Extrait du Rencontres Sociales

http://rencontres-sociales.org/spip/spip.php?article1762

Une conférence de Georges Gontcharoff sur la RGPP

- Interviews et textes de références - Interviews -

Date de mise en ligne : jeudi 15 juillet 2010

Description :

Une synthèse assurée par Aurélie Cécile de BA-balex publiée par APEAS

Rencontres Sociales

Une synthèse Aurélie Cécile de BA-balex publiée par APEAS

À l'occasion de la journée d'ateliers pour les professionnels qui s'est tenue le 11 juin pendant Festisol, Aurélie Cécile, juriste au sein de Aurélie Cécile de l'association BAbalex et Georges Gontcharoff, administrateur de l'Adels et de l'Unadel, ont présenté une synthèse des réformes institutionnelles en cours depuis deux ans.

Nous publions ici la synthèse faite par Aurélie Cécile sur la révision générale de politiques publiques, le 11 juin 2010. Nous conseillons également la lecture de l'article consacré à l'intervention de Georges Gontcharoff sur la réforme des collectivités territoriales.

Plan de l'intervention

- Historique
- Qu'est-ce que la RGPP ?
- Pourquoi la RGPP ? Le contexte
- État de l'avancement de la RGPP
- Les intentions du Gouvernement au travers de la RGPP
- Les conséquences de la RGPP pour
  - les fonctionnaires
  - les usagers
  - les acteurs de la société civile
  - les collectivités

[http://www.apeas.fr/local/cache-vignettes/L450xH300/2293_012-207c1.png]

Historique

La volonté des Gouvernements d'organiser et gérer les politiques publiques ne date pas de 2007. C'est un processus constant dans l'histoire de l'administration française. Sans remonter jusque la loi du 28 pluviôse an VIII qui institue les préfets on constate plus proche de nous :

- la loi de décentralisation du 2 mars 1982 du Ministre de l'intérieur Gaston Defferre qui a instauré la réorganisation des relations entre l'État et les collectivités locales,
- en 1998 le premier ministre Lionel Jospin lance le programme pluriannuel de modernisation des ministères,
- le 1er août 2001, la loi organique relative aux lois de finances instaure une présentation du budget de l'État par missions,
- la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, engagée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, sur l'organisation décentralisée de la République étend les responsabilités des collectivités, renforce leur autonomie financière et élargit la démocratie locale.

Copyright © Rencontres Sociales

Enfin le 20 juin 2007, le Premier ministre présente la RGPP au Conseil des Ministres.

Qu'est-ce que la RGPP ? Pourquoi la RGPP ? Le contexte

Lancée officiellement par le Président de la République le 10 juillet 2007, la RGPP est le résultat de travaux de réflexion menés par 26 équipes d'audits mixtes, issus à la fois du public et du privé.

Ce travail s'inscrit dans la lignée des recommandations du rapport Pébereau [1] sur l'évolution de la dette publique de la France, qui avait mis en exergue « l'importance de l'enclenchement d'une dynamique de désendettement et d'amélioration de l'appareil administratif ».

Il s'inspire aussi de la Revue des programmes : la « RGPP canadienne » qui s'est mise en place entre 1994 et 1998 sous la direction de Jean Chrétien du Parti Libéral. Les dépenses publiques ont été réduites de 17 milliards de dollars canadiens, et le nombre de fonctionnaires de 60 000.

La RGPP s'inscrit aussi dans un contexte économique particulier. Selon le Gouvernement, « les dépenses exceptionnelles qui ont été engagées en période de crise, renforcent la nécessité de poursuivre les réformes de fond ».

La RGPP est donc, destinée à mettre en route les réformes permettant de réduire les dépenses de l'État tout en améliorant l'efficacité des politiques publiques. Pour reprendre l'expression du Premier Ministre il s'agit de « faire mieux avec moins ». Les mesures issues de ce processus de réforme devraient se traduire par 7,7 milliards d'euros d'économies d'ici 2011.

