



**FRANCE STRATÉGIE**

ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

# **Bilan de la revue générale des politiques publiques (RGPP) et de la modernisation de l'action publique (MAP) en matière de modalité d'accompagnement et de bonne appropriation pour les agents**



# Plan

- **Les deux dernières réformes d'ensemble de l'administration**
  - La Révision générale des politiques publiques (RGPP) 2007-2012
  - La Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017
- **Des critiques significatives sur la conduite du changement**
- **Prochaines étapes**



# Révision générale des politiques publiques (RGPP) 2007-2012

## Objectif de la réforme

- juin 2007 : annonce du lancement de la RGPP
  - « Notre objectif est de passer en revue toutes les missions de l'Etat pour adapter les politiques menées aux besoins des citoyens, valoriser le potentiel humain de l'administration et dégager des marges de manœuvre permettant de financer les nouvelles politiques dont la France a besoin ».

Lettre de mission du Premier ministre aux ministres du 18 mars 2008



# Révision générale des politiques publiques (RGPP) 2007-2012

## Pilotage de la réforme

- Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) : instance de validation des décisions
- Comité de suivi : étudie les décisions avant soumission AU CMPP (co-présidé par le SG de l'Élysée et le Directeur de cabinet du PM)
- 8 équipes d'audit composées de 200 auditeurs publics
- Les directions des ministères sont les principaux maîtres d'œuvre de la réforme
  - le SG coordonne l'application de la feuille de route du ministère, anime l'équipe de projet en charge de la mise en œuvre des décisions de la RGPP
  - un comité de pilotage RGPP est institué dans chaque ministère pour suivre les mesures
  - chaque mesure dispose d'un chef de projet attitré



# Révision générale des politiques publiques (RGPP) 2007-2012

## Mise en œuvre de la réforme en deux temps

- RGPP I : 300 réformes sur 2007-2010, dans une logique d'impulsion du sommet (« *top-down* »)
  - décembre 2008 : point d'étape en Conseil des ministres sur la mise en œuvre des mesures par le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique et publication d'un rapport
- RGPP II : 150 mesures nouvelles sur 2011-2012, transition vers un processus partant plus de la base (« *bottom-up* »), avec une plus grande participation des ministères aux propositions de réformes



# Révision générale des politiques publiques (RGPP) 2007-2012

## La focalisation sur la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux a largement occulté les autres aspects de la démarche

- *« l'absence d'information, à défaut d'association, des agents publics lors de la phase de lancement de la RGPP a, plus généralement, amoindri la visibilité des mesures proprement dites de la RGPP, en regard d'une règle simple et opérationnelle de baisse des effectifs. La « chronologie » – qui a d'abord vu posée la « règle du un sur deux » puis lancée la définition, en secret, des mesures – ne pouvait conduire qu'au soupçon que celles-ci n'avaient pas d'autre objet que le « service » de cette règle, sans considération de la qualité du service rendu »*

Rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)  
présenté par MM. F. Cornut-Gentille et C. Eckert, députés, en décembre 2011



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

**La MAP a tenté de corriger ce qui avait été considéré comme un point faible de la RGPP : l'implication des agents et des usagers**

- **Contacts plus réguliers avec syndicats de fonctionnaires (au niveau du ministère de la fonction publique puis du secrétariat d'Etat, du SGMAP)**
- **Discussion au sein du conseil commun des trois fonctions publiques**
- **Recherche de l'implication agents et usagers en matière de démarche novatrice dans les relations au public et de simplification**



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

## Objectif de la réforme

- Décembre 2012 : premier Comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP)
- Trois chantiers prioritaires :
  - simplification de l'action administrative (simplification des démarches administratives, allègement des normes, suppression de certaines commissions consultatives)
  - accélération de la transition numérique (amélioration de l'accessibilité des services publics et extension du principe de la gratuité de la réutilisation des données publiques)
  - l'évaluation de toutes les politiques publiques au cours du quinquennat.



