



Opinions Libres

le blog d'Olivier Ezratty

Quelques pépites de la RGPP

La “Réforme Générale des Politiques Publiques” qui doit rationaliser le fonctionnement de l’Etat est bien contestée. Surtout au sujet des économies qu’elle devait générer au niveau des dépenses publiques. Economies jugées bien décevantes par les commentateurs de tout poil (voir cette [revue de presse](#)). Ou alors, au contraire, économies et réorganisation destinées à détruire le service public **pour certains**, ou annonçant un “plan de rigueur”.

Nous allons creuser un peu dans cette réforme pour comprendre ce qu’elle contient et son impact potentiel, notamment sur les **startups**. Il faut commencer par consulter la **liste des mesures** de la dernière vague de la RGPP qui a déclenché ces polémiques, sachant que la source est le **Rapport** détaillé d’Eric Woerth.

La politique de la réforme de l’Etat

A droite, il y a ceux qui trouvent qu’il n’y a pas assez de réformes et que l’on ne supprime pas assez d’activités dans le périmètre de l’Etat. A gauche, **comme au PS**, la RGPP est présentée comme une politique de rigueur déguisée. Et **pour d’autres comme Versac, non**. Ah, la rigueur. Les variations sémantiques autour de ce terme méritent bien une thèse de philosophie...

Mais les propositions ne sont pas légion, à part de reporter le problème sur les collectivités locales dont les dépenses sont effectivement en augmentation plus rapide que celle de l’Etat ! L’analyse factuelle du haut niveau de prélèvements et de dépenses publiques en France reste toujours difficile. La France prélève environ 44,3% du PIB chaque année pour ce qui relève du secteur public (Etat, collectivités sociales, protection

sociale), mais en dépense environ 47% du fait de l'endettement (dépenses supérieures aux recettes).

Se pose la capacité à “réformer” l'Etat. Tous les gouvernements avancent par tâtonnements pour ne pas générer (trop) de blocages chez les fonctionnaires, leurs syndicats et aussi chez les hauts fonctionnaires. Sans compter ensuite les élus locaux affectés par des décisions au niveau de l'Etat. Dans le cas de la RGPP, il semble que cette méthode ait été employée, notamment par l'implication des hauts fonctionnaires. D'où la relative **prudence** des réformes proposées, leur côté technique et semble-t-il superficiel. Aucune réforme lourde de structure n'a encore été proposée et très peu de suppressions d'activités. Le périmètre du secteur public n'est pas affecté, même si le Ministère de la Défense et quelques autres vont faire un peu plus appel à de la sous-traitance pour ce qui ne relève pas directement de leur métier.

Dans un monde idéal, la réforme serait copilotée avec la “**société civile**”, avec plus d'input provenant de l'extérieur de l'Etat. L'impact serait plus fort. Chaque fonctionnaire défend sa position existante, l'existence de sa mission même si elle est redondante avec celle d'autres qui évidemment la font moins bien. Demander aux fonctionnaires de réformer par eux mêmes ne peut pas aller très loin. Je crains que c'est ce qu'a fait le gouvernement : la méthode employée a été plus technocratique que politique, expliquant d'ailleurs certains couacs comme sur la carte Familles Nombreuses de la SNCF. Cette carte n'était pas supprimée, mais son financement transféré à la SNCF. Par une pirouette comptable suggérée par l'Elysée, le gouvernement a finalement réussi à appliquer la même mesure tout en donnant dans le politiquement correct : l'Etat finance la carte, et la SNCF rétrocède ce financement sous forme d'une augmentation de dividendes (cette affaire est bien documentée par **Jean-David Chamboredon** et les commentaires de son post).

Se pose aussi la question de l'**implication des élus**. Les députés UMP ont une fois de plus trouvé un moyen de se plaindre : ils n'ont pas été assez impliqués dans la RGPP ! Probablement vrai, mais la manière dont elle a été pour l'instant conduite a généré des mesures techniques de bas niveau qui, sauf exceptions, ne relèvent pas du pouvoir législatif. Dans d'autres cas, elles ont des impacts sur les collectivités locales, comme cette concentration des garnisons de l'armée, qui va certainement fragiliser certains territoires. Mais comme pour la réforme des tribunaux de l'automne dernier, l'irruption des députés risque de relever plus du “lobbying local” – pour déplacer la défragmentation vers les voisins – que pour traiter de l'ensemble des problèmes.

