

## Résumé de l'évaluation et des recommandations

### Introduction

#### *La Révision générale des politiques publiques (RGPP) : vers une optimisation de l'État*

La RGPP est un processus de réforme de l'État qui se poursuit depuis juillet 2007. Elle vise à : *i*) améliorer les services aux usagers ; *ii*) rationaliser les dépenses publiques ; *iii*) moderniser la gestion des ressources humaines de l'État. Plus de 500 mesures ont été prises depuis le début de la RGPP. Cent dix-neuf ont été déclarées terminées, et 392 sont actuellement en cours de mise en œuvre. La gouvernance de la RGPP a été très importante pour ce processus de réformes, avec un dispositif de direction, de décision, et de contrôle de la mise en œuvre, impliquant systématiquement et directement la présidence de la République, le cabinet du Premier ministre et le ministre en charge de la Réforme de l'État.

La RGPP comprend en grande majorité des réformes d'optimisation de l'État telles que :

- des réformes de structure (par exemple la fusion des services de fonctions supports, de gestion de l'État au niveau déconcentré, ou la réforme créant Pôle Emploi) ;
- des réformes de gouvernance interne et de gestion de la fonction publique ;
- des réformes d'amélioration de la qualité des services, notamment à travers l'administration électronique.

Les réformes ont été conduites avec la volonté de diminuer les coûts de fonctionnement, y compris de personnel, notamment en instaurant pour les ministères, puis les opérateurs de l'État, une cible globale visant à ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite à partir de 2008, puis en les obligeant à diminuer leurs dépenses de fonctionnement (hors masse salariale) de 10 % entre 2011 et 2013.

La RGPP comprend aussi environ 80 mesures de réductions et de rationalisations des dépenses d'intervention, qui représentent un peu plus de 40 % des économies budgétaires de la RGPP. Cependant ces mesures ne constituent pas le cœur de la RGPP, qui reste avant tout une réforme d'optimisation du fonctionnement des administrations et de la fourniture des services. D'autres décisions de réductions sur les dépenses de transferts ont été prises en dehors du processus de la RGPP, notamment en matière de retraite et de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM). Ces dernières demandaient en effet une procédure de décision différente impliquant les partenaires sociaux.

En matière de réforme de l'État, la RGPP fait suite à la réforme de la procédure budgétaire de 2001 (LOLF, pleinement mise en œuvre en 2006), qui a donné une place centrale à la performance dans la procédure et les documents budgétaires. Pour la première fois, la RGPP a obligé l'ensemble des ministères à faire des gains d'efficacité et de productivité de façon systématique.

Les réformes de la RGPP ne sont que l'une des contributions au plan de redressement budgétaire, beaucoup de mesures de consolidation budgétaires ne faisant pas formellement partie du portefeuille de mesures de la RGPP (et un certain nombre de mesures du plan de consolidation budgétaire portant par ailleurs sur les recettes). Mais la RGPP a d'autres ambitions en matière de modernisation des services aux citoyens et d'amélioration de la gestion des ressources humaine de l'Etat.

Par rapport aux autres pays de l'OCDE, l'originalité de la RGPP réside dans sa globalité, visant à la fois des réductions de coûts, des améliorations qualité, ainsi qu'une agilité accrue de l'État. Lancée avant la crise économique actuelle, la RGPP met la France dans une situation relativement privilégiée par rapport à d'autres pays car les réformes décidées ne visent pas uniquement une réduction des coûts mais ont aussi des visées plus stratégiques en termes de modernisation des services et du fonctionnement de l'administration.

### *Une avancée dans la nécessaire réforme de l'État*

L'optimisation de l'État telle que conçue par la RGPP est l'un des volets principaux de la nécessaire réforme des administrations publiques en France. D'autres réformes sur les dépenses de transferts, les missions, et l'organisation de l'action publique au niveau local, devront néanmoins être envisagées pour faire face aux enjeux économiques et budgétaires actuels.

### *La pérennité du système français est remise en cause par des indicateurs économiques dégradés et des indicateurs sociaux montrant des signes de faiblesse*

L'économie française se trouve aujourd'hui dans une situation difficile, comme beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Se sont ajoutées à des difficultés structurelles – une croissance économique de long terme faible, un déficit public constant engendrant une dette publique croissante, et un niveau de chômage structurel élevé – les conséquences budgétaires de l'actuelle crise économique et des politiques publiques mises en œuvre pour y faire face. La dette publique a ainsi dépassé les 80 % du PIB.

