



**Mardi 22 novembre 2011 (18h00-20h00)**

## **Jean-Yves Caillet**

Préfet, maire d'Avallon (Bourgogne)



**Politiques publiques, RGPP, territoires  
Et si...**

***Dossier documentaire***



## Jean-Yves Caullet

### Politiques publiques, RGPP, territoires Et si...

#### Sommaire

■ <b>Présentation de Jean-Yves Caullet</b> <i>Site web Wikipédia (<a href="http://www.fr.wikipedia.org">www.fr.wikipedia.org</a>)</i> .....	p. 02
■ <b>Présentation du rapport « La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires », Dominique de Legge, Mission commune d'information RGPP, Les Rapports du Sénat n° 666, 22 juin 2011</b>	
<i>Sommaire</i> .....	p. 04
<i>Les 49 propositions de la mission d'information</i> .....	p. 10
<i>Conclusion</i> .....	p. 16
■ <b>Présentation du rapport « RGPP : 5ème conseil de modernisation des politiques publiques », Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, mars 2011</b>	
<i>Sommaire</i> .....	p. 20
<i>Note de synthèse</i> .....	p. 22
■ <b>Réformer l'Etat : avec, sans ou contre ses serviteurs ?</b> Elisabeth Lulin, <i>Site web Revue Pouvoirs (<a href="http://www.revue-pouvoirs.fr">www.revue-pouvoirs.fr</a>)</i> , 2006.....	p. 42
■ <b>La Ville où les services publics désertent</b> Laurent Fargues, <i>Site web Acteurs Publics (<a href="http://www.acteurspublics.com">www.acteurspublics.com</a>)</i> , 14 octobre 2011.....	p. 58
■ <b>Révision Générale des Politiques Publiques : les maires dressent un bilan sévère</b> Association des petites villes de France, <i>Site web APVF (<a href="http://www.apvf.asso.fr">www.apvf.asso.fr</a>)</i> , mars-avril 2011	p. 63
■ <b>Les élus confrontés au « fait régional »</b> Xavier Sidaner, <i>Site web Acteurs Publics (<a href="http://www.acteurspublics.com">www.acteurspublics.com</a>)</i> , 28 juin 2011.....	p. 74
■ <b>« LA RGPP doit être modulée selon les territoires », - Pierre Morel-A-l'Huissier</b> A. Hélias, <i>Site web La Gazette (<a href="http://www.lagazettedescommunes.com">www.lagazettedescommunes.com</a>)</i> , 24 août 2011...	p. 76
■ <b>RGPP : les syndicats ne lui disent pas merci</b> Guy Malherbe, <i>Site web Connexité (<a href="http://www.connexite.fr">www.connexite.fr</a>)</i> , 18 février 2011.....	p. 79
■ <b>« L'Etat casse les compétences existantes mais ne sait pas comment les reconstruire » - Thierry Latger, SNITPECT-FO</b> D. Gerbeau, <i>Site web La Gazette (<a href="http://www.lagazettedescommunes.com">www.lagazettedescommunes.com</a>)</i> , 08 novembre 2011....	p. 80

# Jean-Yves Caullet

**Jean-Yves Caullet** est un homme politique français, né le 8 février 1957 à Roubaix (Nord).

## Biographie

Ingénieur agronome, ingénieur du génie rural, des eaux et des forêts, il débute sa carrière à la direction départementale de l'agriculture du Bas-Rhin à Strasbourg.

Jean-Yves Caullet devient député de l'Yonne en mars 1999 en remplacement d'Henri Nallet dont il était le suppléant. Il est battu en 2002 par l'UMP Jean-Marie Rolland.

En 2001, il est élu maire d'Avallon. Il est élu en 2004 au conseil régional de Bourgogne sur la liste conduite par François Patriat, dont il devient vice-président en 2006 (en remplacement de Florence Parly), chargé de la culture puis du développement économique.

Il échoue à nouveau aux législatives de 2007 mais conserve la mairie d'Avallon en 2008, face à Jean-Yves Jourdain (MoDem), candidat d'union MoDem-UMP-Parti Radical, avocat, avec 66 % des suffrages exprimés. Suite à cette réélection, il échouera à prendre la tête de la Communauté de Communes de l'Avallonnais face à Pascal Germain (UMP), maire d'Annéot.

Il est réélu au conseil régional de Bourgogne en 2010, dont il démissionne en 2011 pour cause de cumul de mandats.

Il devient conseiller général du canton d'Avallon en mars 2011.

Membre du PS, il est proche du courant de Laurent Fabius. Il a été élu administrateur de l'Institut François-Mitterrand. En 2008, il signe la motion de Bertrand Delanoë en vue du Congrès de Reims.

Ce document provient de « [http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Jean-Yves\\_Caullet&oldid=71297703](http://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Jean-Yves_Caullet&oldid=71297703) ».

Dernière modification de cette page le 21 octobre 2011 à 13:57.

Droit d'auteur : les textes sont disponibles sous licence Creative Commons paternité partage à l'identique ; d'autres conditions peuvent s'appliquer. Voyez les conditions d'utilisation pour plus de détails, ainsi que les crédits graphiques. En cas de réutilisation des textes de cette page, voyez comment citer les auteurs et mentionner la licence.

Wikipedia® est une marque déposée de la Wikimedia Foundation, Inc., organisation de bienfaisance régie par le paragraphe 501(c)(3) du code fiscal des États-Unis.

N° 666

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission commune d'information sur les **conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux** (1),*

Par M. Dominique de LEGGE,

Sénateur.

Tome I : Rapport

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : M. François Patriat, *président* ; MM. Gérard Bailly, Raymond Couderc, Jean-Luc Fichet, Didier Guillaume et Mme Jacqueline Gourault, *vice-présidents* ; Mmes Michèle André, Marie-France Beauvils, Catherine Deroche, MM. Adrien Gouteyron et Jacques Mézard, *secrétaires* ; M. Dominique de Legge, *rapporteur* ; MM. Michel Bécot, Pierre-Yves Collombat, Mme Christiane Demontès, MM. Eric Doligé, Alain Houpert, Mme Valérie Létard, MM. Roland du Luart, Rachel Mazuir, Gérard Miquel, Georges Patient, Charles Revet, Alex Türk, Bernard Vera et Jean-Pierre Vial.

# SOMMAIRE

LES 49 PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION .....	9
AVANT-PROPOS .....	15
<b>PREMIÈRE PARTIE LES CONSÉQUENCES POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....</b>	<b>21</b>
<b>CHAPITRE I LE CADRE GÉNÉRAL DE LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....</b>	<b>21</b>
<b>I. DES OBJECTIFS AMBITIEUX .....</b>	<b>22</b>
A. UNE ADAPTATION DES MISSIONS, DE L'ORGANISATION ET DU FORMAT DE L'ETAT .....	22
1. Des missions à redéfinir dans le nouveau contexte issu de la décentralisation.....	22
a) Une réforme inaboutie .....	23
b) « Un Etat concentré sur ses priorités » .....	24
2. Une nouvelle organisation adaptée à des missions recentrées .....	26
a) Des missions recentrées, des services concentrés .....	26
b) Une régionalisation trop systématique ? .....	28
3. Une valorisation du travail et des parcours des agents .....	29
a) De la prise en compte de l'expérience professionnelle .....	30
b) ... à la professionnalisation des concours et de la formation .....	31
c) La mobilité comme facteur de diversification des carrières et outil de redéploiement des effectifs.....	31
d) Vers une plus grande simplification de l'architecture statutaire.....	33
B. LE RÉTABLISSEMENT DES COMPTES PUBLICS .....	34
1. Le contexte budgétaire et les objectifs fixés .....	35
a) La nécessité de respecter les engagements européens pris par la France et de regagner des marges de manœuvre .....	35
b) Des finances publiques confrontées par ailleurs à une sévère crise économique internationale .....	39
2. Les voies retenues pour atteindre cet objectif.....	42
a) Les réductions d'effectifs .....	42
b) Le pari de la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).....	43
c) Les mutualisations .....	44
3. Un bilan financier en demi teinte pour l'instant .....	45
a) Une économie de 7 milliards d'euros selon le Gouvernement .....	45
(1) L'effet cumulé de plusieurs mesures .....	45
(2) Les économies de personnel .....	46
(3) Les économies de fonctionnement .....	46
(4) Les économies d'intervention .....	47
b) Une évaluation défailante rendant nécessaire une démarche plus rigoureuse dans l'appréciation des gains réalisés .....	48
(1) L'urgence d'un chiffrage plus transparent .....	48
(2) Une moindre économie nette dans le cas des dépenses de personnel .....	49
(3) Les demandes de la mission restées jusque là sans véritable réponse de la part du Gouvernement .....	52

<b>II. L'ABSENCE D'UNE VÉRITABLE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	53
<b>A. UNE PROCÉDURE CENTRALISÉE</b> .....	53
1. <i>Une méthode d'inspiration centralisatrice</i> .....	54
a) Les audits de modernisations .....	54
b) Le « rapport Lambert » ou « l'arbre qui cache la forêt » .....	55
(1) Les principes fondateurs du groupe de travail .....	55
(2) Une concertation en trompe l'oeil .....	56
(3) Les suites du « rapport Lambert » .....	57
2. <i>Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) : une instance au cœur de la réforme</i> .....	58
<b>B. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES MISES DEVANT LE FAIT ACCOMPLI</b> .....	60
1. <i>Un diagnostic unanimement partagé par les élus locaux</i> .....	60
a) Une position commune à l'AMF, l'ADF et l'ARF .....	60
b) ... partagée par les associations représentant les différentes catégories de communes .....	61
2. <i>La mise en place du passeport biométrique : l'exemple d'une « vraie fausse » concertation</i> .....	63
a) Le précédent fâcheux de la mission de délivrance du passeport et de la carte nationale d'identité confiée aux communes .....	63
b) Les communes ont-elles vraiment été « volontaires » pour le passeport biométrique ? .....	64
3. <i>La gestion des effectifs de l'Education nationale en milieu rural et en zone de montagne : une « concertation oubliée »</i> .....	65
<b>CHAPITRE II DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES AUX EFFETS DE LA RÉORGANISATION DE L'ÉTAT</b> .....	67
<b>I. LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET SES IMPLICATIONS</b> .....	67
<b>A. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT AU PROFIT DE LA RÉGION</b> .....	67
1. <i>La régionalisation du cadre d'action de l'Etat territorial</i> .....	67
a) <i>La prééminence du préfet de région</i> .....	68
(1) L'avènement du préfet de région : une construction progressive .....	68
(2) <i>Le nouveau schéma préfectoral</i> .....	69
b) <i>La volonté de conforter l'unité territoriale de l'Etat</i> .....	72
(1) <i>La consolidation de l'autorité préfectorale</i> .....	72
c) <i>Le renforcement de la mutualisation interministérielle des moyens de l'Etat</i> .....	73
d) <i>Un complément indispensable du pouvoir de gestion du préfet de région</i> .....	74
2. <i>Le maintien du réseau des sous-préfectures : des adaptations nécessaires ?</i> .....	74
a) <i>Un échelon essentiel et nécessaire à conforter</i> .....	74
b) <i>Des adaptations envisageables</i> .....	75
(1) <i>Le jumelage de deux sous-préfectures</i> .....	76
(2) <i>Le maintien du poste mais un changement de titulaire : le conseiller d'administration</i> .....	76
(3) <i>La mise en place de Maisons de l'Etat</i> .....	77
c) <i>Une évolution inéluctable du réseau</i> .....	78
3. <i>Quel avenir pour les préfectures ?</i> .....	79
4. <i>Une réorganisation des services déconcentrés au bénéfice de l'échelon régional</i> .....	81
a) <i>Une organisation déconcentrée de l'Etat autour d'un nombre réduit de nouvelles directions</i> .....	82
b) <i>La spécificité de l'organisation de l'Etat Outre-mer</i> .....	89
c) <i>Un bilan en demi-teinte à nuancer</i> .....	91
(1) <i>Un sentiment d'abandon lié à un bousculement des habitudes</i> .....	91
(2) <i>Un renforcement des contrôles non lié à la RGPP</i> .....	93
(3) <i>L'identification progressive des nouveaux interlocuteurs</i> .....	94

5. Les procédures de gestion des crédits et des ressources humaines : une logique inaboutie .....	96
a) Les difficultés provenant d'une multiplicité d'interlocuteurs .....	96
b) La complexité des modes de gestion dans le domaine des ressources humaines.....	97
c) Une autonomie réduite pour les gestionnaires au niveau déconcentré .....	98
d) Une faible prise en compte de la performance dans la gestion budgétaire.....	99
e) CHORUS : un boulet au pied des gestionnaires en services déconcentrés ? .....	100
f) Les progrès accomplis dans le dialogue de gestion.....	100
<b>B. UNE FUSION DES SERVICES FINANCIERS : LA NOUVELLE DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (DGFIP).....</b>	<b>101</b>
1. <i>La recherche d'une plus grande cohérence entre les services « d'assiette » et de « recouvrement » de l'impôt local.....</i>	<i>101</i>
2. <i>Une simplification des procédures pour les usagers et les collectivités locales : le « guichet fiscal unique » .....</i>	<i>102</i>
a) Un accueil fiscal rénové pour les particuliers.....	102
b) L'objectif d'offrir un conseil de meilleure qualité aux collectivités territoriales.....	103
3. <i>Des conséquences pratiques faisant toutefois l'objet d'une appréciation assez partagée.....</i>	<i>103</i>
<b>II. LES COLLECTIVITÉS ET LA NOUVELLE APPROCHE DU CONTRÔLE DE LÉGALITÉ.....</b>	<b>105</b>
<b>A. UN CONTRÔLE DE LÉGALITÉ RECENTRÉ EN PRÉFECTURE ET PLUS SÉLECTIF .....</b>	<b>105</b>
1. <i>Une réorganisation en préfecture.....</i>	<i>106</i>
a) Un traitement centralisé, des aménagements possibles.....	106
(1) La réorganisation du contrôle en vue d'une plus grande expertise.....	106
(2) Des assouplissements locaux .....	108
b) Les moyens humains du contrôle : des effectifs en baisse dans les préfectures, une assistance mutualisée au niveau national .....	109
c) Une centralisation portée par les nouvelles technologies.....	110
d) Des ajustements à opérer .....	110
2. <i>Un contrôle plus sélectif : priorisation et déconcentration.....</i>	<i>111</i>
a) La réduction progressive du périmètre du contrôle .....	111
b) Une déconcentration stratégique .....	112
<b>B. DES COLLECTIVITÉS À LA RECHERCHE D'UNE RÉELLE SÉCURITÉ JURIDIQUE .....</b>	<b>114</b>
1. <i>Le besoin d'un environnement sécurisé .....</i>	<i>114</i>
a) Une inflation normative, un contrôle resserré .....	114
b) Un contrôle à vertu pédagogique .....	115
2. <i>L'accompagnement nécessaire de l'Etat territorial : le confortement de la mission de conseil .....</i>	<i>117</i>
<b>DEUXIÈME PARTIE LE SERVICE PUBLIC FACE À LA RÉVISION GÉNÉRALE DES POLITIQUES PUBLIQUES .....</b>	<b>119</b>
<b>CHAPITRE I DES TERRITOIRES CONFRONTÉS AU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT .....</b>	<b>119</b>
<b>I. LES NOUVELLES CARTES DES SERVICES PUBLICS : UN EFFET CUMULÉ POUR CERTAINS TERRITOIRES .....</b>	<b>119</b>
<b>A. DES RÉFORMES SOUFFRANT D'UN MANQUE DE VISION D'ENSEMBLE : LA LOGIQUE DES SILOS.....</b>	<b>119</b>
1. <i>La nouvelle carte militaire : des conséquences territoriales douloureuses.....</i>	<i>119</i>
a) Un processus de modernisation de la défense engagé dès 2008.....	119
b) Les restructurations territoriales liées à la nouvelle carte militaire .....	122
(1) Une nouvelle carte de l'attractivité des territoires.....	122
(2) La mise en place de divers outils d'accompagnement de l'État rendu nécessaire par la hauteur des enjeux socio-économiques.....	123

2. <i>Les restructurations hospitalières</i> .....	127
a) Les restructurations et les coordinations hospitalières .....	128
b) Une concertation parfois difficile avec les élus locaux .....	129
c) Des relations tendues avec les autres services déconcentrés de l'État .....	131
3. <i>La RGPP dans les services territoriaux du ministère de la justice</i> .....	133
a) La réorganisation des juridictions et ses implications locales .....	133
b) La restructuration des services déconcentrés .....	138
(1) La mutualisation des fonctions-support .....	138
(2) La réforme des services territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse .....	138
c) Les modifications affectant le parc pénitentiaire .....	139
d) La réorganisation du réseau des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse .....	140
4. <i>La sécurité des personnes à l'épreuve de la RGPP et ses prolongements locaux</i> .....	141
a) L'intégration de la Gendarmerie nationale au ministère de l'intérieur .....	142
b) La révision de la présence des forces de sécurité sur le territoire .....	143
c) La réorganisation de la lutte contre l'insécurité routière .....	143
d) La diminution des effectifs .....	144
e) Des conséquences lourdes pour les collectivités locales .....	144
<b>B. DES COLLECTIVITÉS PARTICULIÈREMENT EXPOSÉES</b> .....	146
1. <i>La RGPP, un désaménagement du territoire ?</i> .....	147
a) L'effet cumulatif des cartes .....	147
b) L'effet « dominos » des fermetures de services .....	147
c) Le renforcement impératif du rôle de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) au cœur de la RGPP .....	148
2. <i>Une prise en compte insuffisante des différences territoriales</i> .....	149
a) La reconnaissance unanime de la nécessité de raisonner en fonction des spécificités de chaque territoire .....	149
b) Les zones rurales et les zones urbaines requièrent une approche différenciée .....	149
c) Pour les petites collectivités : un sentiment d'abandon de la part de l'Etat .....	150
d) Le cas des communes de montagne .....	152
3. <i>Des territoires parfois durement impactés</i> .....	153
a) Une petite ville à la peine : l'exemple de Joigny (Yonne) .....	153
b) Des chefs-lieux parfois en souffrance : l'exemple de Digne-les-Bains (Alpes-de-Haute-Provence) .....	155
<b>II. L'INGÉNIERIE TERRITORIALE : LES COLLECTIVITÉS EN PREMIÈRE LIGNE</b> .....	156
<b>A. LE RETRAIT PROGRESSIF DE L'ÉTAT DE L'INGENIERIE PUBLIQUE : UN PROCESSUS ANCIEN CONFIRMÉ PAR LA RGPP</b> .....	156
1. <i>Une ingénierie publique ancienne, favorable aux petites collectivités territoriales</i> .....	157
2. <i>Une réduction des prestations d'ingénierie publique inspirée du droit communautaire de la concurrence</i> .....	157
a) L'influence européenne du droit de la concurrence .....	158
b) L'évolution du droit national de la concurrence .....	158
(1) Les critiques de la Cour des Comptes .....	158
(2) L'évolution de la jurisprudence du Conseil d'État .....	159
(3) La loi MURCEF .....	159
3. <i>Les nouveaux contours de l'ingénierie publique avec l'application de la RGPP</i> .....	161
a) Un recentrage des missions d'ingénierie publique .....	161
(1) Un rôle d'expertise .....	161
(2) Le redéploiement de l'ingénierie publique .....	164
Un processus de redéploiement de l'ingénierie publique, en trois phases, a été engagé : .....	164
(3) Le maintien de l'ATESAT .....	165

4. Les conséquences de la RGPP.....	166
a) Un risque de remise en cause des missions de service public par manque de personnels.....	166
b) Un manque de prévisibilité et de visibilité pour les collectivités territoriales.....	166
<b>B. QUELLES ALTERNATIVES POUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN MATIÈRE D'INGÉNIERIE PUBLIQUE ? .....</b>	<b>167</b>
1. <i>L'ingénierie publique : symbole de la responsabilisation ou de l'infantilisation des collectivités vis-à-vis de l'État ? .....</i>	<i>167</i>
2. <i>Les nouveaux outils d'ingénierie publique des collectivités territoriales.....</i>	<i>168</i>
a) Une offre privée onéreuse et parfois inexistante .....	168
b) Le département : échelon pertinent d'une nouvelle ingénierie publique ? .....	169
c) L'intercommunalité comme nouvel acteur territorial de l'ingénierie.....	171
d) L'ouverture du réseau scientifique et technique de l'État aux collectivités territoriales : l'exemple de l'IDDRIM .....	173
e) Le cas particulier de l'ingénierie Outre-mer.....	175
<b>CHAPITRE II LE RECOURS ACCRU AUX NTIC DANS LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS : QUEL IMPACT POUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET LES USAGERS ? .....</b>	<b>176</b>
<b>I. DE NOUVELLES PROCÉDURES : À LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ .....</b>	<b>176</b>
<b>A. DES MESURES DE SIMPLIFICATION NOMBREUSES .....</b>	<b>176</b>
1. <i>Un recours croissant aux procédures dématérialisées en faveur des collectivités territoriales .....</i>	<i>176</i>
a) Un programme de simplification des démarches effectuées par ou auprès des collectivités territoriales .....	176
b) Le développement de l'application ACTES .....	178
2. <i>La recherche de mesures de simplification à destination des usagers .....</i>	<i>180</i>
a) La simplification des démarches administratives pour les usagers .....	180
b) <b>A la recherche d'un interlocuteur unique .....</b>	<b>182</b>
(1) La création du site « <i>mon.service-public.fr</i> » : la recherche de la cohérence entre les différentes démarches administratives .....	182
(2) Le guichet unique de l'emploi : la mise en place de Pôle Emploi.....	182
3. <i>Les contraintes liées au recours aux nouvelles technologies de l'information .....</i>	<i>185</i>
a) <b>Des gains difficiles à apprécier .....</b>	<b>185</b>
b) Le coût de la dématérialisation pour les collectivités territoriales.....	185
c) Le risque d'une administration « déshumanisée » .....	187
(1) Les conséquences de la réduction des effectifs .....	187
(2) Le risque de déshumanisation lié à l'utilisation des NTIC .....	189
(3) Le nécessaire accompagnement des usagers des services publics : le développement encadré de la polyvalence .....	189
<b>B. DES TITRES D'IDENTITÉ SÉCURISÉS .....</b>	<b>190</b>
1. <i>Une profonde modernisation au service d'une sécurité renforcée et d'une plus grande simplicité pour l'utilisateur .....</i>	<i>190</i>
a) La lutte contre la falsification et la contrefaçon .....	191
b) L'objectif recherché d'une lutte encore plus efficace contre la fraude .....	192
c) Le bénéfice induit en matière de simplification administrative .....	193
d) La perspective de l'émergence de nouveaux e-services .....	194
(1) La télétransmission des données d'état civil.....	194
(2) L'ouverture de nouveaux horizons en matière de services sur Internet.....	195
2. <i>Un processus de changement qui ne va pas sans heurts .....</i>	<i>195</i>
a) La difficile entrée en application du passeport biométrique .....	195
(1) Une nouvelle répartition des tâches entre les préfetures et les mairies.....	195

(2) Une phase de lancement caractérisée par une dégradation des délais de délivrance du <i>passport</i> .....	198
(3) Une conséquence inverse à l'objectif recherché : l'allongement du temps passé sur <i>chaque dossier</i> .....	198
b) Le chemin chaotique du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV).....	199
(1) L'objectif de simplification des démarches de l'usager et des professionnels .....	199
(2) Le nouveau circuit de délivrance du certificat d'immatriculation .....	200
(3) Le flux de demandeurs en préfecture est loin d'avoir disparu .....	201
(4) La détérioration du délai de traitement d'un dossier d'immatriculation au guichet de la <i>préfecture, lors de la phase de lancement du SIV</i> .....	203
(5) Vers un service d'immatriculation à plusieurs vitesses ?.....	203
<b>II. DES QUESTIONS EN SUSPENS</b> .....	<b>204</b>
A. DES COLLECTIVITÉS CONFRONTÉES AU DOUBLE DÉFI DES COMPÉTENCES ET DES CHARGES NON COMPENSÉES.....	204
1. <i>Des transferts de charges contraints mais non compensés</i> .....	205
2. <i>Le financement de la nouvelle ingénierie publique</i> .....	206
a) La fin de l'ingénierie publique : un « transfert rampant » ?.....	206
b) Quel financement pour cette nouvelle ingénierie ? .....	207
3. <i>Le recalibrage nécessaire de l'indemnisation des communes participant à la     délivrance des titres sécurisés</i> .....	208
a) Les limites de l'indemnisation actuelle des communes accueillant les stations d'enregistrement pour le <i>passport biométrique</i> .....	209
(1) Un enjeu concernant 2.091 communes .....	209
(2) Le dispositif prévu par la loi de finances pour 2009 .....	209
b) L'indispensable révision du mode de calcul de la dotation aux communes .....	210
(1) Une indemnisation qui reste actuellement partielle .....	210
(2) Une mission d'audit dont les conclusions ont été rendues en 2010.....	211
(3) Vers une meilleure prise en compte des spécificités des communes ? .....	213
c) L'opportunité offerte par la perspective de la nouvelle carte nationale d'identité <i>électronique</i> .....	213
(1) Le prolongement « naturel » du <i>passport biométrique</i> .....	213
(2) Une remise à plat souhaitable de l'indemnisation des communes.....	214
B. DES USAGERS FACE À DES SERVICES PLUS CONCENTRÉS SUR LE TERRITOIRE .....	215
1. <i>La nécessaire prise en compte des spécificités territoriales</i> .....	215
a) Une gestion différenciée des implantations de <b>services publics</b> .....	215
b) De la délocalisation des agents à la délocalisation des tâches .....	217
2. <i>La mutualisation des services publics</i> .....	217
3. <i>La problématique de la couverture de l'ensemble du territoire en très haut débit et en     téléphonie mobile</i> .....	221
a) La conduite d'une stratégie nationale volontariste dans le très haut débit .....	221
b) Une couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile 2G.....	222
<b>CONCLUSION</b> .....	223
<b>EXAMEN DU RAPPORT DE LA MISSION</b> .....	227
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE COMMUNISTE RÉPUBLICAIN, CITOYEN ET DES SÉNATEURS DU PARTI DE GAUCHE</b> .....	237
<b>CONTRIBUTION DU GROUPE SOCIALISTE</b> .....	241
<b>ANNEXE - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION</b> .....	249

# LES 49 PROPOSITIONS DE LA MISSION COMMUNE D'INFORMATION

## Partie 1

### Chapitre 1 Le cadre général de la RGPP

#### Proposition n° 1

Etablir dans la suite de la RGPP une définition claire des missions de l'Etat, veiller à l'adéquation des moyens à ces missions et régler, le cas échéant, les doublons et compétences partagées.

