

CINQ ANS DE REVUE GENERALE DES POLITIQUES PUBLIQUES (RGPP): UN ECHEC POLITIQUE ET ADMINISTRATIF

Par **Henri Primat**¹

Le 29 novembre 2011

Lancée en grande pompe le 10 juillet 2007, la Revue générale des politiques publiques (RGPP) était l'un des grands chantiers du gouvernement pour le quinquennat. Son ambition : la réforme de l'Etat. L'objectif était légitime : trop longtemps repoussée, victime de plusieurs déboires majeurs dans le passé, la réforme de l'Etat était devenue une nécessité.

A l'issue du quinquennat, quel bilan tirer de la RGPP ?

1. L'AMBITION DE LA RGPP A ETE DETOURNEE DE SON OBJECTIF : IL N'Y PAS EU DE REFORME DE L'ETAT. SON SEUL HORIZON A ETE LA REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES.

L'ambition politique initiale était majeure : la réforme globale de l'Etat. Avec trois objectifs distincts : l'amélioration de la qualité du service public (adapter l'Etat aux besoins des citoyens) ; la modernisation ; et la réduction des dépenses publiques.

Cette ambition était portée au plus haut niveau de l'Etat : un « comité de suivi » interministériel présidé directement par le secrétaire général de l'Elysée et le directeur de cabinet du Premier ministre était chargé d'assurer le pilotage ; un Conseil de la modernisation des politiques publiques (CMPP), présidé par le Président de la République lui-même, devait faire les arbitrages.

Rien de tout cela n'a été tenu. L'ambition a été très vite dévoyée. La RGPP s'est limitée à un objectif de réduction des dépenses publiques : un vaste plan de restructuration et de diminution des coûts.

¹ Henri Primat est le pseudonyme d'un spécialiste des finances publiques.

La méthode s'est transformée en exercice technocratique tentaculaire, avec une prolifération d'« audits de modernisation », sans pilotage politique.

2. MEME LIMITEE A LA REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES, LA RGPP EST UN ECHEC PATENT. LES DEPENSES DE L'ETAT N'ONT PAS ETE JUGULEES.

De 2007 à 2012, les dépenses de l'Etat ont augmenté de +12 % (de 335 à 377 milliards d'euros). Surtout, les dépenses de fonctionnement – censées être au cœur de l'effort de la RGPP – ont explosé : +37 % (de 33 à 46 milliards).

Comment expliquer cet échec patent ?

D'abord, les gains bruts issus de la RGPP ont été assez faibles.

Le gouvernement évoque un gain de près de « 15 milliards d'euros à horizon 2013 », soit environ 2 milliards par an. Mais il s'agit d'évaluations « au doigt mouillé ». Aucune évaluation scientifique, aucun bilan chiffré n'ont été réalisés. Dans son rapport public de 2009, la Cour des comptes estime que les gains sont « globalement surestimés » : « Cette estimation est excessivement optimiste, au regard de la faible proportion des rapports [d'audit] comportant des chiffrages, de l'inégale qualité des évaluations disponibles ». Ces mesures n'ont eu pour la Cour qu'une « faible traduction budgétaire ».

Quand on regarde dans le détail, la RGPP se caractérise avant tout par son inefficacité budgétaire :

- La réduction des dépenses de fonctionnement a reposé quasi-exclusivement sur la fusion des services administratifs.

Bien souvent, les réorganisations se sont limitées à des exercices de pure forme : la refonte des organigrammes, sans aucune conséquence réelle, faute de suivi des préconisations.

Quand elles ont été effectivement réalisées, les réorganisations ont été souvent mal pensées, conduisant à des appariements peu pertinents et à peu de synergies. C'est le cas de la création des DIRECCTE (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) : quelles synergies peut-on attendre du rapprochement des services de la direction du travail en charge des plans sociaux et de ceux de la sûreté nucléaire des ex-DRIRE ?