Alors que les indicateurs sociaux sont plus stables – avec, notamment, de bons indicateurs en termes de système de santé, d'inégalité et de pauvreté par rapport aux autres pays de l'OCDE – certains sont moins favorables, notamment dans le secteur de l'éducation.

Aujourd'hui, la France doit mettre en œuvre des réformes majeures pour rester une puissance économique d'influence dans le monde et renouer avec des taux de croissance qui lui permettront de soutenir son modèle de services publics. Le rôle, la place, et l'efficacité de la puissance publique devront être au cœur de ces réformes.

En effet, comme dans certains autres pays de l'OCDE, la place des administrations publiques (y compris les collectivités locales) est considérable dans l'économie, tant sur le plan des prélèvements obligatoires que des dépenses publiques, qui représentaient 56.6 % du PIB en 2010 (en troisième position des pays de l'OCDE après l'Irlande et le Danemark et). Ce qui fait la spécificité de la France au sein des pays à forte dépense publique sont les dépenses très élevées dans les transferts sociaux et une dépense publique qui a crû de façon constante. Son modèle de gouvernance est relativement plus centralisé, avec des modes de décision et de mise en œuvre des politiques publiques plus rigides.

*Les marges de manœuvre pour rendre les services publics plus efficaces et moins coûteux existent*

La RGPP a cherché à dégager des marges de manœuvre au niveau de l'organisation de l'État

En matière de réforme organisationnelle de l'État, les réformes qui concernaient la décentralisation, la déréglementation, la privatisation, et, plus récemment, la mise en œuvre d'une budgétisation par programme et indicateurs de performance (la LOLF) et l'administration électronique plaçaient la France dans la moyenne des pays avancés de l'OCDE. Jusqu'à la mise en œuvre de la RGPP, la France n'avait cependant pas mis en place de processus systématique cherchant à diminuer les coûts et à améliorer l'efficacité dans l'État. D'autre part, le modèle français se remarquait par la rigidité dans la gestion de ses ressources, en dépit d'importants changements intervenus grâce à la LOLF (par exemple par la globalisation des crédits par programme). C'était particulièrement le cas de la gestion des ressources humaines de l'État. De cette rigidité découlait un retard dans les changements organisationnels (fusions, mutualisations, suppressions d'organisations) qui s'imposent au fil de l'évolution des demandes des usagers et des moyens technologiques.

Il existait donc des marges de manœuvre institutionnelles pour rendre l'État plus efficace, et réduire les coûts. Ces marges de manœuvre étaient probablement plus importantes que dans les pays ayant déjà mis en place une gouvernance conduisant à des efforts importants et continus d'optimisation de leurs administrations publiques (par exemple à travers les revues de dépenses en Australie, au Canada, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, ou les coupes automatiques de productivité comme en Australie, au Danemark, en Finlande, en Nouvelle-Zélande, ou en Suède).

D'autres réformes sur les missions de l'État et les dépenses de transferts, ainsi que sur l'organisation de l'action publique au niveau local, devront être envisagées

D'autres domaines de l'action de l'État où existe un potentiel d'améliorations de l'efficacité des dépenses publiques et de diminution des coûts, n'ont pas encore fait l'objet d'un processus de révision et de réforme systématique et formalisé. C'est le cas de **la révision des missions de l'État et des dépenses d'intervention**. Dans ce dernier domaine, des réductions et des rationalisations ont déjà commencé à être effectuées en partie à travers le processus RGPP mais surtout en dehors du processus RGPP, notamment pour ce qui relève du financement de la Sécurité sociale (même si les audits RGPP de 2007-2008 ont documenté des réformes possibles pour de nombreuses politiques d'interventions). De même, certains indicateurs montrent que **l'organisation et la gouvernance des pouvoirs publics au niveau local** – caractérisées par un grand nombre de niveaux de collectivités, un très grand nombre de communes, une présence encore importante de l'État, et un niveau d'emploi augmentant très rapidement – sont coûteuses et demandent à être rationalisées.

La RGPP a été conçue dans des temps de croissance économique favorable. En dehors de la nécessaire pérennisation de l'effort des réformes d'optimisation, la question est de savoir comment utiliser les acquis de la RGPP pour mener les réformes qui permettront de faire face aux enjeux budgétaires de la crise économique actuelle, pour tirer parti des gains potentiels d'une meilleure gouvernance locale, et pour revoir les dépenses d'intervention et la fiscalité.

