œuvre opérationnelle peut la tuer".*

Se pose dans ce cadre le bon mode de liaison entre la DGME et la DB, sur lequel les avis sont partagés.

3.10. Y a-t-il des domaines qui n'ont pas été questionnés par la RGPP et sur lesquels des réformes devraient être pensées ?

Les réponses sont dans l'ensemble assez peu précises. Un secrétaire général pense que l'ensemble des pistes ont été explorées pour son ministère. Pour un autre secrétaire général la lourdeur des réformes encore en cours ne permet pas le lancement immédiat de nouvelles mesures, ce qui n'empêche pas d'entamer une réflexion stratégique sur les missions. Dans un autre ministère encore, on considère que la réponse à cette question dépendra du résultat de la réflexion en matière de décentralisation et d'organisation déconcentrée de l'État.

Au delà de la nécessaire revue des missions de l'État et des pistes également indiquées en matière de décentralisation et d'opérateurs, les pistes générales d'étude suivantes sont évoquées :

- articulation entre la conduite des chantiers interministériels et la conduite du changement dans chaque ministère ;
- domaine de l'innovation ;
- réallocation géographique des effectifs ;
- définition des politiques publiques elles-mêmes, qui *"n'ont pas été questionnées par la RGPP contrairement à ses objectifs initiaux"* ; notamment les politiques d'intervention ou la gestion des opérateurs n'ont pas toujours été questionnées ;
- maîtrise des normes et procédures.

3.11. Quelles réformes en matière de gestion des ressources humaines faudrait-il poursuivre ou mettre en œuvre ?

La nécessité d'engager le chantier de **l'harmonisation des rémunérations** fait l'unanimité, non seulement pour des questions d'équité, mais pour permettre une vraie mobilité, le développement des parcours professionnels et le bon fonctionnement des nouvelles structures créées (notamment les DDI).

Au-delà de cette harmonisation, un certain nombre d'évolutions sont souhaitées : se poser la question de la PFR et évaluer sa mise en œuvre ; à tout le moins la simplifier, parce que la cotation des postes ne se justifie pas pour toutes les catégories de personnels, mais aussi parce qu'un trop grand nombre de cotations peut constituer une « trappe à mobilité ».

La question des **fusions de corps** est également largement abordée. Globalement l'exercice est jugé positif (il a permis de simplifier la gestion, de favoriser la mobilité et de créer des parcours professionnels là où l'exiguïté des corps était un handicap) et doit, selon les SG, être poursuivi, sous réserve que l'on soit attentif au sens de ces fusions, qui ne peuvent pas réussir si elles ne sont motivées que par des raisons d'économie, et que l'on préserve les spécificités métiers. Certains SG mettent l'accent sur l'intérêt de raisonner à une échelle interministérielle, sur le modèle des CIGEM. Le schéma du CIGEM est d'ailleurs préféré à celui

de la PNA qui, s'il a permis de mieux gérer un certain nombre de réorganisations, posent selon certains SG des problèmes (*« la PNA génère plus de difficultés qu'elle n'en résout »*).

Des **simplifications** sont proposées : supprimer l'exercice des réductions d'ancienneté, voire celui des CAP de mutation (un seul SG évoquant il est vrai cette possibilité).

En ce qui concerne les DDI et les DR, des **travaux de convergence visibles et concrets sont demandés** (action sociale, médecine de prévention, etc.).

La nécessité de faciliter les **mobilités entre les fonctions publiques** est également évoquée (notamment vers la FPT).

Les services du Premier ministre font observer pour leur part qu'outre une déconcentration massive des actes de gestion du personnel, un effort devrait être accompli au cours des cinq prochaines années pour rénover profondément l'encadrement supérieur, en retouchant notamment le dispositif de recrutement initial de l'encadrement supérieur et en affrontant la question de la **deuxième partie de carrière** des cadres supérieurs, rendue plus aiguë par les effets combinés de la réduction du nombre de postes de direction et de l'allongement de la durée des carrières.

Enfin, deux ministères estiment qu'il faut, dans le cadre de la réforme de l'État, faciliter la **reconnaissance de la fonction d'expert** (chef de projet, correspondants modernisation, etc.), ces personnels étant actuellement pénalisés dans les progressions de carrière et de rémunération par rapport aux agents chargés de fonctions d'encadrement.

3.12. Quelles mesures d'accompagnement prévoir ?

Un renforcement de l'accompagnement des agents dont les postes sont concernés par la réforme est jugé nécessaire.

Au delà du maintien des mesures d'accompagnement existantes (PRS, ITM, IDV) souhaité explicitement par plusieurs ministères - sous réserve que des moyens financiers suffisants soient dégagés -, le développement plus général de l'aide à la mobilité est évoqué. Un ministère fait observer que les mesures d'accompagnement ne doivent pas nécessairement prendre la forme de compensations financières mais plutôt d'aides matérielles (aide pour trouver un logement par exemple).

Le souhait est formulé que les mesures soient parfois moins individuelles et plus collectives (intéressement). Dans le même ordre d'idée, un SG estime qu'il faut davantage mettre l'accent sur le *« portage collectif des évolutions à conduire (…) et pas seulement sur les mesures individuelles »*.

L'accompagnement au changement doit être intégré dès l'élaboration des réformes, afin de *« pouvoir éclairer le décisionnaire sur les mesures d'accompagnement »*. Un SG propose ainsi qu'une étude d'impact soit réalisée pour chaque grand projet de réforme, notamment sur les conséquences en matière de conditions de travail des agents, et que les plans ministériels de prévention des risques psycho-sociaux soient généralisés. Cela rejoint l'idée de bien appréhender au préalable les surcoûts éventuels des réformes (immobiliers notamment).