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

## Pilotage de la réforme

- Création en octobre 2012 du Comité Interministériel de Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) pour fixer les orientations de la politique gouvernementale de réforme de l'Etat
  - Présidence du comité par le Premier ministre
  - Présence de l'ensemble des ministres, selon les questions à l'ordre du jour, les autres membres du Gouvernement sont appelés à siéger



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

## Mise en œuvre de la réforme

- octobre 2012 : séminaire gouvernemental et communication en Conseil des ministres de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique
- Comités interministériels pour la modernisation de l'action publique (décembre 2012, avril 2013, juillet 2013, décembre 2013)



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

## Malgré les progrès réalisés dans l'implication de l'encadrement et des agents, la MAP a été principalement marquée par une logique d'évaluation

- « L'évaluation en tant qu'outil d'aide à la décision et de transformation n'est pas inhabituelle, mais la démarche d'évaluation n'est pas en elle-même suffisante pour porter la transformation de l'action publique. » (Rapport KPMG/Quadrant Conseil, 2017)
- « L'association des parties prenantes constitue une évolution au regard des dispositifs antérieurs de réforme de l'Etat. Elle s'appuie sur une instruction du Premier ministre (circulaire du 7 janvier 2013). Sa mise en œuvre est facilitée par l'appui contractuel fourni par le SGMAP aux missions d'évaluation par la mise à disposition de prestataires externes en charge par exemple des consultations par le biais d'enquêtes. » (Rapport KPMG/Quadrant Conseil, 2017)

## Mais ...

- Méfiance vis-à-vis de la « revue des missions »



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

## Deux acteurs au cœur du projet

- **La DGME / le SGMAP : un soutien méthodologique et un accompagnement du changement**
  - Perçue comme un acteur accompagnant le changement, formant les cadres à la gestion du changement, conseillant sur les stratégies et sur l'emploi des consultants privés
  - Mutualisation des expériences de changements entre les différentes entités de l'administration
  - Rôle de pilotage des cabinets de consultants privés : 25 % du personnel de la DGME était issu de cabinets de consultants privés
  - Rôle privilégié dans réorganisations et application du « *lean management* »
  - « Le rôle d'accompagnateur des réformes tenu par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME) a globalement été apprécié par les ministères. En outre, la DGME a mis en place et fait vivre des méthodes de consultations des usagers, certes perfectibles, sur l'image et l'évaluation du service public. » (Rapport F. Cornut-Gentille et C. Eckert)
- **Le rôle clé des secrétaires généraux des ministères**



# Modernisation de l'action publique (MAP) 2012-2017

## La reconnaissance de l'importance de la formation des encadrants à la gestion du changement

- **Création de l'Ecole de la modernisation de l'Etat décidée en juin 2010 établie en partenariat avec l'Institut de gestion public et du développement public (IGPDE)**
  - Cycle des chefs de projet RGPP dédié aux cadres de la fonction publique en charge de projets de transformation
  - Formation concrète des agents avec des cas pratiques
- **Cette école s'ajoute à d'autres écoles/formations :**
  - Ecole de la LOLF gérée par la Direction du Budget « Campus gestion publique »
  - Ecole de la GRH gérée par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique
  - Cycle d'apprentissage des écoles de formation



# Modernisation de l'action publique MAP 2012-2017

- Une volonté affichée de renforcer le dialogue social autour de la modernisation de l'action publique :

*« Le Gouvernement propose aux organisations représentatives des fonctionnaires d'organiser cette concertation, au niveau national, dans le cadre du conseil commun de la fonction publique (CCFP) et du conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE) »*

*CIMAP, avril 2013*

- Une portée de ce renforcement qui reste à évaluer, mais qui paraît avoir été assez limitée



## Les acquis de la RGPP et de la MAP

### Les démarches d'ensemble de modernisation de l'action publique ont démontré leur utilité

- Elles ont créé un cadre de référence pour l'ensemble des administrations
- Elles ont permis de mobiliser les ministères et les encadrements
- Elles ont atteint une partie des objectifs qui avaient été fixés (transformation des organisations, innovation vis-à-vis des usagers, maîtrise de certaines charges)

### Mais ont fait l'objet de critiques fortes sur leur méthode



# Des critiques significatives sur la conduite du changement (1/4)

## **Les limites de la RGPP et de la MAP sont en effet bien connues**

- rapports parlementaires, d'inspection, des syndicats, de cabinets de conseil...