#### Proposition n° 2

Permettre dans certaines régions déterminées par leurs spécificités géographiques (superficie, relief, nombre des départements la composant) un assouplissement de l'organigramme des services déconcentrés pour mieux assurer la proximité des services de l'Etat.

#### Proposition n° 3

Favoriser l'accomplissement d'une mobilité pour les fonctionnaires d'Etat, territoriaux et hospitaliers relevant des corps et cadres d'emplois de catégorie A sur un poste d'une autre fonction publique que sa fonction publique d'origine.

#### Propositions n° 4 et 5

- Recenser les opérations de mutualisation et chiffrer leurs résultats dans les rapports d'étape du CMPP.
- Faire apparaître clairement ces résultats dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale.

#### Propositions n° 6 et 7

- Compléter les rapports d'étape du CMPP par un chiffrage précis des résultats budgétaires obtenus pour chaque mesure prise. Une annexe à ces rapports pourra utilement faciliter le calcul du montant total en présentant un tableau consolidé des économies réalisées dans le cadre de la RGPP.
- Faire apparaître également clairement ces résultats dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances initiale.

#### Proposition n° 8

Mettre en place une véritable concertation avec les collectivités territoriales, tant au niveau national que local, pour les développements à venir de la RGPP et de la RéATE.

#### Proposition n° 9

Associer plus étroitement les élus locaux aux travaux du CMPP, à travers la Conférence nationale des exécutifs.

### **Proposition n° 10**

Réaffirmer les principes de la charte sur l'organisation de l'offre des services publics et au public en milieu rural pour promouvoir une véritable concertation sur la gestion des effectifs de l'Education nationale dans les territoires à faible densité démographique.

## **Chapitre 2**

### **Des collectivités confrontées aux effets de la réorganisation de l'Etat**

### **Proposition n° 11**

Affirmer le rôle du sous-préfet comme représentant interministériel, interlocuteur de proximité, conseil en ingénierie des collectivités territoriales et coordinateur dans l'arrondissement des unités territoriales des services déconcentrés de l'Etat.

### **Proposition n° 12**

Evaluer le réseau des 240 sous-préfectures au regard des spécificités des territoires et du niveau de présence de l'Etat requis localement.

### **Proposition n° 13**

Etablir l'état des effectifs, dans chaque préfecture, catégorie par catégorie, ainsi que la liste des missions qui leur sont confiées.

### **Proposition n° 14**

Fusionner les unités territoriales avec leurs directions régionales dans les départements chefs-lieux de région.

### **Proposition n° 15**

Accompagner l'autonomie accrue des DOM par un renforcement des fonctions d'expertise et de contrôle de l'administration déconcentrée.

### **Proposition n° 16**

Mettre en place une véritable formation des agents de l'administration de l'État, avant leur affectation dans les DOM, sur les spécificités juridiques et opérationnelles de ces territoires.

### **Proposition n° 17**

Renforcer l'échelon départemental des DREAL en élargissant les missions des unités territoriales à l'ensemble des missions de ces dernières, et laisser au niveau régional les fonctions-support.

### **Proposition n° 18**

Affirmer, conformément aux dispositions réglementaires en vigueur, l'autorité hiérarchique du préfet de région sur les DREAL.

### **Proposition n° 19**

Donner plus de marges de manœuvre aux préfets de région dans le domaine de la gestion des ressources humaines à travers un statut unifié d'agents d'administration territoriale.

**Proposition n° 20**

Mettre fin au « fléchage » des crédits qui interdit l'optimisation des moyens budgétaires au niveau régional.

**Proposition n° 21**

Créer un programme budgétaire territorial, décliné en un BOP par région, afin de rendre plus effective la gestion interministérielle des crédits au niveau déconcentré.

**Proposition n° 22**

Mieux intégrer les résultats collectifs découlant de la RGPP en matière d'amélioration de la performance dans le système d'évaluation et de rémunération des agents.

**Proposition n° 23**

Conforter le rôle du comité de l'administration régionale (CAR) en tant qu'instance d'animation au cœur du processus de prise de décision au niveau déconcentré.

**Proposition n° 24**

Préserver la capacité d'accompagnement des collectivités territoriales par les services déconcentrés de la DGFIP en maintenant suffisamment d'agents de cadre A en poste.

**Proposition n° 25**

Créer une nouvelle fonctionnalité de l'application ACTES pour préciser dans l'accusé de réception de la transmission de l'acte, le délai de retour de la préfecture.

**Proposition n° 26**

Réaffirmer la mission de conseil aux collectivités territoriales des sous-préfets et leur permettre de mobiliser un effectif qualifié nécessaire à l'accomplissement de cette mission.

**Proposition n° 27**

Généraliser les bonnes pratiques permettant un dialogue effectif entre les élus locaux et les ARS, notamment par la mise en place de commissions départementales.

**Proposition n° 28**

Évaluer dans les prochains mois les outils mis en place par les ARS pour gérer une crise sanitaire d'urgence.

**Proposition n° 29**

Préciser les missions des préfets de département et des ARS en matière de gestion de crise sanitaire d'urgence.

**Proposition n° 30**

Renforcer la capacité d'initiative des délégations départementales des ARS afin de les conforter dans leur rôle d'interlocuteur de proximité en matière de sécurité sanitaire et de santé.

## **Partie 2**

### **Chapitre 1**

#### **Des territoires confrontés au désengagement de l'Etat**

##### **Proposition n° 31**

Promouvoir une gestion différenciée adaptée à la diversité des situations dans les territoires pour la réorganisation des services publics et pour l'application de la règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite.

##### **Proposition n° 32**

Renforcer le rôle de coordination de la Datar en l'associant aux travaux du CMPP, afin de garantir une meilleure prise en compte de l'impact de la RGPP sur les territoires.

##### **Proposition n° 33**

Etablir une Charte fixant un niveau de service public minimal sur les territoires.

##### **Proposition n° 34**

Présenter aux élus locaux les plans de redéploiement des capacités d'ingénierie publique afin de les informer des nouvelles modalités d'intervention de l'Etat dans ce domaine.

##### **Proposition n° 35**

Encourager, dans le respect du principe constitutionnel de non-tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, les initiatives départementales et intercommunales en matière d'ingénierie publique, afin :

- d'apporter la sécurité juridique nécessaire aux initiatives départementales visant à créer des dispositifs d'ingénierie publique ;
- d'élargir le soutien des départements, sur le fondement des dispositions de l'article L. 3232-1-1 du CGCT, à d'autres compétences communales telles que la gestion des déchets ou la mise en accessibilité des bâtiments municipaux ;
- de permettre aux conseils généraux qui le souhaiteraient de prendre en charge, de façon expérimentale, l'ATESAT, selon des conditions définies par une convention avec l'Etat ;
- de promouvoir la prise en charge de l'ingénierie territoriale au niveau intercommunal ;
- d'encourager le regroupement en inter-intercommunalités, réseau d'ingénierie publique locale, leur permettant de mutualiser leurs moyens humains et financiers et de partager leurs bonnes pratiques ;
- d'assouplir les seuils d'éligibilité de l'ATESAT pour les établissements publics de coopération intercommunale.

##### **Proposition n° 36**

Approfondir l'association des collectivités territoriales au réseau scientifique et technique de l'Etat, en élargissant les premières démarches centrées sur les compétences routières aux autres compétences des collectivités.

### **Proposition n° 37**

Mettre en place une stratégie de communication afin de favoriser la mobilité des ingénieurs de l'État vers la fonction publique territoriale.

## **Chapitre 2 Le recours accru aux NTIC**

### **Propositions n° 38 et 39**

- Créer, à l'initiative de l'Etat, des groupements de commande pour la fourniture aux collectivités territoriales des équipements nécessaires au raccordement à l'application ACTES.

- Prévoir l'organisation par l'Etat en préfecture des formations correspondantes.

### **Proposition n° 40**

Réaliser une étude d'impact évaluant l'ensemble des coûts et des avantages du recours à la dématérialisation dans les administrations publiques.

### **Proposition n° 41**

Développer, au bénéfice des secrétaires de mairie, des modules de formation aux outils informatiques de partage d'informations avec les administrations d'État.

### **Proposition n° 42**

Accompagner la polyvalence des agents par des formations, notamment en matière d'accueil, de conseil et d'orientation des usagers afin de ne pas réduire la polyvalence à une simple fonction de guichet.

### **Proposition n° 43**

Mettre l'objectif de simplification administrative au cœur de la politique de développement des titres sécurisés.

### **Proposition n° 44**

Financer le transfert de l'ATESAT aux départements assurant cette compétence à titre expérimental et prévoir une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les EPCI prenant en charge l'ingénierie territoriale de leurs communes membres.

### **Proposition n° 45**

Mieux tenir compte des spécificités des communes dans le calcul de la dotation relative à l'enregistrement des demandes et à la remise des titres sécurisés.

### **Proposition n° 46**

Mettre à profit le passage à la carte nationale d'identité électronique pour revoir l'indemnisation des communes délivrant les nouveaux titres sécurisés.

### **Proposition n° 47**

Favoriser le télétravail afin de prévenir les effets des réorganisations sur les personnels et sur les économies locales dans les territoires à faible densité de population.

**Proposition n° 48**

Encourager la conclusion de conventions entre diverses administrations publiques (services de l'État, sécurité sociale, opérateurs de l'État, collectivités territoriales) qui partagent des locaux communs (maisons territoriales des départements ou maisons des services publics), avec des clauses précisant les conditions de participation financière de ces services à la gestion des lieux.

**Proposition n° 49**

Mener à bien une stratégie volontariste dans le domaine du très haut débit et de la téléphonie mobile afin de permettre à l'ensemble du territoire et de la population de bénéficier des atouts du très haut débit et de la 2 G.

## CONCLUSION

Au terme de ses travaux, votre mission commune d'information veut d'abord souligner que cette réforme essentielle pour l'efficacité de l'action publique doit désormais être poursuivie dans la concertation. Elle ne pourra réussir que si l'ensemble des agents de l'Etat se sentent pleinement impliqués dans un mouvement qui les concerne très directement. Ses effets concrets pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, que le présent rapport a mis en évidence, démontrent que les élus locaux doivent être étroitement associés à sa conception et à sa mise en œuvre.

\*

Les collectivités territoriales sont confrontées directement aux conséquences de la RGPP. Elles doivent d'abord faire face à la réorganisation administrative de l'Etat. Un curieux paradoxe veut que, s'inspirant des conclusions du rapport Balladur, la RGPP privilégie l'échelon régional au moment même où le législateur a plutôt cherché à conforter les compétences départementales. Le rôle conféré au préfet de région peut être un instrument de cohérence pour la mise en œuvre des politiques de l'Etat. Mais il ne doit pas mettre en cause la place du préfet de département comme acteur de terrain des politiques publiques et, par sa proximité, interlocuteur naturel des collectivités territoriales. En outre, l'inadéquation des procédures de gestion des crédits et des ressources humaines, encore très verticales et centralisées, fait que cette logique est largement inaboutie.

Par ailleurs, la réorganisation des services déconcentrés au bénéfice de l'échelon régional aboutit à des résultats contrastés. C'est pourquoi votre mission a formulé des propositions pour répondre au besoin de proximité clairement ressenti par les collectivités territoriales.

L'avenir des sous-préfectures constitue un autre enjeu important. On peut concevoir que la sous-préfecture en tant que telle n'ait plus vocation à assurer des prestations matérielles à la faveur de mutualisations ou de dématérialisations d'actes et documents. Pour autant, les collectivités territoriales et les acteurs socio-économiques doivent pouvoir s'appuyer sur un interlocuteur unique qui porte la parole et la position de l'Etat, à charge pour le sous-préfet de mobiliser les ressources de l'Etat dans ses différentes composantes en lien avec le préfet.

La centralisation du contrôle de légalité en préfecture peut répondre à un souci de rationalisation et de renforcement des compétences. Ce qui peut aussi justifier un contrôle plus sélectif et centré sur les actes les plus sensibles. Mais votre mission d'information tient à souligner le besoin de sécurité juridique des collectivités territoriales. Cela doit conduire à rejeter les

contrôles inutilement tâillons. Mais cela implique aussi qu'il soit répondu, pour les plus petites d'entre elles, au besoin de conseil et d'accompagnement des communes. Cette fonction essentielle des services de l'État doit être réaffirmée.

Les travaux de votre mission d'information mettent par ailleurs en évidence que les territoires peuvent être profondément affectés par la réorganisation des services publics induite par la RGPP. Ils sont directement confrontés au retrait ou à la réorganisation de l'État. De toute évidence, les différentes cartes ont été conçues et mises en œuvre sans considération de l'aménagement du territoire. Surtout, ces réformes ont souffert de l'absence d'une vision d'ensemble et ont obéi à une logique « en silos ». Certains territoires ont dû subir les conséquences de plusieurs réformes successives qui, prises individuellement, répondent à une logique compréhensible mais qui, additionnées, se révèlent dramatiques. On ne peut admettre que ces différentes cartes ne fassent pas l'objet d'une coordination. En outre, les compensations doivent être effectives et inscrites dans la durée. Il y a là une exigence que votre mission entend affirmer avec force.

L'ingénierie territoriale a occupé une bonne partie des travaux de la mission. Les communes doivent faire face au retrait de l'État qui est la conséquence à la fois de la décentralisation et de la mise en œuvre des règles de concurrence. Par ailleurs, il n'est pas incongru de penser que, dans une République décentralisée, l'ingénierie publique soit assurée par ceux et celles qui ont la compétence dans les domaines considérés. Pour autant, l'offre privée n'est pas toujours au rendez-vous ou adaptée et, en tout état de cause, elle a un coût. Face à cette situation, les collectivités territoriales font preuve d'ingéniosité dans la recherche d'alternatives, que ce soit par la voie de l'intercommunalité ou du soutien départemental, ce dernier pouvant poser la question de la libre administration des communes, surtout lorsqu'il y a des financements à la clé. Cela pose aussi la question de la transmission des savoir-faire acquis par les services de l'État. Mais, en toute hypothèse, le désengagement de l'État constitue un transfert « rampant » pour les collectivités territoriales. Elles devraient donc bénéficier elles aussi d'un « retour » sur les économies réalisées par l'État.

\*

Au-delà, votre mission a été appelée à examiner l'impact du nouveau mode de fonctionnement des services publics sur les collectivités territoriales et les usagers. On doit approuver, dans son principe, le recours aux NTIC ou à des procédures nouvelles, telles que la télédéclaration. La dématérialisation peut être, à terme, source d'efficacité et de simplification pour les usagers. Mais le processus de changement ne va pas sans heurt. En outre, avec ces procédures, les communes subissent des charges nouvelles. C'est vrai dans les échanges dématérialisés qu'elles ont avec l'État. C'est vrai aussi des missions qui leur sont confiées dans la délivrance des titres. Or, la compensation de ces charges est insuffisante. Elle doit être effectivement assurée.

Pour les usagers, existe un risque réel d'un service public qui ne répondrait plus au besoin de proximité. Une administration dématérialisée peut aussi être une administration « déshumanisée ». Comme l'a rappelé au cours de son audition M. Jean-Paul Delevoye, ancien Médiateur de la République, Président du Conseil économique, social et environnemental, la machine ne remplace pas un contact individualisé. Enfin, si l'on veut miser sur les NTIC pour moderniser les procédures, encore faut-il que l'ensemble du territoire soit réellement couvert par le haut débit. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Cette couverture doit être effective.

\*

Chacun peut apprécier diversement l'opportunité ou la nécessité, au regard de nos finances publiques, de limiter la dépense publique notamment avec la règle du « un sur deux » qui touche fortement les services déconcentrés de l'Etat. Pour autant, sans nier que des gains de productivité étaient et demeurent peut-être possibles, la diminution du nombre d'agents ne peut pas ne pas avoir, dès à présent et demain, d'impact sur le niveau et la quantité des services. A la question *« pensez-vous que le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite va pouvoir se perpétuer sans altérer la qualité du service ? »*, la réponse des responsables d'administration auditionnés a été bien souvent *« jusqu'à maintenant, nous avons su faire face en prenant des mesures de rationalisation qui étaient nécessaires et en faisant porter la diminution des effectifs sur les fonctions de soutien. Mais il semble bien que la poursuite des restrictions de postes nous conduise à affecter les services opérationnels »*.

Votre mission appelle donc à une redéfinition des missions de l'Etat en région et en département, afin de faire ressortir ce que les collectivités territoriales sont en droit d'attendre de lui et les missions qu'il n'entend plus assurer. Cet effort de clarification conditionne les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales mais plus encore, comme le soulignait Jean-Paul Delevoye lors de son audition : *« quand la qualité du service public se dégrade, c'est la confiance dans le monde politique qui est touchée, ainsi que l'image des élus locaux. La même critique peut être formulée pour les collectivités territoriales qui ne doivent pas tomber dans un centralisme administratif qui leur nuirait. »* La mission appelle aussi à une appréciation des effectifs qui tienne mieux compte des réalités des territoires et des priorités. La question de l'éducation nationale et des services de sécurité est au cœur des interrogations des élus.

D'une façon générale et, dans ce domaine, la responsabilité est partagée, il y a un certain paradoxe à multiplier les textes générateurs de procédures, elles-mêmes consommatrices de temps et, dans le même instant, vouloir limiter les effectifs. La maîtrise des emplois passe aussi par une plus grande sobriété législative et réglementaire.

\*

Voici l'ensemble des constats qui se dégagent des travaux de la mission commune d'information. Celle-ci a souhaité établir un rapport qui soit équilibré et constructif. Il est sans doute, à ce stade, difficile de faire le tri entre ce qui relève d'erreurs manifestes de conception, de difficultés liées à la mise en place de toute réforme, et des conséquences de la diminution des effectifs tant et si bien que les effets négatifs de la RGPP ressortent de façon plus manifeste que ses effets positifs. Toutefois, les propositions que formule votre mission commune d'information doivent permettre de corriger les effets indésirables de la réforme.

Le Sénat, représentant constitutionnel des collectivités territoriales, sera très vigilant sur les conditions dans lesquelles cette réforme sera poursuivie, afin qu'il soit répondu au besoin de proximité, que les collectivités territoriales ne subissent pas des transferts de charge non compensés et que les exigences de l'aménagement du territoire soient pleinement intégrées.



# SOMMAIRE

## Éditorial

### 1) Synthèse

#### Note de synthèse

- La RGPP repose sur trois engagements : l'amélioration de la qualité des services publics, la réduction des dépenses publiques et la modernisation de la Fonction publique.
- Des résultats significatifs ont été obtenus.

Les nouvelles mesures décidées par le CMPP

### 2) Les chantiers transversaux

#### **La qualité de service**

- Simplifier la vie des usagers de l'administration
- La seconde édition du baromètre de la qualité des services publics

#### **La rationalisation des dépenses**

- Améliorer l'efficacité des fonctions support
- Étendre les règles de bonne gestion aux opérateurs de l'État
- Renforcer la place de l'évaluation en matière de grands investissements publics

#### **Un État moderne et innovant**

- Dynamiser la gestion des ressources humaines



### 3) La RGPP dans les ministères

Services du Premier ministre

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Ministère de la Défense et des anciens Combattants

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement

Ministère de la Justice et des Libertés

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé

Ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative

Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire

Ministère de la Culture et de la Communication

Ministère de la Solidarité et de la Cohésion sociale

Ministère de la Ville

Ministère des Sports

Réforme de l'administration territoriale de l'État



## Note de synthèse

### Rapport de François Baroin, ministre du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, porte-parole du Gouvernement

#### Introduction

Dix ans après l'adoption de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la révision générale des politiques publiques (RGPP) est parvenue à mettre au cœur de la réforme administrative **la notion de performance** : performance pour un **meilleur service** aux usagers, performance pour **dépenser moins et mieux**, performance pour **améliorer les conditions de travail des agents**.

Dès lors, en prenant cette initiative dès 2007, le Président de la République a créé une dynamique de transformation de l'administration **sans précédent**, impliquant une **mobilisation de tous les agents publics**, à tous les niveaux.

**Cette évolution est d'ailleurs naturelle** car elle est intrinsèque aux valeurs du service public, inscrite dans le préambule du statut général des fonctionnaires de 1946 : efficacité, adaptabilité, exemplarité. Et cette démarche participe à la réduction des déficits publics qui passe entre autres par l'application de normes transversales comme le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, le respect d'une évolution du budget limité à « Zéro valeur », la baisse de 10% des dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Trois ans après son lancement, la RGPP affiche des **résultats tangibles**.

#### 1) Rappel du contexte et des principes fondateurs de la RGPP

##### a. Le contexte : trois constats fondateurs pour la RGPP

- **L'intervention de l'État était devenue multiple et parfois peu lisible.** Il convenait donc d'engager une réflexion sur les priorités de l'État et sur la pertinence de certaines de ses missions.
- **L'organisation de l'État s'était progressivement complexifiée** pour les usagers, contraints de s'adresser à différentes administrations pour trouver une réponse à une même demande et pour les fonctionnaires eux-mêmes.
- **La taille des effectifs de l'État s'était considérablement accrue depuis 30 ans** avec le recrutement de plus de 300 000 personnes, en dépit des transferts de compétences de plus en plus importants vers les collectivités territoriales et les opérateurs de l'État.

##### b. Les principes d'action faisant de la RGPP un processus inédit et efficace

- **La RGPP est une démarche globale** : d'une part, toutes les structures de l'État sont concernées ; d'autre part, la démarche concerne tout à la fois les missions, l'organisation et les processus existants.
- **La RGPP bénéficie d'une volonté politique jamais démentie, s'appuyant sur une gouvernance placée au plus haut niveau de l'État** : elle est pilotée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) présidé par le Président de la République et fait l'objet d'un suivi régulier par le comité de suivi coprésidé par le secrétaire général de la présidence de la République et par le directeur de cabinet du Premier ministre. Cinq CMPP se



sont tenus respectivement le 12 décembre 2007, le 4 avril 2008, le 11 juin 2008, le 30 juin 2010 et le 9 mars 2011 pour décider environ 400 mesures.

- **La RGPP repose sur une analyse approfondie et détaillée** des spécificités de chaque ministère. Le principe de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, par exemple, se décline de manière différente en fonction des secteurs.
- **La RGPP fait l'objet d'un suivi transparent et rigoureux qui s'assure que la mise en œuvre des mesures est au rendez-vous**: l'état d'avancement de chaque mesure est évalué sur la base d'objectifs et d'indicateurs précis. Chaque rapport d'étape, présenté en Conseil des ministres, assure ainsi la transparence des résultats de la RGPP, **avec un système simple de feux tricolores**.
- **La RGPP est une démarche partenariale**: de nombreuses mesures proviennent des ministères avant d'être expertisées par des équipes d'audit.