Enfin la nécessité *« d'accompagner l'encadrement dans le renforcement des compétences managériales nécessaires à l'animation et à l'accompagnement des transformations »* est mise en avant. La DGME, dont le rôle d'animation et d'expertise dans la conduite du changement est rappelé, peut y contribuer.

ANNEXE 10

ANALYSE DES ECONOMIES ATTENDUES DES MESURES RGPP

SOMMAIRE

1. RAPPEL : ECONOMIES ANNONCEES EN CMPP6 (DECEMBRE 2011) 1

2. DEFINITION DU CHAMP D'ANALYSE DE LA MISSION 2

3. AJUSTEMENT DES ECONOMIES ATTENDUES EN CREDITS 3

4. REPARTITION DES ECONOMIES ATTENDUES HORS TITRE 2 12

4.1. Economies de fonctionnement 12

4.2. Economies attendues sur les crédits d'intervention 14

5. REPARTITION DES SUPPRESSIONS D'EMPLOIS 16

Annexe 10

ANALYSE DES ECONOMIES ATTENDUES DES MESURES RGPP

Compte tenu du caractère lacunaire et peu fiable des données relatives aux gains attendus figurant dans les fiches-mandat et autres documents de suivi des mesures RGPP, les analyses chiffrées développées dans le rapport se fondent uniquement sur les données produites par la direction du budget.

Les divergences entre les ministères et la direction du budget sur certaines mesures ne sont pas évoquées dans la présente annexe, mais dans l'annexe 3 relative à l'analyse des mandats.

1. Rappel : économies annoncées en CMPP6 (décembre 2011)

Le sixième rapport du Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP6) annonce 15 Mds€ de gains cumulés à l'horizon de fin 2013 par rapport à 2008 et 44 Mds€ de dettes évitées. Le tableau des gains cumulés est présenté comme suit dans le rapport :

Tableau n° 1
Gains cumulés par rapport à 2008 annoncés en décembre 2011 (CMPP6)

Gains cumulés par rapport à 2008, en Mds€	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de personnel (hors retour catégoriel)	0,9	1,8	2,6	3,6	4,6
Dépenses de fonctionnement	0,4	0,8	1,9	2,6	3,5
Dépenses d'intervention	1,3	1,7	5,0	6,1	6,9
Total	2,6	4,3	9,5	12,3	15,0

Source : CMPP6

Par ailleurs, le CMPP6 annonce également que l'application de la règle du « un sur deux » aura permis, entre 2008 et 2012, le non remplacement de 150 000 départs à la retraite, avec des taux de remplacement différenciés selon les ministères.

Tableau n° 2
Taux de non remplacement 2008-2012 annoncés en décembre 2011 (CMPP6)

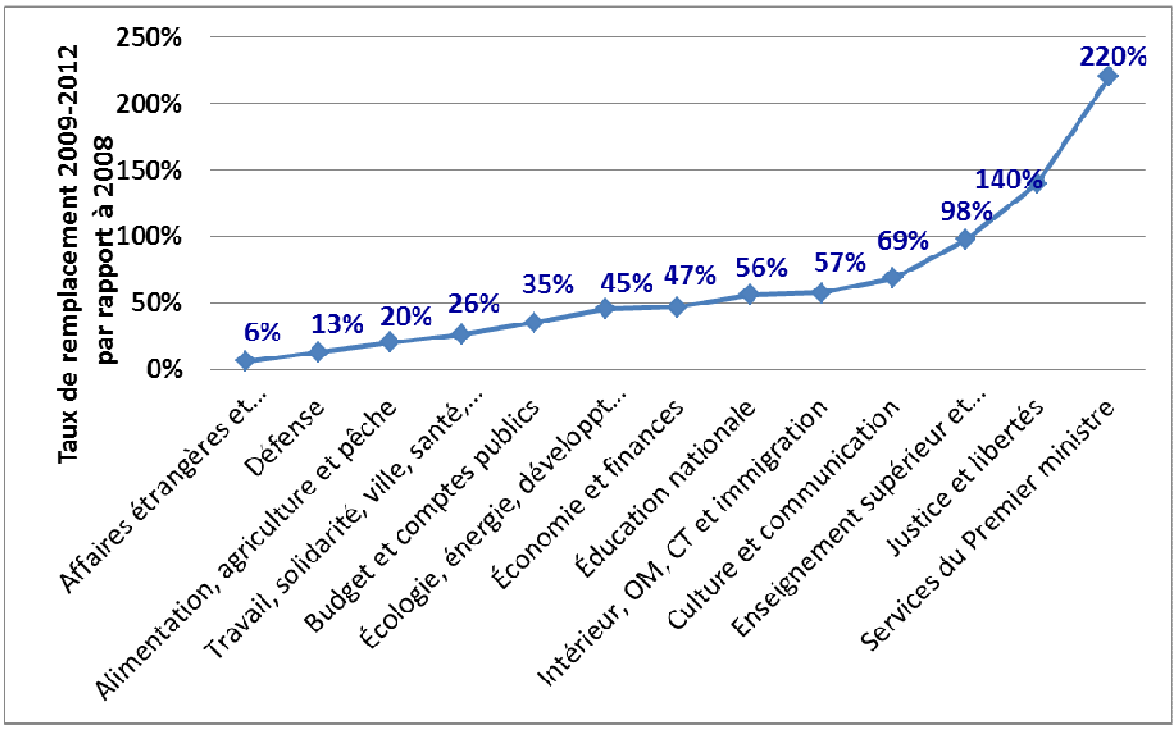
Ministères (hors opérateurs de l'Etat)	Taux de non remplacement 2008-2012	Evolution par rapport aux emplois de 2007
Affaires étrangères et européennes	-86%	-6,8%
Alimentation, agriculture et pêche	-63%	-7,4%
Budget, comptes, réforme de l'Etat	-61%	-9,3%
Culture et communication	-34%	-4,1%
Défense	-89%	-11,9%
Écologie, énergie, développement durable	-63%	-6,5%
Économie, industrie et emploi	-45%	-7,5%
Éducation nationale	-40%	-6,3%
Enseignement supérieur et recherche	-2%	-0,1%
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	-45%	-5,2%
Justice et libertés	47%	5,8%
Services du Premier ministre	100%	
Travail, solidarité et ville, santé et sports	-64%	-8,2%

Source: direction du budget

Le tableau qui précède est celui qui figure dans le rapport du CMPP6. Sa traduction en taux de remplacement dans les ministères donne le graphique ci-dessous.