## **En particulier en ce qui concerne l'implication des agents et la conduite du changement**

- **Les évaluations sur la RGPP convergent, à l'exception de celle de l'OCDE, sur le constat que la réforme a été mal perçue par les agents et par l'encadrement**
- **enquête Ifop/ Accenture-Les Échos Conférences, novembre 2010**
  - 21 % des agents interrogés estiment que les agents de la fonction publique sont bien associés à la réforme
- **enquête Ifop/Acteurs publics, avril 2011**
  - 80 % des agents de catégorie A considèrent que les réformes en cours dans le service public correspondent à une détérioration de leurs conditions de travail ;
  - 78 % de ces mêmes agents estiment que ces réformes conduisent à une détérioration du service rendu aux usagers



## Des critiques significatives sur la conduite du changement (2/4)

### Un manque de sens associé au rejet d'une logique assise sur le « tout-budgétaire »

- « La réflexion n'a pas intégré les objectifs de politiques publiques, contrairement à ce que semblait indiquer le sigle. Et la discussion sur les missions de service public n'a pas eu lieu. » (CFDT)
- « 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)
- « La RGPP n'a pas conduit à la revue et la réflexion, d'ensemble et de détail, pourtant annoncées à son lancement, sur l'opportunité des missions de l'État.... La RGPP a constitué une réelle mise en œuvre dans l'administration de l'État du « faire mieux avec moins », qui la définissait en partie lors de son lancement. » (Rapport F. Cornut-Gentille et C. Eckert)



# Des critiques significatives sur la conduite du changement (3/4)

## Une absence de concertation

- « *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 (...) un dialogue imposé de force sans tenir compte de la culture* » (CGT)
- « *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)
- « *L'association des agents publics s'est bornée à leur information, dans le cadre d'un discours général parfois ambigu sur la portée de la RGPP* » (Rapport F. Cornut-Gentille et C. Eckert)



# Des critiques significatives sur la conduite du changement (4/4)

## La formation à elle seule ne suffit pas à impliquer les agents

- « *les cadres, plutôt ouverts à l'idée d'une réforme de l'État, ont fini par "décrocher" » (CFDT)*
- « *ce que les personnels demandent le plus, c'est d'être associés, par le biais du dialogue social, à la mise en œuvre de réformes dont ils ne comprennent pas le sens. Or le manque d'informations et d'explications est criant » (CFTC)*
- « *la RGPP [...] s'est caractérisée par une absence complète de concertation, à tous les niveaux. [...] ni les organisations syndicales, ni les associations d'utilisateurs n'y ont été associés » (Solidaire)*
- « *Écarter l'encadrement du processus de mise en place des réformes n'est pas sans conséquences : lorsqu'il est incapable de répondre aux questions de ses subordonnés, il perd en effet sa légitimité » (CFE-CGC)*
- « *Il convient également de donner "du sens et de la reconnaissance" : parce que le manque de formation et d'explication est patent s'agissant des réformes engagées et que les agents sont inquiets quant à leur avenir et à celui de leurs missions, il importe de rétablir la confiance. » (CFTC)*



## Prochaines étapes :

### Prise en compte des analyses et attentes des organisations syndicales

- **Audition par France Stratégie dans les prochaines semaines des membres du comité de suivi pour recueillir leurs analyses et attentes en termes de méthodes, notamment concernant**
  - La formation de l'encadrement de proximité
  - L'implication des agents publics
- **Présentation d'une synthèse au prochain comité de suivi**
- **Echanges sur les résultats du forum de l'action publique, publiés fin mars (point 4 de l'ordre du jour et étapes ultérieures)**
  - Deux espaces de consultation, l'un destiné aux usagers du service public, l'autre aux agents de la fonction publique
  - Six ateliers sur les problématiques RH