Certains regroupements faisaient sens, toutefois, en termes de synergies. Par exemple, le rapprochement des services de la DDASS en charge de la santé et ceux de l'assurance maladie, au sein des agences régionales de santé (ARS). Ou encore les services vétérinaires et les services de la consommation et de la répression des fraudes au sein d'un service unique de contrôle de la qualité des produits et services commercialisés dans la nouvelle Direction de la protection des populations (DPP). Mais ils ont été le plus souvent rendus stériles par manque de concertation, de préparation et d'adaptation aux réalités locales.

- Les quelques économies de fonctionnement réalisées l'ont été grâce au démantèlement du patrimoine de l'Etat.

Depuis 2005, plus de 3 milliards d'euros de ventes ont été réalisées. Il s'agit là d'expédients relevant de la mauvaise gestion : les ventes sont des « fusils à un coup » qui ne sauraient couvrir des dépenses récurrentes ; elles concernent avant tout les « bijoux de famille », souvent bradés ; les ventes immobilières entraînent un gain immédiat (la vente) mais des surcoûts à moyen terme (le paiement des loyers).

- La quasi-totalité des économies porte sur les dépenses salariales : le gouvernement a mis en œuvre le plus grand plan social de l'histoire du pays, avec la suppression de 190 000 postes de fonctionnaires d'Etat depuis 2002.

Le principe d'action est connu : le non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux, soit un rythme de suppression de 30 000 postes par an depuis 2007. Le gain brut est de l'ordre de 6 milliards d'euros en 2012 par rapport à un renouvellement à l'identique.

Ensuite, les gains bruts de la RGPP ont été en partie compensés par une série de coûts :

- Les moyens budgétaires et humains mobilisés pour la RGPP sont considérables.

On peut les chiffrer au total à 360 millions d'euros, avec notamment la création d'une direction d'administration centrale spécialisée (la DGME – Direction générale de la modernisation de l'Etat, pour 80 millions) et le recours à une armée de consultants externes (250 millions d'euros).

- Les économies liées à la baisse du nombre de fonctionnaires ont été en partie recyclées.

Elles ont été recyclées sous forme d'augmentations salariales générales ainsi que d'heures supplémentaires, de sorte que l'impact budgétaire net se limite à 860 millions d'euros (soit une baisse de 1 % des dépenses de personnel, qui passent de 119,1 milliards d'euros en 2007 à 118,2 en 2012).

Encore la Cour des comptes estime-t-elle que « l'impact financier réel du schéma d'emplois est [...] assez incertain et il est probable qu'il soit majoré par certains ministères ».

Qui plus est, le calcul ne tient pas compte des coûts indirects, typiquement le coût pour l'assurance chômage : une part significative des actifs non embauchés comme fonctionnaires se retrouvera en effet au chômage, eu égard à la crise du marché du travail. Le mistigri passe dans ce cas du budget de l'Etat au budget de la Sécurité sociale, sans amélioration globale des dépenses publiques.

- Les grands chantiers de modernisation informatiques engagés par le gouvernement, et censés générer des gains rapides de productivité, se sont transformés en gouffres financiers non maîtrisés.

La modernisation des applications informatiques du ministère des Finances (Copernic) était budgétée à 900 millions d'euros, elle a en fait atteint la somme pharaonique de 1,8 milliard selon la Cour des comptes. L'application Chorus, le nouvel outil de gestion comptable et financière de l'Etat, coûtera au minimum 1,1 milliard, toujours selon la Cour : une somme très supérieure au retour sur investissement à long terme – et ce sans compter que le chantier du nouvel opérateur national de paye n'a pas été synchronisé et qu'il ne sera donc pas compatible avec Chorus... Pire encore, le projet Accord de rénovation de la comptabilité de l'Etat a été abandonné après avoir coûté 250 millions d'euros.

Au total, ces coûts effacent pour une bonne part les gains bruts de la RGPP. Les gains nets s'établissent à moins de 1 milliard d'euro par an. La seule loi « TEPA » du 21 août 2007 a généré un coût budgétaire de plus de 10 milliards d'euros, supérieur aux gains de la RGPP.

3. CES EFFORTS DE REDUCTION DES DEPENSES PUBLIQUES, MALGRE LEUR ECHEC, ONT EU DES CONSEQUENCES NEGATIVES SUR LES SERVICES PUBLICS : LA RGPP AVAIT POUR OBJECTIF D'AMELIORER LA QUALITE DU SERVICE, ELLE L'A DEGRADEE.