Dans leur ensemble, les **collectivités locales** sont évidemment assez silencieuses. Ce sont elles qui ont le plus augmenté les dépenses publiques et le nombre de fonctionnaires ces 20 dernières années. Bien au delà de l'impact du transfert de missions provenant de l'Etat ! L'articulation d'ensemble entre Etat et Collectivités Locales reste un casse-tête à résoudre tellement le mille feuille est complexe et notre système avec sa pléthore d'élus locaux qui sont juges et parties. Résultat, l'Etat se contente de réorganiser ses services en région en regroupant diverses directions régionales.

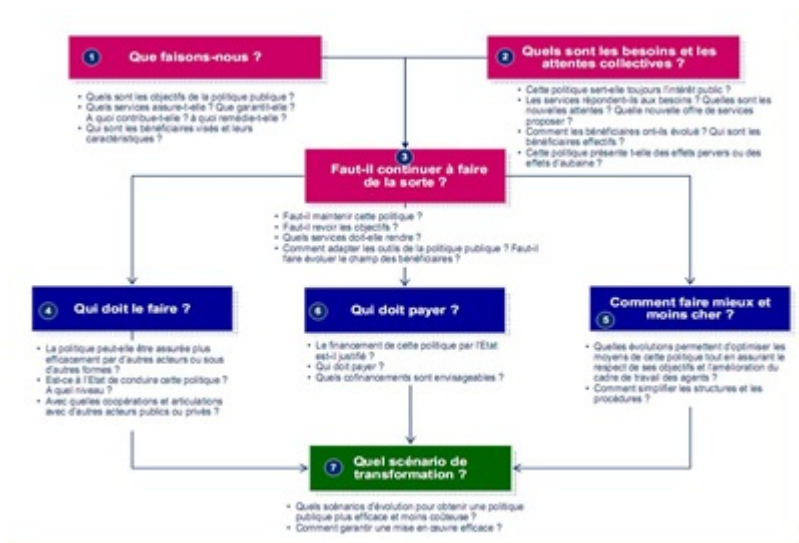
Vue d'ensemble de la RGPP

Quelques points saillants ressortent du document récemment publié qui rassemble les 166 propositions de la seconde vague de la RGPP.

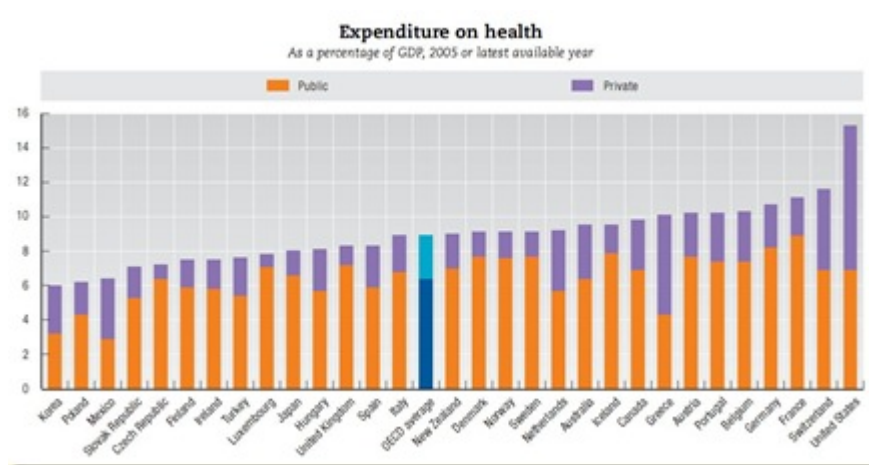
Le liant n'est pas trop mal foutu mais l'ensemble est loin d'être **comestible** pour le commun des mortels. On y trouve un langage d'énarque policé mélangé à un dialecte sarkozien qui tranche. Le sens politique (tropisme droite ou gauche) est relativement absent malgré les cris de certains dénonçant une “casse du secteur public”. L'opinion cherche du sens, une orientation, alors qu'il ne s'agit que d'améliorations à la marge. Nous sommes dans l'innovation incrémentale, pas l'innovation de rupture dans cette réforme de l'Etat !