C'est au ministère des affaires étrangères et européennes que le taux de remplacement a été le plus faible entre 2009 et 2012, suivi par le ministère de la défense. Le ministère chargé des affaires étrangères a surtout réduit le nombre de ses agents de droit local ; les non remplacements au ministère de la défense reflètent la mise en œuvre du Livre Blanc et l'importance des rationalisations réalisées.

Graphique n° 1
Taux de remplacement des départs sur la période 2009-2012



Source : Direction du budget

2. Définition du champ d'analyse de la mission

Par rapport aux éléments figurant dans le rapport du CMPP6, la mission a circonscrit son champ d'analyse :

- elle n'a pas étudié le point relatif à la dette dite « évitée » ;
- elle a considéré que, dès lors que le Premier ministre avait annoncé la fin de la période de la RGPP, l'analyse des économies attendues devait être calée sur la période 2009-2012 ;
- s'agissant des gains en emplois, elle a retenu la même période (2009-2012) que pour les économies en crédits, les premières économies en emplois attribuables directement à des mesures RGPP datant de 2009.

Au final, la mission a donc retenu une période d'analyse allant, pour les suppressions d'emplois comme pour les économies en crédits, de 2009 à 2012.

3. Ajustement des économies attendues en crédits

Compte tenu de l'achèvement de la période de la RGPP, la direction du budget a procédé mi-2012 à l'actualisation des économies attendues au titre des mesures rattachées à la démarche, sur la période 2009-2012. L'évolution des gains attendus, mesure par mesure, est retracée dans le tableau des pages suivantes.

En grandes masses, cette évolution se présente comme suit :

Tableau n° 3
Economies attendues sur 2009-2012 : évolution entre décembre 2011 et mi-2012

En M€	Chiffrage		Différence mi-2012 - décembre 2011
	Décembre 2011	Mi-2012	
Titre 2 (masse salariale)	3 600	3 600	0
Fonctionnement	2 608	2 590	-18
Interventions	6 070	5 744	-326
Total	**12 278**	**11 934**	**-343**

Source : direction du budget

Entre décembre 2011 et mi-2012, les économies attendues au titre de la RGPP sur la période 2009-2012 passent ainsi de 12,28 Mds€ à 11,93 Mds€, soit une baisse de 0,34 Md€ (-3,2% sur le total et -4% sur les seuls gains attendus hors titre 2).

La révision à la baisse des économies attendues porte essentiellement sur des crédits d'intervention.

Annexe 10

Tableau n° 4
Economies attendues sur 2009-2012 :
détail des évolutions entre décembre 2011 et mi-2012

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
58	Affaires étrangères et européennes	Fonctionnement	Adapter la taille des ambassades et des représentations permanentes aux missions qui leur sont confiées	12	12	-
62	Affaires étrangères et européennes	Fonctionnement	Regrouper et mutualiser les fonctions support de l'ensemble des services de l'État à l'étranger au sein de services communs de gestion et externaliser ce qui peut l'être. Augmenter le recours aux ADL pour les postes à forte valeur ajoutée	17	17	-
69	Affaires étrangères et européennes	Intervention	Fusionner sous label unique les services de coopération culturelle des ambassades et les centres culturels au sein d'un seul établissement disposant de l'autonomie financière, afin d'accroître la visibilité du réseau culturel et d'éviter les redondances	30	30	-
74	Affaires étrangères et européennes	Fonctionnement	Adapter le réseau consulaire afin d'atteindre la vision cible du réseau en 2013, satisfaisant à un service consulaire de qualité et s'appuyant sur les possibilités de rapprochement avec les partenaires européens	10	10	-
75	Affaires étrangères et européennes	Intervention	Réexaminer et prioriser les contributions de la France aux organisations internationales et renforcer l'évaluation de leur efficacité	32	32	-
77	Affaires étrangères et européennes	Intervention	Développer les financements innovants en faveur du développement	60	60	-
275	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Fonctionnement	Mutualiser et rationaliser les fonctions support en administration centrale, adapter l'organisation des organismes de contrôle	-	6	6

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
278	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Fonctionnement	Créer et rationaliser l'organisation de l'ASP	27	27	-
280	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Renforcer la dynamique régionale du réseau des chambres d'agriculture	15	15	-
281	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Fonctionnement	Développer la télédéclaration des demandes d'aide	-	1	1
284	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Fonctionnement	Recentrer les missions de l'État en matière de politique du cheval	12	12	-
285	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Fonctionnement	Regrouper et rationaliser les moyens de soutien à la gestion de la forêt privée au sein du CNPF	3	4	1
287	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Adapter le dispositif de financement des contrôles sanitaires à la nouvelle législation européenne	8	8	-
288	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Libéraliser la gestion de l'équarrissage	-	50	50
307	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Limitation des interventions nationales et déconcentrées au bénéfice des associations en faveur du monde rural aux obligations communautaires en la matière	7	7	-
308	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Après apurement des dettes et respect des engagements, transfert des biens des sociétés d'aménagement régional aux régions, et arrêt du financement des travaux hydraulique	20	20	-