## 2) L'état d'avancement de la RGPP

### La RGPP s'appuie sur un suivi rigoureux pour garantir les résultats des réformes engagées

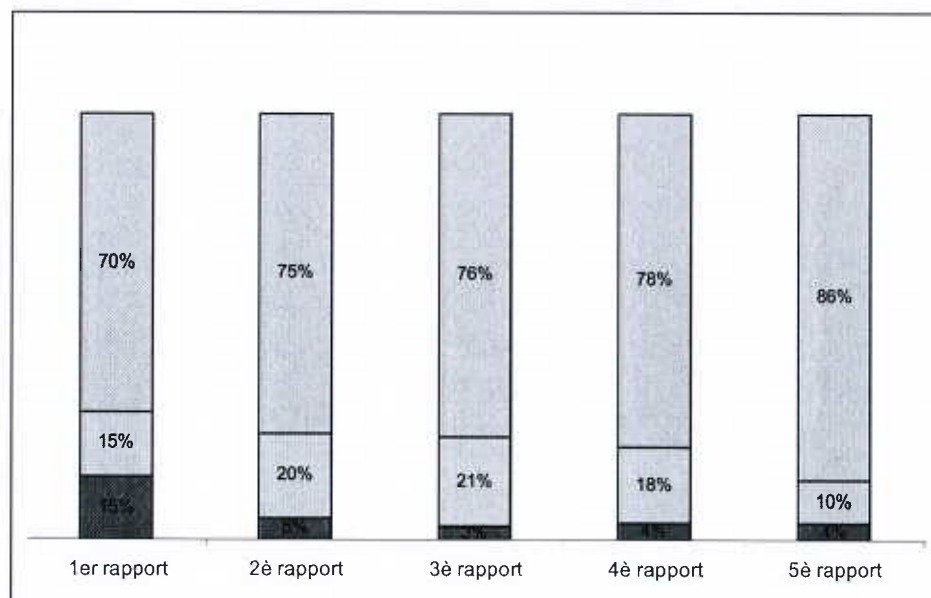
Elle se fonde sur un tableau de bord et un système de feux tricolores :

- un **feu vert** : la réforme progresse au rythme prévu ;
- un **feu orange** : la réforme satisfait la plupart des exigences mais nécessite des actions correctrices;
- un **feu rouge** : la réforme connaît un retard important et doit faire l'objet d'actions correctrices à mettre en œuvre rapidement.

La couleur du feu est fonction d'une étude de l'avancement des réformes selon des critères précis comme la structuration du projet, le respect du calendrier ou l'atteinte des résultats attendus. Les critères d'évaluation sont plus exigeants à chaque nouveau rapport.

En **mars 2011**, **86%** des mesures avancent conformément aux objectifs initiaux et bénéficient d'un feu vert, **10%** ont nécessité une décision correctrice et se sont vu attribuer un feu orange et **4%** accusent des retards importants et sont actuellement rouge.

### Évolution des feux tricolores entre les rapports d'étape



Note de synthèse



Les réformes décidées au cours des vagues successives de la RGPP ont permis d'accompagner la réalisation des trajectoires budgétaires prévues par les deux budgets triennaux, **2009-2011** et **2011-2013**, en fournissant des pistes d'économies structurelles. Ce sont ainsi **10 milliards d'euros** de gains qui sont programmées par le budget **2011-2013**, dont **3 milliards d'euros pour la masse salariale**, **2 milliards d'euros sur les dépenses de fonctionnement** et environ **5 milliards d'euros sur les dépenses d'intervention**.

La Loi de Finances pour **2011** intègre près de **5 milliards d'euros d'économies** qui, ajoutées à celles permises par la RGPP en 2009 et 2010 portent la contribution à plus de **7 milliards d'euros sur la période 2009-2011, en ligne avec les objectifs initiaux**.

En matière d'effectifs, la RGPP poursuit comme prévu l'application de la **règle du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite**. Cette règle a permis de dégager des économies sur les dépenses de masse salariale, puisqu'il est prévu de ne pas remplacer près de 100 000 postes entre 2009 et 2011, soit une **économie de 2,7 milliards d'euros**. En 2012, le nombre de fonctionnaires de l'Etat devrait revenir à son niveau des années 1990, soit **150 000 de moins sur la durée du quinquennat (2007-2012)**, ce qui équivaut à une réduction de **7%** de la fonction publique de l'État.

**3) La RGPP repose sur trois engagements : l'amélioration de la qualité des services publics, la réduction des dépenses publiques et la modernisation de la fonction publique. Des résultats significatifs ont été obtenus :**

**Premier engagement : améliorer la qualité des services rendus aux usagers**

Il s'agit d'une part de **simplifier** : création de **guichets uniques** physiques et à distance (axe n°1), simplification des **démarches administratives** (axe n°2) jugées prioritaires par les Français.

Il s'agit d'autre part de **rendre compte** : publication d'un **baromètre** de la qualité des services publics (axe n°3), évaluant la qualité de l'**accueil** du public (axe n°4), les **délais de traitement** des principales demandes des usagers (axe n°5) et la gestion de leurs **réclamations** (axe n°6).

**Axe n°1 : Créer des guichets uniques physiques et à distance**

Pour les deux principales démarches des Français, des guichets uniques physiques ont été créés pour les **particuliers** :

- **Les contribuables**, avec la mise en place de guichets fiscaux uniques : 700 services des impôts des particuliers seront opérationnels d'ici juin 2011 ;
- **Les demandeurs d'emploi**, avec la création de Pôle emploi, issu de la fusion de l'ANPE et des Assedic : 910 agences de proximité ont été créées sur l'ensemble du territoire.

De la même manière, pour les **entreprises** :

- Les DIECCTE (en outre-mer) et les DIRECCTE (en métropole) constituent les **interlocuteurs régionaux uniques des entreprises en matière économique, de concurrence, de consommation, d'emploi et de travail** ;



- Par ailleurs, **les opérations de dédouanement ont été drastiquement simplifiées pour les entreprises à l'import et à l'export grâce à la dématérialisation quasi-totale des déclarations en douane et à la mise en œuvre du guichet unique national pour les formalités du commerce extérieur** : 75% des documents d'accompagnement en 2010 ont été transmis par voie électronique grâce, notamment, à la dématérialisation du justificatif fiscal à l'exportation (4 200 000 justificatifs électroniques en 2010) et des documents vétérinaires. En 2011, les certificats nécessaires au transit d'espèces protégées (CITES) et les certificats d'exportation de produits agricoles ne seront plus à produire au format papier par les entreprises. D'ici 2012, ce sont ainsi près de 80% des documents accompagnant la déclaration en douane qui seront totalement dématérialisés.
- Les créateurs d'entreprises disposent également d'un guichet unique pour leurs démarches administratives** : ce guichet unique (physique et dématérialisé) est accessible depuis le 1er Janvier 2010 pour toutes les entreprises non soumises à réglementation, soit près de 230 000 entreprises (soit 40% des entreprises de service). En outre, près de 150 000 entreprises de service soumises à réglementation disposent d'ores et déjà d'un guichet unique physique, parmi les secteurs suivants : artisan du bâtiment, commerçants ambulant, agents immobiliers, coiffeurs....

A côté des guichets uniques physiques, le dispositif de **traitement des demandes à distance des usagers par téléphone ou par Internet** a été renforcé :

- Un guichet unique téléphonique, le « 39-39 », plate-forme de renseignements téléphoniques généralistes concernant l'administration**, a fait l'objet d'une restructuration importante : fusion de 9 centres d'appels, élargissement des horaires d'ouverture de 8h à 20h en semaine et de 8h30 à 18h le samedi, limitation du coût de l'appel à une tarification locale pour tous les usagers. **Ce numéro d'appel offre également, pour les demandes plus complexes ou moins fréquentes, des réponses, sans rupture de communication, sur six thématiques majeures (travail, consommation, justice, fiscalité, logement-urbanisme, intérieur), et d'ici fin 2011, il sera connecté à certains grands centres d'appels spécialisés de la sphère sociale (CAF, CNAMTS).**

**Le développement de guichets uniques par Internet** a également bénéficié du renforcement de l'administration numérique :

- Pour les particuliers : 1,5 million de comptes sur « mon.service-public.fr » ont d'ores et déjà été créés** depuis son ouverture officielle, en octobre 2009.

Ce portail propose aux particuliers un identifiant et un mot de passe unique pour toutes les démarches administratives en ligne, un espace confidentiel de stockage des documents administratifs, un suivi facilité des démarches ainsi que des informations personnalisées. Il est aussi l'un des premiers sites publics entièrement accessibles aux mal voyants et disponibles depuis les tablettes. En janvier 2012 la DGFIP sera raccordée à mon.service-public.fr et proposera l'accès à l'ensemble du compte fiscal avec entre autre la télé-déclaration. A cette échéance, l'ensemble des principales démarches disponibles en ligne seront accessibles via mon.service-public.

- Pour les professionnels** : mon.service-public.fr a été étendu aux entreprises : depuis l'automne 2010, « Votre Compte pro » est en ligne.

#### L'ouverture de « Votre Compte pro »

« **Votre Compte pro** » a été lancé en novembre 2010 et doit devenir le point unique d'entrée vers les partenaires majeurs des démarches administratives en ligne des entreprises. **L'objectif est d'offrir à l'internaute une navigation plus lisible et des options de personnalisation : stocker ses documents dématérialisés en toute sécurité, bénéficier d'une information personnalisée grâce aux sites de ses partenaires, accéder à des démarches en ligne.**

Depuis son lancement, Votre Compte Pro, destiné principalement aux **3,5 millions de PME**, permet la réalisation en ligne de **17 démarches de modifications statutaires** (transfert de siège social, modification de capital, changement de dirigeant ou encore transformation en EIRL...).



- **Pour les associations** : Depuis l'automne 2010, « Votre Compte Asso » est en ligne pour le 1,1 million d'associations françaises et les 15 millions de bénévoles qui s'y impliquent.

**Les démarches de création, de modification et de dissolution d'une association sont facilitées sur Internet** : elles sont disponibles via des formulaires depuis octobre 2010 et seront totalement dématérialisées dans trois préfectures au premier trimestre 2011 (départements de la Manche, du Nord et de Paris).

### *Axe n°2 : simplifier les démarches notamment en les dématérialisant*

**Le conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 Juin 2010 a décidé d'accentuer les efforts engagés par l'administration en lançant un programme cohérent de 100 simplifications** pour répondre aux besoins prioritaires des Français, identifiés grâce à des enquêtes menées auprès d'échantillons représentatifs de la population (3000 particuliers, 1200 entreprises, 800 collectivités, 800 associations).

**La moitié des mesures a déjà été engagée : 15 en octobre 2009 ; 15 en juin 2010 et 20 en février 2011**, avec des résultats significatifs notamment :

- 11 millions de Français peuvent dorénavant **demande en ligne leur inscription sur les listes électorales** (50% de la population couverte d'ici fin 2011) ;
- **1 jeune sur 6 peut effectuer ses formalités obligatoires de recensement via Internet** (50% des jeunes Français d'ici fin 2011) ;
- **Tous les usagers peuvent aujourd'hui déclarer leur changements de coordonnées simultanément et gratuitement auprès des 12 principaux services publics** (Assurance maladie ; Pôle emploi ; Caisse d'allocations familiales, Bureau du service national ; services des impôts...) d'un changement de coordonnées (courriel, numéro de téléphone fixe et mobile, adresse postale...). En 2010, près de 800 000 demandes de changement de coordonnées ont été réalisées sur [mon.service-public.fr](http://mon.service-public.fr)
- **Plus de 10 millions de contribuables utilisent la télédéclaration par Internet en 2010**, contre 7,4 millions en 2007.
- Toutes les entreprises retenues dans le cadre d'un marché public peuvent d'ores et déjà obtenir leur attestation fiscale en ligne à partir de leur compte fiscal. En 2010, 34 % des attestations fiscales ont été délivrées en ligne.
- **Plus de 80% des professionnels paient leur TVA par téléversement en 2010**, contre 76% en 2007.
- Plus de 40% des agriculteurs ont choisi de télédéclarer leurs demandes d'aides agricoles fin 2010 contre 32% fin 2009.

Au global, **les efforts engagés portent leurs fruits** : en effet, entre 2008 et 2010, l'évaluation de la **complexité des démarches perçue par les usagers a baissé de 5 points<sup>1</sup>** (cf. annexe).

Lors de la dernière vague de simplification, **une attention toute particulière a été portée aux publics prioritaires** :

- **Permettre le dépôt en ligne des demandes de droits des personnes handicapées** (830 000 déposées par an dans les Maisons départementales des personnes handicapées - MDPH).
- Simplifier les **démarches liées à la perte d'un proche** (environ 550 000 personnes concernées par an). Les usagers confrontés à un décès auront ainsi, dès **avril 2011**, une vision plus claire de

<sup>1</sup> Etude BVA - Interrogation d'usagers fin 2010 ayant réalisé des démarches auprès de services publics au cours des deux dernières années, recrutés à partir d'un échantillon de 4476 Français représentatif de la population des résidents en France âgés de 15 ans et plus. (Méthode des quotas).

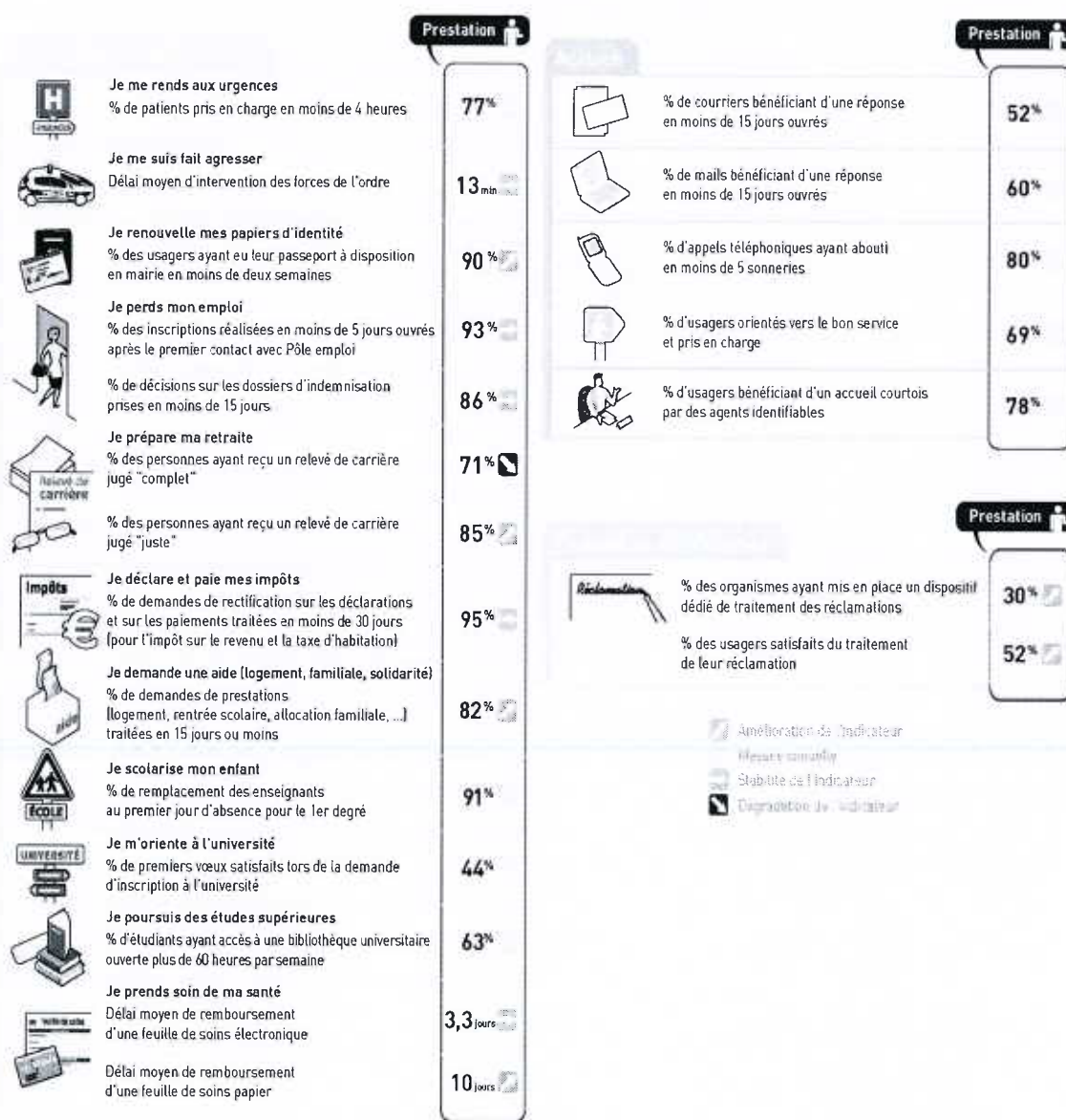
l'ensemble des démarches et des organismes à contacter et à terme, dans la majorité des cas, moins de déclarations à réaliser (nécessitant l'envoi multiple de l'acte de décès).

• **Télépayer les frais hospitaliers.** L'expérimentation débutera au premier trimestre 2011 dans deux établissements publics de santé.

### Axe n°3 : Rendre compte de la qualité du service public

Le 30 juin dernier, le CMPP a décidé la publication semestrielle d'un baromètre pour rendre compte de la qualité des services rendus au public. **Il est publié pour la deuxième fois à l'occasion de ce rapport d'étape.**

### Publication de l'enquête nationale



Notes de synthèse

#### *Axe n°4 : Renforcer la qualité de l'accueil dans les services publics*

L'Etat améliore la qualité de l'accueil, en hissant l'ensemble des services de l'Etat accueillant du public aux standards de qualité du **référentiel Marianne**.

- **Une première vague de déploiement** permet d'obtenir, dès la fin du mois de janvier 2011, des **résultats tangibles** dans trois régions (Lorraine, Picardie et Champagne Ardenne) et Paris, soit 12 départements et déjà 12% des usagers du territoire national (et plus de trois millions de contacts annuels d'usagers avec l'Etat) : baisse de 10% du taux d'appels non répondus ; réduction de 2/3 des délais de réponse ; hausse de 50% du taux de satisfaction des usagers envers l'accueil (accès au site, écoute, délai et qualité de prise en compte des demandes) pour atteindre un **taux de satisfaction global de 75%**.
- **Une seconde phase de déploiement** doit s'engager à partir de mars 2011. L'objectif cible est d'atteindre une trentaine de départements représentant une couverture de plus de la moitié de la population française. A la fin de l'année 2011, l'ensemble des sites se seront engagés à remplir les conditions du référentiel Marianne, avec un objectif de satisfaction des usagers concernant la qualité de l'accueil des services publics de 8 sur 10.

#### *Axe n°5 : Réduire les délais de traitement de l'administration*

Lancé par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat en lien avec les ministères concernés, le programme dit des « accélérateurs » consiste à analyser en profondeur, avec les agents, un processus donné (délivrance d'un passeport, paiement d'une facture...) pour définir les causes des ralentissements ou retards les plus fréquemment observés. Elle permet de réduire les délais de traitement, résorber les stocks, améliorer la productivité et les conditions de travail des agents.

**Depuis 2009, plus de 10 démarches ont fait l'objet d'un test pilote et sont en cours de déploiement sur l'ensemble du territoire pour la plupart** : Santé (passage aux urgences), Budget (délais de paiement des fournisseurs de l'Etat) mais aussi à l'Intérieur (préfectures, processus de naturalisation), à la Justice (tribunaux), dans les aéroports et au sein des Organismes Sociaux (RSI).

- **Dans les préfectures**, en 2010, 5 processus métier des préfectures (Droits des étrangers-séjour, Droits à conduire, Contrôle de légalité, budgétaire et Conseil, Carte Nationale d'Identité, Passeports) ont été optimisés.
  - Fin 2010 les travaux sont en cours ou achevés dans environ **35 départements** pour lesquels un **impact significatif** a été enregistré : le **temps de traitement** moyen des cinq processus a été réduit dans des proportions variant de 20 à 50 % ; les **stocks** de dossiers ont été réduits dans des proportions variant de 20 à 40 % ; la **productivité** des services a augmenté de 15 à plus de 200 % sur certains sites, permettant de consacrer plus de temps au traitement des demandes des usagers.

##### **Deux exemples significatifs :**

- **Passeports biométriques** : au 3<sup>ème</sup> trimestre 2010, le délai moyen de mise à disposition d'un passeport en mairie est de 5 jours contre 12,6 jours en 2009.
- **Contrôle de légalité** : la centralisation de l'instruction des dossiers en préfecture se poursuit et le pourcentage d'actes télétransmis progresse (15% en moyenne au 3<sup>ème</sup> trimestre 2010 contre 10% à fin 2009).

- Dans les **préfectures pilotes**, les délais de traitement ont été réduits de **30% en moyenne** pour les demandes de **carte nationale d'identité, de passeport, de carte de séjour, de permis de conduire**. Le délai de traitement des demandes de naturalisation est passé quant à lui de 12 mois à moins de 5 mois.
- **Dans les services de justice**, les travaux conduits dans les Cours d'appel pilotes permettent, en janvier 2011, de mesurer des gains significatifs sur le processus de la chaîne civile.
  - Une **réduction de 16% du stock d'affaires** de la deuxième chambre civile de la Cour d'appel de Poitiers (représentant 22% du volume de la Cour) a pu être constatée en 2010. Par ailleurs, une **réduction de 11% du stock d'affaires** à la chambre de l'Urgence (traitement des référés) de la Cour d'appel de Rouen a été constatée entre avril et décembre 2010.
- **Au sein des Caisses d'allocations familiales (CAF)**, un projet d'amélioration du processus de traitement des prestations (CAF de Nanterre et Vannes) a été mis en place conduisant à des gains en termes de qualité de service comme d'efficience (**le chiffrage de l'amélioration obtenue du temps de traitement des dossiers - de l'ordre de 10% - est en cours de stabilisation par les CAF**). Le déploiement à 10 CAF a été mis œuvre depuis février 2011. Cette expérience a vocation à être étendue à d'autres organismes de la sphère sociale.
- **Le Régime social des indépendants (RSI)** a également participé à ce mouvement en réduisant les délais d'affiliation. L'objectif est de fiabiliser et optimiser les processus liés à l'affiliation des **travailleurs indépendants**. Les délais d'affiliation avaient en effet connu une forte augmentation en 2008, jusqu'à atteindre 5 mois...
  - Grâce à une démarche d'optimisation, des **gains moyens de productivité de 37%** ont pu être observés dans deux régions pilotes (Midi-Pyrénées et Nord-Pas-de-Calais). Par ailleurs, le nombre de dossiers en attente de traitement à fin 2010 a été divisé par quatre. A la suite de cette expérimentation, le RSI et l'URSSAF se sont engagés dans une démarche de déploiement.
- **L'Etat réduit enfin le délai d'attente au contrôle transfrontière en aéroport**. Une démarche d'accélération a été entreprise avec la direction de la police aux frontières de Roissy. Les résultats des mesures préliminaires indiquent que sur les périmètres des aéroports pilotes, **83% des passagers attendent moins de 15 minutes au contrôle transfrontière**.

**En 2011, le développement de cette méthode s'accélère avec près de 20 nouveaux « accélérateurs » :**

- Au ministère de la Culture et de la Communication, suivant les conclusions d'une expérimentation menée au début de l'année 2011, les processus **d'autorisation de travaux aux abords des sites protégés** vont être simplifiés.
- Au ministère du Budget, au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), plusieurs processus sont en cours de traitement sous l'impulsion d'une mission nationale de réingénierie des processus. Sur le processus de relance des défallants déclaratifs professionnels, le civisme fiscal est consolidé en améliorant significativement le taux de dépôt de déclaration suite à relance : ainsi, en décembre 2010, cinq jours après la relance téléphonique, trois fois plus d'entreprises avaient déposé leur déclaration par rapport à octobre et novembre. **En 2011, quinze autres processus sont mis en place**, quatre d'entre eux portant sur le traitement des **réclamations**, le changement d'adresse des particuliers, la confection des comptes de gestion des collectivités locales et la gestion des dossiers des personnes hébergées en hôpital et en maison de retraite.



- D'autres « accélérateurs » seront également mis en œuvre à la direction générale des douanes et des droits indirects, à la direction générale de l'enseignement scolaire, à la direction générale des infrastructures des transports et de la mer (sur la délivrance des titres de navigation maritime).

### *Axe n°6 : Recevoir et traiter les réclamations des usagers*

La démarche d'amélioration de la gestion des réclamations remporte un grand succès en 2010 auprès d'une **trentaine de sites à forts enjeux** (CPAM, CAF, URSSAF, CARSAT, caisses RSI, réseau Pôle Emploi) soit 2500 agents sensibilisés dans 21 départements : actuellement la quasi-totalité des organismes sociaux déploie la démarche avec la perspective d'une généralisation en 2011. Pour l'Etat, plusieurs ministères volontaires s'engagent dans une démarche conçue spécifiquement, pour un déploiement d'ici fin 2011.

## *Deuxième engagement : réduire les dépenses publiques*

Sur le champ des dépenses publiques, la RGPP a pour objectif de **réorganiser et rationaliser ses administrations centrales** (axe n°1), ses **administrations déconcentrées et son réseau à l'étranger** (axe n°2) et de **renforcer l'Etat** sur son cœur de compétence (axe n°3) ; elle a également pour objectif de **mutualiser et professionnaliser les fonctions support** (axe n°4), de renforcer **l'audit interne, l'évaluation et la lutte contre la fraude** (axes n°5), d'étendre les règles de bonne gestion aux **opérateurs** (axe n°6) et de maîtriser les **dépenses d'intervention** de l'Etat (axe n°7).

### *Axe n°1 : Réorganiser et rationaliser l'administration centrale*

**Au global, 10% des postes de directeurs ont déjà été supprimés.** Ceci a nécessité des réorganisations importantes (au ministère de la Culture et de la Communication, où le nombre de directions d'administration centrale a été réduit de dix à quatre, et au ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement où le nombre de postes de directeurs a été réduit de moitié), permettant la constitution de directions stratégiques comme la Direction générale des finances publiques, la Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats ou la Direction de la coopération internationale.