En tout cas, la RGPP n'a encore réellement touché du doigt ce qu'il faudrait enlever à la puissance publique entièrement. Pas simplement en déléguant des tâches au privé comme dans l'armée. Car cette délégitimation ne

supprime pas le coût et son poids sur les prélèvements. Elle ne fait que le réduire à la marge. La difficulté pour “enlever” nécessiterait une véritable démarche de **benchmarking** complètement absente de la méthodologie de la RGPP (*schéma ci-dessous*), sauf dans le cadre de certaines mesures très spécifiques comme les services achat ou l’organisation de nos missions diplomatiques à l’étranger.



Il faudrait pouvoir comparer ce que l’on a dans l’Etat, dans les collectivités locales et que les autres pays (occidentaux) n’ont pas. Cela permettrait de dépassionner certains débats trop politisés. Un bon benchmark comparerait les périmètres du secteur public par mission : qui l’assume, avec quelles ressources, à quel coût, et quel niveau de qualité, et dans le public ou dans le privé. C’est notamment critique pour comparer les systèmes de retraite et de santé. L’OCDE le fait dans quelques domaines comment nous l’avons vu dans d’autres posts. On peut constater dans leur dernier “**Factbook**” que les dépenses de santé (*ci-dessous*) sont effectivement élevées en France en intégrant public et privé et que seuls la Suisse et les USA nous dépassent. Le cas des USA est intéressant car le pays dépense près de 4 points de PNB de plus que la France pour la santé !



Un tel benchmarking pourrait éviter l’aspect uniforme du non remplacement de la moitié des fonctionnaires qui partent à la retraite. Une véritable politique afficherait des réductions et aussi des transferts, pas des réductions uniformes

Quid sinon du nombre de **hauts fonctionnaires** ? On entend dire qu’ils sont les premiers visés par les réorganisations. Mais leur statut protégé les préserve de l’adversité, notamment lorsqu’ils font partie des grands Corps de l’Etat. Or la réforme devrait aussi passer par des actes symboliquement forts montrant un réel changement à tous les niveaux. Seule l’armée fait allusion à une réduction de la hiérarchie, tout en restant d’ailleurs très vague.

Les économies réalisables

Le document de la RGPP ne fournit pas de synthèse chiffrée par Ministère et mission sur la répartition de la baisse du nombre de fonctionnaires liée à la RGPP. Et aussi de l'impact budgétaire dans le temps des mesures. Et mal d'entre elles n'ont pas forcément d'impact budgétaire direct. Ce manque de présentation analytique est incroyable, mais malheureusement courant dans l'Etat. Il conduit à mélanger l'accessoire et le stratégique sans que l'on puisse hiérarchiser les mesures. Cela aboutit aussi à des crises comme celle de la carte famille nombreuse de la SNCF, qui n'était au départ qu'un jeu de passe-passe de mode de financement.

Eric Woerth a évoqué des économies comprises entre 7 à 12 milliards d'Euro. Economies jugées dérisoires au regard des fameux 15 milliards du paquet fiscal de la loi TEPA de juillet 2007. Coïncidence, dans mon essai **“Trop d'Etat, oui mais où ça”** de mars 2007, j'avais identifié 9md€ d'économies potentielles liées à une amélioration de l'efficacité de l'Etat, à sa défragmentation et à quelques révisions (difficiles) dans l'éducation (revenir sur certaines baisses d'effectifs dans les classes). Et au moins 3md€ de besoins criants: dans l'enseignement supérieur et la recherche et dans la justice. La loi LRU (dite Péresse) a augmenté les crédits de la recherche, mais essentiellement par l'augmentation des Crédits Impôt Recherche et par l'allocation de la vente d'une part d'EDF. Mon calcul donnait un résultat net d'environ **6md€** qui était suffisant pour amener à une réduction progressive de la dette, mais ne tenait pas compte du coût de certaines réformes. Et aussi du paquet fiscal.