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
309	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Rationalisation des aides à la cessation d'activité, la suppression du congé formation de la compétence des régions, et du dispositif de préretraite des agriculteurs, en cohérence avec la politique du gouvernement en matière d'emploi des seniors	10	10	-
296	Culture et communication	Fonctionnement	Développer la performance et l'efficience des opérateurs	30	30	-
298	Culture et communication	Intervention	Optimisation du partage des missions entre l'Etat et le centre national de la cinématographie	47	47	-
303	Culture et communication	Intervention	Clarifier les modalités de l'intervention de l'Etat en faveur du spectacle vivant	10	10	-
204	Défense	Fonctionnement	Optimiser la fonction de maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres	124	124	-
88	Economie, finances et industrie	Intervention	Rationaliser l'organisation administrative des réseaux des chambres de commerce et des métiers	120	120	-
89	Economie, finances et industrie	Intervention	Concentrer les aides à l'innovation sur les entreprises de moins de 5 000 salariés	80	45	- 35
90	Economie, finances et industrie	Intervention	Réviser et harmoniser les taux d'aides à l'innovation	211	211	-
91	Economie, finances et industrie	Intervention	Concentrer l'action régionale de l'État sur les actions interrégionales et les priorités nationales	17	17	-
	Economie, finances et industrie	Intervention	Fonds de compétitivité des entreprises et fonds unique interministériel : recentrage sur les projets les plus stratégiques	15	15	-
	Economie, finances et industrie	Intervention	Recherche aéronautique : recentrage des aides	49	49	-
	Economie, finances et industrie	Intervention	Réduction de l'enveloppe du FISAC	20	20	-
	Economie, finances et industrie	Intervention	Assurance prospection NB : impact cumulé de 3 mesures (bonif. QG,limite budget annuel CA, non éligibilité faibles CA)	31	31	-
97	Economie, finances et industrie	Intervention	Améliorer la performance des centres techniques industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE)	12	12	-
105	Economie, finances et industrie	Fonctionnement	Rationaliser l'organisation d'Oséo	1	107	106

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
105A	Economie, finances et industrie	Intervention	OSEO garantie - optimisation du financement	155	155	-
105B	Economie, finances et industrie	Intervention	OSEO garantie : optimisation du dispositif PCE	7	7	-
105C	Economie, finances et industrie	Intervention	Réforme OSEO innovation	25	25	-
106	Economie, finances et industrie	Fonctionnement	Recentrer l'INPI sur son cœur de métier	2	2	-
107	Economie, finances et industrie	Fonctionnement	Mettre en place un pilotage stratégique des opérateurs relevant du ministère	25	25	-
180	Enseignement supérieur et recherche	Fonctionnement	Rationaliser et professionnaliser les fonctions support et soutien des organismes de recherche	137	-	- 137
189	Enseignement supérieur et recherche	Fonctionnement	Améliorer le pilotage et la tarification des TGIR	7	7	-
514 M	Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	Intervention	En lien avec le Conseil d'État et le ministère de la justice, participer à la définition d'un plan d'action permettant de réduire le délai de traitement des contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile.	32	32	-
514Ma	Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	Intervention	Gains en efficience des centres d'accueil des demandeurs d'asile	8	8	-
315	Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	Fonctionnement	Supprimer les unités de la police aux frontières dans les départements dans lesquels son activité est faible	-	-	-
319	Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	Fonctionnement	Transférer la garde des centres de rétention administrative à la Police aux frontières	9	5	- 4
37	Justice et libertés	Fonctionnement	Réformer la carte judiciaire	11	11	-
48	Justice et libertés	Fonctionnement	Mutualiser les fonctions support des services déconcentrés	45	45	-
53	Justice et libertés	Fonctionnement	Développer la politique d'alternative à l'incarcération	268	268	-
57	Justice et libertés	Intervention	Adapter l'organisation de la PJJ à son recentrage sur le pénal	87	87	-
243	Transverse	Fonctionnement	Dynamiser la politique immobilière de l'Etat et de ses opérateurs	340	340	-
244	Transverse	Fonctionnement	Optimiser la politique d'achats de l'Etat	750	750	-

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
248	Transverse	Fonctionnement	Installer un directeur chargé de coordonner les dépenses informatiques de l'Etat	-	-	-
248A	Transverse	Fonctionnement	Chantiers fonctions support : systèmes d'informations	80	80	-
253	Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	Intervention	Encadrer et maîtriser les dépenses fiscales et les niches sociales	137	137	-
253A	Travail, emploi et santé	Intervention	Suppression des exonérations de charges "services à la personne"	650	650	0
253A	Travail, emploi et santé	Intervention	Suppression de l'exonération "plateau repas"	172	172	0
253A	Travail, emploi et santé	Intervention	Evolution des modalités de calcul de l'exonération de cotisations sociales apprentissage	155	162	7
258	Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	Fonctionnement	Achever l'unification des réseaux DGI et DGCP	111	111	-
270	Budget, comptes publics et réforme de l'Etat	Fonctionnement	Poursuivre la dématérialisation des formalités gérées par la DGDDI	1	1	-
15	Ecologie, développement durable, transports et logement	Fonctionnement	Supprimer progressivement l'ingénierie concurrentielle dans les services déconcentrés	-	6	6
16	Ecologie, développement durable, transports et logement	Fonctionnement	Réorienter les activités des CETE	-	2	2
22	Ecologie, développement durable, transports et logement	Fonctionnement	Réformer l'organisation territoriale de Météo France	12	12	-
28	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Rénover le 1% logement et de sa gouvernance en vue de réorienter l'utilisation des crédits et de limiter les coûts de gestion	800	750	- 50
29	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Améliorer la gouvernance du marché du logement social en mutualisant les ressources financières entre organismes HLM, en généralisant le conventionnement global	245	245	-
9A	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Economie sur la taxe affectée société du Grand Paris	95	95	-
31	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Faire évoluer le rôle de l'ADEME en tant qu'opérateur de la transition environnementale	90	90	-