Dernièrement, la création de la **Direction générale de l'offre de soins (DGOS)**, issue de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) a recentré le pôle santé du ministère du Travail en l'inscrivant pleinement dans la nouvelle gouvernance du système de santé, rendue possible par la création des ARS. Une approche globale de l'offre de soins est ainsi appréhendée, intégrant aussi bien la ville que l'hôpital. Dans ce cadre, la DGOS passe d'une logique d'expertise à une logique de pilotage stratégique, de contrôle, d'évaluation et d'animation.

### *Axe n°2 : Réorganiser et rationaliser l'administration déconcentrée et le réseau à l'étranger*

**En 2010, l'Etat a mis en place la réorganisation territoriale : directions départementales et régionales.** Grâce à la RGPP, l'organisation des services régionaux et départementaux de l'Etat a été simplifiée et rationalisée : le pilotage des politiques publiques sur le territoire s'effectue au

niveau régional, de façon plus coordonnée que par le passé, tandis que les administrations départementales assurent un service public de proximité dans un cadre interministériel.

Le décloisonnement des services départementaux a pour objectif de simplifier les démarches des usagers et des collectivités territoriales en organisant les administrations de l'Etat autour de trois fonctions clairement identifiées: cohésion sociale, protection des populations et développement des territoires. Elle répond ainsi à deux préoccupations :

- maintenir un service public de proximité, au niveau départemental ;
  - réduire le nombre d'interlocuteurs administratifs en mettant fin à l'enchevêtrement des compétences et au labyrinthe des circuits administratifs souvent dénoncés.
- **La fusion des directions départementales** (passant de dix à deux ou trois selon les départements) est opérationnelle depuis le 1er janvier 2010 et après un an de fonctionnement de ces nouvelles structures, la simplification des circuits administratifs est réelle.
    - Ainsi, le rapprochement des services des ministères de l'agriculture et de l'équipement au sein des directions départementales des territoires (DDT), permet de coordonner les réponses apportées en matière d'urbanisme ou d'eau. De même, les antennes territoriales des DDT issues du réseau du ministère de l'équipement peuvent être positionnées en appui des agriculteurs pour les opérations de télé-déclaration des dossiers d'aides agricoles.
    - La même logique prévaut au sein des directions départementales de la protection de la population (DDPP) qui regroupent désormais les services vétérinaires et de la répression des fraudes pour une meilleure coordination des contrôles dans les entreprises, notamment dans le secteur des hôtels-café-restaurants. La procédure est passée de deux visites successives, inutilement chronophages et anxiogènes pour le professionnel contrôlé, à une visite groupée d'un agent de chaque corps de contrôle.
    - Dès à présent, trente directions départementales de la cohésion sociale (DDCS) sont devenues les guichets uniques de la vie associative. Dans ces départements, une association sportive qui se crée peut ainsi déposer ses statuts et dans le bureau voisin rencontrer le conseiller technique sportif.
  - L'affirmation de **la région comme niveau d'organisation des services déconcentrés** de l'Etat a été confirmée le 13 décembre 2010 : le Premier ministre a adressé à tous les préfets de région et de département la circulaire d'application du **décret du 16 février 2010**, relatif aux pouvoirs des préfets. Elle détaille les outils dont dispose le **préfet de région** pour conduire les politiques publiques et coordonner l'action de l'Etat dans la région.
  - A la suite de la création des **Agences régionales de santé (ARS)** en avril 2010, une démocratie sanitaire a été mise en place, à travers les conseils de surveillance, les commissions de coordination ou encore les conférences régionales de la santé de l'autonomie. Les politiques nationales de santé sont désormais adaptées aux situations et besoins de chaque région.

Les autres administrations déconcentrées ont aussi réorganisé leurs **réseaux** pour rendre un service public plus adapté aux besoins des Français.

- **Au ministère du Budget**, l'unification des anciens réseaux de la direction générale des Impôts et de la direction générale de la Comptabilité publique a progressé à un rythme supérieur aux objectifs : à fin 2010, **88 directions locales uniques étaient en place, soit 10% de plus que ce qui était initialement prévu**. De même, 87% des 750 guichets fiscaux uniques permettant aux contribuables de traiter leurs questions fiscales en un seul endroit étaient opérationnels à fin 2010, alors que l'objectif avait été fixé à 60%. **D'ici fin 2011, la totalité des 100 directions locales uniques et des 750 guichets fiscaux uniques seront en place ;**



- **Avant la création de Pôle emploi**, il existait 850 agences ANPE et 650 antennes ASSEDIC, aucune implantation n'était commune. L'accompagnement à la recherche d'emploi était assuré par l'ANPE et l'indemnisation par les ASSEDIC. Pour l'utilisateur, cette organisation imposait des allers-retours entre deux sites, entre deux interlocuteurs responsables chacun d'une partie de son dossier. Le rapprochement de l'ANPE et des ASSEDIC, envisagé de longue date et désormais réalisé, a abouti à une réorganisation du réseau territorial : avec de nouveaux sites créés pour plus de proximité, le maillage géographique du réseau fusionné des 926 agences Pôle emploi, réparties sur tout le territoire, a été amélioré.
  
- **Au ministère de la Justice et des Libertés**, la réforme de la carte judiciaire a renforcé la qualité de la justice et a amélioré son fonctionnement, à la fois pour les justiciables, les magistrats et les fonctionnaires. Alors que la carte judiciaire n'avait été que peu modifiée depuis 1958, l'évolution de la population avait conduit à la réduction progressive de l'activité de nombreuses juridictions, parfois dotées d'un seul magistrat. La réforme a permis de mutualiser les expertises et assurer la présence de magistrats plus spécialisés là où l'activité l'exige. Cette réforme s'est achevée au 31 décembre 2010. Au 1er janvier 2011, le nombre de juridictions a été ramené de 1 206 à 819. Les 401 juridictions qui ont été fusionnées avec une juridiction voisine connaissaient toutes un niveau d'activité inférieur à la moyenne. L'objectif recherché est de disposer de juridictions d'une activité et d'une taille suffisantes pour **renforcer la qualité et l'efficacité de la justice** en termes d'accès du justiciable, de continuité du service, d'amélioration des délais de traitement des contentieux ou de technicité des magistrats. Les 1 800 agents concernés par la réforme ont bénéficié d'un plan d'accompagnement social.
  - ➔ **Au 1er janvier 2011, 30% du réseau a été fermé (21 tribunaux de grande instance, 178 tribunaux d'instance, 55 tribunaux de commerce, 62 conseils des prud'hommes)**, tandis que sept tribunaux d'instance, six tribunaux de commerce et un conseil des prud'hommes ont été créés.
  
- Au ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, **le réseau des douanes poursuit son adaptation à la modernisation du dédouanement** dans cette même logique. Au 30 novembre 2010, sur 251 bureaux de douane au lancement de la mesure, 61 ont été fermés et 149 ont été reconfigurés pour être plus adaptés aux enjeux à traiter. Parallèlement, le temps moyen de dédouanement est passé de 12 à 6 minutes 19 secondes entre 2007 et 2010, gage de la qualité de service.
  - ➔ **A la fin de l'année 2011, 30% des bureaux des douanes auront été fermés (180 bureaux seront encore actifs).**

**L'Etat réorganise également ses écoles afin de les rendre plus performantes et mieux reconnues.**

- A la suite de la fusion de la Direction générale des impôts et de la Direction générale de la comptabilité publique, de la réorganisation du réseau et de la fusion des corps, l'Ecole nationale des finances publiques (ENFIP) a été créée en août 2010.
- Par souci de cohérence, **le réseau des écoles de formation initiale des forces de sécurité a été réorganisé** et de **nombreuses formations continues mutualisées** entre la police et la gendarmerie (information générale, langues étrangères, sûreté aéroportuaire, immigration irrégulière, secourisme).
- **Au ministère de la Défense, quatre écoles militaires de formation ont été regroupées.** D'ici fin 2011, de nouveaux centres de formation seront regroupés afin de réduire les coûts de soutien et d'optimiser leur fonctionnement : trois centres de formation de la Direction générale de l'armement (DGA) seront fermés ou transférés et l'École de santé de Bordeaux sera fusionnée avec celle de Lyon.
- Au ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, la « nouvelle » **Ecole d'aviation Civile (ENAC)** a été créée, après intégration du service



d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA). Cette réorganisation fait d'elle **la plus grande école européenne d'aviation civile**, une école pluridisciplinaire et un pôle d'excellence au niveau mondial. Elle contribue ainsi au rayonnement et aux activités du secteur de l'aviation française en apportant son expertise et ses moyens, pour répondre aux nombreuses demandes de pays étrangers.

- Enfin, au ministère des Sports, les écoles ont été réorganisées avec la volonté de **développer l'excellence sportive**, à côté de la réforme des **CREPS**. Le réseau des écoles de sport a également été rénové autour de l'école nationale des sports de montagne, de l'école nationale de voile et des sports nautiques et de l'Institut français du cheval et de l'équitation.

→ *Pour aller plus loin*, le CMPP du 9 mars a décidé de procéder à un audit des dispositifs de **formation initiale des fonctionnaires** pour préciser les rapprochements envisageables entre écoles du service public.

L'Etat rationalise enfin ses **réseaux à l'étranger**.

- **Afin de concentrer l'appui aux entreprises françaises**, une troisième vague de **transfert vers Ubifrance** des personnels et des missions d'appui commercial aux PME du réseau extérieur de la Direction générale du Trésor a été réalisée en 2010, pour seize pays. Ce transfert sera finalisé d'ici la fin de l'année. **Parallèlement, Ubifrance accompagne deux fois plus d'entreprises en 2010 (soit 22 000 accompagnements personnalisés) qu'en 2008.**
- **Pour une plus grande visibilité du réseau culturel français**, au 1er janvier 2011, un label unique regroupe les **services de coopération culturelle** des ambassades et les **centres culturels français** dans 76 des 94 pays où ils coexistaient. Les organigrammes sont fusionnés dans les 76 pays, les transferts de personnels ont démarré dans 6 pays. D'ici fin 2011, la fusion des services de coopération culturelle des ambassades avec les centres culturels se poursuivra ainsi que le rapprochement avec le **réseau des Alliances Françaises**.

→ *Pour aller plus loin*, le CMPP du 9 mars a décidé de procéder **au bilan des moyens affectés à l'action extérieure de l'Etat en administration centrale et à l'étranger**, en dehors du ministère des Affaires étrangères et Européennes.

### *Axe n°3 : Renforcer l'Etat sur ses activités à plus forts enjeux*

Certaines réformes engagées ont eu comme objectif de **renforcer l'Etat sur son cœur de métier, c'est-à-dire là où il est le plus compétent**. Voici quelques réalisations exemplaires :

- Au ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, **l'Etat recentre ses missions de service public en matière de politique du cheval**. Le groupement d'intérêt public (GIP) **France Haras**, dont la convention constitutive a été signée en décembre 2010, regroupe les missions concurrentielles dont l'Etat doit progressivement se désengager, au profit d'un financement privé.

De même, **l'Etat recentre ses missions en matière de politique de la forêt**. La mise en place d'un suivi de l'évolution des prix des bois d'œuvre et d'industrie a été engagée en octobre 2010. Créé le 29 mars 2010, le centre national de la propriété forestière (CNPF), se recentre désormais sur des missions de développement forestier, outre la coordination des CRPF, permettant ainsi de créer des synergies avec les chambres régionales d'agriculture.



Enfin, l'**Etat libéralise la gestion de l'équarrissage**, son financement et son fonctionnement devant être assurés sans son intervention directe. A terme, la gestion de l'équarrissage sera confiée aux professionnels du secteur (éleveurs et abatteurs). Aujourd'hui, 12 filières d'équarrissage sur 13 ont déjà signé un accord de libéralisation.

- Au ministère de la Justice et des Libertés, **les missions de la protection judiciaire de la jeunesse ont été recentrées** sur la prise en charge des mineurs délinquants au pénal, notamment afin de mieux articuler son action avec celle des conseils généraux qui sont l'échelon de droit commun pour l'aide sociale à l'enfance. Ce recentrage permet de réduire les délais de prise en charge des mineurs concernés et de réaliser d'importantes économies au sein du ministère sur 2009-2011. A l'issue de cette réforme, l'Etat prendra en charge les seules mesures pénales et investigations civiles décidées par l'autorité judiciaire.
- Au ministère des Affaires étrangères et européennes, l'Etat se recentre sur son cœur de métier **en priorisant l'aide publique au développement et les contributions de la France aux organisations internationales**. Les contributions volontaires de la France ont été concentrées sur quatre actions internationales jugées prioritaires : PNUD, UNICEF, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les Réfugiés en Palestine, et Haut Commissariat aux Réfugiés. **Alors que le ministère contribuait auprès de 34 organisations en 2008, il en a ciblé 18 en 2010.**
- Au ministère des Sports, les missions et le réseau des Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) ont été redéfinis autour du **sport de haut niveau** et de la **formation**. La rationalisation du réseau a conduit à la fermeture de 8 CREPS en région. Les missions et le statut de l'Institut National du Sport et de l'Expertise (INSEP) ont été redéfinis, faisant de l'institut la tête de réseau des CREPS.

**Dans certains cas, la dématérialisation ou l'automatisation des procédures a permis ce recentrage :**

- Au ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration des travaux ont été conduits en lien avec le ministère de la Justice et des Libertés, afin de permettre aux forces de sécurité de **se recentrer sur leurs missions opérationnelles**. Elles sont dégagées d'un certain nombre de tâches périphériques : **réduction des extractions judiciaires de personnes détenues** dans les établissements pénitentiaires, notamment par le développement de la **visioconférence**. La totalité des tribunaux de grande instance est aujourd'hui équipée de modules de visioconférence, de même que les établissements pénitentiaires les plus importants regroupant plus de 90% de la population carcérale.
  - **Plus de 14 000 transferts de détenus ont pu être évités en 2009 et 2010, grâce au recours à la visioconférence, ce qui porte le pourcentage de réduction de ces transferts à près de 10% depuis 2009.**
- Au ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du territoire, un effort particulier a été mené en matière de **dématérialisation des processus : 41% de télédéclaration des demandes d'aides agricoles fin 2010, contre 32% fin 2009**, permettant aux agents de se recentrer sur leur rôle de conseil.
  - *Pour aller plus loin, le CMPP a décidé de procéder à une évaluation des opérations d'externalisation conduites par les ministères et ainsi de mettre au point une méthodologie permettant d'identifier les externalisations prioritaires et de préciser les conditions de leur réussite.*



*Axe n°4 : Mutualiser et professionnaliser les fonctions support sur une base interministérielle*

**L'Etat obtient des résultats sur les premières fonctions support qui ont été mutualisées et professionnalisées :**

- Au ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'Etat, la **réforme du Service des achats de l'Etat** a d'ores et déjà permis **une économie d'au moins 100 millions d'euros en 2010**. En particulier, des plans ministériels de **réduction du parc automobile** ont été mis en place, afin de contribuer à la réduction du train de vie des fonctionnaires, à la suite de la circulaire du 2 juillet 2010 relative à la rationalisation du parc automobile de l'Etat. Ils permettront une réduction du parc automobile de l'Etat de **10 000 véhicules** d'ici 2013.
- En matière de **politique immobilière**, les surfaces occupées par l'Etat ont baissé depuis 2007 de l'ordre de 3%, **soit, à partir de 2010, une économie annuelle d'environ 100 millions d'euros sur les loyers**. Par ailleurs, afin de mettre en place une **politique de contractualisation avec les occupants**, l'objectif de 3 000 **conventions d'utilisation** (quasi-baux) présentées à la signature a été dépassé, puisqu'à fin 2010, 4 327 conventions ont déjà été élaborées.
- Concernant la chaîne de la dépense, la **plateforme Chorus**, destinée à créer un système d'information financière intégré commun à toutes les administrations de l'Etat, gère depuis le 3 janvier 2011 **l'ensemble des programmes de dépenses de l'Etat**.

**Les nouvelles mutualisations interministérielles sont en route ... :**

- En matière de systèmes d'information, une **Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)** a été créée, et son directeur nommé le 23 février 2011, au sein des Services du Premier Ministre.

**La création de la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC)**

La DISIC a été créée le 22 février 2011 par décret. Sa mission est structurée autour de quatre axes :

- > La création d'un **cadre stratégique** commun pour le développement des systèmes d'information et de communication ;
- > La promotion des logiques de **mutualisation d'opérations à caractère transversal** ;
- > La mise en place d'un cadre commun de **gestion de la performance** de la fonction SIC.
- > L'optimisation de la conception et la **gouvernance des projets** importants.

La DISIC dispose de leviers d'action pour favoriser ou sécuriser toute opération comportant des enjeux et/ou des risques pour l'Etat. Elle jouit par ailleurs d'une capacité d'alerte, de recommandation et d'investigation. Des instances de gouvernance lui permettent de mener à bien sa mission (Conseil des systèmes d'information et de communication et Comité technique des SIC).

- Dans le **domaine de la reprographie**, une convention a été passée entre le ministère de la Culture et de la Communication et les ministères économique et financier : elle précise les modalités d'exécution par le service de reproduction de Bercy des travaux réalisés pour le ministère de la Culture et de la Communication (engagements sur les délais, etc.). Une convention du même type unissant le ministère du Travail, de la Santé et de l'Emploi et le ministère des Affaires étrangères et européennes est en cours d'élaboration.

**... tout comme les mutualisations au sein de chaque ministère :**

- Au ministère de la Défense, la **généralisation des bases de défense à l'ensemble du territoire** a été actée juridiquement au **1<sup>er</sup> Janvier 2011** : **51 bases de défense en métropole et 9 en outre-mer et à l'étranger**. Désormais, la base de défense devient l'unique formation administrative de la Défense à l'échelle locale, regroupant les fonctions support de toutes les implantations de la défense.
- Au ministère des Affaires étrangères et européennes, dans chaque pays où il existe au moins un autre service de l'Etat que celui du ministère, la gestion des services de l'Etat est désormais mutualisée et regroupée dans les **Services Communs de Gestion**. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, ils intègrent l'ensemble des activités de gestion au sein d'un même service.

#### *Axe n°5 : Renforcer la lutte contre la fraude*

Afin de mieux lutter contre la fraude, le Comité National de Lutte contre la Fraude, qui s'est tenu le 14 décembre 2010, a arrêté le **Plan National de Coordination de la Lutte contre la Fraude aux finances publiques** pour l'année 2011. Ce plan fixe le programme de travail pour les différents acteurs nationaux concernés (administrations et organismes sociaux) et les Comités Départementaux (CODAF), instaurés par le décret du 25 mars 2010.

#### *Axe n°6 : Développer l'audit interne et l'évaluation*

Afin d'assurer une meilleure maîtrise des risques, un projet de décret précisera prochainement l'organisation et le fonctionnement de l'audit interne dans l'Administration. L'audit interne sera généralisé à l'ensemble des fonctions et métiers des ministères. Il donnera à chaque ministère une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apportera des méthodes pour l'améliorer. Il s'assurera que les dispositifs de contrôle, formalisés et existants, sont efficaces. **Chaque ministère devra se doter d'un comité ministériel d'audit interne et d'une mission ministérielle d'audit interne** qui définira le programme d'audit. A l'échelon interministériel, un **comité d'harmonisation de l'audit interne** (CHAI) sera également créé afin d'harmoniser les méthodes et d'animer la collectivité des auditeurs internes.

→ *Pour aller plus loin*, la DGME se voit confier la mission de structurer l'**évaluation des politiques publiques** afin de la rapprocher du processus de décision publique, selon trois objectifs :

- **Mettre en place une programmation** d'évaluations approfondies, avec l'appui de **référénts ministériels de l'évaluation**, pour aider à identifier les sujets d'évaluation prioritaires.
- **Assurer la qualité** des évaluations en organisant le support méthodologique et le pilotage des différents travaux réalisés.
- **Organiser la visibilité**, à l'échelle interministérielle et ministérielle, des évaluations réalisées

Pour y parvenir, **une gouvernance dédiée** sera mise en place selon le principe de subsidiarité :

- A l'échelle des ministères, un **référént ministériel d'évaluation** chargé de la programmation et du suivi des évaluations sur son champ ministériel en lien avec les différents acteurs concernés sera l'interlocuteur privilégié des acteurs de l'évaluation à l'échelle interministérielle. Un **Comité ministériel d'évaluation**, qu'il animera, sera mis en place sous l'autorité du ministre concerné et regroupera l'ensemble des acteurs de l'évaluation du ministère concerné.



- Cette gouvernance ministérielle sera supportée, à l'échelle interministérielle, par la **Mission d'Évaluation des Politiques Publiques**, qui organisera et animera, en lien avec un pôle en charge de l'animation méthodologique et de la visibilité des travaux d'évaluation, un **Comité interministériel d'évaluation**, chargé de la programmation d'évaluations interministérielles, alimentée notamment par les propositions des différents ministères.

#### *Axe n°7 : Etendre les nouvelles règles de gestion publique au-delà des administrations (opérateurs, organismes de sécurité sociale)*

Moins d'un an après la publication de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat et du CMPP du 30 juin 2010, le bilan est positif :

- **Dans le cadre du budget triennal 2011-2013, les opérateurs appliquent désormais l'ensemble des règles définies par la démarche de RGPP** : réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement, rationalisation des fonctions support (informatique, immobilières...). En effet, l'Etat a décidé de réduire les dépenses de fonctionnement des opérateurs de **10% sur 2011-2013**, et de diminuer l'emploi sous plafond de **1,8%** en 2011. Par ailleurs, **dix audits RGPP se sont terminés en 2010 permettant d'identifier des économies de 500 à 1 200 emplois et de 140 millions d'euros en matière de dépenses de fonctionnement.**
- **La gouvernance des opérateurs a été renforcée** par la mise en place de contrats d'objectifs et de performance fin 2010. A ce jour, 85 % des 65 opérateurs de l'Etat les plus importants ont signé un contrat de performance ou sont sur le point de le faire. En outre, deux tiers de leurs dirigeants disposent dorénavant d'une lettre de mission, précisant clairement ce que leur ministère de tutelle attend d'eux. De même, la mise en œuvre d'une part variable de rémunération attribuée aux dirigeants en fonction d'objectifs prédéfinis par leur tutelle a été généralisée.
- **Enfin, certaines règles de gestion ont été renforcées** : l'endettement des organismes divers d'administration centrale (ODAC) est prohibé à compter de 2011, pour tout emprunt bancaire dont le terme est supérieur à 12 mois.

L'application des règles de gestion de l'Etat s'applique également aux **organismes de sécurité sociale**. Grâce aux conventions d'objectif et de gestion (COG), **le taux de non remplacement sur la période 2010-2013 s'élève à 42 %.**

→ *Pour aller plus loin, le CMPP du 9 mars a décidé de poursuivre la réflexion en procédant à un **bilan des transferts de missions de l'Etat vers les opérateurs ou autres structures** : l'objectif est d'analyser l'évolution de leur nombre et de leurs poids budgétaire, l'impact de leur création sur les effectifs des administrations et la suppression des éventuels doublons.*

#### *Axe n°8 : Maîtriser les dépenses d'intervention de l'Etat et les dépenses économiques et sociales*

Outre les efforts consentis dès 2009 sur le **1% logement** et les **aides à l'innovation**, la maîtrise des politiques d'intervention et des dépenses économique et sociale s'est poursuivie :

- **Dans le domaine de la santé**, l'Agence nationale d'appui à la performance hospitalière (ANAP) accompagne les hôpitaux dans un programme de « projets de performance » qui



concerne à ce stade 50 établissements (plus de 400 millions d'économies prévues). Ce programme permet d'**améliorer la performance des hôpitaux** en matière de qualité de prise en charge (temps d'attente, qualité de soins et d'accueil), de conditions de travail et de maîtrise des dépenses.

- **Dans le domaine de l'insertion, plus de 530 000 personnes ont bénéficié du contrat unique d'insertion (CUI) en 2010.** Le CUI remplace les anciens dispositifs de contrats aidés dans les secteurs marchands (contrat initiative emploi et contrat d'insertion revenu minimum d'activité) et non marchands (contrat d'accompagnement dans l'emploi et contrat d'avenir). Il a pour but d'aider le retour de ses bénéficiaires à un emploi durable en ciblant les **publics prioritaires** (jeunes en difficultés, chômeurs de longue durée, seniors, bénéficiaires du RSA socle...) et les employeurs offrant le plus de formation.
- **Dans le domaine du développement économique**, la gestion des aides du fonds unique interministériel (FUI) a été transférée à **Oséo**, ce qui a permis de verser les aides du FUI au fur et à mesure des besoins, indépendamment de la contrainte de l'annualité budgétaire de l'Etat. La loi relative à la régulation bancaire et financière a donné naissance à une nouvelle société unique issue de la fusion d'Oséo Innovation, Oséo Financement, Oséo Garantie, et Oséo Bretagne.

→ *Pour aller plus loin*, trois mesures nouvelles sont désormais inscrites dans la trajectoire des ministères concernés à horizon 2013 **et font l'objet d'un suivi RGPP au même titre que les mesures annoncées au CMPP du juin 2010.**

- Au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé : améliorer la procédure de recouvrement et de suivi de la contribution supplémentaire à l'apprentissage.
- Une nouvelle gestion financière des contrats aidés fondée sur une comptabilité d'engagement à l'Agence de Services et de Paiement et dans Chorus sera mise en place.
- Au ministère de l'Ecologie, du Développement durable, des Transports et du Logement : renforcer le pilotage du crédit d'impôt dédié au développement durable (CIDD).