Ce paquet fiscal (dit “Loi TEPA”) est la mesure clé qui a plombé le déficit budgétaire cette année, d'autant plus que la croissance n'est pas au rendez-vous. Sans ce paquet fiscal, ou en tout cas, on le limitant à environ 4-5 milliards et couplé aux mesures d'économies de la RGPP, le gouvernement aurait été véritablement vertueux budgétairement et aurait pu commencer à réduire le déficit – à défaut de la dette. Le déficit aurait ainsi été réduit d'environ 15 milliards sur 2008. Mais les promesses électorales ont tenu bon ! La plus inutile d'entre elle étant probablement la réduction des droits de succession (plancher d'imposition passé de 50K€ à 150K€ par bénéficiaire). En matière d'équilibre du budget, la politique a donc eu largement le dessus sur la bonne gestion.

Et la défragmentation ?

La défragmentation est un objectif clé pour réduire la complexité de la machine publique en France, améliorer son efficacité et réduire son coût. C'est un domaine où l'actuel gouvernement a été volontariste et a réussi à lancer des transformations difficiles. Si réforme de l'Etat il y a en ce moment, c'est bien là.

Voici une petite “scorecard de la défragmentation” qui montre ces progrès :

Organisations à défragmenter	Etat des lieux
Tribunaux	Vert
Police et Gendarmerie	
DST et RG	
DGCP et DGI	
ANPE / Assedic	
Universités et grandes écoles	Rouge
Collectivités locales en largeur (nombre de communes)	
Collectivités locales en hauteur (nombre de niveaux)	

Avec la réforme des tribunaux, de la gendarmerie, la fusion DST/RG, DGCP/DGI (impôts) et de l'ANPE et des Assedic, de véritables prouesses ont été réalisées. Mais il reste fort à faire, notamment dans l'enseignement supérieur qui est bien trop fragmenté, et bien évidemment, dans les collectivités locales, comme l'avait suggéré la commission Attali.

On pourrait regrouper également les mesures de défragmentation saupoudrées dans la RGPP :

- La volonté de réduire le **financement de projets de recherche** par plusieurs laboratoires. En disette budgétaire, la méthode classique consiste à grappiller des budgets à droite et à gauche. C'est la même chose avec les entrepreneurs qui cherchent des fonds d'amorçage. C'est accompagné d'une augmentation de la part des budgets de la recherche publique qui sera allouée par projet et pas par organisation. Les chercheurs sont contre. Mais c'est une bonne mesure de gestion, tant que les personnes qui allouent ces budgets ne sont pas des bureaucrates mais des conseils scientifiques bien constitués.
- Le service de **statistiques** de Bercy sera intégré à l'INSEE. J'avais identifié cette opportunité dans "Trop d'Etat, oui mais où ça". Mais on crée au passage une Haute Autorité des Statistiques car il y a un soupçon de non indépendance de l'INSEE, alors qu'on aurait pu simplement rendre cette organisation indépendante sous forme d'agence avec une gouvernance non entièrement pilotée par Bercy. Il y aura aussi la fusion de plusieurs Directions centrales en charge des entreprises à Bercy.
- La RGPP propose la fusion du **corps des Mines** (380 ingénieurs en activité dans le public en 2007) avec celui des Télécoms (moins de 400 dans les administrations publiques) tout comme celle du corps des Ponts et Chaussées avec celui de Eaux et Forêts. Ceci devrait faciliter les promotions de hauts fonctionnaires entre ces filières. Mais on se demande quelle est l'origine de cette réforme et quelle en sera la conséquence. En tout cas, visiblement, cela ne sera pas la fin des privilèges des Corps de l'Etat. Et notamment de l'attribution de certains postes de l'Etat (comme dans les **DDE** et les **DRIRE**) uniquement aux rares anciens élèves de Polytechnique ou Normale Sup qui sortent de ces Corps. Cette réforme ne nous fera pas faire d'économies du nombre de hauts-fonctionnaires.
- Une **préfecture pour les français de l'étranger** est créée à Nantes. Il y avait déjà des services administratifs en charge des français de l'Etranger à Nantes, mais ils seront donc consolidés en un seul endroit, ce qui devrait améliorer leur efficacité.
- Il y aura moins d'**échelons intermédiaires dans l'armée**. Mais pourquoi seulement dans l'armée et pas dans toute l'administration ? La grande muette serait-elle la seule concernée par l'hypertrophie de grades de hauts fonctionnaires – notamment cette pléthore de "Directeurs Adjoints" et de "Chef de bureau adjoints" aux responsabilités floues ? L'armée est l'inspiratrice historique des nombreux niveaux hiérarchiques dans le civil. Mais améliorer la situation dans l'armée ne le fera pas immédiatement dans le civil car les systèmes de hiérarchie du militaire et du civil sont maintenant déconnectés.
- La fusion de la **logistique dans l'armée** au niveau des trois armes. Et au passage, la réduction du nombre de bases militaires. Où l'on retrouve ce débat sur l'impact de ces bases dans les villes "de garnison". Enlever ces bases va certainement appauvrir ces villes, ce sont des catastrophes locales. Mais ces villes sont sous perfusion puisqu'elles ne vivent pas d'une activité économique normale et privée, créatrice de valeur, mais de... nos impôts ! Défragmenter la puissance publique aura toujours ce genre d'impact.
- La suppression de quatre "**conseils**" et "**hauts conseils**" dépendant du Premier Ministre. Et la consolidation de quelques organisations de ce type au sein du Conseil d'Analyse Stratégique, qui a remplacé l'ancien Commissariat Général au Plan. Un bon début, mais... peut mieux faire !
- La fusion (administrative) du **Palais de la Découverte** et de la **Cité des Sciences** de la Villette ! Il paraît qu'ils ne s'apprécient guère. Donc, cela va donner...
- Enfin, pour ce qui est des **collectivités locales**, nous avons cette mesure qui est une véritable pépite de langue de bois et au demeurant parfaitement incompréhensible :