Les réformes programmées s'organisent autour de 6 grands axes :

- adapter les missions de l'État aux défis du XXIème siècle ;
- améliorer les services pour les usagers, les citoyens ;
- moderniser et simplifier l'État dans son organisation et son fonctionnement ;
- valoriser le travail et le parcours des agents de l'État ;
- responsabiliser par la culture du résultat ;
- rétablir l'équilibre des comptes publics et garantir la bonne utilisation des deniers publics.

Parallèlement, il est prévu le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans la fonction publique de l'État.

État de l'avancement de la RGPP

Pour suivre l'avancement de la RGPP, deux instances ont été crées : le Comité de suivi et le Conseil de modernisation des politiques publiques.

Le Comité de suivi examine avec chaque ministre l'état d'avancement, mesure par mesure, de la mise en oeuvre de la RGPP dans son administration.

Copyright © Rencontres Sociales

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) est formé par l'ensemble du Gouvernement et les membres permanents du comité de suivi. Il est présidé par le Président de la République. C'est lui qui valide les décisions étudiées préalablement en comité de suivi. Il fixe les grandes orientations et définit les étapes de la réforme. Il s'est réuni trois reprises depuis le lancement de la RGPP.

Le premier CMPP s'est tenu le 12 décembre 2007 et a donné lieu à une centaine de décisions dans les différents ministères notamment en matière de réorganisation des services de l'État, simplification et modernisation des procédures ou encore amélioration de la gestion dans l'administration.

Le deuxième CMPP a eu lieu le 4 avril 2008. Il réaffirme les orientations prises en décembre, dresse un premier bilan des réformes engagées et donne lieu à une nouvelle série de décisions dans différents domaines d'intervention de l'État (comme le logement, l'emploi, la formation professionnelle, la santé, l'économie, l'outre-mer, la défense ou encore les affaires étrangères).

Deux mois plus tard, le troisième CMPP, a acté de nouvelles décisions de réformes dans les ministères qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un examen d'ensemble de leur organisation (ministères de la Justice, de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, des Affaires étrangères et européennes, de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie Associative, des Solidarités).

En tout, ce sont 374 décisions qui doivent être mise en oeuvre entre 2009 et 2011.

Des rapports d'étape, rédigé par le Ministre du budget, ont jusqu'à présent fait état de l'avancement des mesures prises lors des CMPP. Le dernier en date du 16 janvier 2010 est le troisième depuis le lancement de la RGPP en 2007.

Ce rapport souligne que la quasi-totalité des mesures (97%) sont en cours de mise en oeuvre : 76% progressent conformément au calendrier prévu, tandis que 21% progressent mais connaissent du retard, contre respectivement 75% et 20% dans le dernier rapport d'étape. Le nombre de mesures rencontrant des difficultés importantes a diminué de 5 à 3%.

Depuis septembre 2009 nous nous trouvons dans la deuxième phase de la RGPP. Selon Éric Woerth le Ministre du budget de l'époque, il s'agit de la « deuxième vague d'économies » qui devrait concerner à nouveau les ministères, mais aussi toucher les "opérateurs de l'État" [2] et les collectivités.

Les intentions du Gouvernement au travers de la RGPP

Il faut savoir que cette réforme a été décidée sans consultation des acteurs de la société civile. En revanche des cabinets d'audit privé ont été consultés et Michel Pébereau, PDG de BNP-Paribas (qui a d'ailleurs achevé sa privatisation en 1993) a travaillé sur un rapport sur l'évolution de la dette publique et est un membre permanent du Comité de suivi de la RGPP. A cela s'ajoute le rappel de l'Union européenne à l'obligation de réduction du déficit public [3] (dont Paris vient de confirmer à la Commission européenne son objectif de ramener à 3% le déficit en 2013), et que le modèle de Revue des programmes du Canada est cité en exemple, on ne peut douter des intentions du Gouvernement.

Tout cela, marque la volonté de l'État de se désengager de ses missions de services publics. Ce désengagement se

Copyright © Rencontres Sociales

fait au profit de structures privées ou indépendantes du pouvoir public dans une logique comptable.

D'une part, on constate une privatisation plus ou moins insidieuse des services publics : à La Poste ou à la SNCF : le transfert d'activité vers le privé, plus lent, plus insensible, est réalisé par morcellement (filialisation et délégation au privé) suivant les types de missions [4].
Au Pôle Emploi, le suivi de 320 000 demandeurs d'emploi a été délégué à des cabinets de recrutement (Sodie) ou à des agences d'intérim (Manpower).