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
33	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Orienter les tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure de Réseau Ferré de France (RFF)	367	367	-
108	Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	Fonctionnement	Transférer la gendarmerie nationale sous l'autorité du ministre de l'intérieur	25	25	-
133	Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	Intervention	Réexaminer les éléments particuliers de la fonction publique d'outre-mer	95	119	24
150	Ville	Fonctionnement	Réviser la mission et le périmètre de la DIV pour la recentrer sur le SG du CIV et sur le pilotage des opérateurs	-	1	1
240	Education nationale	Fonctionnement	Réorganiser et rationaliser les missions, notamment celles d'information, des acteurs et « opérateurs» jeunesse (CIDJ, INJEP, CNJ,) et renforcer leur pilotage stratégique	-	-	-
175	Travail, emploi et santé	Intervention	Réexamen du dispositif d'exonération des charges sociales sur la rémunération du droit à l'image collective des sportifs professionnels	40	40	-
	Solidarités et cohésion sociale	Intervention	Convergence territoriale des pratiques d'attribution de l'AAH	76	76	-
	Solidarités et cohésion sociale	Intervention	Harmonisation du mécanisme d'intéressement de l'AAH avec celui du RSA et actualisation plus régulière des ressources des bénéficiaires.	33	33	-
	Solidarités et cohésion sociale	Intervention	Rationalisation des dispositifs de soutien à la parentalité	7	7	-
	Solidarités et cohésion sociale	Intervention	Convergence tarifaire dans les ESAT	13	13	-
		Intervention	Réévaluation des besoins sur les investissements contractualisés outre-mer	28	28	-
		Intervention	Réévaluation des besoins sur les investissements contractualisés outre-mer	24	24	-
		Intervention	Ajustement de la trajectoire des contrats COM outre mer	28	28	-

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
		Intervention	Ajustement de la trajectoire des contrats régions	33	33	-
	Transverse	Fonctionnement	Suppression d'emplois dans les opérateurs	82	82	-
	Transverse	Fonctionnement	Economie sur le coût environné (hors immo) liée aux suppressions d'effectifs ministères hors MEN et DGFIP	237	237	-
	Transverse	Fonctionnement	Economie sur le coût environné (hors immo) liée aux suppressions d'effectifs ministères hors MEN et DGFIP	81	81	-
	Transverse	Fonctionnement	Economie sur le coût environné (hors immo) liée aux suppressions d'effectifs dans les opérateurs de l'Etat	16	16	-
	Transverse	Fonctionnement	Chantiers fonctions support : logistique	133	133	-
	Affaires étrangères et européennes	Intervention	Adaptation des modalités de prise en charge de la scolarité à l'étranger	25	25	-
	Agriculture, alimentation, pêche, ruralité et aménagement du territoire	Intervention	Suppression de l'exonération salariale des -26 ans en TO/DE	2	2	-
	Affaires étrangères et européennes	Intervention	Recentrer les dispositifs d'attractivité culturelle sur les priorités du CICID	-	-	-
	Culture et communication	Intervention	Réforme du financement du CMN	10	10	-
	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Reconstitution d'un FFEM centré sur la seule priorité "changement climatique"	9	9	-
	Education nationale	Intervention	Ajustement aux besoins du nombre de contrats aidés	51	-	- 51
	Education nationale	Intervention	Optimisation des dépenses d'intervention des EPLE	12	12	-
	Education nationale	Intervention	Réforme des interventions en faveur des associations	19	19	-
	Travail, emploi et santé	Intervention	Rationalisation du service public de l'emploi	200	200	-
	Travail, emploi et santé	Intervention	Activation des dépenses de la formation professionnelle	300	300	-
	Travail, emploi et santé	Intervention	Ajustement du volume et des règles de financement des contrats aidés non marchands	268	-	- 268
	Travail, emploi et santé	Intervention	Réduction des dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprises	10	10	-
	Travail, emploi et santé	Intervention	Optimisation des interventions de la MILDT	6	6	-
	Travail, emploi et santé	Intervention	Harmonisation du mécanisme d'intéressement de l'ASS sur celui du RSA	50	50	-

Annexe 10

N° DGME	Ministère	Dépense	Mesure	CHIFFRAGE DECEMBRE 2011	CHIFFRAGE MI-2012	DIFFERENCE MI-2012 - DECEMBRE 2011
	Education nationale	Intervention	Ajustement aux besoins du nombre de contrat de service civique volontaire	109	109	-
	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Optimisation du financement de l'ANRU	252	252	-
	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Harmonisation entre employeurs des modalités de calcul de leur contribution aux APL	86	86	-
	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Révision des conditions d'ouverture de droit aux aides au logement	100	100	-
	Culture et communication	Intervention	Maintien de la publicité en journée sur les antennes de France télévisions	165	165	-
	Culture et communication	Intervention	Adaptation des dispositifs de soutien à la presse écrite	28	28	-
	Enseignement supérieur et recherche	Intervention	Recentrage de dispositifs d'interventions de l'enseignement supérieur	13	13	-
		Intervention	Contribution des institutions relevant de la mission "Pouvoirs publics" au gel en valeur des dépenses de l'Etat	33	33	-
	Travail, emploi et santé	Intervention	Participation des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat au financement du dispositif (droit du timbre)	5	3	- 2
	Travail, emploi et santé	Intervention	Réforme de la tarification des séjours hospitaliers au titre de l'AME	53	53	-
	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Convergence tarifaire dans les CHRS, l'HU et les maisons relais / AGLS	58	58	-
	Ecologie, développement durable, transports et logement	Intervention	Réforme du soutien au transport combiné	10	10	0
			TOTAL	8 678	8 334	- 343

4. Répartition des économies attendues hors titre 2

4.1. Economies de fonctionnement

Le montant des économies de fonctionnement attendues au titre des mesures de la RGPP s'élève, sur 2009-2012, à 2 590 M€, soit 7,4% des crédits de fonctionnement du budget général en LFI2008 (année de référence).