*Prise en compte des spécificités propres de certains départements
pour définir un schéma départemental resserré, pouvant donner
lieu à une modularité*

On sent la culture du compromis et les révisions multiples du document !

Quelques pépites concernant les startups

En mettant de côté ce qui relève de la défragmentation, la RGPP comprend quelques mesures qui pourraient impacter les entrepreneurs :

- La (fausse) **focalisation** des aides à l'innovation sur les entreprises de moins de 5000 personnes, sauf projets stratégiques et pôles de compétitivité. Autant dire, "*aucun changement*" car justement, les grandes entreprises sont passées maîtres dans l'art de récupérer des subventions par ces deux derniers mécanismes. La décision est vraiment trop molle. Le seuil de 5000 personnes est bien trop élevé : il devrait être plutôt dans les 50 employés maximum. Et puis, il ne devrait pas y avoir ces exceptions. On devrait ajouter que les entreprises qui ont une capacité d'autofinancement ne devraient pas bénéficier d'aides publiques de financement de la R&D comme je l'avais évoqué sur le **cas de France Télécom** avec Quaero. Il faut absolument focaliser ces aides sur les TPE innovantes. Pour ce qui est des gazelles, les PME au delà de 50 employés, leur développement n'est que rarement une affaire de budget de R&D, mais plutôt de capacité à marketer, vendre et exporter. Et aussi à augmenter les effectifs alors que le seuil de 50 employés constitue une véritable "barrière à l'entrée" pour les patrons de ces entreprises. C'est le seuil à partir duquel une entreprise doit avoir un Comité d'entreprise !
- La création d'un **dossier dématérialisé** (Internet) pour la création et la reprise d'entreprise. C'est la suite logique du lancement de la dématérialisation des procédures administratives, entamée depuis plusieurs années.
- La **limitation des PCE** (Prêts à la Création d'Entreprise) aux PME pour qui le prêt correspond à au moins 15% du financement. Makes sense...
- Les avances remboursables "**EDEN**" (Encouragement au Développement d'Entreprises Nouvelles) seront remplacées par des **prêts d'honneurs** de la CDC. Une modification qui s'intègre dans la politique d'encouragement de la création d'entreprises dans les quartiers difficiles. Cette politique mériterait une communication plus intégrée qu'aujourd'hui. Elle est actuellement noyée dans le plan pour la ville de Fadela Amara.
- Le transfert des **activités commerciales** des missions diplomatiques à Ubifrance avec une révision de la notion de mission économique. Si cela pouvait mieux accompagner les efforts d'exportation de nos PME, cela serait parfait !
- On peut lire que la réforme des achats amènera l'Etat à "*veiller à l'accès des PME à la commande publique*". Amorce de la fameuse mesure correspondante du Small Business Act américain, qui réserve 25% de la commande publique fédérale aux PME depuis les années 1950 ? L'approche est prudente car on sait que la Commission Européenne veille au grain et pourrait empêcher une telle forme de discrimination positive.