→ *Pour aller plus loin*, le CMPP du 9 mars a décidé de confier à l'Inspection Générale des Finances une mission de définition **d'une méthodologie d'optimisation des politiques d'intervention.**

Par ailleurs, le CMPP a décidé de confier au Commissariat Général à l'Investissement, le **rôle de définir une méthodologie et un processus de contre expertise pour encadrer les décisions en matière de dépenses d'investissement de l'Etat.** Cette analyse portera dans un premier temps sur les dépenses informatiques, immobilières et de transport.

### Troisième engagement : poursuivre la modernisation de la fonction publique

La Révision Générale des Politiques Publiques a pour objectif de responsabiliser les agents de l'Etat (axe n°1), favoriser leur **mobilité professionnelle** (axe n°2), améliorer leur formation (axe n°3) ; elle a également pour objectif de simplifier les **dispositifs de recrutement** (axe n°4), de **valoriser** les compétences et les performances des agents (axe n°5) et de développer une **culture d'innovation** dans la fonction publique (axe n°6).

Ainsi, l'Etat qui est le premier employeur de France, doit devenir le meilleur employeur de France.



### Axe n°1 : Responsabiliser les cadres et agents de l'Etat

- Le suivi individualisé des agents se développe et avec lui, une culture du résultat au sein de l'administration : **un entretien professionnel se substitue progressivement à la notation. Au premier trimestre 2011, 13 ministères sur 15 étaient déjà engagés dans la démarche.**

### Axe n°2 : Mieux gérer avec moins de corps et plus de mobilités

- Le Gouvernement a mis en place un plan d'actions pour lever les freins à la **mobilité** avec la loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique : droit au départ en mobilité, possibilité d'être intégré directement dans un autre corps ou cadre d'emploi sans passer par la voie d'un concours ou du détachement, droit à intégration après une période de cinq ans de détachement, **accompagnement personnalisé** pour les fonctionnaires confrontés à la réorganisation de leur service.
- Dans le respect des garanties offertes aux agents publics, **les passerelles au sein de la fonction publique continuent à s'étendre**. Pour cela, un nouveau programme de **fusion des corps** a été mis en place pour en réduire le nombre de 150 **de 2010 à 2015** (passant ainsi de 380 à environ 230 corps). Il en existait 685 en 2005.  
→ **Au total, 292 corps auront été fusionnés entre 2007 et 2011.**
- Enfin, la DGAFP a mis en place avec l'ensemble des ministères **des conférences annuelles de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH)** pour piloter au mieux l'évolution de l'emploi public.

### Axe n°3 : Accompagner les acteurs de la RGPP et mieux les former

- Face aux défis liés aux réformes, le CMPP du 30 juin 2010 a décidé de créer **l'Ecole de la modernisation de l'Etat**, fruit d'un partenariat entre la DGME et l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE). Le cycle des chefs de projet a réuni sa première promotion le 27 septembre 2010. **Le premier cursus de l'école s'est terminé en décembre 2010, ayant accueilli près de 300 « auditeurs »** autour de 3 cycles : les rencontres du leadership public (lieu d'échanges privilégié des plus hauts décideurs publics sur leurs pratiques de conduite de la transformation), les ateliers de la performance opérationnelle (programme de formation « Lean ») et le cycle des chefs de projet.
- Un « tour de France de la réforme de l'Etat »** a été organisé depuis juin 2010, conjointement entre la DGME et la DGAFP, en **cinq étapes** à ce stade : Picardie, Auvergne, Lorraine, Pays de la Loire et Bretagne. L'objectif était à la fois **d'écouter les préoccupations des cadres et leurs besoins pour les accompagner au mieux**, et de créer une possibilité d'échange et d'écoute des agents concernés par les réformes. Chaque étape a réuni entre **120 et 150 participants**.

### Axe n°4 : Mieux recruter

- En 2011, la première brique des services partagés interministériels en charge de l'organisation logistique des concours est posée :**



- Le Service Inter-académique des examens et des concours a été identifié comme **préfigurateur** des services partagés interministériels dès 2011 (réservation des salles, gestion des écrits, recherche des surveillants...).
- **Quatre ministères** (Education Nationale, Culture et Communication, Justice et Libertés, et Budget pour la DGAFP) ont décidé de lui confier dans un premier temps un éventail plus ou moins large d'activités logistiques (a minima pour les uns, la réservation des salles et la gestion des écrits ; a maxima, pour les autres, l'ensemble des activités logistiques). Ces ministères font par ailleurs partie des huit ministères qui ont confirmé leur adhésion aux services partagés à partir de 2011 et qui représentent aujourd'hui un volume de 155 concours et de 346 120 inscrits. Confier l'organisation logistique de leurs concours à une entité interministérielle devrait permettre en cible d'atteindre un gain potentiel de **5 millions d'euros** (soit 37% du coût actuel estimé à 13,7 millions d'euros).
- En 2011, le ministère de l'Education nationale organisera un **concours commun de secrétaire administratif** pour le compte du ministère de la Santé, du ministère de la Culture et de la Communication, de la Caisse des Dépôts et de l'aviation civile (autour de 250 postes offerts).
- Les Ecoles du Réseau de Service Public (RESP) se sont par ailleurs fortement engagées dans la **diversification de leur recrutement : la moitié d'entre elles a mis en place une classe préparatoire intégrée (CPI)**, portant à **plus de 1 000 le nombre d'élèves issus de milieux défavorisés qui y ont été inscrits depuis 2008**.

#### *Axe n°5 : Reverser aux agents la moitié des économies générées par le un sur deux et rémunérer à la performance*

Conformément à l'engagement pris par le Gouvernement, la moitié des économies générées par ces efforts de productivité a été reversée aux agents et continuera de l'être : **à la fin de l'année 2011, ce seront ainsi près de 1,4 milliards d'euros qui auront été restitués aux fonctionnaires depuis 2009 au titre du retour.**

- Des mesures ministérielles ont été mises en œuvre comme :
  - Au ministère de l'Ecologie, du développement durable, des Transports et du Logement, une revalorisation de l'indemnité spécifique de service de l'ensemble des agents des corps techniques permet de reverser plus de 400 euros par agent.
  - Au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Santé, l'application des taux promus en 2009 a permis des promotions de grades pour près d'un millier d'agents, soit environ un gain d'environ 1 000 euros par agent.
  - Au ministère de la Défense et des Anciens combattants, une revalorisation des soldes de tous les militaires a été décidée pour un montant de 254 millions d'euros. Cette revalorisation est entrée en vigueur par tranche annuelle, à partir de 2009. La tranche 2010 correspond à près de 100 millions €, soit en moyenne plus de 300 € par agent.
  - Au ministère de l'Education Nationale, les enveloppes budgétaires correspondant aux régimes indemnitaires des personnels non enseignants ont été revalorisées de 15% en 2010. Par ailleurs, une prime d'entrée dans le métier est désormais versée aux enseignants, conseillers principaux d'éducation et conseillers d'orientation-psychologues à l'occasion de la première titularisation dans le cadre de l'amélioration des débuts de carrière des enseignants (prime de 1 500 € par bénéficiaire soit un coût de 40M€ en année pleine).



Et interministérielles :

- Le nouvel espace statutaire des agents de catégorie B, créé en novembre 2009, sera mis en œuvre avant la fin de l'année 2011, par l'adhésion des corps de catégorie B dans le cadre de fusions de corps.
- La publication d'un décret du 19 mars 2010 a permis de procéder à la revalorisation des corps de secrétaires administratifs, par adhésion. Par ailleurs, les corps de contrôleurs des impôts et de contrôleurs du trésor ont été revalorisés au 1<sup>er</sup> septembre 2010.
- **La rémunération à la performance se généralise** à tous les agents de catégorie A de la filière administrative et s'ouvre aux agents de catégorie B de cette même filière. Ainsi, **54 500 agents en bénéficient au 1<sup>er</sup> janvier 2011**. Elle pourra être étendue à partir de 2011 aux filières technique et sociale.
- **Enfin, l'intéressement collectif sera mis en place dans la fonction publique de l'Etat dès 2011** dans les ministères volontaires, pour de premiers versements en 2012. Il permettra de reconnaître l'engagement des services auxquels auront été fixés des objectifs de performance, par le versement d'une prime d'un montant unique, quel que soit le statut des agents.

#### Axe n°6 : Développer une culture de l'innovation dans les services publics

- **Pour le développement des classes virtuelles (formation à distance** mettant en présence des personnes situées en des lieux géographiques différents grâce à une interface web), deux ministères pilotes ont été désignés en 2010 : le ministère de la Justice et des Libertés et le ministère de l'Intérieur, de l'Outre mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (direction générale de la police nationale), sur deux thèmes : une formation continue au nouveau système d'information des ressources humaines, et une formation bureautique grâce à l'appui et à l'accompagnement du Ministère de l'Education Nationale et de la DGAFP.
  - En 2011, **la promotion des classes virtuelles dans la fonction publique** sera poursuivie avec la mise en œuvre opérationnelle des actions expérimentales dans les deux ministères pilotes et l'extension de la démarche auprès d'autres structures ministérielles sous l'égide de la DGAFP et du ministère de l'éducation nationale.
- En 2011, le **Challenge Administration 2020, un exercice à destination des générations futures**, ouvert aux jeunes talents, qui se proposent d'inventer l'administration de demain, a été réalisé pour la **deuxième fois**. Elle a mobilisé **93 équipes** pour un total de **230 étudiants dans 40 écoles**. La finale, qui s'est déroulée à Bercy le **10 février 2011**, a été gagnée par une équipe d'étudiants de l'ENFIP de Noisy-le-Grand pour leur projet de destiné à familiariser les agents d'accueil au référentiel Marianne.
- A la suite des décisions prises lors du CMPP du 30 juin 2010, **un portail unique de réutilisation des informations publiques : « Etalab » (data.gouv.fr) a été créé** le 22 février 2011. Placé sous l'autorité du Premier ministre, au sein du Secrétariat général du Gouvernement, Etalab facilite la réutilisation la plus large possible des informations publiques, en mettant à disposition librement des données brutes dans un format exploitable et en développant de nouveaux services en ligne au profit des citoyens, à partir de certaines de ces données.

\*\*\*

La mise en œuvre des décisions de la RGPP fera l'objet d'un prochain rapport d'étape en décembre 2011. Il permettra d'assurer le respect de l'avancement global de la modernisation de l'Etat et de faire le bilan de la réforme sans précédent engagée depuis 2007.

---

ÉLISABETH LULIN

## RÉFORMER L'ÉTAT : AVEC, SANS OU CONTRE SES SERVITEURS ?

**A**CETTE QUESTION IL N'Y A, BIEN SÛR, qu'une seule bonne réponse. Du strict point de vue de l'efficacité de la réforme – et sans même entrer dans d'autres considérations plus philosophiques –, il n'est évidemment possible de réformer l'État qu'avec les fonctionnaires, ses serviteurs. 55

Premièrement, parce que ce sont eux qui délivrent effectivement le service à l'utilisateur. Dès lors, prétendre réformer sans eux permet au mieux de toucher aux organigrammes, aux normes, aux procédures, mais pas au comportement réel des agents, ni à la relation qui se noue avec l'utilisateur venu chercher un service, bref, à l'essentiel du fonctionnement et de la performance de l'administration.

Deuxièmement, parce que les fonctionnaires, collectivement, ont le temps devant eux. Ils peuvent, s'ils n'ont pas fondamentalement adhéré à la réforme, en différer l'application jusqu'à ce que le réformateur soit parti vers d'autres horizons (haut fonctionnaire appelé à un autre poste ou élu frappé par les aléas électoraux), jusqu'à ce qu'un nouveau réformateur arrive avec d'autres idées qui balayeront les précédentes.

L'adhésion des fonctionnaires – enthousiaste ou négociée, c'est une autre affaire sur laquelle nous reviendrons plus tard – est donc nécessaire pour que la réforme de l'État, ou bien, plus modestement, une réforme dans l'État, produise durablement les résultats escomptés.

Pour autant, l'impression qui prévaut aux yeux d'un observateur extérieur est que cette règle de bon sens ne trouve pas fréquemment à s'appliquer.

D'abord parce que peu nombreux semblent, vus de l'extérieur, les projets de réforme de l'État de quelque envergure qui sont effectivement

POUVOIRS - 117 - 2006

menés à bien. En témoigne le fait que, lorsque l'on cherche des exemples de succès, ce sont toujours les mêmes qui sont cités : la réforme du ministère de l'Équipement dans les années 1980, la transformation de l'ancienne administration des Postes et Télécommunications en La Poste et France Telecom dans les années 1990, la réforme des douanes, les diverses réformes du ministère de la Défense (direction générale de l'armement, direction des constructions navales, passage à l'armée de métier). Au total, une dizaine de cas sur vingt ans. Face à ces exemples de réussite qui ne sont pas légion, combien plus frappants et – il faut l'avouer – singulièrement plus médiatisés sont les projets qui n'aboutissent pas : ces serpents de mer de la réforme de l'État dont on parle depuis des décennies sans que rien jamais ne se passe, depuis l'autonomie des universités jusqu'au service minimum en cas de grève dans les transports publics.

Ensuite parce que, lorsque des projets aboutissent effectivement, les compensations offertes aux agents semblent fort élevées en comparaison de celles que l'on voit accordées, à réforme similaire, soit dans des entreprises privées, soit dans des administrations étrangères. Autrement dit, l'accord des fonctionnaires, lorsqu'il a finalement été obtenu, semble avoir été acheté à prix d'or – le prix étant tantôt monétaire, tantôt compris en termes d'horaires de travail, d'âge de départ à la retraite, de repos compensateurs, de maintien des effectifs, de garanties statutaires...

C'est ce paradoxe d'une règle de conduite apparemment évidente, mais qui se révèle à l'expérience si difficile à appliquer, que nous nous proposons d'explorer dans cet article à travers trois pistes de réflexion : la fragmentation de la fonction publique, c'est-à-dire l'enchevêtrement d'intérêts contradictoires âprement défendus, qui oblige le réformateur à se battre sur plusieurs fronts ; la difficulté à gérer en parallèle des canaux de communication concurrents et souvent brouillés ; enfin la pauvreté du dialogue managérial, qui fait de la réforme un événement à part, cristallisant toutes les aspirations et tous les mécontentements, et non une composante à part entière de la vie des services.

#### UN TERRAIN TRÈS FRAGMENTÉ

Exhorter le réformateur à réformer « avec » les fonctionnaires est un beau et noble principe, mais son application se heurte à la réalité d'un terrain administratif extrêmement fragmenté. Avec qui réformer lorsque se disputent de multiples intérêts contradictoires ?

« Les fonctionnaires » en général, cela n'existe pas. La fonction publique est traversée de mille et une césures : entre les agents d'administration centrale et ceux des services déconcentrés, entre les énarques et les autres, entre les divers ministères, entre le ministère des Finances et le reste... Cette construction en patchwork est lourde de conséquences pour le réformateur. En voici deux exemples.

*L'autonomie des universités*<sup>1</sup>. Un ministre qui voudrait aller dans cette voie devrait associer à sa réflexion les présidents d'université qui seront globalement favorables à une telle réforme. En passant, il pourrait probablement mettre dans son camp les conseils régionaux, séduits par la perspective de mieux articuler les priorités de recherche et d'enseignement des universités installées sur leur territoire, ainsi que les autres dimensions de leur stratégie de développement régional.

57

Mais *quid* des présidents d'UFR, d'IUFM, d'IUT, d'IEP, d'écoles doctorales et autres composantes des universités qui préféreront sans doute un pouvoir lointain, centralisé au ministère, à la présence pesante d'un pouvoir proche mieux à même d'exercer au jour le jour une évaluation de l'activité et des performances de chaque entité : plutôt pauvres mais indépendants que (peut-être) mieux dotés mais plus contrôlés ! Même remarque pour les professeurs qui, tant que la supervision de leur travail se fait depuis Paris, ont finalement une grande liberté d'allocation de leur temps entre enseignement et recherche, activités effectuées à titre personnel et activités effectuées dans le cadre de leur emploi universitaire.

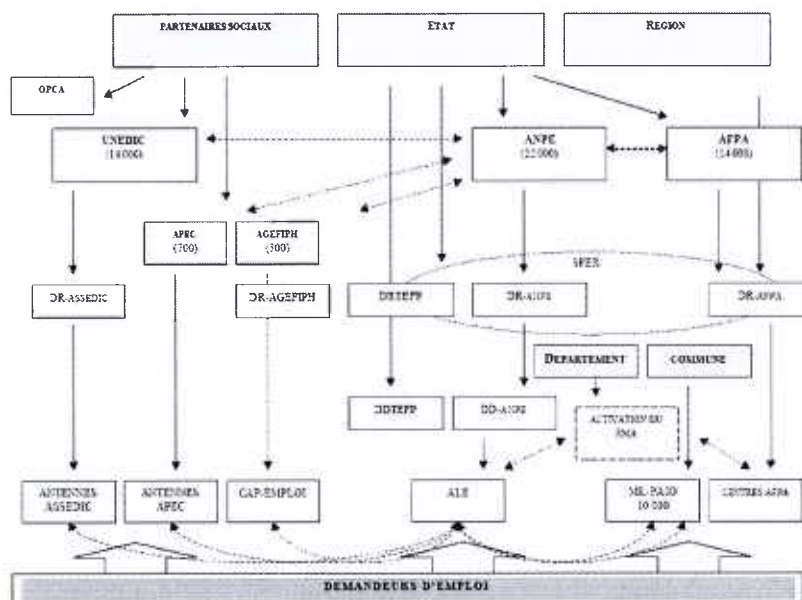
Sans oublier les syndicats d'étudiants, d'enseignants ou de personnels administratifs, ouvriers et de services : leurs structures sont centralisées et leur pouvoir de négociation est manifestement plus fort à Paris, auprès du ministre et de ses services, que sur le terrain, où leurs effectifs et leurs capacités d'action sont émiettés ; eux aussi ont intérêt au système centralisé. Que dire enfin des bureaux de l'administration centrale ? Ils sont aujourd'hui chargés d'allouer les moyens, de gérer la mécanique de précision consistant à affecter des emplois à l'unité près, en fonction de la nature des postes, du niveau statutaire, de la discipline d'enseignement et du « fléchage », et à distribuer la manne budgétaire par micro-enveloppes de crédits accordés au compte-gouttes pour tel

1. Les éléments qui suivent s'inspirent largement d'une magistrale analyse présentée par Richard Descoings, directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, dans le cadre des travaux de la Commission Camdessus sur la relance de la croissance française (2004).

projet de recherche ou telle innovation pédagogique. En cas d'autonomie des universités, changement copernicien : ils devraient manifestement renoncer à ce pouvoir et apprendre de A à Z un nouveau métier : l'évaluation des performances. Autrement dit : le réformateur n'a pas face à lui un front uni des serviteurs de l'État, mais une collection d'acteurs aux perspectives bien différentes sur la réforme.

Autre exemple : *la politique de l'emploi*. L'une des causes de son inefficacité, c'est la multiplicité des intervenants supposés y contribuer, soulignée par Jean Marimbert, conseiller d'État, dans son *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*. La fragmentation et la complexité du dispositif sont résumées par le diagramme ci-dessous, qui se passe de commentaires<sup>2</sup>.

58



2. Annexe 3 du Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi remis par Jean Marimbert, conseiller d'État, en janvier 2004.

À travers ces deux exemples, ce que l'on veut montrer, c'est que le réformateur qui entend s'attaquer à une réforme un tant soit peu ambitieuse aura souvent face à lui un enchevêtrement d'intérêts particuliers. Ceux-ci relèvent tantôt de la pluralité institutionnelle (de nombreux organismes intervenant sur un même champ), tantôt de la pluralité corporatiste (de nombreux groupes d'intérêt ayant un enjeu à défendre).

Sans doute, la multiplicité des intérêts en jeu n'est-elle pas propre aux projets de réforme de l'État. Ce qui différencie ici l'État de la plupart des entreprises, et l'administration française de la plupart de ses homologues étrangères, c'est la « solidification » des intérêts dans des structures institutionnalisées : corps de fonctionnaires qui ont leurs règles, leurs avantages statutaires, leur système de prime et leurs syndicats ; « démembrement de l'État » sous les formes les plus variées (EPIC, EPA, autorités administratives indépendantes, associations parapubliques...) avec leur logique, leurs moyens et leur pré-carré à défendre.

Cette institutionnalisation rend beaucoup plus âpre le combat pour la défense de ces intérêts et beaucoup plus difficile la recherche coopérative de solutions partagées.

On notera au demeurant que ce morcellement, aujourd'hui obstacle à la réforme, est pour une large partie le résultat même de la difficulté à réformer – qui ne fait donc que s'accroître mécaniquement en une spirale pernicieuse : faute de parvenir à réorganiser ou à rendre plus performante une administration entière, on crée un organisme *ad hoc* afin de prendre en charge telle tâche particulière ; faute de négocier un accord sur les rémunérations ou les conditions de travail avec tel ensemble de fonctionnaires, on en distingue un sous-ensemble, supposé mériter un traitement particulier, et de fil en aiguille prolifèrent dérogations, primes spéciales ou avantages exceptionnels... À la fin de l'histoire, s'est créée une profusion de corpuscules, qu'il est ensuite difficile d'amener à coopérer dans un dessein d'ensemble.

#### LE RÉFORMATEUR FACE AUX AGENTS : À QUI PARLER ?

Supposons que notre réformateur ait passé le premier cap et soit parvenu à identifier à la fois les forces en présence et l'enjeu que représente pour chacune d'entre elles la réforme proposée (c'est-à-dire les espoirs et les craintes qu'il va devoir prendre en compte). Le voici à présent

confronté à une deuxième difficulté : pour tenter d'associer chacun des groupes concernés, à qui parler ?

Aux agents eux-mêmes, qui sont concernés par la réforme ? Ce serait sans doute idéal, mais dans la pratique cela se révèle difficile à organiser en raison du nombre des agents, de leur dispersion géographique et de l'impact, somme toute limité, des canaux de communication internes à l'administration – les plus austères, comme les circulaires, sont peu lus par la majorité des agents et les plus attrayants, comme les journaux internes ou les sites intranet, doivent trouver leur place et leur légitimité face à des voix différentes (bulletins syndicaux ou informations *via* les médias extérieurs). L'excellent *Cahier du Plan* n° 13<sup>3</sup>, sous la plume d'Aurélien Colson, détaille un exemple frappant à cet égard, celui de la SEITA, devenue Altadis : « Selon des sondages effectués dans l'entreprise, 3 salariés sur 4 s'informaient en priorité auprès des syndicats plutôt qu'auprès de la hiérarchie ; 4 sur 5 jugeaient cette information plus crédible que celle de la direction ; les tracts de la CGT faisaient *de facto* office de note de service<sup>4</sup>. »

On trouve une illustration du même problème dans l'initiative controversée qu'avait prise au printemps 2003 le ministre de l'Éducation nationale Luc Ferry : soucieux de faire partager aux enseignants sa vision pour l'avenir, il avait adressé personnellement à 800 000 d'entre eux – en dehors de tous les circuits de communication interne habituellement en place au sein du ministère – un exemplaire de sa *Lettre à tous ceux qui aiment l'école* (un ouvrage de 134 pages, publié aux Éditions Odile Jacob, dans lequel il exprimait son diagnostic et ses propositions pour l'école). Une initiative qui suscita un tollé des syndicats de l'enseignement et de spectaculaires autodafés.

Difficile donc, pour le réformateur, d'impliquer les fonctionnaires dans son projet de réforme, mais cela n'empêche pas d'essayer. Les réformes réussies ont souvent comporté une forme ou une autre de ce contact direct : en amont du processus, à titre de consultation ou de pédagogie, ce sont des réunions de terrain répétées en grand nombre (les centaines de réunions menées par Hubert Prévôt lors de la réforme de La Poste resteront un exemple en ce sens) ; en aval du processus, c'est, par exemple, le référendum organisé par Christian Blanc, alors

3. *La Conduite du changement au sein du secteur public*, *Cahier du Plan*, n° 13, septembre 2005.

4. Encadré p. 35, *ibid.*

président-directeur général d'Air France, pour sortir du face-à-face syndical.

Les syndicats, justement. À défaut – ou en plus – d'une démarche participative associant directement les agents à la conception ou au pilotage de la réforme et en tout état de cause par obligation statutaire, le réformateur est nécessairement amené à s'adresser aux syndicats. Ceci n'est pas en soi un obstacle à la réforme : en témoigne la réforme de l'État menée au Canada qui, dans une administration où le taux de syndicalisation est de 100 %, a néanmoins accouché consensuellement d'une réduction d'un tiers du nombre de fonctionnaires.

En France, pourtant, les syndicats de la fonction publique sont souvent taxés d'immobilisme et accusés de refuser tout changement. Pourquoi seraient-ils donc moins ouverts à la réforme que leurs homologues étrangers ? Cette question reçoit généralement une réponse convenue : il s'agirait d'un phénomène culturel, une culture du conservatisme et de la confrontation qui serait celle des syndicats français. Soit, mais la réponse « culturaliste » est une réponse facile, qui élude la difficulté plutôt que de la résoudre. Nous voudrions ici souligner deux autres aspects qui nous semblent ouvrir des pistes de réflexion plus opérationnelles.