D'autre part, on note la suppression de service public qualifié de « non rentable ». Dans cette catégorie on trouve les maternités des hôpitaux publics, considérées comme trop onéreuses à moins de trois cents accouchements par an, ou encore la nouvelle carte militaire qui va entrainer la suppression de casernes et de régiments et qui devrait aboutir à 2 milliard d'euro d'économie, la carte judiciaire n'est pas en reste puisqu'elle prévoit de supprimer 288 tribunaux d'instance (TI) sur 473, 23 tribunaux de grande instance (TGI), sur un total de 181, sont appelés à disparaître, 63 conseils de prud'hommes, ainsi que 55 tribunaux de commerce, le seront aussi.

On peut dire que le service public s'éloigne à grand pas du public et on s'achemine progressivement vers la libéralisation de l'État providence : un État dans lequel seul la rentabilité des services compte au détriment de l'intérêt général. Une libéralisation qui n'est pas sans conséquences sur les différents membres de la société française.

[http://www.apeas.fr/local/cache-vignettes/L500xH334/2293_016-b76e3.png]

Les conséquences de la RGPP pour les fonctionnaires

On a beaucoup entendu parlé du non renouvellement d'un départ à la retraite sur deux. Dans la fonction publique de l'État (sur un total de 2,5 millions de fonctionnaires) : plus de 11 000 postes ont été supprimés en 2007, près de 23 000 en 2008. 33 à 35 000 suppressions sont prévues pour 2010.

Pour les personnels de l'enseignement supérieur et de la recherche des 58 universités et établissements supérieurs devenus autonomes : 93 000 emplois ont disparu du budget de l'État, les rémunérations des personnels sont vidées d'autant au bénéfice des crédits de fonctionnement, la masse salariale dépend maintenant des décisions de chaque université, le montant des primes et des indemnités dépend de la « gouvernance » de chaque université, la mise en place d'un financement budgétaire des universités fondé sur la performance a commencé, le projet de modification du statut des enseignants chercheurs va dans ce sens.

La fusion de l'ANPE et de l'ASSEDIC a donné naissance au Pôle Emploi : son personnel subit un stress important en raison des difficiles conditions de travail et du manque de moyens.

Dans la police comme dans la justice, la RGPP conduit à une véritable compétition entre les juridictions et les services et à des gestions trop rapides sur des affaires sensibles. La carte judiciaire et les réductions de moyens et d'effectifs depuis la RGPP aggravent cette situation et les risques d'erreurs aux conséquences pouvant être dramatiques pour les individus concernés.

En général pour les fonctionnaires et agents publics de l'État de tous ministères et établissements sous tutelle on peut parler d'une perte de sens, l'individualisation à outrance, les attaques contre leurs droits statutaires, les suppressions de services et de postes, les mobilités forcées, les fusions et les délocalisations, la dégradation des

Copyright © Rencontres Sociales

conditions de travail, le mépris d'un management brutal et sans aucune considération etc ont conduit à de nombreux drames (arrêts maladie, dépressions, suicides : exemple : tentative de suicide de la directrice de la PJJ).

Les conséquences de la RGPP sur les usagers

Tout d'abord dans l'éducation nationale pour les familles, les enfants et les étudiants : la disparition de la carte scolaire génère de nouvelles inégalités et s'inscrit contre la mixité sociale au sein de l'Éducation nationale. Les fermetures de classes et parfois d'établissements sont le résultat de la suppression de 3 000 postes d'enseignants spécialisés des réseaux d'aide aux élèves en difficultés (RASED), ainsi que celle de 34 238 emplois d'enseignants (équivalents temps plein) dans l'Éducation nationale publique et de 3 704 dans l'enseignement privé sous contrat depuis 2007.

Pour les locataires HLM, la RGPP a entraîné une série de textes législatifs et réglementaires depuis 2008 pouvant entraîner des suppléments de loyer. Le plafonnement du montant de supplément de loyer de solidarité cumulé avec le loyer principal peut atteindre 35 % des ressources de l'ensemble des personnes vivant au foyer. De plus est mis en place un abaissement du plafond de ressources HLM de 10 %.