## **1. La RGPP a permis de rattraper un retard en matière d'améliorations de l'organisation et du fonctionnement de l'État**

- La RGPP a comblé un retard de réorganisations administratives – fusions, changements d'affectation ou de missions des services – visant à améliorer l'efficacité de l'État. Ce sont des réformes qui faisaient l'objet d'un consensus « de bon sens » sur leur principe, mais qui étaient difficiles à mener en France. C'est le cas par exemple des guichets uniques de Pôle Emploi (service qui regroupe la recherche d'emplois et le paiement des allocations chômage) ou de la Direction générale des finances publiques (qui regroupe la détermination de l'assiette des impôts pour le particulier et les entreprises, et leur paiement).
- Les réformes de rationalisation des fonctions supports par leur mutualisation entre ministères et au niveau de l'administration déconcentrée de l'État, ainsi que les avancées en matière de gouvernance des opérateurs de l'État, placent la France dans les pays avancés dans ces domaines.
- L'augmentation du nombre et le renforcement des fonctions du Secrétaire général au sein des différents ministères a permis des améliorations significatives dans la mutualisation des fonctions supports à l'intérieur des différents ministères.
- La mise en place de normes pour les opérations de l'État dans de nouveaux domaines – notamment dans les domaines immobilier (avec le renforcement de France Domaine), de l'informatique (avec la création de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication – DISIC), des achats de l'État (avec la création du Service des achats de l'État) – représente un pas vers la baisse des coûts de fonctionnement. La normalisation de l'organisation de l'État a aussi progressé avec la suppression d'un grand nombre de comités et conseils et avec les avancées sur le pilotage des opérateurs de l'État.
- La RGPP a réussi la transition vers des réorganisations de services plus « capillaires », avec des débuts réussis de mise en œuvre de programmes d'excellence opérationnelle (« *lean management* ») dans les ministères.

### ***Qui peuvent encore faire l'objet d'améliorations***

- Les incitations spécifiques aux gains d'efficacité et aux transferts du personnel dans les fonctions supports mutualisées à la suite des réformes, sont limitées aux mesures générales pour l'État de non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et de diminution des coûts de fonctionnement de 10 % sur 3 ans (même s'il semble que les fonctions supports aient contribué de façon plus importante que les autres fonctions à la baisse des effectifs). Le risque de ne pas avoir mis en place une pression formelle, systématique et spécifique aux fonctions supports (par exemple, à travers l'atteinte de cibles spécifiques pour les fonctions supports) est que l'on ne tire pas tous les gains d'efficacité possibles des réformes de mutualisation, et même, à terme, que l'État soit confronté à une augmentation du coût des fonctions supports.
- Toutes les opportunités n'ont pas été encore saisies en matière de mutualisation des fonctions supports, et de création de normes de gestion opérationnelle pour le fonctionnement de l'État. Des bénéfices peuvent être encore réalisés dans ce domaine.
- Certains traits de l'organisation de l'État résultent d'une logique encore très « *ad hoc* », avec un grand nombre encore de comités et conseils divers, y compris au niveau interministériel. De plus, la création des opérateurs de l'État n'est pas déterminée par des critères permettant de rationaliser à l'avenir le choix de ce statut pour des organisations publiques.

### ***Recommandations***

1. **Continuer à promouvoir la transition vers des réformes organisationnelles plus capillaires**, alors que les opportunités pour poursuivre de nouvelles mutualisations de fonctions supports et de grandes réorganisations s'amenuisent.
2. **Continuer à mutualiser de façon interministérielle toutes les fonctions supports mutualisables**, en créant de nouvelles unités de fonctions supports interministérielles ou en renforçant celles existantes, y compris, par exemple, dans les domaines de la communication, de la maintenance des sites, des TIC (mutualisation des tâches de traitements de l'information, mise en place des intranets pour l'État, maintenance des portails), et de la gestion de la haute fonction publique.
3. **Renforcer la mutualisation des fonctions supports au niveau ministériel**, sous l'autorité du Secrétaire général, notamment pour la communication et l'audit interne, et, lorsque cela n'est pas encore fait dans certains ministères, pour certains aspects de la logistique.
4. **Accentuer l'obligation de gains d'efficacité pour les fonctions supports** en instaurant, par exemple, une cible spécifique de diminution du nombre d'emplois dans les fonctions supports ou de coût global des fonctions supports, en plus d'une cible maximum du taux d'emploi dans l'« emploi administratif ». Cela demandera le développement d'outils de mesure de la taille de l'emploi dans ces fonctions supports.
5. **Au niveau déconcentré, envisager une réflexion sur les compétences du préfet de région et du préfet de département en matière de ressources humaines**. Notamment, il serait intéressant de les autoriser explicitement à transférer les ressources humaines et matérielles pour promouvoir la mutualisation des processus et des fonctions supports. Cela constitue un changement de logique par rapport à la gestion ministérielle des plafonds d'emplois mais pourrait permettre de tirer pleinement profit des réformes engagées par la RéATE.
6. **Continuer à renforcer les normes de gestion opérationnelle des ministères**, notamment leur structure organisationnelle (justification de la création des opérateurs d'État, type et justification des différentes organismes comme les comités et les conseils, y compris au niveau interministériel), mais aussi en matière d'audit interne, de communication et pour certains aspects de la logistique (équipements de bureaux, sécurité, reproduction – même si la normalisation se fait déjà en partie dans ce dernier domaine à travers le Service des achats de l'État).
7. De façon parallèle, **continuer d'appliquer des normes de fonctionnement aux opérateurs de l'État**, similaires ou différentes de celles pour les ministères en fonction des secteurs.