Bon, pas de quoi grimper au rideau ! Ce sont des mesures techniques marginales qui ne simplifieront pas tant que cela la vie des entrepreneurs. La trop grande dispersion des prêts et subventions n'est donc pas prête de disparaître dans l'immédiat. D'autant plus qu'elle dépend de la clarification des rôles entre Etat et Régions.

Autres pépites de la RGPP

J'ai aussi noté quelques autres thèmes dans les 166 propositions qui n'ont pas encore fait couler d'encre, mais qui pourraient à terme générer de l'audimat chez les médias :

- La suppression de l'envoi de **prospectus électoraux** en papier sera étudiée, à la fois pour économiser les budgets correspondants et pour être plus environnemental. Une mesure qui va probablement faire râler autant que le vote électronique ! Comme tous les citoyens ne sont pas sur Internet, le papier restera encore quelque temps incontournable. On pourrait au moins supprimer l'envoi des bulletins de vote, que l'on retrouve dans les bureaux de vote...
- Il y aura plus de policiers affectés à la **sécurité routière**. Cela ira dans la ligne de la politique prônée à juste titre par François de Closets dans son dernier opus "*Le divorce français*".
- Il y aura moins de **CREPS**, les établissements qui forment des enseignants en sport. En effet, on a trop d'étudiants en sport en France par rapport aux besoins ! A quand la même chose pour les facs de psycho, qui produisent 40% des étudiants de cette discipline pour toute l'Europe (des 15) ? La réforme des universités, c'est aussi d'adapter quelque peu nos capacités à nos besoins, surtout lorsque la différence est manifestement trop grande entre les deux.
- Le débat sur les **enseignants** : tout le monde a raison et a tort à la fois. Xavier Darcos appuie les réductions de postes sur la baisse de la démographie des classes d'âge concernées. Les élèves mettent en évidence des cas de classes surpeuplées ou manquant d'enseignants. Visiblement, ce sont des effets de bord à la fois d'une gestion du personnel dont on sait qu'elle est déficiente et des réductions d'effectifs, parfois réalisées à la serpe de manière centralisée. C'est souvent généré par des circuits de décision administratifs trop concentrés. Xavier Darcos devrait mettre en place une soupape de sécurité pour éviter ces effets. Sinon, les manifestants qui dénoncent les licenciements d'enseignants ne savent pas trop de quoi ils parlent puisque les suppressions de postes se font uniquement par non remplacements de départs à la retraite.

Conclusion

Comme pour le rapport Attali, il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain. Il y a plein de choses intéressantes et nécessaires dans la RGPP. La défragmentation de l'Etat est très bien entamée. Elle portera à terme ses fruits et pourra être généralisée ensuite à d'autres domaines. Mais l'absence de benchmarking sérieux et la difficulté à intégrer le mille feuille des collectivités locales limitent la portée de la réforme. Et cette RGPP n'est pas un plan de rigueur même si certaines mesures qui rognent quelques éléments de la redistribution mériteraient d'être analysées en détail.

Donc, même si on est plus dans la tactique que dans le stratégique, les évolutions de la RGPP vont dans le bon sens et il faut persévérer. Et si les politiques de droite comme de gauche veulent s'impliquer, qu'ils fassent des propositions concrètes au delà de réallouer le paquet fiscal à d'autres dépenses plus ou moins redistributrices ! Et puis, au passage, ce gouvernement pourrait apprendre à mieux communiquer et les journalistes à creuser un peu plus les dossiers !

Cet article a été publié le 20 avril 2008 et édité en PDF le 21 décembre 2021.
(cc) Olivier Ezratty – “Opinions Libres” – <https://www.oezratty.net>