# Eléments de bibliographie (1/5)

## Rapports d'inspection et des corps de contrôle

- IGA, IGAS, IGF, « Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat », septembre 2012
- IGAC, rapport sur les effets de la RGPP dans les établissements publics du Ministère, janvier 2014
- IGF, « Etude des stratégies de réforme de l'Etat à l'étranger », sous la supervision d'Anne Paugam, 2010
- Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », Chapitre III - Des méthodes à renouveler pour une maîtrise durable des dépenses publiques, juin 2017
- Cour des comptes, « Les finances publiques locales », Chapitre III - L'état d'avancement de la réforme territoriale, octobre 2017

## Rapports de l'OCDE

- OCDE, « Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, France, une perspective internationale sur la révision générale des politiques publiques », 2012



# Éléments de bibliographie (2/5)

## Rapports parlementaires

- Assemblée nationale, F. Cornut-Gentile et C. Eckert, rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP), 2011
- Assemblée nationale, Bernard Cazeneuve et François Cornut-Gentile, « La réforme du ministère de la Défense : le temps de la vigilance : rapport d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense. Tome 3 », 2010
- Assemblée nationale, Geneviève Gosselin Fleury et Damien Meslot, rapport d'information sur la mise en œuvre et le suivi de la réorganisation du ministère de la défense, 2013

## Rapports des syndicats

- « Les défis de la réforme de l'Etat », La revue de la CFDT, 2008
- « Le livre noir de la RGPP », éditions CGT-FO, 2011

## Rapport de France Stratégie / CAS / Commissariat du Plan

- « Quelle action publique pour demain ? 5 objectifs, 5 leviers », France Stratégie, 2015
- « La conduite du changement au sein du secteur public : une contribution pour l'action », Commissariat général du plan, 2005



# Éléments de bibliographie (3/5)

## Autres rapports administratifs

- Direction générale de la modernisation de l'Etat, « Vers l'Etat optimal », coordonné par Frédéric Rouvillois ; préface de Michel Camdessus ; postface de François-Daniel Migeon, 2012
- « Transformation(s) : État agile, État durable », avec le concours et la collab. de la DGME, 2013

## Revue / Articles

- Revue française d'administration publique, La révision générale des politiques publiques, no 136, 2010, dont :
  - « La « réingénierie de l'Etat », réforme québécoise inspirée du managérialisme », Isabelle Fortier
  - « Management public : les enseignements d'une enquête sur la perception de la RGPP », Sylvie Trosa
  - « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », Jacques Chevallier
  - « La méthode RGPP : placer le changement au cœur de l'administration », François-Daniel Migeon
  - « En finir avec la RGPP », Patrick Hallinger, Témoignage du secrétaire national de l'UGFF-CGT, CGT fonctionnaires
- Revue française d'administration publique, « Donner sens aux méthodes de modernisation de l'administration », Sylvie Trosa, n° 135, 2010



# Éléments de bibliographie (4/5)

## Revue / Articles (suite)

- Réformes de l'Etat et agents publics / dossier réalisé par Nathalie Robatel, Problèmes politiques et sociaux ; n° 990, novembre 2011
- Revue française d'administration publique, « Les enjeux et défis de l'administration en 2012 », Jean-Marc Sauvé, no 143, 2012
- Cahiers français, « Bilan de la RGPP », François Lafarge, n° 368, 2012,
- Revue française d'administration publique, « Le point sur... : la modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », n° 145, 2013
- Les Cahiers de la fonction publique et de l'administration, « La modernisation de l'action publique : de la RGPP à la MAP », Jean-Charles Savignac, n° 329, 2013
- Fabien Gélédan, « Le management au secours de services publics ? Modernisation de l'État et régimes de domination à l'heure de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) – 2007-2012 », Siècles, 2012

## Rapports de *think tank*

- Terra Nova, « Pour une République des services publics », novembre 2011
- Terra Nova, « L'action publique et sa modernisation : La réforme de l'Etat, mère de toutes les réformes », 2013



# Éléments de bibliographie (5/5)

## Présentations de cabinet de conseil

- Eurogroup consulting, « Quelle participation des usagers et des agents à la conception et à l'évaluation des politiques publiques ? », avec l'ENA et la DGAFP, octobre 2013
- KPMG, « Evaluation de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique », février 2017