Lorsque l'on compare la France à d'autres pays, on est frappé par deux singularités du paysage syndical : celui-ci apparaît tout d'abord bien plus émietté chez nous qu'ailleurs – selon les sensibilités idéologiques bien sûr mais aussi selon les particularismes de chacun des quelques centaines de corps de fonctionnaires, comme nous l'avons dit plus haut ; il semble par ailleurs marqué par une dichotomie plus grande, au sein de chaque syndicat, entre les branches représentatives de la fonction publique et celles qui représentent les salariés du privé. C'est ainsi que, dans d'autres pays, les confédérations syndicales arbitrent en leur propre sein un certain nombre de questions ayant trait aux relations du public et du privé : la légitimité et les modalités des partenariats public-privé, la disparité, acceptable ou non, des statuts d'emploi, celle des rémunérations, des systèmes de retraite entre fonctionnaires et salariés du privé... Ces arbitrages, les syndicats français ne les font pas pour leur propre compte ; ils les font d'autant moins que les branches « fonction publique » des grandes confédérations se parent volontiers de l'argument de la *grève par procuration* pour justifier leurs mouvements sociaux les plus durs. Par défaut, c'est donc au réformateur seul qu'incombe la charge de la pédagogie et de la négociation sur ces sujets.

La négociation avec les syndicats est d'autant plus crispée qu'elle s'inscrit dans un contexte de faible dialogue managérial. Autrement dit, lorsque, dans une administration, les problèmes sont évoqués au quotidien entre les agents et leur encadrement, dans le contexte du dialogue permanent au sein de chaque service, la négociation syndicale au sommet (c'est-à-dire entre le ministre ou le dirigeant d'administration centrale d'une part et l'état-major syndical d'autre part) n'est plus le point focal où viennent se cristalliser tous les sujets de tension, de revendication ou de simple aspiration. Or que constate-t-on dans l'administration de notre pays ? Que l'encadrement de proximité n'a pas grand-chose à discuter avec les agents parce qu'il ne maîtrise ni les rémunérations – qui sont indiciaires –, ni les progressions de carrière – qui dépendent de l'ancienneté et des concours –, ni vraiment le contenu du travail à accomplir – qui résulte de l'application des procédures et de leur transcription dans des systèmes informatiques ou papiers déterminés centralement –, ni même, souvent, l'organigramme du service – qui fait l'objet de décisions à d'autres niveaux de responsabilité. Sans compter la culture de décision hyper-centralisée, qui fait que les décisions, même d'ampleur infime, « remontent » aisément aux niveaux hiérarchiques supérieurs, achevant de déresponsabiliser, en termes de management, les échelons d'encadrement intermédiaire. Total des courses : plus les sujets remontent, plus ils se politisent ; plus les positions se radicalisent ; plus le dialogue devient difficile.

Parler directement aux agents ; parler à leurs représentants syndicaux. Le réformateur dispose d'une troisième et dernière option, alternative ou additionnelle aux deux précédentes : parler à ses cadres, à la hiérarchie des directeurs, sous-directeurs, chefs de bureaux, directeurs de services déconcentrés, qui dirigent au quotidien l'action des fonctionnaires.

Non seulement leur parler mais, en bonne théorie, les associer à la conception de la réforme, en faire des relais privilégiés de mise en œuvre, les motiver et les valoriser. Que constate-t-on à cet égard ? Un vide abyssal, si l'on compare du moins aux pratiques en vigueur dans les grandes entreprises : peu de dialogue entre les différents échelons managériaux en dehors des grands-messes convenues qui, au demeurant, servent essentiellement de courroie de transmission de messages descendants. Peu de séminaires de direction, peu d'espaces de dialogue où l'on discute d'autre chose que des dossiers en cours, où l'on se donne le temps de réfléchir ensemble aux enjeux stratégiques.

Pire : non contents d'être peu associés à la décision, les cadres administratifs sont plus souvent qu'à leur tour abandonnés en rase campagne, sur le champ de bataille de la réforme, par un général qui fait demi-tour sans prévenir. Ainsi voit-on, de manière répétée, des hauts fonctionnaires qui, ayant pris loyalement sur eux d'aller « vendre » une réforme à leurs agents ou à leurs interlocuteurs extérieurs, se retrouvent, après un revirement du ministre (qui, en dernière minute, « lâche du lest » face à un syndicat contestant la réforme), en porte à faux voire désavoués, alors même qu'ils ont consacré des jours et des semaines à expliquer que la réforme était inéluctable. Ils sont alors démentis par la volte-face de leur chef, après avoir réfuté coûte que coûte les arguments, résisté aux pressions et tenu le cap. Voyez pour exemple ce qui est arrivé au préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dans l'affaire de la SNCM : il a multiplié les efforts d'explication pour démontrer, sur le terrain et dans les médias, que la privatisation de la SNCM était la seule alternative au dépôt de bilan ; puis un beau matin, après les premiers heurts avec les syndicats de marins, le Premier ministre annonce qu'une simple ouverture du capital suffit, l'État restant majoritaire.

Tout se passe comme si le réformateur, estimant que l'obéissance et la loyauté de la haute fonction publique vis-à-vis du ministre sont acquises (ce qu'elles sont effectivement le plus souvent), pensait être exonéré, de ce fait, de tout effort managérial à son endroit. Soit : mais, d'une part, tout ceci n'a qu'un temps, et les meilleures volontés finissent par s'éteindre, se lasser ou tomber dans un cynisme désabusé ; d'autre part, l'exemple venant du haut, ce comportement descend en cascade à tous les échelons hiérarchiques, pour finir en une dramatique absence de tout leadership dans la conduite du changement.

#### RÉSISTANCE AU CHANGEMENT ET DIALOGUE MANAGÉRIAL

La pauvreté du dialogue managérial nous paraît être un élément essentiel de la difficulté à impliquer les agents dans les projets de réforme. On en a vu ci-dessus deux aspects : d'une part, la « remontée » au sommet et, ce faisant, la radicalisation des inquiétudes et aspirations, transformées par l'alchimie de cette ascension hiérarchique et politique en revendications ; d'autre part, la sous-utilisation du relais naturel que constitue l'encadrement aux différents niveaux. Il est encore un troisième aspect sur lequel nous voudrions insister : il a trait cette fois non

au processus du dialogue, mais au contenu de ce qui est discuté – ou plus exactement de ce qui devrait être discuté dans un dialogue managérial digne de ce nom, mais qui ne l'est pas – et qui se retrouve transposé, faute de mieux, en facteurs de résistance au changement.

64 Pour quelles raisons des agents – et plus encore leurs représentants – sont-ils amenés à refuser un changement ou une réforme ? Il y a bien sûr, en premier lieu, une explication de base qui consiste à dire que personne n'aime les changements qu'il n'a pas choisis et qui lui sont dictés de l'extérieur ; ceci plaide pour une association des fonctionnaires à la réforme le plus en amont possible mais, il ne faut pas se leurrer, même les processus d'association les plus ambitieux ne changeront pas radicalement les choses : la réforme de l'État, ou telle de ses composantes d'une certaine ampleur, demeurera inévitablement un acte politique, une décision venue d'en haut, non une pétition émanant spontanément du vœu des agents.

Passée cette première explication, on peut considérer, dans l'administration comme ailleurs, trois causes principales de refus du changement.

Certains refusent le changement parce qu'ils n'en voient pas l'utilité. Il ne leur apparaît pas clairement qu'il y eût un problème à résoudre : autrement dit, le diagnostic du problème n'est pas clair. Ou bien c'est la solution proposée qui ne leur semble pas convaincante : accord sur le diagnostic, mais le remède n'est pas adapté.

D'autres refusent le changement parce qu'ils ont peur de ne pas être à la hauteur, de ne pas être en mesure de faire face aux nouvelles tâches et responsabilités qui leur incomberaient le cas échéant.

D'autres enfin refusent le changement parce qu'ils ont peur d'y perdre quelque chose.

C'est sur cette troisième cause de résistance au changement que nous voudrions nous arrêter plus longuement. Les deux premières sont aisées à comprendre ; bien documentées dans toute la littérature traitant de la réforme, elles différencient finalement peu la réforme de l'État de la conduite du changement dans d'autres organisations. La première rappelle quelques nécessités d'évidence : un diagnostic objectif et partagé (ce à quoi servent rituellement dans l'administration les commissions et rapports de toutes sortes), une justification des solutions proposées (que fournissent les *benchmarks* avec d'autres pays, les études académiques...) et enfin une planification du processus, avec cibles de performance, jalons visibles échelonnés dans le temps et communication sur les résultats atteints (le tout donnant de la crédibilité à la démarche

entreprise). Quant à la seconde – la crainte de ne pas y arriver –, elle rappelle la nécessité d'un accompagnement de la réforme, en termes de formation notamment.

C'est donc la troisième cause de résistance, la peur de perdre au change, qui nous intéresse davantage. Celle-ci différencie vraiment la fonction publique des autres univers, car partout ailleurs qu'en son sein s'inscrit un risque ultime sur la balance de ce qu'il y a à perdre ou à gagner dans une réforme : le spectre d'une faillite de l'entreprise, d'une disparition de l'association, bref d'une perte définitive et irrémédiable de l'essence de ce que l'on cherche à défendre – non seulement tel avantage ou telle condition de travail, mais l'emploi en tant que tel et l'existence même de l'institution. Et beaucoup de commentateurs d'attribuer à ce fait l'immobilisme de la fonction publique, son peu d'entrain à accepter le changement : il n'y a pas de menace vitale, ne pas changer n'implique aucune perte fondamentale. 65

Voyons les choses autrement : quelles sont les contreparties, au sens le plus large du terme, qu'un fonctionnaire (ou n'importe quel salarié d'une organisation quelle qu'elle soit) retire de son travail, dont une réforme pourrait menacer l'équilibre ? Pour dire les choses autrement, quelles sont les motivations qui sous-tendent son implication au travail ?

Pour schématiser, il nous semble que ces contreparties ou motivations sont potentiellement de trois ordres : la rétribution d'une part, le désir d'accomplissement d'autre part, le développement personnel enfin.

La rétribution, c'est la rémunération sonnante et trébuchante, traitement et primes, mais aussi la rémunération différée que constitue la retraite, la couverture sociale, les autres avantages offerts par l'administration comme par la plupart des comités d'entreprise (depuis le restaurant d'entreprise jusqu'à des prêts bonifiés en passant par des offres de vacances à tarif privilégié). Enfin, chapeautant tout cela, l'assurance tous risques que constituent la garantie de l'emploi et la progression à l'ancienneté : c'est-à-dire la perspective d'une pérennité de ces différentes formes de rémunération, et même de leur accroissement dans le temps en fonction du fameux glissement-vieillesse-technicité.

Le désir d'accomplissement, c'est la fierté de faire quelque chose d'utile, d'avoir un impact sur le cours des choses, c'est le souci de contribuer au bien public. Cet « esprit de service public » qui, même si l'expression est galvaudée et souvent utilisée pour justifier n'importe quelles dérives, reste une réalité dans la fonction publique française,

ainsi qu'une composante forte de l'attrait des métiers publics auprès des jeunes (à côté, il est vrai, de la sécurité de l'emploi)<sup>5</sup>.

Le développement personnel enfin, c'est la possibilité d'exercer des métiers différents au cours de sa carrière, la possibilité de se former, d'acquérir de nouvelles compétences, de découvrir de nouveaux horizons. Toutes choses qui sont spontanément mentionnées par les jeunes recrues de la fonction publique et qui sont même souvent au cœur de la communication de recrutement diffusée par l'administration (voir notamment les campagnes du SIRPA, très symptomatiques à cet égard).

Lorsqu'on pose la question sous cet angle, on observe immédiatement deux phénomènes :

Alors que les fonctionnaires valorisent pleinement, dans leurs aspirations, ces trois dimensions de la motivation, l'État, en dépit des grands discours, n'en reconnaît qu'une seule, celle de la rétribution matérielle. Les deux autres sont quasiment neutralisées par le mode de fonctionnement bureaucratique. Le désir d'accomplissement est ignoré par un mode d'organisation et des procédures qui laissent peu d'initiative aux agents, évaluent rarement les résultats obtenus, valorisent le statut, le grade et l'échelon plutôt que les performances et relèguent tout en bas de la hiérarchie implicite de reconnaissance des métiers les fonctions de *front office*, de contact avec l'utilisateur (où s'effectue réellement le service). Que dire du développement personnel lorsque la mobilité, théoriquement possible, est en réalité entravée par le cloisonnement des corps et des systèmes de gestion de carrière ; lorsque la promotion passe quasi exclusivement par la copie d'examen du concours interne<sup>6</sup> ?

L'autre phénomène que l'on observe, c'est que le réformateur soucieux d'associer les agents publics à son projet de réforme se trouve inévitablement engagé dans un processus de négociation qui va se focaliser sur la première forme de contreparties : la rétribution. Pourquoi est-ce inévitable ? Parce qu'il s'agit du seul chapitre de négociation traitable au niveau de discussions centralisées, ce qui – nous l'avons vu – est structurellement le cas dans l'administration. Pour le reste, le désir d'avoir un impact sur les choses est un sujet qui relève des modes de management (*l'empowerment*, la décentralisation des décisions, la refonte des organigrammes, l'allègement des procédures, le travail en

5. Voir sur ce sujet l'excellent papier de Patrick François, *Making a Difference*, CEPR Discussion Paper, n° 5158, juillet 2005.

6. Cf. *Cahier du Plan*, *op. cit.*, p. 54.

équipe...). Bref, une somme de micro-réformes qui ne se discutent pas à la table d'un ministre mais sur le terrain ; idem pour le développement personnel, qui est une affaire d'écoute individuelle des aspirations de chacun, d'entretien au quotidien entre un agent et son supérieur.

Cette dérive de la négociation sur la réforme est donc une conséquence du processus même de « dialogue social » qui prévaut en France : au sommet plutôt que réparti sur le terrain, empruntant le canal des syndicats et la tonalité politique ou revendicative qui va de pair, plutôt que celui de la hiérarchie et la tonalité managériale qui devrait l'accompagner. Sous cette forme, elle est bloquante car elle fait monter les enchères, le coût de la réforme, alors même que l'un des enjeux actuels de la réforme de l'État est la réduction de la dépense publique.

C'est pour cette raison que nous voulons insister sur le dialogue managérial de proximité. Supposons un instant que les cadres, aux différents échelons de l'administration, aient les moyens d'un vrai dialogue avec leurs agents, puissent déléguer plus de pouvoir à ceux d'entre eux qui aspirent à plus de responsabilités, puissent aussi, corrélativement, reconnaître et récompenser leurs performances par un supplément de rémunération ou une accélération de carrière. Il se produirait alors deux choses : tout d'abord, la discussion entre le réformateur et les agents ne serait plus un face-à-face entre le ministre et les syndicats, mais un dialogue décentralisé, répété à maintes reprises entre l'encadrement et les agents, au sein de chaque service ; ensuite, cette discussion ne tournerait pas uniquement autour de la rétribution, mais autour de toutes les questions qui font qu'un fonctionnaire trouve son métier intéressant, motivant, gratifiant.

À ceux qui trouvent cette perspective d'une naïveté certes sympathique mais peu réaliste, on ne peut que recommander de se référer aux rapports administratifs (étrangers !) et aux études empiriques, désormais assez abondants sur ce point. Par exemple : *Making a Difference : Motivating People to Improve Performance*<sup>7</sup>, un rapport administratif britannique qui cite de nombreux témoignages, depuis un directeur d'hôpital jusqu'à un employé de collectivité territoriale ; ou bien encore, en matière de recherche académique, *The Desire for Impact*<sup>8</sup> qui

7. *Making a Difference : Motivating People to Improve Performance*, Andrew Foster, Greg Parston & John Smith, Her Majesty's Treasury, Public Services Productivity Panel, 2002.

8. *The Desire for Impact*, Robert Dur & Amihai Glaser, CESifo Working Paper, n° 1535, septembre 2005.

s'efforce de modéliser les raisons pour lesquelles des salariés sont prêts à accepter un emploi moins payé dès lors qu'ils estiment que celui-ci leur assure une plus grande liberté de décision ; ou pour lesquelles les travailleurs indépendants, bien que gagnant moins, en moyenne, que les travailleurs salariés, se disent plus heureux au travail.

L'analyse qui précède s'est attachée à souligner les raisons qui font que, même avec les meilleures intentions du monde, l'idée que le réformateur doit associer les agents à la réforme de l'État n'a pas connu, à ce jour, beaucoup de succès en France, puisque, avec ou sans eux, c'est plutôt la non-réforme qui l'emporte.

68 Cette analyse des causes induit assez naturellement une série de préconisations – lesquelles n'ont pas grande originalité car, à un titre ou à un autre, la plupart d'entre elles ont déjà été formulées :

- diminuer la fragmentation des intérêts en présence, en regroupant les corps de fonctionnaires, d'une part, et en faisant le ménage dans la prolifération des démembrements de l'État, d'autre part ;
- développer, autant que faire se peut, une communication directe avec les agents, non seulement par les moyens technologiques mais aussi par le moyen le plus traditionnel qui soit (une présence sur le terrain) ;
- encourager (autant que possible sans faire acte d'ingérence) une modernisation de la gouvernance syndicale ;
- enfin et surtout, investir beaucoup plus qu'aujourd'hui dans le management, à tous les échelons : depuis l'implication collégiale et la valorisation des cadres jusqu'à l'introduction d'une vraie gestion des ressources humaines, avec *empowerment* des agents en fonction de leur niveau hiérarchique, rémunération reconnaissant le mérite et progressions de carrière qui ne dépendraient plus seulement de l'ancienneté et des concours...

Une dernière remarque : réformer l'État avec ses serviteurs signifie que l'on s'efforce d'établir le diagnostic avec eux – ou du moins de leur en faire partager les constats ; cela implique que l'on s'efforce d'obtenir leur adhésion aux solutions proposées et leur coopération à une mise en œuvre efficace ; cela ne veut pas dire que tous seront pleinement satisfaits, ni que l'on va rechercher le consensus à tout prix, ni même, *a fortiori*, que la réforme se fasse « pour eux », à leur bénéfice. Associer sans

s'obliger au consensus n'est pas pour autant une hypocrisie, car il faut bien garder en tête que le danger majeur pour les fonctionnaires aujourd'hui, c'est la non-réforme, l'immobilité quand le reste du monde change.

Dans la situation où se trouve à présent l'État français, ne pas réformer c'est préparer aux fonctionnaires des lendemains fort difficiles, dont ils subiront les conséquences sous plusieurs formes.

La paupérisation de leurs moyens d'action sera la plus évidente. Il n'y a pas de miracle : avec le poids croissant des dépenses « obligatoires » que sont le paiement des intérêts de la dette, des rémunérations des fonctionnaires actifs et des pensions des fonctionnaires retraités, quels que soient les efforts d'économie déployés par les gestionnaires, l'État n'aura pas les moyens d'assumer réellement l'ensemble de ses missions s'il ne consent pas à les élaguer. Il parera donc au plus pressé, assurant tant bien que mal le service quotidien mais rognant peu à peu soit sur la qualité (l'accompagnement des malades, la personnalisation du suivi des enfants en difficulté scolaire...), soit sur l'investissement et la préparation du long terme. Faute de mesures structurelles, il économisera des bouts de chandelle sur les moyens de fonctionnement, et apparaîtront des symptômes dont on voit d'ores et déjà les prémices : la maintenance des bâtiments administratifs tombant en déshérence, le tarif de remboursement des frais de mission perdant tout rapport avec le coût réel d'un repas ou d'une chambre d'hôtel.

Ensuite, l'immobilisme, la non-réforme, se paiera sous forme de perte de sens et de marginalisation de l'action de l'État. Privé de la force de frappe budgétaire, qui lui donnait naguère l'ascendant sur les autres intervenants de l'action publique, il y a fort à parier que l'État verra fondre, tôt ou tard, l'avantage intellectuel que lui conféraient l'expertise et l'implication de ses cadres et de ses agents : soit parce que ceux-ci, englués dans la bureaucratie interne, gaspilleront leur énergie à essayer d'obtenir le remboursement de leurs frais de déplacement, les crédits de formation nécessaires à l'actualisation de leurs compétences ou le remplacement de leurs agents partis en RTT ; soit parce que, las de se battre avec les moulins à vent, plus nombreux encore seront ceux qui quitteront la fonction publique d'État pour l'entreprise ou pour la fonction publique territoriale. Avec une capacité stratégique et managériale ainsi émoussée, l'État se trouvera inévitablement en position défensive, et devra réagir aux initiatives des tiers au lieu de les susciter, s'efforçant de couvrir au mieux son territoire de compétence sans avoir la ressource suffisante pour aller de l'avant.

À tout prendre, pour tous ceux qui croient au rôle essentiel de l'État dans la régulation de l'économie et de la société française, il y a plus à gagner qu'à perdre à accepter la réforme.

70

---

#### R É S U M É

*Réformer l'État, si l'on veut un changement réel et durable des structures et des comportements influant sur les coûts et la qualité du service public, n'est possible qu'avec l'adhésion des fonctionnaires. Pourtant peu nombreux sont les exemples réussis d'association des fonctionnaires à la réforme. Nous avançons trois hypothèses pour expliquer ce paradoxe. D'une part, la fragmentation extrême du terrain administratif français entre de multiples corps de fonctionnaires et d'innombrables démembrements de l'État oblige le réformateur à composer avec des intérêts très dispersés et d'autant plus âprement défendus qu'ils sont institutionnalisés ; d'autre part, la pratique actuelle du dialogue avec les agents – ou de ce qui en tient lieu – est un rituel hyper-centralisé, dominé par le face-à-face avec les syndicats et donc fort politisé, au lieu du dialogue décentralisé, passant par une mobilisation des divers échelons d'encadrement, que l'on voit ailleurs ; enfin, la négociation sur la réforme intervient dans un vide, non sur le terreau d'un dialogue managérial au quotidien, et ce faisant cristallise toutes les aspirations et frustrations au lieu de débattre de manière dépassionnée des projets de changement proposés.*

# La ville où les services publics désertent

Joigny

Fermeture de la maternité, de la caserne, du tribunal... Depuis 2000, la ville de Joigny, dans l'Yonne, a subi presque toutes les réformes administratives. Des pertes d'emplois et de services publics qui plombent l'économie locale.



- 2010 : départ du 28<sup>e</sup> régiment de cartographie militaire
- 15 millions d'euros pour la reconversion
- 2000 : fermeture de la maternité et du service de chirurgie
- Une assistante sociale pour 3 000 élèves
- 2009 : fermeture des tribunaux d'instance et de commerce
- 2011 : 24 agents de Pôle emploi pour 2 829 demandeurs d'emploi

C'est le plus jeune président de communauté de communes de France et il a fort à faire. Dans son bureau installé dans d'anciens abattoirs au bord de l'Yonne, Nicolas Soret reprend le décompte des services publics qui ont quitté son territoire depuis 2000. Une maternité, un service de chirurgie, un commissariat, deux tribunaux et le coup de grâce : le départ du 28<sup>e</sup> régiment de cartographie militaire après plus de deux cents ans de présence militaire à Joigny (lire le témoignage de Nicolas Soret). S'il n'avait pas l'énergie de ses 30 ans, l'élu aurait déjà baissé les bras, lui qui l'année de son élection a aussi dû affronter la fermeture d'une usine de fabrication de stylos Stypen employant 61 personnes.

Vue de Joigny, la Révision générale des politiques publiques a un goût amer. Celui de la désertion des services publics. En dix ans, selon les calculs du socialiste, l'État a été responsable du plus grand plan social qui ait frappé le territoire. Entre la réforme de la carte hospitalière, celle de la carte judiciaire, celle de l'armée, la reconfiguration des forces de police et de gendarmerie, les suppressions de postes aux impôts, dans les écoles, chez Pôle emploi ou chez EDF-GDF, ce ne sont pas moins de 500 emplois qui se sont volatilisés. Avec tout ce que cela implique pour l'économie locale et les recettes fiscales de la ville.

*"Au-delà de tout jugement sur le fond, la RGPP a accéléré le mouvement de fermetures des services publics de proximité, expose Nicolas Soret. Une ville comme la nôtre a été touchée par toutes les réformes successives et le résultat est dramatique." Joigny, ville sinistrée ? C'est ce qu'affirme aussi le sénateur UMP Dominique de Legge, qui cite l'exemple de cette "petite ville à la peine" dans un rapport de juin dernier où il s'alarme de l'"effet dominos" de la RGPP. "Cette mécanique est hélas bien connue, qui consiste dans le dépérissement d'une commune sous l'effet conjugué de la fermeture d'un ou de plusieurs services publics, puis du départ des acteurs économiques porteurs de*

*dynamisme et de développement et, enfin des familles”, écrit-il avant d’ajouter : “Cet effet dominos est d’autant plus fort que la commune concernée est de petite taille.”*

## **- 2010 : départ du 28<sup>e</sup> régiment de cartographie militaire Suppression de 410 emplois**



À Joigny, c’est le départ des 410 militaires en août 2010 qui a été le plus dur à encaisser. En comptant leurs femmes et enfants, cela représente près de 10 % de la population de la ville qui s’en sont allés et quelque 650 000 euros de masse salariale mensuelle qui ont échappé du jour au lendemain aux commerçants. Sans oublier la perte de débouchés pour toutes les petites entreprises de la région qui travaillaient pour le régiment. La société de vente et montage de pneus Jeandot a perdu une précieuse clientèle, tout comme l’Intermarché ou la supérette Proxi. Le gérant de cette dernière confirme : *“Notre chiffre d’affaires a chuté de 11 % cette année et c’est directement lié au départ des militaires.”*

Les agences immobilières ont aussi ressenti les effets de la fermeture de la caserne, même si celle-ci s’est conjuguée avec la crise. *“Les deux phénomènes se sont renforcés pour provoquer une chute de 30 % des prix”*, assure la responsable d’une agence. Le nombre d’appartements et de maisons en vente a explosé et les prix ont chuté. Certains propriétaires ont préféré louer leur bien et attendre des jours meilleurs.