On constate d'abord une diminution de la proximité du service public. C'est la conséquence mécanique de la fusion des services, qui s'est traduite notamment par la réduction du nombre des implantations. La réforme de la carte judiciaire en est un exemple typique : la suppression de 201 tribunaux (dont 23 TGI) met fin à la présence judiciaire dans les territoires – une désertification telle que le Conseil d'Etat a annulé en 2010 des décrets supprimant plusieurs tribunaux, dont celui de Moulins, pour des considérations tirées du bon fonctionnement du service public. La fusion des services déconcentrés de l'Etat (DDE, DDASS, DDTEFP...) a eu le même effet sur des services publics pourtant essentiels : l'emploi, la santé... Enfin, le retrait des services de l'équipement (DDE) et le transfert au secteur privé de leurs compétences d'ingénierie au profit des collectivités locales – pour les routes, par exemple – a été très mal inspiré. L'expertise haut de gamme des ingénieurs de la DDE a été perdue au profit de consultants privés locaux aux compétences souvent plus que douteuses et aux coûts prohibitifs.

La qualité du service est ensuite entamée par le manque de moyens. C'est le cas, par exemple, pour Pôle emploi : il a dû assumer avec des moyens en stagnation, et en pleine réorganisation due à la fusion ANPE-Assedic, l'explosion du nombre de demandeurs d'emploi. La qualité de l'accueil en a fortement pâti. Le taux d'encadrement, supérieur à un conseiller pour 200 chômeurs, visait un objectif de un pour 150 : il flirte désormais avec un pour 300...

Les fusions mal préparées et mal réalisées ont abouti à des désorganisations, évidemment très dommageables pour la qualité du service. On vient de citer Pôle emploi. On peut citer aussi la création de la DIRECCTE, un mastodonte sans unité et sans lisibilité pour l'utilisateur. On peut encore mentionner l'ouverture des Services des impôts des particuliers (SIP), des guichets uniques locaux issus de la fusion de la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP). Une amélioration du service pour le citoyen-contribuable mais trois

ans après le lancement de la réforme, seuls 300 guichets ont ouvert sur les 750 prévus. De même pour les grands chantiers informatiques, qui ont avant tout créé de la désorganisation.

La démoralisation des fonctionnaires est aussi un élément, diffus mais fondamental, de baisse de la qualité du service. Les fonctionnaires ont été la cible explicite de la RGPP. La suppression des postes de fonctionnaires, aveugle et assez hétérogène, a abouti à de véritables saignées dans certains ministères. En l'absence de toute gestion des ressources humaines, les gains de productivité attendus se sont mués en baisse de la qualité du service.

Enfin, dans certains cas, la création d'opérateurs uniques a permis l'optimisation de certaines interventions mais elle s'est faite au détriment du contrôle politique sur ces nouvelles structures à l'autonomie large. C'est le cas pour OSEO, FranceAgriMer ou encore l'Agence des services et de paiement (opérateur de paiement des aides agricoles). Les déboires récents de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (Afssaps) lors de l'affaire du Mediator démontrent la défaillance des contrôles exercés sur les agences.

Seul le développement de l'e-administration (formalités administratives en ligne) a vraiment constitué un bénéfice pour le citoyen. Mais la France est encore très en retard : seuls 39 % des particuliers et 80 % des entreprises y recourent, ce qui classe la France au 16^e rang de l'Union européenne.

Au total, la qualité du service a baissé. C'est ce que confirment les évaluations de l'Institut Paul Delouvrier, qui notent une forte baisse de la perception de la qualité du service chez les citoyens.

4. LA REFORME DE L'ETAT EST UNE NECESSITE MAIS ELLE DOIT ETRE REPENSEE EN PROFONDEUR.

La RGPP est un échec avéré. Son sigle même, qui fait figure, à juste titre, d'épouvantail, doit disparaître. La réforme de l'Etat doit être reprise à zéro, sur des bases saines. Une réforme progressiste de l'Etat devrait reposer sur trois piliers : réduction des dépenses publiques, amélioration du service public, méthodologie dans la conduite du changement.