Deux tiers de ces économies (1 719 M€) sont portées par des mesures transverses. Le montant des économies propres aux différents ministères représente 2,5% des crédits de fonctionnement du budget général 2008.

Le tableau de la page suivante fournit, pour chaque ministère, les informations suivantes :

- le montant des économies de fonctionnement qu'il porte en propre ;
- le montant de son budget de fonctionnement en LFI2008 ;
- son poids dans les crédits de fonctionnement du budget général en LFI 2008 ;
- le pourcentage de réduction de son budget de fonctionnement sur la période 2009-2012, sous l'effet des seules mesures qu'il porte en propre ;
- sa part dans les économies de fonctionnement attendues au titre de la RGPP, hors mesures transverses.

Hors mesures transverses, trois ministères portent des montants d'économies de fonctionnement sensiblement supérieurs à leur poids dans le budget général :

- le ministère chargé de la justice, en raison de la mesure de développement des alternatives à l'incarcération (268 M€) ;
- le ministère de l'économie et des finances, avec la mesure de rationalisation de l'organisation d'Oséo (107 M€) ;
- le ministère chargé du budget et des comptes publics, avec l'achèvement de l'unification des réseaux du trésor public et des impôts (111 M€).

En revanche, toujours hors mesures transverses, les économies attendues en fonctionnement de la part d'autres ministères sont inférieures à leur poids dans le budget de fonctionnement de l'Etat, les cas les plus notables étant ceux du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministère de la défense, du ministère chargé de l'écologie et des ministères sociaux.

Tableau n° 5 ELEMENTS RELATIFS AUX ECONOMIES DE FONCTIONNEMENT ATTENDUES SUR 2009-2012	**Economies attendues en crédits de fonctionnement sur 2009-2012**	**Crédits de fonctionnement au budget général (LFI 2008 Titre 3)**	**Poids du ministère dans les crédits de fonctionnement du budget général (LFI 2008)**	**Pourcentage de réduction des crédits de fonctionnement sur 2009-2012 (hors mesures transverses)**	**Part du ministère dans les économies de fonctionnement attendues sur 2009-2012 (hors mesures transverses)**
M€	**(a)**	**(b)**	**= (b) / total b**	**= -(a) / (b)**	**= (a) / total a hors mesures transverses**
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et des territoires	50	910	2,6%	-5,5%	5,7%
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat	112	2 135	6,1%	-5,2%	12,9%
Ministère de la culture et de la communication	30	1 363	3,9%	-2,2%	3,4%
Ministère de la défense	124	9 090	26,0%	-1,4%	14,2%
Ministère de la justice et des libertés	324	1 748	5,0%	-18,5%	37,2%
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	20	3 426	9,8%	-0,6%	2,3%
Ministère de l'économie et des finances	134	735	2,1%	-18,2%	15,4%
Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	0	805	2,3%	0,0%	0,0%
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	7	9 101	26,0%	-0,1%	0,8%
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	30	1 893	5,4%	-1,6%	3,5%
Ministère des affaires étrangères et européennes	39	654	1,9%	-6,0%	4,5%
Ministères sociaux (travail, solidarité, ville, santé, sports)	1	2 635	7,5%	0,0%	0,1%
Services du Premier ministre	0	487	1,4%	0,0%	0,0%
Transverse	1 719	0			
TOTAL	2 590	34 981		-2,5%	hors mes. transv.
				-7,4%	y.c. mesures transverses

Source : direction du budget

4.2. Economies attendues sur les crédits d'intervention

Le montant des économies attendues sur les crédits d'intervention au titre des mesures de la RGPP s'élève, sur 2009-2012, à 5 744 M€, soit 9,4% des crédits d'intervention du budget général en LFI 2008 (année de référence).

Le tableau de la page suivante fournit, pour chaque ministère, les informations suivantes :

- le montant des économies d'intervention attendues sur son budget ;
- le montant de son budget d'intervention en LFI 2008 ;
- son poids dans les crédits d'intervention du budget général en LFI 2008 ;
- le pourcentage de réduction de son budget d'intervention sur la période 2009-2012 ;
- sa part dans les économies d'intervention attendues au titre de la RGPP.

Deux ministères doivent produire, à eux deux, plus des deux tiers des économies attendues sur les crédits d'intervention. Il s'agit, d'une part, du ministère chargé de l'écologie et, d'autre part, des ministères sociaux.

La contribution attendue du ministère chargé de l'écologie se monte à 2 062 M€, soit 36% de l'ensemble des économies attendues sur les crédits d'intervention alors que le ministère pèse moins de 26% dans le budget d'intervention de l'Etat. Cette contribution repose sur sept mesures principales, portant principalement sur la politique du logement :

- la rénovation du « 1% logement » (750 M€) ;
- l'orientation des tarifs ferroviaires sur les coûts d'infrastructure de Réseau Ferré de France (367 M€) ;
- l'amélioration de la gouvernance du marché du logement social (340 M€) ;
- la rationalisation du financement de l'ANRU (252 M€) ;
- la révision des conditions d'ouverture de droit aux aides au logement (100 M€) ;
- l'évolution du rôle de l'ADEME en tant qu'opérateur de la transition environnementale (90 M€) ;
- l'harmonisation entre employeurs des modalités de calcul de leur contribution aux APL (86 M€).

La contribution des ministères sociaux est d'une tout autre nature, puisqu'elle comprend, pour la plus grosse part, la traduction dans le budget de l'Etat de mesures de réduction de niches sociales, qui ont entraîné la baisse des compensations versées par l'Etat au titre de ces exonérations.