### **- 15 millions d’euros pour la reconversion**

Face à cette pluie de mauvaises nouvelles, les élus et le préfet se sont retroussé les manches. Un contrat de redynamisation a été signé entre l’État, le conseil régional, le conseil général, la communauté de communes et la mairie. L’État a accordé une aide de 4,2 millions d’euros, les quatre collectivités déboursent ensemble 7,5 millions d’euros et 3,5 millions d’euros seront versés par les fonds européens. Une manne qui devrait financer à hauteur de 2 millions d’euros la reconversion de l’ancienne caserne située au cœur de la ville sur un terrain de 10 hectares.

Les idées ne manquent pas. Un bâtiment pourrait accueillir un musée de la Résistance, un autre les services de la communauté de communes, ainsi que les bennes et équipements liés à la gestion des déchets. L’ancienne cantine militaire, entièrement rénovée en 2006, devrait quant à elle accueillir une école de formation à la restauration collective en partenariat avec la société Élite.

Les 13 millions d’euros restants financeront trois autres projets. D’abord une pépinière d’entreprises destinée à attirer des petites entreprises et artisans, pour un coût de 4

millions d'euros. Quelque 2 000 m<sup>2</sup> de bureaux et ateliers devraient voir le jour d'ici 2013 aux alentours de la gare et pourront accueillir environ 150 salariés. *"Les espaces de ce type sont saturés dans la région et nous offrirons des services annexes de restauration et de crèche afin de le rendre attractif"*, explique Michel Kozel, l'adjoint au maire UMP de la ville voisine de Béon et chargé du développement économique au sein de la communauté de communes.

Quelque 4 millions d'euros permettront d'aménager une zone d'activité sur une douzaine d'hectares à Béon, avec l'ambition d'attirer des industries des énergies propres. Enfin, l'équipement d'une partie de la ville au très haut débit captera un peu plus de 3 millions d'euros.

Autant d'investissements qui démontrent *"la volonté de l'État de s'engager fortement en faveur de Joigny"*, souligne la préfecture de l'Yonne, et ce même si les élus de Joigny se jugent moins bien traités que d'autres villes. La commune de Provins (Seine-et-Marne), tenue par le président du groupe UMP à l'Assemblée nationale, Christian Jacob, aurait ainsi été bien mieux servie. Mais même des compensations plus généreuses ne changeraient pas grand-chose à l'impression de recul du service public qui imprègne la ville.

#### **- 2000 : fermeture de la maternité et du service de chirurgie**



Depuis 2000, les habitants de Joigny sont à 45 minutes en voiture de la première maternité accessible, celle d'Auxerre. Malgré quelque 350 naissances par an et plusieurs recours devant le tribunal administratif, l'ancien maire UMP, Philippe Auberger, n'avait pas réussi à maintenir la maternité de l'hôpital de Joigny, pas plus que le service de chirurgie. L'effectif de la fonction publique hospitalière est néanmoins passé de 359 en 1999 à 503 aujourd'hui.

Quatre ans plus tard, c'est le commissariat de police qui a été rayé de la carte. Les 50 policiers qui couvraient la ville et le canton voisin ont été remplacés par des brigades territoriales de gendarmes. Avec une réduction d'effectifs à la clé ? Oui, assure le président de la communauté de communes. Non, répond la préfecture de l'Yonne. *"En fait, tout dépend de ce qu'on prend en considération, tranche le capitaine Jean-Pierre Pal, qui a commandé les gendarmes de Joigny, puis ceux de Migennes. Les effectifs consacrés exclusivement à la sécurité de la ville ont certes diminué, mais de nouvelles unités spécialisées ont été créées pour la prévention de la délinquance juvénile ou les interventions. Au total, nous disposons de 77 emplois militaires sur la région du centre de l'Yonne, ce qui nous permet de faire reculer la délinquance."*

Les délits constatés ont ainsi diminué de 36 % depuis 2003 et les taux d'élucidation ont grimpé de 23 % à 45 % en sept ans. *"Le remplacement du commissariat par des gendarmes avait eu lieu lorsque Nicolas Sarkozy était ministre de l'Intérieur et était réalisé à ma demande expresse, souligne Philippe Auberge, l'ancien maire. Cela ne peut en aucun cas être assimilé à une réduction des services publics."*

#### **- Une assistante sociale pour 3 000 élèves**

Une même controverse existe sur le nombre d'enseignants. À en croire l'ancien maire UMP de la ville et la préfecture, les postes ont été supprimés en proportion de la diminution du nombre d'enfants et le taux d'encadrement par élèves demeure stable. Sur le terrain, les personnels ressentent pourtant une dégradation de leurs conditions de travail. Le collège a perdu huit enseignants en six ans et le lycée 25 en sept ans.

*"Je ne sais pas si les établissements de la ville ont été plus touchés qu'ailleurs, mais le résultat est que les moyens manquent cruellement pour faire face aux besoins des élèves, en particulier ceux issus de milieux défavorisés", insiste Eric Apfel, syndicaliste FSU et enseignant à Joigny. Un exemple extrême : l'assistante sociale, qui était rattachée il y a six ans au seul établissement régional d'enseignement adapté pour les élèves handicapés ou en grande difficulté, partage aujourd'hui son temps entre quatre établissements. Soit près de... 3 000 élèves.*

#### **- 2009 : fermeture des tribunaux d'instance et de commerce Suppression de 10 emplois**



Les suppressions de postes n'ont épargné aucun des services publics de la ville. La fermeture du tribunal d'instance et du tribunal de commerce en 2009 et 2010 ont conduit à la perte de 10 emplois. La caisse d'assurance maladie n'a pas remplacé 5 départs à la retraite en cinq ans. Le nombre d'agents du fisc est passé de 41 à 35 en six ans avec le transfert à Sens du service de la fiscalité immobilière et de celui des droits de succession.

*"Ce sont des services en moins", regrette Henri Barro, ancien fonctionnaire des impôts, qui constate que "le temps d'attente des contribuables augmente et que les rendez-vous personnalisés diminuent". Des arguments temporisés par la direction générale des finances publiques, qui note que l'instauration d'un guichet unique pour les particuliers simplifie les démarches et que Joigny a conservé une trésorerie avec un champ d'intervention plus vaste, ce qui conforte son implantation.*

#### **- 2011 : 24 agents de Pôle emploi pour 2 829 demandeurs d'emploi**

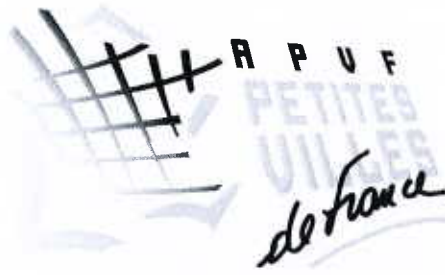


La fusion de l'ANPE et des Assedic, enfin, a conduit à une diminution des effectifs chez Pôle emploi, alors même que le chômage augmente. D'après les chiffres du président de la communauté de communes, l'agence a perdu deux postes depuis 2008 et cinq autres seraient menacés. *"C'est vrai qu'il y a eu des réductions de postes, concède Joëlle Camus, la directrice pour la Bourgogne de Pôle emploi, mais l'existence de l'agence n'est pas menacée et les salariés licenciés économiques de l'Yonne peuvent profiter de contrats de transition professionnelle."* Reste que la ville de Joigny n'a toujours pas retrouvé son taux d'emploi d'avant la crise et que l'agence ne compte que 24 agents pour accompagner les 2 829 demandeurs d'emploi inscrits.

Le territoire va néanmoins bénéficier de l'aide "Fred" (Fonds pour les restructurations de la défense), qui apporte une subvention de 5 000 euros à chaque nouvel emploi créé. Environ 80 salariés en ont déjà profité et le dispositif devrait concerner 200 embauches au total. Les élus comptent aussi sur la fréquence des trains pour Paris, qui a augmenté en 2009 grâce au conseil régional. Une occasion pour Joigny d'attirer de nouveaux habitants. Et de conjurer le mauvais sort ?

Laurent Fargues

Source URL: <http://www.acteurspublics.com/article/14-10-11/la-ville-ou-les-services-publics-desertent>



Association des Petites Villes de France

Questions aux maires des petites villes

Mars-Avril 2011

révision générale des  
politiques publiques



# Révision Générale des Politiques Publiques : Les maires dressent un bilan sévère

Qui sommes nous ?

L'Association des petites villes de France fédère depuis 1990 les petites villes de 2.500 à 20.000 habitants, pour promouvoir leur rôle spécifique dans l'aménagement du territoire. Association pluraliste présidée par Martin Malvy, Ancien ministre, Président du Conseil régional Midi-Pyrénées, elle compte aujourd'hui plus de 1100 adhérents, présents dans tous les départements de France métropolitaine et d'outre-mer.

Qu'est ce que la RGPP ?

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), programme de modernisation de l'action de l'Etat touchant l'ensemble des politiques publiques et l'ensemble des ministères, a été lancée en juin 2007. Pour les territoires, elle s'est traduite principalement par une réorganisation des services publics, conduisant le plus souvent à des fermetures. Trois ans après, en juin 2010, le mouvement se poursuit avec l'adoption de près de 150 nouvelles mesures pour les années 2011-2013.

Pourquoi cette étude ?

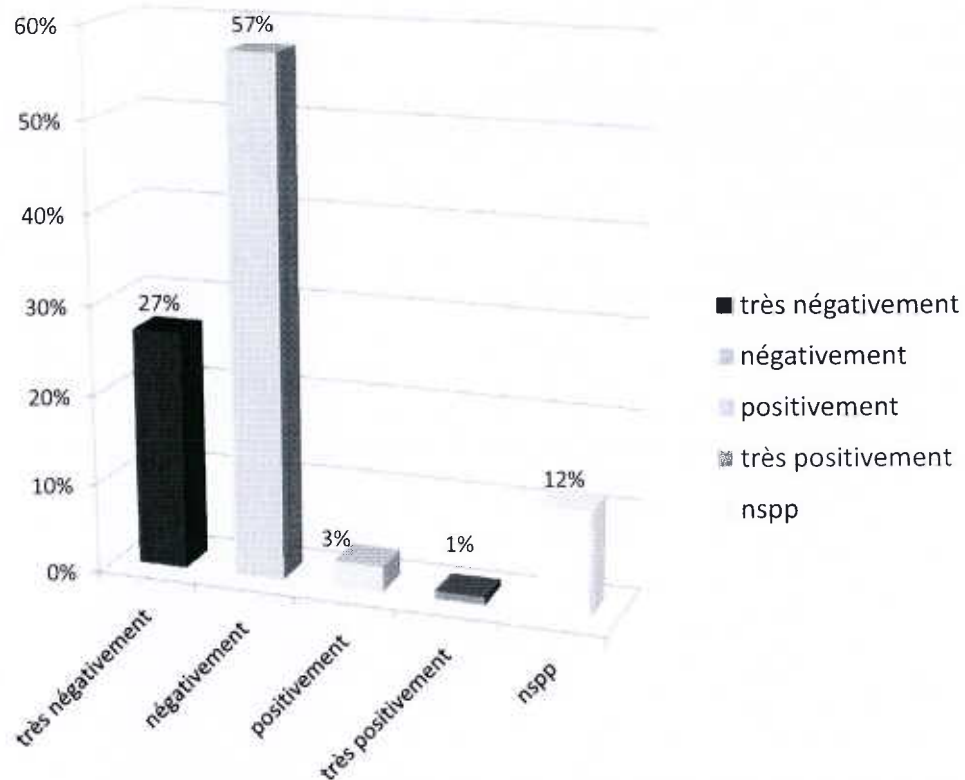
Suite à l'audition de l'Association des Petites Villes de France par la Mission commune sénatoriale d'information sur les conséquences de la Révision Générale des Politiques Publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, et suite au compte rendu de la RGPP fait par le ministre François BAROIN, l'APVF a décidé de lancer une enquête approfondie auprès des petites villes pour compléter son analyse.

### Methodologie

- Echantillon : Étude réalisée auprès d'un échantillon de 180 élus, représentatif des communes françaises de 2.500 à 20.000 habitants.
- Mode d'interrogation : questionnaire électronique envoyé par mail.
- Dates de terrain : les questionnaires ont été recueillis du 16 mars au 22 avril 2011.

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

### I. Comment évaluez-vous l'impact de la RGPP sur vos services publics locaux ?



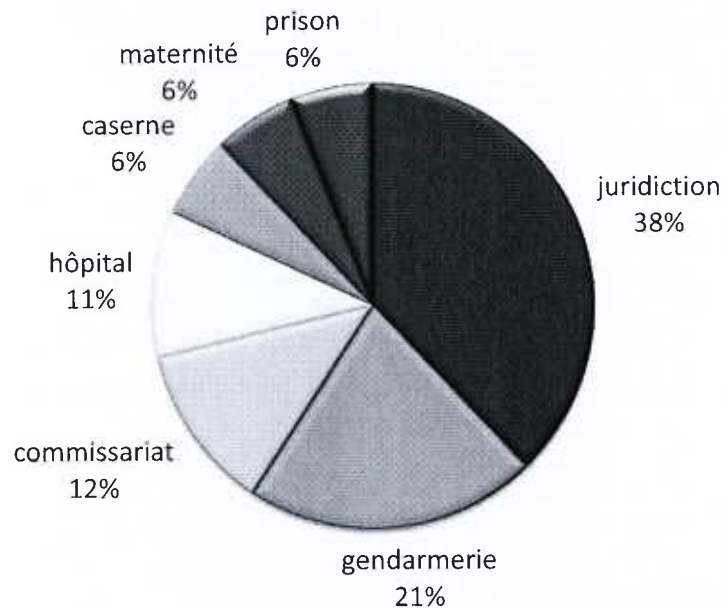
**84%** des maires considèrent que la RGPP a impacté négativement (voire très négativement pour 27% d'entre eux) le fonctionnement des services publics de leurs collectivités.

Seuls 4% évaluent la RGPP comme ayant eu un impact positif.

Le constat dressé par les maires des petites villes est sévère à l'égard de la RGPP.

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

### 2. Quels sont les services publics touchés par la RGPP depuis 2007?



La réforme de la carte judiciaire dans le cadre de la RGPP a été la plus lourde de conséquences pour les petites villes en conduisant à la fermeture de nombreuses juridictions. Ainsi, **sur les 317 tribunaux supprimés par la réforme, 239 avaient leur siège dans une petite ville.**

C'est également par les fermetures de nombreux commissariats et de gendarmeries, que la RGPP impacte les petites villes. Ces fermetures sont d'autant plus dommageables que l'Etat a choisi à l'heure actuelle de mettre l'accent sur les questions de sécurité.

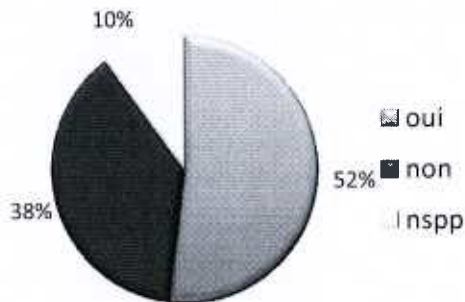
Autre conséquence préoccupante: les fermetures des petits hôpitaux, qui découlent de l'application de la RGPP, mettent en danger le système de soins dans nos territoires et l'égalité de l'accès aux soins.

La RGPP a eu principalement pour conséquence une accélération et une accumulation des fermetures de services publics dans leur globalité. Cela a créé le plus souvent un effet domino : déplacement de familles, fermetures de groupes scolaires en raison du départ des enfants (écoles, collèges, lycées), déclin économique, hausse du chômage, effondrement du marché de l'immobilier dans le cas de grands départs (casernes).

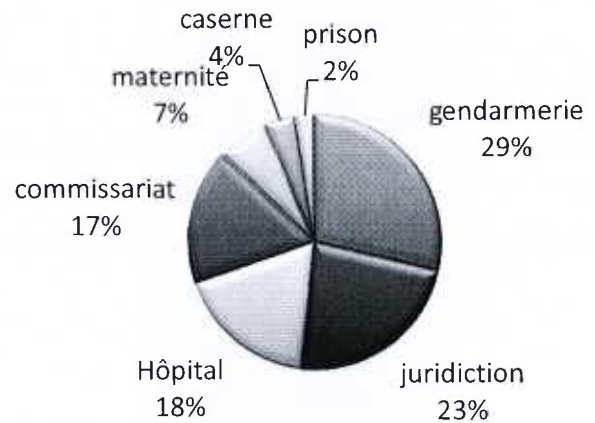
**La RGPP engendre un réel cercle vicieux.**

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

3. Avez-vous connu une baisse d'effectifs dans les services publics maintenus suite à l'application de la RGPP ?



4. Si oui, où ont-elles eu lieu ?

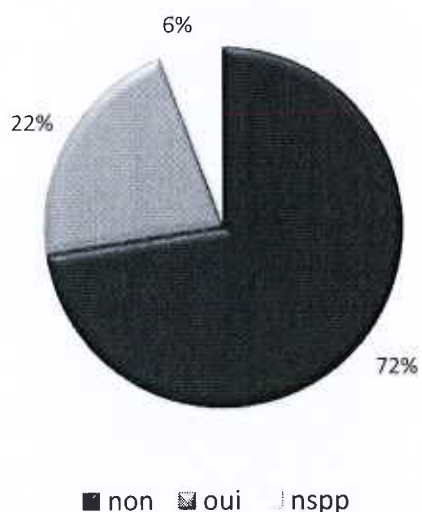


Les baisses d'effectifs dans les services publics se sont concentrées sur quatre pôles :

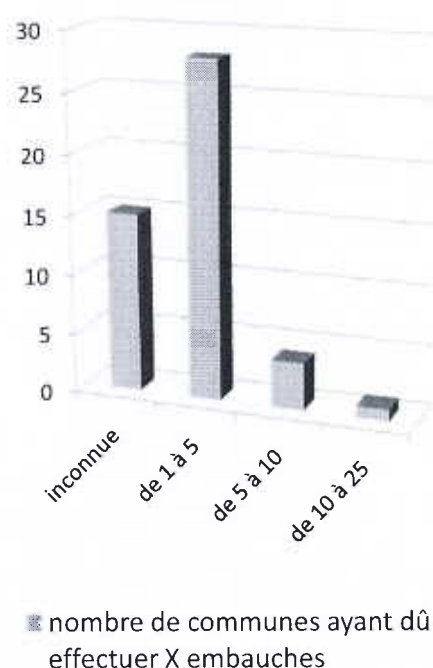
- La sécurité, avec une baisse importante des effectifs dans les commissariats et gendarmeries impliquant une augmentation des effectifs de polices municipales,
- la justice, avec la suppression de nombreux postes dans les juridictions subsistantes,
- La santé avec la disparition de nombreux services ou la fermeture de blocs chirurgicaux, de maternités,
- l'armée avec le le redéploiement de nombreuses garnisons.

Certaines communes cumulent par ailleurs les fermetures et les restructurations de services publics, les condamnant à une asphyxie (Marmande, Joigny, Guéret, Lure...). Les réformes successives des services de l'Etat ont sinistré des territoires entiers.

5. Avez-vous dû compenser des fermetures ou des baisses d'effectifs par des emplois directs par votre commune?



6. Si oui, à combien estimez-vous ces embauches ?



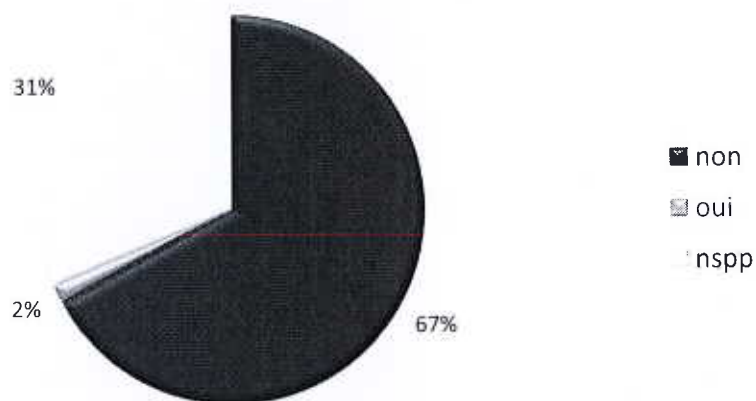
22% des communes ont du embaucher pour pallier la fermeture et les baisses d'effectifs dans les services publics. La situation délicate des finances locales restreint la marge de manœuvre en matière d'embauche pour les petites villes, ne permettant de pallier poste pour poste au départ des services de l'Etat pouvant être compensé (service technique, sécurité).

**Ces embauches sont clairement un transfert de charge insidieux de l'Etat vers les communes.** L'Etat ne joue plus son rôle qui, au delà du rôle abandonné de protection contre les inégalités territoriales, devrait consister à apporter une impulsion pour l'avenir des territoires visant à dépasser les inégalités.

**Les collectivités ont dû, souvent seules, faire preuve de créativité** pour mettre en place de nouveaux services (embauche de policiers municipaux, d'agents d'urbanisme, création de centres de santé pour attirer du personnel soignant, systèmes de télé-relais) pour pallier à la disparition ou à l'éloignement de services publics. **Or ces initiatives ont des coûts, lourds à supporter pour les petites villes** (hausse d'impôts résultat d'une augmentation des charges pour la commune).

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

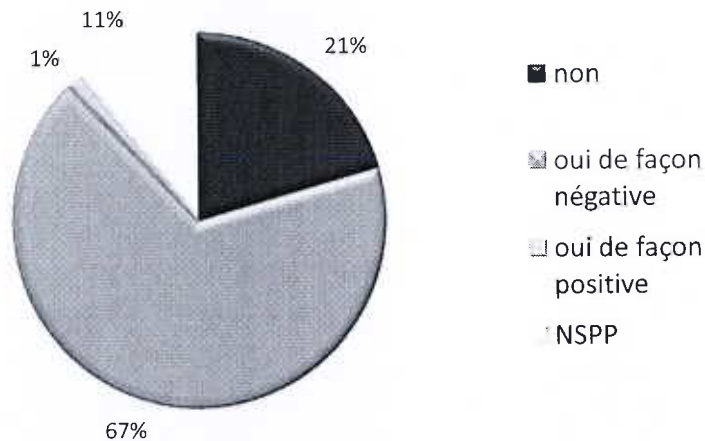
### 7. L'Etat vous a-t-il accompagné afin de diminuer l'impact de ces fermetures ?



Le constat de l'accompagnement des communes est assez significatif : **67% des maires interrogés considèrent qu'aucun accompagnement n'a été fait par l'Etat pour diminuer l'impact de ces fermetures.** Elles se sont donc retrouvées seules.

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

8. Avez-vous ressenti un changement en matière de réactivité de l'Etat en matière de conseils (juridiques, techniques ou autres...) suite à l'application de la RGPP dans services déconcentrés?



Les conséquences de la suppression des 2107 postes dans les préfetures et sous préfetures en 3 ans sont hélas multiples: dégradation des délais de délivrance des documents (titres divers, immatriculation...).

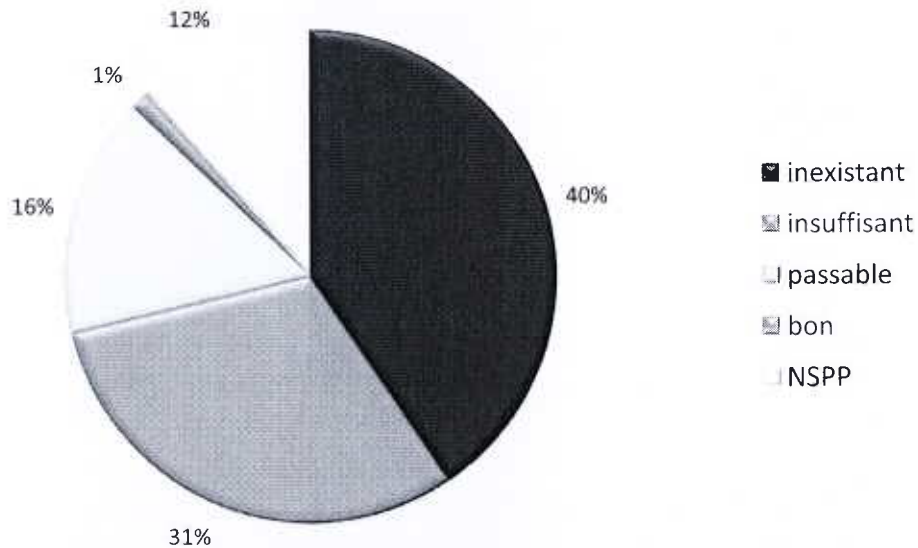
Les petites communes voient se dégrader petit à petit le partenariat avec l'Etat qui leur offrait un appui juridique et technique de proximité gratuit.