La réduction des dépenses publiques

C'est vital étant donné la situation des finances publiques : un surendettement critique pour notre survie budgétaire à court terme (près de 90 % du PIB, 1 800 milliards d'euros, avec une dérive annuelle de 6 % du PIB) qui impose une réduction du déficit structurel de 80 milliards (4 points de PIB) sous la prochaine mandature ; un sous-investissement également critique de l'ordre de 30 milliards d'euros, qui atrophie notre potentiel de croissance pour le moyen terme².

Dans ce contexte, la hausse des impôts est inévitable. Elle a déjà commencé : près de 20 milliards de hausses en deux ans. Mais l'effort doit être équitablement réparti. La réduction des niches fiscales

² Cf. Olivier Ferrand, Politique de rigueur et investissements d'avenir : les impératifs jumeaux (Terra Nova, 18 novembre 2011)

(60 milliards de niches « officielles » et encore 70 milliards de niches « déclassées ») et sociales (60 milliards) est une priorité. Certaines sont injustes : des véhicules d'évasion fiscale pour les contribuables les plus aisés. Beaucoup ont une utilité limitée. Au-delà, il faut s'engager dans la réforme de notre système fiscal, caractérisé par sa très faible redistributivité. C'est la logique de la refonte IR-CSG proposée par François Hollande.

Mais un effort équivalent est nécessaire sur les dépenses publiques. Il y a peu de marge sur les recettes : les prélèvements obligatoires atteignent déjà 45 % du PIB, soit leur plus haut niveau historique, et placent la France au quatrième rang mondial. Il y a en revanche des marges sur les dépenses. Avec des dépenses publiques de près de 57 % du PIB, la France se classe n°1 mondial sur 194 pays, ex-aequo avec le Danemark. Si nous ramenions simplement la dépense publique nationale au niveau suédois, le pays le plus égalitaire du monde, à l'Etat providence le plus généreux, nous économiserions 100 milliards d'euros.

Comment faire ?

D'abord, il faut étendre la réflexion sur la dépense publique à l'ensemble des collectivités publiques. Elle est pour l'instant limitée au seul Etat, qui ne représente 34 % de la dépense publique. Il faut y ajouter les collectivités locales (21 %) et surtout la Sécurité sociale (45 %, soit plus de 500 milliards d'euros).

Ensuite, il faut un changement radical de méthode. La RGPP se limite à des économies de gestion à politiques publiques inchangées. Il y a bien sûr des économies à faire mais, même bien réalisées (ce qui n'est pas le cas, on vient de le voir), elles ne peuvent générer par construction que quelques milliards d'économies. Le parallèle avec l'entreprise est d'ailleurs fautif, les gisements dans l'administration sont moindres et bien moins rapides : l'essentiel des restructurations d'entreprises passe par le licenciement des salariés, modalité impossible dans le public (sauf à remettre en cause le statut de la fonction publique, ce que personne ne propose), à laquelle s'est substituée la stratégie plus lente de non-renouvellement, dont on a dit le caractère contre-productif (le salarié licencié ne pèse plus dans les comptes de l'entreprise ; le fonctionnaire non-embauché ne pèse pas dans la masse salariale de l'Etat mais sa charge est bien souvent transférée à l'assurance-chômage : le mistrigri change de mains mais il demeure).

En tout état de cause, en aucun cas la RGPP ne peut répondre aux objectifs structurels, qui se chiffrent en dizaines de milliards.

Terra Nova invite à un changement de méthode : il faut s'attaquer, non pas simplement aux économies de gestion à politiques publiques constantes, mais aux politiques publiques elles-mêmes. C'est ce qu'ont fait tous les pays qui ont réussi à redéployer leurs finances publiques, à froid comme Israël, la Suède, le Canada, ou à chaud sous la pression des marchés comme la Hongrie. Nous ne l'avons jamais fait : nous avons toujours empilé les politiques nouvelles sur les politiques anciennes, sans jamais les remettre en cause. C'est ce qui explique le niveau exceptionnel de la dépense publique. Ubu n'a jamais dirigé ce pays, de sorte que toutes les dépenses ont un sens. Mais il y a des politiques du passé qui ne sont plus prioritaires aujourd'hui.

