

RAPPORT PARLEMENTAIRE

sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)

« La communication officielle sur la RGPP (notamment les rapports publics accompagnant les CMPP et d'étape) est caractérisée par une forme d' « hagiographie » peu crédible, un simplisme de la présentation et une ergonomie de lecture déficiente. » Ce n'est pas le SNUipp FSU qui le dit...C'est écrit dans le rapport.

Les députés François Cornut-Gentille (UMP) et Christian Eckert (PS) ont réalisé un rapport d'information pour les Comités d'Evaluation et de Contrôle des politiques publiques (CEC) sur « l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP) », enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre 2011 .

http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i4019.asp#P2140_207242

Ce rapport dévoile l'audit initial pour l'application de la RGPP à l'éducation nationale et s'appuie sur une enquête auprès des 25 rectorats.

Les constats de l'audit initial de la RGPP

Comme l'ensemble des ministères, l'éducation nationale a subi un audit initial pour l'application de la RGPP en octobre 2007.

Les constats pour le premier degré étaient cinglants :

- « - les coûts ont augmenté fortement sans amélioration de la performance scolaire.
- des marges de manoeuvre existent sur le potentiel enseignant par redéploiement et mobilisation effective des enseignants devant la classe.
- l'assiduité des élèves au pré-élémentaire est faible
- l'intérêt scolaire de l'accueil des 2 ans est controversé. »

Pour le pilotage du système éducatif, le constat était le suivant : « un pilotage par les moyens et non par les résultats, les structures administratives peuvent être rationalisées ».

Ces constats se poursuivaient par le calibrage de la « cible réelle en ETP » avec la « règle du un sur deux » qui s'élevait pour la période de 2008 à 2012 à une baisse des effectifs d'environ 90 000 ETP, dont 79 400 pour les enseignants et 10 000 à 12 500 dans les services administratifs.

Les mesures envisagées et gains estimés en ETP

L'audit initial envisageait différentes mesures pour atteindre cette « cible » :

- « - calculer le taux d'encadrement par département et aligner les écoles sur le plus efficient : 3 000 ETP
- suppression – redéploiement des RASED et des moyens ZEP : 8 700
- abaisser le taux de redoublement de 7 % à 2 % : 1 800 (au bout de 5 ans)
- limiter la scolarisation des 2 ans : 1 000 (à affiner)
- dissocier temps d'accueil et temps d'enseignement : par expérimentation avec les collectivités territoriales - gains non chiffrés
- regrouper les écoles : gains sur les directions d'école – non chiffrés ».

l'équation impossible d'une démographie scolaire en augmentation et d'une « cible » de suppression de postes

La synthèse de l'audit du primaire mentionne que des « contraintes démographiques fortes [...] font peser un risque important d'augmentation des effectifs enseignants ».

Pour contourner cet obstacle aux suppressions de postes, l'audit indique des « pistes de réforme » classique comme « l'accroissement du taux d'encadrement » ou « une diminution des taux de redoublement » mais également « une gestion plus souple et fluide du potentiel enseignant ». Cette dernière préconisation envisage notamment d'instaurer une « porosité du statutaire entre les enseignants du premier degré et du collège » et le recrutement de contractuels. Une mutualisations inter-écoles des moyens est également évoquée.

Les députés auteurs du rapport jugent sévèrement cet audit initial : « les travaux du pôle d'audit, sans s'interroger sur le bien fondé des missions exercées par le système éducatif, envisagent l'amélioration de l'efficacité uniquement par la baisse des coûts. Il ne s'agit pas de « faire mieux avec moins », mais de « faire avec moins », en considérant, toutes choses égales par ailleurs, que cela pourrait in fine signifier « faire relativement mieux » ».

D'autres mesures retenues pour réaliser l'objectif de suppressions de postes

Les rapporteurs mentionnent que « *les premières mesures de « rendement » ont été écartées au profit de mesures plus ciblées sur la « pédagogie »* » en prenant notamment l'exemple de la mastérisation qui a permis une « *économie de 18000 ETPT, sans, en principe, amputer l'offre scolaire* ». Ils évoquent également la réforme du lycée général et technologique qui devait « rapporter » 20 000 ETPT mais qui finalement a été conduite sans perte de postes.

La mise en œuvre du « un sur deux » dans l'éducation nationale s'est donc appuyée sur « *un dialogue de gestion déconcentré* » « *afin de mobiliser les gisements d'efficience, visant à respecter la contrainte budgétaire sans dégrader les performances attendues par les usagers de l'école* ».

Pour mémoire, les leviers pour le primaire « mis à disposition » des recteurs étaient les suivants :

- augmentation de la taille des classes
- réduction du besoin de remplacement
- baisse de la scolarisation des enfants âgés de deux ans
- sédentarisation des enseignants « hors la classe »
- intervenants extérieurs en langue vivante et assistants étrangers

Les rapporteurs soulignent toutefois que certains de ces leviers sont identiques aux mesures du pôle d'audit de 2007.