**Ainsi, 67% des maires considèrent que la RGPP a eu effet négatif sur l'efficacité des services déconcentrés de l'Etat.**

L'APVF s'inquiète tout particulièrement de l'éloignement des capacités d'expertise et d'ingénierie de l'Etat (DDE, DDAF, DREAC) que le développement de l'intercommunalité et la mutualisation des services communaux ne permet pas toujours de compenser. En tout état de cause, l'Etat se doit de continuer d'assurer le maintien et l'efficacité des services publics dont il a la charge pour l'ensemble des territoires.

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

9. Comment estimez-vous le degré de concertation globale qui a accompagné la mise en place de la RGPP dans votre commune ?



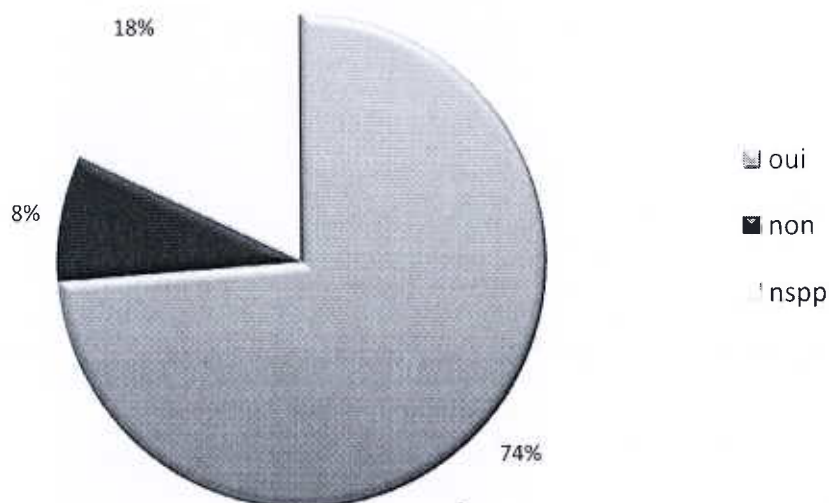
Le chantier de modernisation des politiques publiques n'a donné lieu à aucun processus de concertation entre l'Etat et les communes. Ainsi, près de 81% des maires ayant répondu à l'étude considère que le degré de concertation a été insuffisant voir inexistant. Seul 1% le considère comme bon.

Cette méthode est pleinement assumée par les « pilotes » de la réforme. Ainsi, Claude Guéant justifie l'absence de concertation par la nécessité d'avancer rapidement sur ce dossier :

*« Si nous avions adopté des méthodes classiques de préparation de la décision avec ce que cela implique de concertation, d'interministériel, nous en serions à 5 % du chemin parcouru. Cette méthode a été choisie parce que l'interministériel ne marche pas, fabrique du compromis et souvent des demi-décisions. Nous assumons pleinement la méthode : les mesures ont été prises dans un cercle assez restreint, mais le Président et le gouvernement ont la double légitimité du suffrage universel. »*

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

10. Alors qu'une deuxième phase de la RGPP se prépare, une pause dans sa mise en œuvre globale est-elle nécessaire ?



**74% des élus** ayant répondu à l'Etude souhaite une pause avant la 2eme phase annoncée de la RGPP.

De nouvelles baisses d'effectifs ou des fermetures de services dans les préfectures, sous-préfectures et au sein des services publics encore présents seraient pour les maires interrogés extrêmement dommageable.

## Etude de l'APVF : l'impact de la RGPP dans les petites villes

### **Bilan de l'étude :**

L'Association des Petites Villes de France, pleinement consciente de la situation inquiétante des finances publiques, s'est toujours déclarée favorable à la modernisation du service public. Cependant, elle désapprouve la forme prise la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

L'APVF déplore le caractère unilatéral et l'absence totale de concertation qui ont présidé à la mise en place de la RGPP dans les territoires, ainsi que le caractère mécanique de la mise en œuvre des restructurations qui n'a pas permis une prise en compte des spécificités territoriales et géographiques.

L'APVF a constamment montré son souci de modernisation des services publics et l'impératif d'une réforme de l'Etat rendue encore plus nécessaire avec la situation alarmante des finances publiques. Mais celle-ci ne peut se faire systématiquement au détriment des petites villes, de leur territoire et de la qualité du service rendu.

Il est urgent aujourd'hui de redonner une réalité concrète au principe d'égal accès au service public en posant clairement les conditions de l'accessibilité, avec des durées maximales d'accès. Un bouclier de services publics pourrait être utilement mis en œuvre pour traduire cette nouvelle règle.

L'APVF réaffirme donc la nécessité impérative d'un vrai dialogue et d'une concertation véritable entre l'Etat et les élus locaux pour aborder ces questions.

## Les élus confrontés au “fait régional”

RGPP

En affirmant le poids grandissant de la région par rapport au département, la RGPP a éloigné les élus de leurs interlocuteurs historiques dans les services déconcentrés de l'État. Telle est l'une des conclusions de la mission sénatoriale présidée par François Patriat (PS), qui appelle à mieux prendre en compte les réalités locales.



La Révision générale des politiques publiques (RGPP) constitue un bouleversement profond pour les collectivités, confrontées depuis près de quatre ans aux effets induits par la réorganisation des services déconcentrés de l'État à travers la réforme de l'administration territoriale de l'État (RÉATE). Point central de la réforme, mis en avant dans le volumineux rapport (*tome 1 et tome 2*) du Sénat rendu public le 28 juin à l'issue d'une mission de quatre mois : la prééminence donnée au préfet de région, “véritable patron sur toute l'étendue de sa circonscription”.

En soi, ce changement ne constituerait pas une nouveauté – tant il est vrai qu'il n'est que la consécration d'un mouvement plus ancien – s'il ne s'accompagnait pas dans le même temps d'une régionalisation croissante des services déconcentrés de l'État. Et donc, ainsi que le relève le rapport de la mission sénatoriale, d’*une organisation administrative au niveau départemental plus légère*. Alors même que le département, échelon de base de la politique sociale, est privilégié par ailleurs, comme le montre le débat sur la dépendance.

### “Sentiment d'abandon”

Au gré de ce mouvement ascendant, les préfetures de département et plus encore les sous-préfetures sont dépossédées d'une grande partie de leurs fonctions de guichet. Et elles semblent plus que jamais faire les frais d'une conception régionaliste, la règle du “un sur deux” s'étant “appliquée au-delà des objectifs initiaux”, a relevé pour sa part Dominique de Legge, rapporteur UMP de la mission sénatoriale.

Bref, la réorganisation des services déconcentrés de l'État laisse chez les principaux intéressés, à savoir les élus locaux, un profond “sentiment d'abandon”, aux dires de François Patriat. Cette régionalisation, avec la diminution des effectifs au niveau départemental, expliquerait pour nombre d'élus, en perte de repères, “la principale raison de l'allongement des démarches administratives” et “leurs difficultés à trouver des réponses à leurs demandes”. Le constat est particulièrement vrai dans les petites communes, qui ne disposent pas des compétences requises et vivent mal les fermetures simultanées de nombreux services ou l'arrêt des prestations d'ingénierie des ex-DDE.

## Dégâts collatéraux

Le diagnostic établi devant la mission sénatoriale par Vanik Berberian, président MoDem de l'Association des maires ruraux, est sans détour : *"Écoles, gendarmerie, voirie, dans tous les domaines, on a de plus en plus de mal à trouver un interlocuteur"*, déplorait-il. De son côté, lors de son audition, Bruno Bourg-Broc, ex-président UMP de la Fédération des villes moyennes, résumait ainsi la situation : *"Je conçois que les réformes de la défense, de la justice ou de la santé ne soient pas menées dans une logique d'aménagement du territoire, néanmoins, lorsqu'une ville perd son régiment, puis son tribunal et enfin son hôpital, ça fait mal."*

Au total, relève le rapport, l'addition des politiques sectorielles conduites en application de la RGPP peut se traduire par d'importants dégâts collatéraux en termes d'aménagement du territoire, faute de coordination.

En guise de solution, et pour corriger ce qui s'apparente à un "désaménagement" du territoire, la mission Patriat propose, parmi 49 mesures, de *"promouvoir une gestion différenciée adaptée à la diversité des situations pour la réorganisation des services publics et pour l'application de la règle du non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite"*. Selon Dominique de Legge, *"la poursuite de la RGPP ne peut pas se faire uniformément partout"*. Mais *"toute pause est exclue"*, car *"l'État doit continuer à se réformer"*, a-t-il fait valoir.

Xavier Sidaner

---

Source URL: <http://www.acteurspublics.com/article/28-06-11/les-elus-confrontes-au-fait-regional>

**DOSSIER** : RGPP : quels effets pour les collectivités ?

Dossier publié à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/64681/la-rgpp-doit-etre-modulee-selon-les-territoires-affirme-pierre-morel-a-lhuissier/>

RÉFORME DE L'ÉTAT

## « La RGPP doit être modulée selon les territoires », affirme Pierre Morel-A-L'Huissier

A. Hélias | A la une | Dossiers d'actualité | France | Publié le 09/05/2011 | Mis à jour le 24/08/2011

**Député-maire UMP de Fournels (324 hab., Lozère), Pierre Morel-A-L'Huissier dénonce l'application uniforme de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) sur l'ensemble du territoire. Le rapporteur de la commission Communes et territoires ruraux de l'Association des maires de France (AMF) plaide pour une meilleure prise en compte des spécificités territoriales rurales, qu'il s'agisse de l'accès à la santé et aux écoles pour les citoyens, de l'aide à l'ingénierie publique ou de la présence d'administrations de proximité de l'Etat pour les élus des petites communes.**



**[1]Reprochez-vous, comme beaucoup d'élus locaux, l'absence de consultation du gouvernement sur la mise en œuvre de la RGPP ?**

La RGPP est une démarche de l'exécutif : à aucun moment le Parlement n'a été consulté alors que cela aurait mérité au moins un débat. Lorsque Claude Guéant avait été interrogé sur le sujet, il avait dit assumer cette procédure « avec un minimum de concertation car toute autre procédure aurait pris du temps et aurait abouti à des demi-mesures impropres à régler les problèmes de l'organisation administrative française ».

Que l'Etat modifie seul son organisation interne, pourquoi pas. Mais la réforme de l'administration centrale a des incidences sur les territoires, ce qui aurait dû pousser l'Etat à consulter l'avis des autres acteurs. Au sein de la Droite rurale, nous tirons la sonnette d'alarme au travers du Plan Marshall pour les territoires ruraux que nous proposons. Car le fait d'appliquer à plein régime les principes de la RGPP, et surtout le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite et la réorganisation drastique de l'administration territoriale, pose problème aux communes rurales, ainsi qu'aux associatifs et aux citoyens.

### **L'accès aux soins pâtit-il directement des conséquences de la RGPP, notamment sur la carte sanitaire ?**

Les constats sont partagés concernant la démographie médicale : il y a une véritable crise d'accès aux généralistes et aux spécialistes. Le résultat, désastreux, de la baisse du numerus clausus décidée il y a 8 ou 9 ans par une administration centrale pas assez « ruralisée ». Et aujourd'hui, sur 10 étudiants qui sortent de l'école de médecine, seulement quatre s'installent. La création de bourses, de contrats avec les étudiants, ne change rien, d'autant que les moyens sont concentrés dans l'urbain et que les médecins sont arc-boutés sur leur liberté d'installation.

Bien sûr, dans l'élaboration de la carte sanitaire, il faut prendre en compte à la fois l'accès et la qualité des soins.

Ce qui explique par exemple qu'il n'est pas anormal de voir la maternité de Marvejols, en Lozère, fermer, car le nombre d'actes y était trop réduit.

Mais il faudrait au moins des normes d'accessibilité minimum, comme pour la Poste, en obligeant les ARS à appliquer sur leur territoire une norme nationale. Il faudrait par ailleurs oublier les frontières régionale et départementales : si vous devez faire appel au Samu ou au Smur et qu'une antenne se trouve à 30 kilomètres de chez vous mais pas dans votre département, on ira alors chercher celui correspondant à votre département qui est à plus d'une heure !

### **C'est la révision de l'organisation administrative centrale qui est en cause ?**

A titre d'exemple, il est vrai que le fait d'avoir des ARS régionales et non interrégionales pose problème. De manière générale, je suis favorable à la révision des services centraux et de la structure administrative verticale, mais pas à une vision trop administrative qui ne tient pas compte des réalités des territoires et des risques d'abimer le tissu social rural, bien différent du tissu périurbain. Sur l'école, le chef de l'Etat est d'ailleurs conscient des limites de la RGPP en milieu rural.

### **Qu'en est-il justement des conséquences de la RGPP sur l'école alors que se multiplient les fermetures de classes ?**

Il existe une charte des services publics avec l'idée qu'aucune décision ne doit être définitivement appliquée avant l'année n+2 par rapport à l'annonce. Or, l'Education nationale, qui a signé cette charte en 2006, ne l'applique pas ! Les restructurations peuvent être comprises uniquement quand elles font l'objet d'une concertation. Or, on annonce en avril 2011 des fermetures pour la rentrée de septembre... Avec 540 000 enfants en moins dans les effectifs depuis 1990, il faut certes réduire les effectifs dans les écoles, mais cela n'est acceptable que sur la masse totale.

Des mesures acceptables dans leurs principes deviennent dangereuses quand elles s'appliquent à des territoires de moins de 33 habitants/km2 [seuil en dessous duquel une commune peut bénéficier d'un classement en Zone de revitalisation rurale (ZRR), ndlr]. La RGPP doit être modulée selon les territoires.

### **Vous faites le même constat sur les fermetures de gendarmeries ?**

Là aussi, une application trop abrupte n'est pas possible. Certains responsables de gendarmerie me disent que, parfois, les brigades n'ont plus les effectifs suffisants pour tenir et remplir leurs missions. Il manque sur ce sujet un fonds de garantie pour éviter d'aller en-dessous d'un certain seuil de présence de gendarmes sur les territoires. Et il faut cesser de raisonner uniquement par strates de populations quand il s'agit de l'accès aux politiques publiques. L'application de la RGPP ne peut pas être totale sur les territoires de la Lozère – 78 000 habitants -, du Cantal – 150 000 habitants - ou de la Creuse, avec 125 000 habitants.

### **Dans quelle mesure les petites communes sont-elles touchées par la disparition de l'assistance de l'Etat à l'ingénierie publique ?**

Lorsque je dois, en tant que maire et président d'intercommunalité, construire une station d'épuration, je n'ai plus accès à la DDE qui était mon maître d'œuvre. Et parallèlement, je reçois des injonctions pour me mettre à jour des circulaires transposant le droit européen en la matière ! Résultat : il n'y a plus de service pour analyser les dossiers et les agences de l'eau ne financent plus.

Quant aux offres des cabinets privés, elles posent deux problèmes. D'abord, il est difficile d'analyser leurs offres sans les services de l'Etat en appui, d'autant que ces cabinets sont souvent trop éloignés, sans parler du fait qu'ils sont chers...

Deuxième problème : lorsqu'auparavant la DDE ou DDAF m'aidaient à élaborer un dossier et un cahier des charges, il y avait toujours au sein du service au moins une personne chargée de l'analyse et une autre chargée de contrôler, notamment le respect de la réglementation sur l'eau. Le second pouvait dire au premier : « Fais attention sur tel risque de non-conformité », combinant ainsi analyse technique et juridique.

### **Les agences départementales créées par les conseils généraux ne permettent-elles pas**

## **de pallier cette disparition de l'assistance d'Etat ?**

L'aide apportée par ces organismes départementaux, qu'il s'agisse d'agences créées par les conseils généraux, ou des associations de maires, des SEM, des CAUE, n'ont pas forcément en interne les effectifs de matière grise pour remplacer l'ingénierie technique apportée par les DDE et DDA.

En Lozère, mon préfet de département m'a indiqué que nous serions subventionnés par des crédits d'Etat en provenance de la DETR [la nouvelle Dotation d'équipement des territoires ruraux, ndlr]. Mais cela règle uniquement le problème financier, d'autant que la DETR ne permet pas d'octroyer des crédits de fonctionnement, uniquement d'investissement. Nous demandons à être subventionnés aussi pour des travaux.

## **Le recul très marqué du rôle des sous-préfectures vous inquiète-t-il ?**

Il est d'abord important que l'Etat ait une seule parole dans le département. Or, avec la perte d'autorité du préfet de département qui n'a plus la main sur la santé et qui doit faire « remonter » un nombre croissant de dossiers au niveau régional, on enlève de la proximité. Quant à l'idée de remplacer les sous-préfets par des postes de catégorie A, je n'y suis pas favorable car le sous-préfet est issu d'un corps reconnu, ayant une formation généraliste, et est toujours bien considéré dans son rôle de conseil aux communes rurales.

Mais il n'a plus, sous son autorité, que des missions transversales, comme les relations aux associations ou la défense des forêts contre les incendies. Il peut toutefois faire appel aux compétences du pôle interrégional de Lyon d'appui au contrôle de légalité pour le conseil aux collectivités. La disparition de ce poste serait un très mauvais coup donné à la proximité.

### **POUR ALLER PLUS LOIN**

- La RGPP a aussi ses défenseurs
- RGPP – Ingénierie publique : l'AITF sceptique sur le nouveau rôle des départements
- RGPP : une politique appliquée aveuglément, 14 avril 2011
- RGPP : consensus sur le besoin de " matière grise " dans les services territorialisés de l'Etat, 24 mars 2011
- RGPP : génère-t-elle bien les 7 milliards d'euros d'économies annoncés ?, 18 mars 2011

## Focus

Vendredi 18 Février 2011

### RGPP : les syndicats ne lui disent pas merci

Le 16 février, les syndicats de fonctionnaires et le ministre du Budget et de la fonction publique, François Baroin, étaient entendus par la mission commune d'information sur la révision générale des politiques publiques (RGPP) au Sénat.

Si le ministre s'est plutôt réjoui des résultats un peu plus de trois ans après sa mise en œuvre ("Des réformes structurelles majeures ont été menées à bien dans tous les ministères, avec une ampleur jamais connue"), les représentants des fonctionnaires n'ont pas ménagé leurs critiques.

A commencer par Yves Letourneux (Interco-CFDT) pour qui "il n'est pas trop tôt pour s'interroger sur l'impact de cette politique afin d'en faire cesser les effets pervers". Tous ont d'emblée regretté le manque de concertation, tant pour la mise en œuvre de la RGPP que pour les points d'étape. "C'est même une caractéristique importante de la politique engagée depuis 2007 pour réorganiser les services dans l'intérêt, disait-on, des usagers, des contribuables et des fonctionnaires", a souligné Patrick Hallinger (CGT), complétant ainsi : "Trois ans et demi plus tard, on observe une brutale destruction d'emplois dans la fonction publique d'Etat, et cela se traduit, du côté des collectivités territoriales, par une compression drastique des missions auxquelles elles avaient accès. C'est ainsi qu'après avoir allégé les fonctions de l'ingénierie publique, on s'attaque maintenant aux opérateurs".

La logique comptable de la RGPP a été également mise en avant par l'ensemble des syndicats. Pour Didier Bourgoïn (FSU), par exemple, "la RGPP a été surtout faite pour réduire radicalement la dépense publique", ajoutant : "M. Tron prônant même des bonifications financières pour les collectivités qui supprimeraient des emplois". Dans le même registre, Denis Lefebvre (CFTC) regrette qu'il n'y ait "pas eu d'audit préalable sur les missions de l'Etat". "Il fallait seulement limiter le déficit, donc les effectifs des fonctionnaires, renchérit-il, mais cette politique trouve forcément ses limites".

Résultats ? Pour Yves Letourneux, "les conditions de travail sont catastrophiques dans les services de l'Etat pour ne rien dire du secteur hospitalier, et cela va gagner la fonction publique territoriale". C'est déjà fait si l'on en croit Hans Helmrich (UNSA) : "On voit bien les effets sur les collectivités locales du désengagement de l'Etat. Les communes de moins de 1.500 habitants n'ont pas de service technique, pas d'ingénieurs ; depuis que les DDE ne les aident plus à établir les cahiers des charges et à préparer les marchés publics, elles sont obligées de faire confiance aux entreprises, ce qui les amène à valider des choses qui ne devraient pas l'être". Quant aux fusions de corps, elles "affectent les collectivités locales", a affirmé Jean-Pascal Lanuit (CGC), tout en précisant : "celle qui est intervenue entre le génie rural et les ponts et chaussées a limité la visibilité du dispositif, et l'encadrement subit les conséquences de la réforme de l'ingénierie publique".

Cerise sur le gâteau signalée par Yves Letourneux : la réforme de la taxe professionnelle : "elle pose la question du financement des collectivités. Quelle politique pour la région si on supprime ses moyens financiers ?". Au final, a déclaré le représentant d'Interco-CFDT : "La vraie question demeure : quels services publics veut-on pour quel projet de société ?".

Guy Malherbe

### Aller plus loin

[Le compte rendu de la mission commune d'information RGPP](#)

**DOSSIER** : RGPP : quels effets pour les collectivités ?

**Dossier publié à l'adresse** <http://www.lagazettedescommunes.com/83850/%c2%ab-l%e2%80%99etat-casse-les-comp%C3%A9tences-existantes-mais-ne-sait-pas-comment-les-reconstruire-%c2%bb-thierry-latger-snitpect-fo/>

RÉFORME DE L'ÉTAT

## « L'État casse les compétences existantes mais ne sait pas comment les reconstruire » – Thierry Latger, SNITPECT-FO

D. Gerbeau | Dossiers d'actualité | Publié le 14/11/2011 | Mis à jour le 08/11/2011

**Thierry Latger, secrétaire général du Syndicat national des ingénieurs des travaux publics de l'État et des collectivités territoriales (SNITPECT – FO) estime que la réorientation des missions, et la baisse des effectifs créent un risque sur la sécurité juridique des procédures d'urbanisme. Et que la RGPP entraîne une perte de compétences de la puissance publique.**

### Les agents des DDT ont-ils encore le temps d'assurer les missions d'ingénierie et d'urbanisme auprès des collectivités locales ?

Aujourd'hui, l'État instruit de moins en moins les autorisations d'urbanisme : les moyens sont réduits au maximum, 700 emplois à temps plein (ETP) doivent être supprimés sur 2012 et 2013, sur 2000 postes. Des DDT demandent d'ores et déjà aux collectivités de reprendre l'instruction de leur permis.

De plus, les permis tacites, faute d'instruction dans les délais légaux, sont de plus en plus nombreux. Cela pose des problèmes de risques pour la population, de rupture d'égalité entre les citoyens. L'État invoque la dématérialisation des procédures d'instruction et la numérisation des documents d'urbanisme pour justifier ces baisses d'effectifs, mais les outils sont loin d'être opérationnels !

### Qu'en est-il de l'assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire (ATESAT) ?

Nous commençons à entendre des fédérations locales du BTP se plaindre de la baisse de commandes de la part des collectivités locales... Faute d'assistance, les communes diffèrent certains projets. Officiellement, l'ATESAT n'est pas supprimée, mais en pratique, des conventions d'ATESAT liant l'État aux communes commencent à ne pas être renouvelées, ou bien des postes sont supprimés.

### Que deviennent les agents auparavant affectés aux missions d'ingénierie ?

Le nombre d'ingénieurs en DDT a été divisé par deux en quatre ans : ils étaient 1800 en 2007, ils sont 900 fin 2011. Ces agents sont partis au niveau régional, ou dans les centres d'études scientifique et technique. Sur le bâtiment, il y avait des services techniques très pointus en DDE. On a dit que puisque ces services faisaient de l'ingénierie, ils devaient être supprimés, alors que dans le cadre du Grenelle de l'environnement, il y a un enjeu majeur sur les aspects thermiques.

Plutôt que de supprimer ces effectifs, on aurait pu les réorienter sur les problématiques thermiques. Mais il n'y a pas eu de plan de formation pour faire évoluer les compétences.

C'est la même chose en matière de gestion de crise, de prévention des risques, en urbanisme, en transport... On casse les réseaux de compétences et on ne sait pas comment on va les reconstruire. L'État doit rester présent sur les compétences de haut niveau ; lui seul peut permettre l'échange de bonnes pratiques, l'animation de réseaux professionnels.

### Les collectivités locales ne peuvent-elles mettre en place des solutions pertinentes ?

Les agences techniques départementales mises en place sur certains territoires permettent de donner aux petites collectivités un conseil en amont, mais elles ne peuvent pas aller plus loin. L'ATD ne peut pas répondre aux

demandes de maîtrise d'œuvre de la part des 400 communes du département. Elles sont une solution, qui ne répond que partiellement aux besoins des collectivités.

Pour le reste, il faudra faire appel au privé, et cela coûtera cher, surtout pour les communes éloignées des pôles urbains.

Pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, il faudra forcément mutualiser au niveau intercommunal, et cela aura un coût pour les collectivités. Pour l'avenir, pour les quarante ans à venir et la mise en œuvre de l'ensemble des enjeux de développement durable, l'Etat et les collectivités locales devront trouver ensemble des solutions. Il faut valoriser les compétences existantes et les placer au bon échelon d'intervention.