Là sont les marges de manœuvre. Pour l'Etat : 150 milliards d'euros pour 2012 (35 milliards d'euros de transfert aux ménages, 75 milliards de transfert aux entreprises, 40 milliards de transfert aux collectivités publiques) – des sommes bien plus importantes que les 46 milliards de dépenses de fonctionnement de l'Etat et bien plus fongibles que les 118 milliards de dépenses de personnel. Et aussi pour les administrations de sécurité sociale (l'essentiel des 500 milliards) et les collectivités locales (autour de 100 milliards).

L'amélioration du service public

C'est un objectif en soi, naturellement séparé de l'objectif de limitation des dépenses publiques. L'amélioration du service public passe souvent par un accroissement des coûts. La modernisation d'un service nécessite des investissements parfois lourds, qui ne sont rentables qu'à terme.

L'excellence des services publics est un objectif clé en France : le niveau élevé des dépenses publiques françaises ne se justifie que si le service au public est meilleur qu'ailleurs.

Pour y arriver, il faut d'abord évaluer la qualité du service. Il n'y a rien aujourd'hui ! Le gouvernement avait proposé de publier un « baromètre de la qualité des services publics » (4e rapport RGPP, juin 2010). Le baromètre n'est jamais venu. Terra Nova propose de créer une agence d'évaluation des services publics, sur le modèle espagnol³.

Il faut ensuite se fixer des objectifs. Là encore, le gouvernement avait proposé d'atteindre un « taux de satisfaction de huit usagers sur dix ». Les indicateurs n'ont jamais été mis en œuvre. Ces indicateurs, au-delà de la perception subjective, doivent mesurer la qualité objective : délai maximal d'accès au service public (temps d'attente), durée opposable de délivrance des prestations, développement de l'administration électronique.

Il faut enfin mettre les Français au cœur du service public. Ils ne doivent plus être des « usagers », mieux que des clients, des acteurs du service public : consultations, jurys citoyens et le cas échéant participation aux conseils d'administration des établissements publics constituent une palette d'instruments expérimentaux qui doivent désormais se généraliser.

Une méthodologie dans la conduite du changement

La réforme de l'Etat souffre d'une plaie béante : l'absence totale de méthode dans le management du changement. Conséquence : toutes les grandes réformes échouent, se heurtant aux résistances politiques ou administratives.

Il est temps de lancer une vraie réflexion sur une méthodologie du changement dans le domaine public. Des grands principes peuvent déjà être avancés :

- Recentrer les efforts sur les priorités : la RGPP, avec plus de 500 mesures annoncées, a fait tout l'inverse, se dispersant dans des détails microscopiques (par exemple des économies de bouts de

³ Cf. Jean-Philippe Thiellay et Martine Lombard, « Pour une République des services publics » (Rapport, Terra Nova, novembre 2011)

chandelles aberrantes, comme la diminution du nombre d'épreuves dans les concours administratifs).

- Associer les ministères et les agents à la définition des priorités et à la prise de décision : elles ne doivent pas être imposées par des audits externes – et des auditeurs aux compétences parfois suspectes ; elles doivent être proposées par les directions concernées par la réforme – seule garantie véritable pour leur mise en œuvre.

- Mettre en place, enfin, une vraie gestion des ressources humaines de l'administration : de la gestion prévisionnelle des emplois et des cadres (pour éviter les coupes aveugles, et donc souvent dommageables, de la RGPP) à la gestion individuelle de la carrière des fonctionnaires (mobilité, formation, motivation...).

- Assurer le suivi de la mise en œuvre par une évaluation indépendante.

*

La RGPP est un désastre politico-administratif. Son ambition a été détournée de son objectif : la réforme de l'Etat a été annexée à la seule réduction de l'Etat, à la limitation de la dépense publique. Même ainsi circonscrite, la RGPP a été un échec cuisant : la dépense publique a fortement augmenté sur la période. Cinq ans après, tout reste à faire. La réforme de l'Etat est à reprendre de zéro.