Dans leurs enquêtes auprès de chaque rectorat, les rapporteurs relèvent que le levier d'augmentation de la taille des classes « *constitue un levier in fine difficilement contournable* ».

Le rapport développe également la mutualisation et/ou centralisation des services académiques engagées par les rectorats pour obtenir un « *renforcement de l'efficience des emplois administratifs dans les services déconcentrés* ».

L'avenir de la RGPP dans l'éducation nationale : modification des obligations de service et baisse de l'offre scolaire

Dans la perspective inscrite dans le budget triennal 2011-2013 d'une poursuite de la baisse des effectifs, les rapporteurs soulignent que « *les rectorats sont nombreux à évoquer deux catégories de mesures pour maintenir la capacité du système éducatif à répondre aux missions qui lui sont confiées : la modification des obligations de service des enseignants et l'allègement de l'offre scolaire* ».

Des gains limités, voire nuls, pour les suppressions de postes

L'éducation nationale a contribué à quasiment la moitié des suppressions de postes depuis 2009 avec 40 540 ETP supprimés pour 87 182 au total.

Les rapporteurs se sont penchés sur le taux de remplacement des départs en retraite qui a décliné de 68% en 2009 à 51,1% en 2011 pour l'éducation nationale. Ils soulignent « *la difficulté de programmer ex ante un taux de remplacement des départs à la retraite. Car, si mettre en œuvre un schéma d'emplois relève de décisions – notamment de recrutement – maîtrisables par les ministères, le moment du départ en retraite peut relever dans une certaine mesure du choix de l'agent concerné* ».

Les suppressions de postes ont amené des économies brutes, avant « retour catégoriel aux agents » (les fameux 50% d'économies réalisées sur les suppressions de postes rétrocédées aux fonctionnaires) de 396 millions d'euros en 2009, 319 en 2010 et 379 en 2011. Soit une moyenne pour l'éducation nationale de 27 000 euros par ETPT supprimé.

Les rapporteurs soulignent la faiblesse du taux de retour au sein de l'éducation nationale : 41,4% contre plus de 60% aux finances ou à la culture.

Pour le second degré, ils estiment que la hausse depuis 2007 des heures supplémentaires (en moyenne de 0,5 h par enseignant en plus) conduit à une augmentation budgétaire de 428 millions d'euros pour la seule année scolaire 2009/2010. Cette somme est supérieure à l'économie brute découlant des suppressions d'emplois !

Conclusions :

Ce rapport montre bien que le lancement de la RGPP s'est fait sans consultation des agents publics et de l'administration dans son ensemble. D'une manière générale, le rapport fait état de façon très diplomatique des limites à porter aux appréciations des conséquences supposées positives des mesures prises au nom de la RGPP. Il est fait par exemple référence « *à l'intuition qu'auraient certains rectorats, sans pouvoir la vérifier quantitativement à ce stade, que si certaines mesures issues de la RGPP concourent à l'amélioration des résultats, il s'agit avant tout de l'aide personnalisée et de l'accompagnement éducatif.* »

Le rapport expose aussi les limites de la RGPP, notamment dans l'éducation nationale.

M. Christian Eckert, rapporteur en fait état lors de la séance de 11 heures du 1^{er} décembre 2011 à l'assemblée nationale .

(<http://www.francois.cornut-gentille.fr/wp-content/uploads/2011/12/compte-rendu-CEC.pdf>)

« De nombreux acteurs s'interrogent sur la possibilité de poursuivre, à missions de l'État quasi inchangées, un processus de réforme qui conduit à supprimer des effectifs par l'intermédiaire de réorganisations administratives. Beaucoup ont souligné que cela menait d'ores et déjà à l'abandon de certaines missions sur le terrain, à charge parfois pour l'encadrement déconcentré de définir celles qui devaient rester prioritaires pour l'État. Certains ministères, notamment celui de l'Éducation nationale, se montrent sceptiques quant à leur capacité à court terme à poursuivre ce processus. »

Par ailleurs, l'avis du conseil économique social et environnemental (séance du 22 novembre 2011 se prononce pour une suspension temporaire de la RGPP.

http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Rapports/2011/2011_14_etat_territoire.pdf

(préconisation28) : /

Le CESE estime nécessaire une suspension temporaire de l'application de la RGPP pour conduire l'indispensable évaluation associant notamment les collectivités territoriales, préalablement à une réorientation. Il souligne l'intérêt de combiner objectifs et moyens dans une démarche d'ensemble impliquant la société. Il recommande la mise en place de dispositifs publics transparents de suivi et d'évaluation.