La suppression de huit des neuf centres interministériels de renseignements administratifs (CIRA), l'instauration d'un centre national d'appels réduisant la mission d'accueil des consommateurs, la limitation des consultations préalables à l'édition d'un texte, le recentrage et développement des contrôles de gestion et de légalité par voie électronique, la rationalisation et la dématérialisation des titres (cartes nationales d'identité / passeports / cartes grises / visas et dossiers de nationalité pour les ressortissants à l'étranger) ont considérablement réduit les accès à l'information publique pour les usagers, les ménages, les salariés, les entreprises et les collectivités.

Le Pôle emploi ne crée pas que des problèmes à son personnel pour les demandeurs d'emploi, les missions d'aide, d'accompagnement et de conseil à l'emploi se sont dégradées. On constate des retards dans le traitement des dossiers, un allongement des délais entre le licenciement et le premier entretien à Pôle Emploi, agents de Pôle Emploi débordés, stressés et insuffisamment formés).

En matière de santé, les établissements sont désormais engagés dans une démarche commerciale laquelle leur impose de gérer les patients selon « leurs caractères rentables » [5], de diminuer le temps d'hospitalisation, de faire payer de plus en plus d'actes directement par le « client », à savoir le malade.

Dans le domaine de la culture, les établissements culturels doivent se tourner de plus en plus vers la recherche de ressources propres, ce qui conduit à des augmentations des tarifs (pour les citoyens), à une marchandisation de la culture et à une marginalisation des missions de service public (accueil qualitatif des handicapés, des publics socialement défavorisés...). L'accès à la culture est de plus en plus réservé aux plus riches.

Les conséquences de la RGPP sur les acteurs de la société civile

Pour les organismes d'accession sociale à la propriété, pour les associations, pour les collectivités territoriales, l'éclatement des missions et l'absence de compétences spécialisées des services départementaux de l'État rendent plus complexes le développement de logements sociaux, l'attribution de subventions et l'accès au logement des plus démunis. Les acteurs de la société civile rencontrent le même problème de lisibilité que les usagers et les

Copyright © Rencontres Sociales

collectivités quand à la suppression des directions départementales des services de l'État. Le tiers secteur qui vit pour partie de subvention des collectivités va voir leur montant diminué. En effet, bien que l'État accorde plus de compétences aux collectivités, il ne lui accorde pas pour autant plus de moyen financier.

Les conséquences de la RGPP sur les collectivités

L'ambition annoncée par le gouvernement de « faire mieux avec moins » va donc aussi toucher les collectivités. L'État va moins intervenir auprès des collectivités tout en leur donnant plus de compétence. En d'autre terme les collectivités vont hérités de nouvelles compétences autrefois appartenant à l'Etat, sans pour autant que les financements suivent. Ajouté à cela qu'un départ à la retraite sur deux ne sera pas renouvelé les collectivités locales risquent de rencontrer des difficultés de fonctionnement.

La suppression des directions départementales des services de l'État (DDE, DDAF, DDASS,etc) et leur transformation en services préfectoraux depuis le 1er janvier 2010, sans concertation locale et sans information, rend les services illisibles les collectivités ne retrouvent plus les services attendus. Les réorganisations permanentes des services, toujours en chantier suite aux suppressions d'effectifs contribuent à l'absence de visibilité pour aboutir à l'absence de services publics territoriaux.

Avec la suppression de l'ingénierie publique [6] de l'État (ex-DDE et ex-DDAF notamment), les collectivités territoriales sont privées d'aides, de conseils, d'assistance technique et de solidarité pour leurs projets d'aménagements locaux. Les collectivités territoriales n'ont d'autre possibilité que de se tourner vers des sociétés privées, en sachant très bien que les abus de position dominante en savoir-faire techniques déjà rencontrés et dénoncés sur l'alimentation en eau potable, l'assainissement, l'éclairage public, l'énergie et la collecte et le traitement des déchets, par exemple, se généraliseront à tous leurs nouveaux domaines de compétences. La fiscalité locale a poursuivi son ascension, augmentant ainsi les inégalités entre les collectivités et sur le territoire et grevant encore un peu plus le pouvoir d'achat des citoyens.