## **2. Les efforts de la RGPP ont modernisé les services en facilitant de façon plus systématique l'innovation, la satisfaction des usagers et une utilisation plus stratégique des TICs**

- La qualité des services publics est l'une des priorités de la RGPP. L'orientation de la RGPP vers des grandes réformes de structure organisationnelle au départ, même avec un objectif d'amélioration de la qualité, a quelque peu occulté cet objectif. Celui-ci est devenu plus évident avec la mise en œuvre, dans un deuxième temps, de réformes qui ont un lien plus clair avec l'amélioration de la qualité de service.
- Une avancée est en train d'être effectuée vers un changement culturel dans l'administration, dans la prise en compte des attentes des usagers pour mesurer la qualité. Poursuivant les efforts faits par la LOLF et la mise en place du référentiel Marianne, le « Baromètre de la qualité du service public » aide à mieux comprendre et communiquer sur la performance du secteur public et le niveau de satisfaction des usagers de l'administration. La RGPP a aussi permis des avancées dans la concertation avec les citoyens et les agents publics sur les services et, dans quelques cas, sur les politiques publiques, alors que la France était plutôt en retrait sur ces sujets par rapport aux autres pays avancés de l'OCDE.
- La RGPP a continué à moderniser l'administration électronique en conduisant un grand nombre de projets d'accès aux services sur Internet, de simplification des procédures. Les taux d'utilisation des services fournis par l'administration par Internet ont aussi beaucoup augmenté. Enfin, la structure organisationnelle des systèmes d'information s'améliore avec la création de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC).
- La RGPP a conduit un effort important pour la simplification administrative grâce à la mise en place et au renforcement de guichets physiques uniques (Pôle Emploi, DGFIP, DIRECCTE) ou virtuels (« Allô Service Public : 3939 », *Mon.Service-Public.fr*). La RGPP a aussi amorcé une démarche de simplification administrative qui a eu des effets concrets comme pour l'obtention des cartes grises des véhicules ou les visas long séjour.

### ***Les efforts faits demandent à être consolidés pour que s'opère un véritable changement culturel***

- Alors que tous les éléments individuels d'une stratégie sont présents, il manque encore une stratégie globale et cohérente pour la fourniture de services. La fourniture se fait à la fois "online" et "offline". Les deux co-existent, mais ne sont pas intégrées afin de répondre de façon efficace aux besoins individuels. Les services aux entreprises sont notamment encore très fragmentés.
- En général, l'utilisation des services électroniques reste inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE, ce qui s'explique au moins partiellement par des faiblesses dans la politique de communication, et une complexité dans les responsabilités des administrations de coordination concernées. D'autre part, l'accès aux services publics, numériques ou non, à certains groupes de citoyens désavantagés par rapport à l'accès aux services (personnes âgées, personnes handicapées, etc.) pourrait être amélioré.
- La consultation des usagers et des agents publics ainsi que la démarche qualité globale de la RGPP ne sont pas encore internalisées par les différents services et ministères, et risquent de rester des « initiatives RGPP », avec par conséquent une durée de vie limitée.