Annexe 10

Tableau n° 6
ELEMENTS RELATIFS AUX ECONOMIES D'INTERVENTION ATTENDUES SUR 2009-2012

M€	Economies attendues en crédits d'intervention (a)	Crédits d'intervention du budget général (LFI 2008 – Titre 6) (b)	Part du ministère dans les crédits d'intervention du budget général (LFI 2008 - Titre 6) = (b) / total (b)	Pourcentage de réduction des crédits d'intervention sur 2009-2012 = -(a) / (b)	Part du ministère dans les économies attendues en crédits d'intervention sur 2009-2012 = (a) / total a
Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et des territoires	112	2 039	3,4%	-5,5%	2,0%
Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat	137	1 300	2,1%	-10,5%	2,4%
Ministère de la culture et de la communication	260	808	1,3%	-32,2%	4,6%
Ministère de la défense	0	3 444	5,7%	0,0%	0,0%
Ministère de la justice et des libertés	87	419	0,7%	-20,8%	1,5%
Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement	2 062	15 660	25,7%	-13,2%	36,1%
Ministère de l'économie et des finances	707	3 469	5,7%	-20,4%	12,4%
Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative	140	2 989	4,9%	-4,7%	2,5%
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	13	2 642	4,3%	-0,5%	0,2%
Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	272	4 598	7,6%	-5,9%	4,8%
Ministère des affaires étrangères et européennes	147	2 861	4,7%	-5,1%	2,6%
Ministères sociaux (travail, solidarité, ville, santé, sports)	1 775	20 196	33,2%	-8,8%	31,1%
SPM	0	438	0,7%	0,0%	0,0%
Transverse	0	0			
Divers	33	0			
TOTAL	**5 744**	**60 862**		**-9,4%**	

Source : direction du budget

5. Répartition des suppressions d'emplois

Sur 2009-2012, le nombre d'emplois supprimés dans le cadre des schémas d'emplois ministériels devrait être de 117 834 ETP, soit un taux d'effort global de 5,4% par rapport aux plafonds d'emplois de la LFI 2008 (avec une précaution méthodologique, les plafonds d'emplois étant exprimés en ETPT).

Tableau n° 7
Schémas d'emplois ministériels sur 2009-2012

Ministères	LFI 2008 (plafond d'emplois en ETPT)	Schémas d'emplois				Taux d'effort (2009-2012)
		2009 RAP	2010 RAP	2011 RAP	2012 LFI	
Affaires étrangères et européennes	16 072	-392	-271	-164	-140	-6,0%
Défense	426 427	-6 700	-8 368	-7 948	-7 462	-7,1%
Alimentation, agriculture et pêche	36 081	-804	-683	-658	-653	-7,8%
Travail, solidarité, ville, santé, sports	34 874	-568	-930	-587	-429	-7,2%
Budget et comptes publics	150 780	-2 101	-3 249	-3 621	-2 870	-7,9%
Écologie, énergie, développement durable	74 474	-344	-1 322	-1 321	-1 309	-5,8%
Économie et finances	16 365	-162	-335	-415	-245	-7,1%
Éducation nationale	1 000 754	-9 989	-14 551	-16 826	-14 000	-5,5%
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	191 177	-4 602	-2 372	-618	-3 621	-5,9%
Culture et communication	11 741	-108	-71	-93	-93	-3,1%
Enseignement supérieur et recherche	150 207	-217	0	0	0	-0,1%
Justice et libertés	72 081	926	1 103	226	515	3,8%
Services du Premier ministre	7 593	319	35	205	49	8,0%
Total (budget général)	2 188 626	-24 742	-31 014	-31 820	-30 258	-5,4%

Source : direction du budget

L'évolution des emplois au sein des ministères s'échelonne de -7,9% au ministère chargé du budget et des comptes publics à +8,0% dans les services du Premier ministre. Dans neuf ministères sur treize, les suppressions d'emplois sont supérieures à la moyenne. Dans deux ministères, elles sont plus faibles (Culture), voire quasiment nulles (Enseignement supérieur et recherche). Enfin, le ministère chargé de la justice et les services du Premier ministre connaissent une évolution positive.

Les mesures RGPP rendent compte de 54,8% des suppressions d'emplois sur 2009-2012.

Certains ministères ont choisi de fonder leurs suppressions sur des mesures RGPP, qui les documentent à hauteur de 90 à 110% (Budget et comptes publics, Culture, Défense). D'autres, en revanche, ont préféré réaliser leur schéma d'emploi en dehors des mesures RGPP, complètement (Education nationale) ou partiellement (Agriculture, ministères sociaux par exemple).

Tableau n° 8

Part des suppressions de postes documentées par les mesures RGPP sur 2009-2012

Ministères	Suppressions d'emplois sur 2009-2012 (en ETP)		Part d'économies documentées par les mesures RGPP
	Documentées par les mesures RGPP	Documentées par les schémas d'emplois	
Affaires étrangères et européennes	-700	-967	72,4%
Alimentation, agriculture et pêche	-1 436	-2 798	51,3%
Budget et comptes publics	-10 805	-11 841	91,3%
Culture et communication	-415	-365	113,7%
Défense	-33 168	-30 478	108,8%
Écologie, énergie, développement durable	-5 714	-4 296	133,0%
Économie et finances	-800	-1 157	69,1%
Éducation nationale	0	-55 366	0,0%
Enseignement supérieur et recherche	0	-217	0,0%
Intérieur, OM, CT et immigration	-8 943	-11 213	79,8%
Justice et libertés*	-1 393	2 770	Non pertinent*
Services du Premier ministre	0	608	0,0%
Travail, solidarité, ville, santé, sports	-1 231	-2 514	49,0%
TOTAL	**-64 605**	**-117 834**	**54,8%**

Source : direction du budget

* Le ministère chargé de la justice a été autorisé à opérer des recrutements au-dessus du niveau de son plafond d'emploi pour 2008, tout en réalisant des suppressions d'emplois dans le cadre de mesures RGPP.