La fermeture de bases de défense nationale et de nombreuses implantations militaires ont considérablement affaibli économiquement des communes et des zones rurales avec un impact considérable sur l'emploi (faillite de PME, fermetures de commerces, aggravation du chômage dans les secteurs concernés).

Plus de précision seront apportés par la présentation de Georges Gontcharoff sur la réforme des collectivités territoriales.

Conclusion :

La RGPP n'est donc pas n'importe quelle réforme. L'ampleur de son champ d'intervention aurait nécessité une consultation publique. Cependant c'est une approche libérale qui a été privilégiée. C'est pour cela qu'il est important pour les acteurs et les élus de se concerter afin de ne pas aboutir à instrumentalisation de la société civile par le pouvoir politique.

---

[1] Président du Conseil d'administration de BNP Paribas

Copyright © Rencontres Sociales

[2] Par opérateur de l'État il faut comprendre les organismes distincts de l'État qui sont financé par l'État et qui ont en charge une activité de service public : exemple : Météo France, l'Institut géographique national (établissements publics administratifs) ; l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie et le Centre national d'études spatiales (établissements publics industriels et commerciaux), l'Institut national du cancer et les Agences régionales d'hospitalisation (groupements d'intérêt public) et les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (associations).

[3] Pacte de stabilité et de croissance

[4] Mme Hélène Adam, du syndicat SUD-PTT, restitue la mécanique : « L'ouverture à la concurrence se fait d'abord en fonction du poids des objets à distribuer. Le colis est le premier à être ouvert à la concurrence, et FedEx ou DHL pénètrent les marchés domestiques en imprimant leur style purement commercial. La garantie, la vitesse, tout se paye comptant. La Poste crée sa filiale Geopost pour s'aligner et gérer selon les mêmes critères de rentabilité pure. La forme juridique choisie est celle d'une holding dirigée par l'un des directeurs de La Poste [le directeur de la branche colis et logistique]. La holding "chapeaute" plusieurs filiales, dont Chronopost ; dix-neuf mille agents sont employés des filiales de la holding Geopost, tandis que sept mille sont restés à la maison mère dans la branche correspondante. Le deuxième secteur "rentable", les services financiers, est lui aussi déjà filialisé par l'intermédiaire de la création d'une holding, La Banque postale, qui s'aligne sur les activités de n'importe quelle banque. »

[5] Ce que résume le professeur Grimaldi pour l'hôpital : « On a créé artificiellement l'idée qu'il existe des patients rentables et non rentables. Qu'est-ce qui est rentable ? Au fond, ce qui est facilement quantifiable, numérisable, vendable. Ce sont les procédures techniques, de gravité moyenne, programmables, chez des gens qui n'ont pas de problèmes psychologiques et sociaux. La cataracte simple, faite en série. Et qu'est-ce ce qui n'est pas rentable ? Tout ce qui est dans la complexité : la pathologie chronique, le sujet âgé, les facteurs psychologiques et sociaux. (...) On a simplement oublié que l'hôpital soignait les pauvres et les cas graves... »

[6] Le terme ingénierie publique désigne les prestations effectuées par l'État pour les collectivités locales notamment dans les domaines suivants : voirie, ouvrages d'art, environnement, eau potable, assainissement, éclairage public, aménagement, constructions publiques... Ces prestations peuvent prendre la forme de prestations de maîtrise d'oeuvre (de la conception et du suivi des travaux jusqu'à leur achèvement), de conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage (diagnostic, conseil, études préalables et études de faisabilité, conduites d'opération pour la réalisation d'équipements techniques, appui au montage financier d'une opération...). Les directions départementales de l'équipement (DDE), services déconcentrés du Ministère de l'équipement, effectuent fréquemment des missions d'ingénierie publique. L'ingénierie publique a fait en 1997 l'objet d'un plan de modernisation afin de lui donner un cadre technique, juridique et déontologique et de la préparer à la mise en concurrence dans le cadre des directives européennes.

Copyright © Rencontres Sociales