### **Recommandations**

1. **Construire un indicateur efficace de l'amélioration des services publics.** Pour assurer la soutenabilité de la démarche de modernisation, il sera indispensable de mieux mesurer les résultats et de mieux communiquer sur ces résultats. Le Baromètre de la qualité du service public est un outil innovant, mais il demande à être désagrégé par département ou service afin que l'indicateur puisse être utilisé pour promouvoir des actions de réformes concrètes.
2. **Continuer à renforcer la consultation des usagers et des agents publics,** en systématisant la démarche auprès des ministères et en les responsabilisant sur cette approche (notamment à l'intérieur d'un cadre de responsabilisation de gestion, voir recommandation dans la section 3), et en ouvrant de façon plus importante la consultation à la détermination des politiques et non seulement à la simplification administrative.
3. **Favoriser l'accès aux personnes marginalisées,** en fournissant les services dans différentes langues, avec des services spécifiques pour les utilisateurs handicapés, ou en s'attelant à toucher les publics difficiles à joindre, par exemple à travers des intermédiaires non publics ou des nouvelles applications des TIC. Pour les publics marginalisés, un partenariat avec le milieu associatif est souvent très porteur. Dans ce contexte, les initiatives existantes misant sur l'innovation sociale pourraient être amplifiées.
4. **Utiliser la technologie pour favoriser une administration plus « ouverte ».** La plateforme administrative *www.data.gouv.fr* pourrait être utilisée pour publier des données détaillées recueillies par le Baromètre de la qualité du service public, par exemple sur les temps de réponse ou la qualité d'accueil des différents services dans l'administration. L'avantage est une interprétation des données par un plus grand nombre des personnes concernées et éventuellement des propositions d'améliorations différentes de celles proposées par l'administration – ce qui est l'idée-même du « *open data* ».
5. **Renforcer une gouvernance stratégique des systèmes d'information pour anticiper les futurs besoins du secteur public.** La DISIC semble bénéficier d'un soutien suffisant pour pouvoir jouer un rôle crucial pour le développement des TICs dans l'administration dans un contexte de budgets publics réduits, notamment à travers: *i*) la mutualisation des actifs informatiques; *ii*) la création de synergies entre les ministères pour les investissements informatiques importants ; *iii*) l'utilisation des systèmes d'information pour servir des fins stratégiques dans l'administration. À long terme, son succès dépendra néanmoins de sa capacité à anticiper les impacts des grands projets à venir pour l'administration et la société d'information, tels que l'agenda *France Numérique 2020* et la possible introduction d'une identité numérique nationale.
6. **Consolider l'approche générale de la qualité en une vision stratégique,** en mixant des indicateurs sur la satisfaction des usagers avec des indicateurs d'impact des services sur la société et l'économie. Cela permettra d'évaluer les effets des améliorations de service sur l'efficacité des politiques publiques. Par exemple, les services fournis par Pôle emploi demandent à être plus attractifs pour les entreprises et autres employeurs, et à être plus proactifs vis-à-vis des jeunes travailleurs. L'exemple des services aux entreprises est tout aussi parlant : alors que la RGPP a fait des efforts considérables pour soutenir la création d'entreprises, l'innovation et l'expansion internationale, il existe maintenant une multitude de guichets et de sites web qui diluent l'offre au lieu de la concentrer pour une plus grande efficacité.

### **3. La RGPP a commencé l'importante réforme de la gestion des ressources humaines (GRH) qui demande à être approfondie**

- L'obligation faite de ne pas remplacer un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a mis pour la première fois une pression sur les effectifs qui s'est soldée par une diminution nette du nombre de fonctionnaires de l'État de 6.4 % entre 2007 et fin 2012, soit 150 000 agents. C'est un résultat significatif alors que l'emploi dans l'État n'avait jamais diminué de façon globale jusqu'en 2006 y compris lors de la première vague de décentralisation, et que l'emploi dans les collectivités territoriales a connu dans le même temps des augmentations très importantes. La démarche du « 1 sur 2 » était un moyen pouvant conduire à des réductions significatives dans un contexte dans lequel la souplesse dans la gestion des effectifs est limitée.
- Cette diminution a été facilitée par la rétrocession de la moitié des gains budgétaires aux agents sous forme de rémunérations additionnelles diverses, qui s'ajoutent à d'autres mesures catégorielles et d'autres mesures salariales faites en dehors de la RGPP.
- Des changements très importants ont commencé sur la gestion des ressources humaines, qui reste un frein à l'agilité de l'État, et n'avait pas connu jusque là de réformes importantes contrairement aux autres pays avancés de l'OCDE. En sus de la rénovation du dialogue social conduite en dehors du processus RGPP, qui s'est traduite par des accords sur le pouvoir d'achat ou les contractuels, la diminution du nombre de corps, la loi sur la mobilité qui supprime la plupart des obstacles à la mobilité, la modernisation du recrutement qui vise à moderniser le système moderne de sélection des compétences, sont les réformes les plus importantes. La prudence avec laquelle est mise en œuvre la prise en compte de la performance dans les rémunérations est dans la lignée des leçons de l'expérience des pays de l'OCDE en la matière.

#### ***Le modèle de GRH présente encore des faiblesses importantes qui continuent à rendre les réformes de l'État difficiles à mener***

- La pression mise sur les effectifs est souvent perçue par la société comme temporaire, et non comme un effort qui doit être continu. L'une des raisons est que la cible du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite a été présentée de façon globale, même si dans les faits, elle a été appliquée avec une différenciation sectorielle importante. La soutenabilité de l'utilisation des départs à la retraite pour réduire les effectifs ou les réaffecter dans les secteurs prioritaires, souffre du fait que ce principe, parfois mal compris, ne suscite pas l'adhésion.
- Sur le long terme, la gestion globale des rémunérations est constituée de rattrapages entre les multiples sous-catégories d'agents publics, manque de stratégie, et favorise les hausses continues. Plus récemment, la rétrocession financière aux agents des efforts de la réforme est intéressante sur le principe, et a été conduite de façon relativement ciblée entre les différents agents. Mais elle participe à la difficulté de stabiliser la masse salariale en dépit de la baisse du nombre d'agents, crée une augmentation sur le long terme des rémunérations, et nourrit des attentes d'augmentations salariales systématiques lors des réformes.
- Les efforts de modernisation de la GRH ne sont pas encore complètement suffisants pour fluidifier la gestion du personnel, permettre une bonne gestion des performances et des compétences, systématiser et formaliser la prise en compte du mérite et des résultats dans la gestion des postes et des carrières, et assurer une gestion moderne de l'encadrement supérieur.



### **Recommandations**

1. **Continuer à faire pression sur les effectifs, tout en mettant en avant des principes de différenciation entre les fonctions et les secteurs de l'État :**
  - En insistant sur des cibles strictes pour les fonctions de « *back office* », notamment là où des gains de productivité sont attendus des réformes engagées ; et en conduisant une analyse sectorielle fine pour les fonctions en contact avec les usagers afin de différencier celles où le nombre d'agents à l'interface avec les usagers est crucial pour le maintien de la qualité du service, de celles dans lesquelles des gains de productivité peuvent être faits.
  - En mettant en place des « coupes automatiques de productivité » systématiques pour les fonctions qui bénéficient de gains de productivité similaires à ceux de l'économie.
  - En évaluant les baisses d'effectifs qui peuvent être attendues de réductions ou réorganisations de missions, notamment au niveau de l'action de l'ensemble des pouvoirs publics au niveau local, ou lorsqu'il existe une offre adéquate dans le secteur privé.
  - En insistant sur le fait que le principe de long terme vers lequel devra tendre l'État est celui d'une plus grande agilité des ressources humaines et d'une plus grande responsabilisation des dirigeants de ministères pour son adaptation continue et efficace.
2. **Affiner le principe du « retour aux agents » des gains du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, en insistant sur :** i) L'importance de ne pas empêcher une diminution de la masse salariale (hors facteurs d'augmentation indépendants) ; ii) L'utilisation du « retour aux agents » pour effectuer des rattrapages stratégiques de rémunérations de long terme pour certaines catégories d'agents, ou attribuer des primes non renouvelables et limitées dans le temps pour les efforts de réformes ; iii) De façon générale, l'utilisation parcimonieuse du « retour aux agents » pour ne valoriser financièrement que les efforts majeurs de réformes.
3. **Développer et systématiser une méthodologie complète pour la gestion des augmentations de rémunérations** dans les divers métiers de la fonction publique, en prenant en compte l'ensemble des rémunérations et autres avantages ou prestations tout au long de la vie, la comparaison avec les métiers équivalents dans le secteur privé et d'autres pays, ainsi que les marges de manœuvre budgétaires.
4. **Continuer le développement d'une fonction publique de métiers** en diminuant encore significativement le nombre de corps, et en **continuant à réformer en profondeur le recrutement** par la professionnalisation des concours et le recrutement en milieu de carrière.
5. **Formaliser systématiquement la concurrence transparente pour l'attribution de postes en cours de carrière**, avec la publication transparente des postes, la restriction des possibilités de « réserve » de postes à certains corps, et la mise en place d'une procédure systématique ouverte sur l'ensemble de la fonction publique et impliquant un panel de recrutement.
6. **Déterminer une politique de gestion de l'encadrement supérieur**, qui favorise la capacité managériale et le leadership des cadres dirigeants, en organisant un seul groupe de cadres dirigeants, en modifiant le recrutement dans ce groupe et s'assurant de leur mise en concurrence transparente en interne et avec l'extérieur, en instaurant une procédure transparente de mise en concurrence pour l'attribution de l'ensemble des postes en fonction des compétences prouvées au cours de la carrière, et en assurant leur formation permanente.

#### **4. La méthode de la RGPP a prouvé son efficacité pour réformer le fonctionnement des administrations**

- La méthode de la RGPP, avec un processus décisionnel et de suivi rigoureux au plus haut niveau de l'État, une mise en œuvre et un suivi strict par les Directions du budget, de la modernisation de l'État et de la fonction publique, et un temps de décision très court, a prouvé son efficacité. La RGPP a visé non seulement à moderniser les services mais aussi à diminuer les coûts, et améliorer l'agilité de l'administration dans le futur (notamment la GRH). En cela, elle s'est attelée à des faiblesses structurelles du fonctionnement de l'État en France.
- Les gains budgétaires sont annoncés autour de 9.5 milliards d'euros brut sur 2009-2011, et programmés de 15 milliards d'euros au total d'ici fin 2013. Même si les gains nets sont inférieurs – notamment en raison de la rétrocession des gains de la réforme aux agents – ils restent significatifs. Des économies de 8.1 milliards d'euros sont attendus sur le fonctionnement (y compris masse salariale), ce qui représente environ 0.4 % du PIB, et est aligné avec les estimations des économies sur les dépenses de fonctionnement prévues en 2010 dans les plans de consolidation budgétaire des pays de l'OCDE. Les montants des économies prévues sur les dépenses d'intervention de 6.9 milliards d'euros sont limités par rapport aux montants des dépenses de transferts dans l'économie, mais des mesures de plus grande ampleur ont été prises sur d'autres dépenses d'intervention de l'ensemble des administrations publiques en dehors du processus RGPP (i.e. retraites, maladie).

#### ***Elle se doit d'évoluer afin d'assurer la soutenabilité de l'effort d'optimisation et son élargissement à des réformes plus porteuses d'économies budgétaires***

- Le choix de centrer les réformes sur l'optimisation du fonctionnement de l'État et de ses services s'est effectué en période de croissance économique favorable. Dans ce contexte, la réforme a été présentée comme une réforme devant apporter des économies importantes. Dans le contexte différent d'aujourd'hui où les difficultés budgétaires sont considérables, les réformes de la RGPP ne représenteront, fin 2013, que 11 % du déficit des administrations publiques de 2010 et 13 % de celui de l'État auquel elle s'applique (respectivement 23% et 22% du déficit de 2008, avant la crise économique). Il existe un décalage entre le sentiment d'effort accompli par les agents et la quantité de réformes d'un côté, et les économies budgétaires effectuées de l'autre, qui, si elles participent directement à l'effort de consolidation budgétaire, ne sont parfois pas considérées comme déterminantes pour le redressement des finances publiques aujourd'hui.
- Ce décalage s'explique non seulement par l'évolution de la situation macroéconomique, mais aussi par un manque de communication avec les agents, et une confusion dans le « sens » des réformes perçue par les agents. Elles ont en effet été essentiellement perçues comme visant des objectifs d'économies budgétaires et de réductions de la taille de la fonction publique. D'autre part, la difficulté de la mise en œuvre des réformes par les agents a été d'autant plus importante qu'ils ont été peu consultés sur les décisions de réformes.
- Dans ce contexte, la pérennisation des efforts d'optimisation, et le passage à une culture d'optimisation continue est d'autant plus difficile à assurer.
- La situation macroéconomique impose d'élargir les réformes systématiques à l'ensemble des dépenses des administrations publiques potentiellement sources d'économies budgétaires importantes, c'est-à-dire aux missions de l'État, à la superposition administrative entre l'État et les très nombreuses collectivités territoriales, aux dépenses d'intervention (y compris celles des hôpitaux et des caisses de Sécurité sociale) et aux dépenses fiscales.

## *Recommandations*

1. **S'assurer de la pérennité de l'optimisation continue de l'État** par :
  - **Sa banalisation**, en instituant des coupes automatiques de productivité sur le fonctionnement, en renforçant le lien institutionnel entre les secrétaires généraux et les responsables de programme LOLF afin de mieux lier les mesures d'optimisation aux indicateurs de la LOLF, et en modulant les principes de cibles de baisse de dépenses (voir ci-dessus pour les effectifs).
  - **Une meilleure communication**, en insistant sur le fait que l'optimisation est une démarche « normale », en s'éloignant de l'idée qu'elle provient systématiquement de réductions de personnel, en reconnaissant que les grandes économies budgétaires viennent d'autres dépenses mais que la démarche d'innovation et d'optimisation reste fondamentale pour assurer un meilleur service à un moindre coût.
  - **Un meilleur engagement de l'ensemble des agents**, en commençant à déléguer par étapes le processus de modernisation aux ministères tout en instaurant un cadre de responsabilisation de gestion pour les directeurs d'administrations, en renforçant la position des secrétaires généraux, en continuant les démarches encourageant les initiatives des agents.
2. **Élargir la réforme systématique de l'État** pour faire face à la situation budgétaire actuelle :
  - **Aux missions de l'État** : sans consensus sur la diminution des grandes missions de l'État, il est néanmoins possible d'entamer des réformes plus « micro » des missions de l'État afin d'éviter les doublons entre les administrations, et avec le secteur privé.
  - **Aux dépenses d'intervention, notamment les transferts sociaux** : ils sont très élevés et demandent à être mis à plat pour pouvoir conduire des réformes cohérentes (les audits de la RGPP ont déjà avancé l'analyse en ce sens). De façon parallèle, les dépenses fiscales, qui sont très importantes en France, demandent à être rationalisées.
  - **À l'organisation de l'action publique au niveau local** : certains indicateurs montrent que la superposition administrative au niveau local, avec un grand nombre de collectivités territoriales, une grande présence de l'État au niveau local, et une superposition des missions, est source de coûts additionnels de fonctionnement importants, et demande à être réformée.
3. **Faire évoluer le processus de la RGPP**, en distinguant : *i*) les réformes sur les dépenses d'intervention, qui bénéficieraient du mode de décision RGPP, ne nécessitent pas un suivi de mise en œuvre similaire, mais gagneraient à utiliser pleinement les indicateurs de la LOLF ; et *ii*) l'optimisation continue, qui peut continuer à être gérée par le processus RGPP, tout en commençant à être peu à peu déléguée aux ministères. Cette délégation nécessitera un ciblage général des réformes, une mise en commun des expériences et un suivi très précis de la Direction du budget (DB) et de la DGME. Elle devra se faire sur le long terme par étape en fonction de la capacité des ministères à faire face à cette responsabilité.
4. **Créer les conditions de la mise en œuvre d'équivalents RGPP au niveau des collectivités territoriales**, en mutualisant de façon générale l'expérience de la RGPP, en mettant à disposition des collectivités territoriales une partie des fonctions supports réformées, et en accroissant la pression sur les dépenses de fonctionnement, peut être aussi à travers des coupes automatiques de productivité (à travers, par exemple, la dotation générale de fonctionnement).

## Conclusion

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue une avancée importante dans la modernisation de l'État en France. Elle a permis d'enclencher la recherche systématique d'une meilleure efficacité de l'administration et de favoriser une culture de l'innovation pour améliorer les services rendus aux citoyens, tout en mettant une pression sur les coûts.

Ce rapport souligne toutefois que si beaucoup a été fait, la France fait face aujourd'hui à deux enjeux essentiels dans sa réforme de l'État:

- Il est important de construire sur les efforts de la RGPP pour pérenniser et garantir l'appropriation par les fonctionnaires d'une culture de l'innovation et de la recherche d'une plus grande efficacité de l'administration. Pour cela, il sera nécessaire de faire évoluer les processus d'implication des agents et des ministères. Une réflexion doit être menée sur la présentation des grands principes menant aux choix dans les réductions des coûts. Ceci permettra à la RGPP d'être mieux internalisée par les différents acteurs comme une démarche permanente.
- Afin de faire face aux enjeux budgétaires actuels, la réforme systématique de l'État doit s'ouvrir à des réformes sur les dépenses plus porteuses d'économies budgétaires telles que les dépenses d'intervention, la redéfinition des missions de l'État, et l'organisation de l'action publique au niveau local (en entamant une réflexion simultanée sur la déconcentration et la décentralisation).

La RGPP est à tous égards une démarche intéressante pour les autres pays de l'OCDE et les pays partenaires de l'OCDE qui cherchent à lancer ou à développer leurs réformes de l'État. Ces réformes sont fondamentales pour la promotion de la compétitivité économique et de l'équité. Sa gouvernance, avec un processus décisionnel et de suivi au plus haut niveau de l'État, pourrait inspirer d'autres pays dans lesquels ces réformes sont particulièrement difficiles à mettre en œuvre.