Le fait que le ministère chargé de l'éducation nationale n'adosse pas ses suppressions d'emplois à des mesures RGPP fausse l'appréciation de la contribution des différents ministères à l'effort de réduction. L'analyse doit être conduite en prenant en compte les schémas d'emplois et non les seules mesures RGPP.

Deux ministères contribuent aux réductions d'emplois sur 2009-2012 pour une part supérieure à leur poids dans les plafonds d'emplois 2008 : le ministère de la défense (26% des suppressions de postes, pour un poids de 19% dans les plafonds d'emplois 2008) et le ministère chargé du budget et des comptes publics (10% pour un poids de 7%). L'importance des restructurations conduites dans les deux secteurs explique ce point (mise en œuvre du livre blanc de la Défense, rationalisation des fonctions support, fusion des réseaux du trésor public et des impôts).

Inversement, plusieurs ministères contribuent moins que leur poids dans le plafond d'emploi pour 2008. Il s'agit des ministères désignés comme prioritaires par le Gouvernement (Enseignement supérieur et recherche, justice). Le ministère chargé de la culture bénéficie de la sanctuarisation de la composante enseignement supérieur pour ses propres établissements.

Tableau n° 9

Comparaison entre la part des ministères dans les suppressions d'emplois 2009-2012 et leur poids dans les plafonds d'emploi 2008

Ministères	Part des ministères dans les suppressions d'emplois documentées par les mesures RGPP sur 2009-2012	Part des ministères dans les suppressions d'emplois réalisées dans le cadre des schémas d'emplois sur 2009-2012	Poids des ministères dans les plafonds d'emploi 2008
Affaires étrangères et européennes	1%	1%	1%
Alimentation, agriculture et pêche	2%	2%	2%
Budget et comptes publics	17%	10%	7%
Culture et communication	1%	0%	1%
Défense	51%	26%	19%
Écologie, développement durable, transports, logement	9%	4%	3%
Économie et finances	1%	1%	1%
Éducation nationale	0%	47%	46%
Enseignement supérieur et recherche	0%	0%	7%
Intérieur, outre-mer, collectivités territoriales et immigration	14%	10%	9%
Justice et libertés	2%	-2%	3%
Services du Premier ministre	0%	-1%	0%
Travail, solidarité, ville, santé, sports	2%	2%	2%
TOTAL	100%	100%	100%

ANNEXE 11

TABLE DES SIGLES

Annexe 11

TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADF	Assemblée des départements de France
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
AMF	Association des maires de France
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
APUL	Administrations publiques locales
ARF	Association des régions de France
ARH	Agence régionale de l'hospitalisation
ARS	Agence régionale de santé
ASP	Agence de services et de paiement
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
ASSO	Administrations de sécurité sociale
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAP	Commission administrative paritaire
CCRF	Concurrence, consommation et répression des fraudes
CDS	Comité de suivi
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CGPME	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CIB	Comité interministériel budgétaire
CIRAP	Comité interministériel de rénovation de l'action publique
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
COG	Conventions d'objectifs et de gestion

COP	Contrats d'objectifs et de performance
CT	Comité technique
DB	Direction du budget
DD	Direction départementale
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDDFE	Délégation départementale aux droits des femmes et à l'égalité
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DDI	Direction départementale interministérielle
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DDSF	Direction départementale des services fiscaux
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DDT(M)	Direction départementale des territoires et de la mer
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGME	Direction générale de la modernisation de l'Etat
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIREN	Direction régionale de l'environnement

DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRCA	Délégation régionale au commerce et à l'artisanat
DRCCRF	Direction régionale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DRCE	Direction régionale du commerce extérieur
DRDFE	Délégation régionale aux droits des femmes et à l'égalité
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DRH	Direction des ressources humaines
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRJS	Direction régionale de la jeunesse et des sports
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRRT	Délégation régionale à la recherche et à la technologie
DRSV	Direction régionale des services vétérinaires
DRT	Délégation régionale au tourisme
DRTEFP	Direction régionale de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle
DSS	Direction de la sécurité sociale
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
ETP	Equivalent temps plein
FSE	Fonds social européen
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GPRH	Gestion prévisionnelle des ressources humaines
GRH	Gestion des ressources humaines

GS DRIRE	Groupe de subdivisions de la DRIRE
IA	Inspection académique
IFCE	Institut français du cheval
IFN	Inventaire forestier national
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut géographique national
INAO	l'Institut national de l'origine et de la qualité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
HPST	Hôpital, patients, santé, territoires (loi)
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAEE	Ministère des affaires étrangères et européennes
MASS	Ministère des affaires sociales et de la santé
MBCPRE	Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État
MCC	Ministère de la culture et de la communication
MDEF	Ministère de la défense
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MEFI	Ministère de l'économie et des finances
MEN	Ministère de l'éducation nationale
MENJVA	Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
METL	Ministère de l'égalité des territoires et du logement

MI	Ministère de l'intérieur
MINDEF	Ministère de la défense
MIOMCTI	Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration
MIRATE	Mission interministérielle pour la réforme de l'administration territoriale de l'Etat
MJL	Ministère de la justice et des libertés
MJUST	Ministère de la justice
MOM	Ministère des outre-mer
MREDFP	Ministère de la réforme de l'état, de la décentralisation et de la fonction publique
MSJEPVA	Ministère des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
MTEFPDS	Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
ONP	Opérateur national de paye
PFRH	Plates-formes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petites et les moyennes entreprises
RéATE	Réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
SDAP	Service départemental de l'architecture et du patrimoine
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGG	Secrétariat général du gouvernement

SI	systèmes d'information
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SPM	Services du Premier ministre
PAC	Politique agricole commune
TPG	Trésorerie-paierie générale
TPGR	Trésorerie-paierie générale de région
UDCCRF	Unité départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes