



UN SITE AU SERVICE
DES CITOYENS

La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires (auditions et annexe)

22 juin 2011 : La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires (auditions et annexe) (rapport d'information)

- Par M. Dominique de LEGGE
au nom de la Mission commune d'information RGPP

Table ronde avec des associations
de consommateurs et d'usagers :

Association d'entraide des usagers de l'administration
et des services publics et privés (ADUA),

Mme Josette Mondino, présidente,

MM. Bertrand de Quatrebarbes et Jean-Pierre Vaillant,
vice-présidents

Confédération de la consommation, du logement
et du cadre de vie (CLCV),

M. Thierry Saniez, délégué général

M. François Patriat, président. - Notre mission d'information est particulièrement intéressée à entendre la position des associations d'usagers sur la RGPP et les mesures qui l'accompagnent. Le monde associatif est en effet bien placé pour nous dire comment cette réforme est vécue par les collectivités locales et ceux qui habitent leurs territoires.

Mme Josette Mondino, présidente de l'association d'entraide des usagers de l'administration et des services publics et privés (ADUA). - L'ADUA a accepté d'être

entendue par votre commission afin de faire valoir et de faire mieux connaître la position des usagers qu'elle représente.

Agissant depuis plusieurs années pour l'amélioration de la qualité des relations entre l'administration et les usagers, notre association intervient toujours dans l'intérêt général, sans parti pris politique, et avec pour objectif l'entraide de l'utilisateur et la défense de ses droits.

Notre but est de remettre le service public au service du public. A ce titre, nous tentons de participer de manière constructive à toutes les réformes qui vont dans ce sens.

C'est pourquoi l'ADUA soutient le développement de l'administration électronique, qui facilite l'accès aux services publics mais ne supprime pas le besoin d'un accueil téléphonique - ou en face à face au guichet - utile pour certaines opérations et certaines catégories de population.

Un important mouvement de réformes a été entamé avec les lois de décentralisation en 1982. Ce mouvement a été amplifié depuis cinq ans et s'inscrit dans une volonté de modernisation et de simplification. Le but consiste également en la restructuration des collectivités territoriales en vue de rendre le service public plus accessible, plus efficace, plus performant et surtout moins coûteux.

Cette réforme doit en principe répondre aux aspirations des usagers. Ceux-ci considèrent que le système est actuellement très opaque, illisible et rendu très onéreux, du fait de l'empilement des structures, de l'enchevêtrement des compétences et du labyrinthe des financements croisés.

Si les usagers, qui sont des citoyens mais aussi des électeurs, sont sensibilisés à la nécessité des réformes et adhèrent pour leur grande majorité à leur principe, ils considèrent néanmoins que la démarche doit être méthodique, transparente et articulée du niveau local au niveau interministériel. Ces réformes doivent être élaborées à partir d'éléments tangibles, concrets, cohérents et logiques.

Les axes majeurs de réflexion doivent prendre en compte l'écoute, l'implication et la participation des usagers comme celle des agents publics de tous grades.

Les objectifs à atteindre sont à définir clairement. Ils doivent être délimités et ciblés précisément sans perdre de vue le souci de l'éthique. Rien n'est pire que des mesures prises à la hâte, qui risquent de générer des dommages collatéraux, comme le soulignait le Médiateur de la République, M. Jean-Paul Delevoye, dans son rapport de mars 2011.

Le constat est clair : les réformes se font trop vite. Un des exemples type des difficultés générées par la précipitation correspond à la création de Pôle Emploi, né de la fusion de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des ASSEDIC. Ce rapprochement s'est déroulé dans un climat brutal et les agents ont dû s'approprier, en urgence, de nouvelles pratiques sans un accompagnement ni une formation adaptés. Les usagers ont ressenti ce malaise, la situation a été préjudiciable pour tous et le service rendu n'a pas été de qualité. La réforme, sans doute utile dans son fondement, aurait mérité plus de souplesse dans sa mise en oeuvre.

Le désengagement de l'Etat, l'éloignement des centres de décisions -qui passent le plus souvent du niveau départemental au niveau régional ou interrégional- laissent perplexes. Par ailleurs, l'impact de la RGPP n'est pas le même suivant les territoires où elle s'applique. La proximité de l'Etat dans les départements ruraux ou urbains ne doit pas être organisée de la même manière.

Nous sommes surpris et inquiets par les conséquences de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE) qui fait disparaître l'ingénierie publique de l'Etat, laquelle était au service des collectivités territoriales. Comment et par qui seront mis en place les plans de

prévention des risques technologiques, par exemple ? Il en est de même en matière d'urbanisme et de plan local d'urbanisme (PLU).

Les départements et les communes doivent désormais faire appel à des cabinets spécialisés, des agences techniques départementales doivent être créées. On assiste à une confrontation du service marchand au service public. Où sont les économies en termes financiers et d'emplois ? Le désengagement de l'Etat au niveau des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture (DDA) a entraîné une perte de compétences et d'expertise des fonctionnaires déjà formés.

Les réductions d'effectifs n'ont pas entraîné les gains de productivité attendus, mais plutôt une dégradation de la qualité du service rendu.

S'agissant du contrôle de légalité, celui-ci n'est plus véritablement assuré. Il en résulte une insécurité ou une lenteur injustifiée, ce qui ralentit certains projets.

Actuellement, les effectifs réduits et la diminution du nombre de cadres A constituent deux facteurs fragilisant le contrôle de légalité.

Le Gouvernement propose de regrouper les collectivités territoriales autour de deux pôles : un pôle département-région et un pôle communes-intercommunalité.

A notre connaissance, aucune concertation n'a été envisagée avec les usagers à ce niveau.

Au Parlement, aucun débat public n'a été engagé à ce sujet. Les effets de la RGPP ne semblent être étudiés qu'au travers de rapports budgétaires.

Le principe d'économie prôné par la RGPP ne doit pas ressortir d'une logique purement comptable, mais être corrélé par le souci constant d'amélioration du service public et de la qualité de vie des citoyens. Les réformes impliquent des concentrations, des rapprochements, voire des fusions. Les économies se font souvent au bénéfice des communes les plus importantes, avec des conséquences sociales très pénalisantes pour les collectivités qui subissent les fermetures de services publics. A titre d'exemple, les réformes des cartes judiciaire, sanitaire ou militaire, perturbent le tissu économique et génèrent des bouleversements profonds sur le plan humain. Une ville qui perd sa maison d'arrêt, son tribunal de grande instance, son hôpital, et qui voit fondre ses effectifs de police ou de gendarmerie, subit un véritable sinistre, car les bassins d'emplois du secteur public et du secteur privé sont liés.

La tranquillité et le sentiment de « bien vivre » des citoyens sont sacrifiés sur l'autel de la logique budgétaire. Nous pensons que la qualité du service public est une exigence qui doit aussi faire une place à cet aspect sociétal et environnemental.

En conséquence, nous formulons des propositions :

- détricoter l'enchevêtrement des compétences et des financements entre les divers niveaux d'administration territoriale, en privilégiant l'intercommunalité et la région, tout en conciliant au mieux l'efficacité et la proximité pour le citoyen. Il convient en particulier de veiller à ce que cette règle soit bien mise en oeuvre dans tous les nouveaux textes ;
- imposer une phase de concertation avec les associations représentatives des usagers, lors de la préparation de tout nouveau texte ayant un impact sur ces derniers ;
- imposer, dans le rapport de présentation de nouveaux textes au Parlement ou dans celui accompagnant la signature de nouveaux décrets, que figure la liste des textes publiés depuis cinq ans sur le même thème, avec une information sur l'avancement de leur application et leurs effets. Il s'agit ici d'éviter, ou au moins de limiter, la mise en place de nouvelles mesures incohérentes, ou non compatibles, avec d'autres prises moins récemment ;

- mettre en place, dans chaque ministère, une cellule chargée de veiller à la bonne mise en oeuvre des textes votés ou décrétés, avec la possibilité de proposer des mesures correctives impératives en cas de mise en oeuvre déficiente.

Dans leur grande majorité, les usagers considèrent que les réformes s'imposent. Ils souhaitent toutefois une réflexion plus approfondie et des consultations plus élargies qui permettent de rétablir l'équilibre, la confiance et la visibilité indispensables à la conduite des réformes.

On ressent, à leur écoute, un besoin d'être informé. Chaque citoyen doit pouvoir s'approprier l'organisation administrative de son cadre de vie. L'architecture nouvelle des territoires doit être claire et les responsabilités de chaque collectivité identifiées.

Or, aujourd'hui, la vision est floue et compliquée. Le service public s'éloigne de l'utilisateur, au lieu de s'en rapprocher. Le risque est d'aboutir à une véritable fracture sociale.

La RGPP et la RéATE ont leur utilité, elles doivent stimuler les forces vives du territoire en favorisant l'émergence d'un service public moderne, efficient et solidaire. Mais les usagers, dans une forte proportion, sont aujourd'hui fragilisés par le chômage, le grand âge ou la précarité. Ils ont donc besoin d'un Etat attentif et protecteur. Le service public doit rester au plus près du public, même si cela a un coût qu'il convient de maîtriser. Il faut changer de culture et rationaliser sans déshumaniser. Voilà le défi qu'il convient de relever pour assurer le succès des réformes en cours.

M. Thierry Saniez, délégué général de la confédération de la consommation, du logement et du cadre de vie (CLCV). - Je veux tout d'abord excuser notre présidente, Mme Reine-Claude Mader, qu'un empêchement de dernière minute n'a pas permis de participer à cette table ronde.

Pour nous, la RGPP pose un problème majeur de lisibilité. Qui fait quoi ? Qui perçoit les taxes ? Il est de plus en plus difficile de répondre à ces interrogations, ce qui rend nécessaire une clarification des compétences. Sur le terrain, le sentiment général consiste à penser que la rationalisation et l'optimisation des ressources visent en fait, plus simplement et trop souvent, à masquer la baisse des dépenses publiques.

Un autre sujet de préoccupation réside dans l'absence de concertation. Il s'agit ici, en effet, de ne pas confondre l'information *a posteriori* et la concertation avant la prise de décision. Les populations vivent de plus en plus mal cette absence de consultation.

Des territoires, comme par exemple les régions du centre de la France, cumulent les réductions ou les suppressions de services publics et souffrent d'un éloignement croissant. Celui-ci contribue à accentuer les clivages et à mettre encore un peu plus en lumière les carences de la politique d'aménagement du territoire. Certaines zones rurales voient leur population vieillir, leur pouvoir d'achat passer en-dessous de la moyenne nationale et leurs problèmes de déplacement s'aggraver.

La carte actuelle des préfetures et des sous-préfetures répond toujours à la vieille logique napoléonienne, selon laquelle tout lieu du département devait être atteint en moins d'une journée à cheval. Cette logique est sûrement à revoir, mais la sous-préfecture est aussi fréquemment le moyen pour certaines petites communes de préserver un accès au service public. Une sous-préfecture représente également un appel pour les entreprises publiques.

On ne peut pas être contre la dématérialisation et l'e-administration, qui évitent les déplacements et fonctionnent à moindre coût. Mais environ la moitié de la population n'utilise pas internet et beaucoup de gens veulent valider les informations en ligne par un contact direct ensuite. L'e-administration ne doit donc pas nécessairement rimer avec une recherche effrénée

d'économies. Je veux à cet égard rappeler que ce sont les catégories les plus fragiles qui, en général, ont le plus recours au service public.

S'agissant de l'amélioration de la qualité des services publics, on ne peut que regretter qu'il n'y ait pas des outils plus efficaces pour suivre et évaluer les progrès accomplis.

Nous nous interrogeons sur le coût de fabrication du passeport biométrique, et cela d'autant plus que le prix de ce document a augmenté. La transparence sur les coûts doit être une nécessité pour l'Etat. Il faut par ailleurs souligner que, lorsque certaines communes ne délivrent pas de passeport, il en découle le sentiment d'un certain déclassement du territoire en question.

Le nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV) nous paraît constituer une avancée, puisqu'il permet d'attribuer un numéro d'immatriculation à vie à chaque véhicule et qu'il facilite certaines démarches. Dans ce cadre, lorsque les professionnels de l'automobile facturent leur prestation d'immatriculation, la règle de la transparence doit aussi s'appliquer. Selon les travaux que nous avons pu mener, le prix de cette prestation serait d'environ cinquante euros.

Nous considérons qu'il faut parvenir à une logique de guichet unique, dans un souci de qualité du service rendu. Désormais, l'usager attend plus de l'administration, et des phénomènes tels que les files d'attente ne semblent plus acceptables. A cet égard, la mise en place du passeport biométrique s'est accompagnée d'un système d'alerte par mail lorsque ce document est à disposition de l'usager, ce qui nous paraît une amélioration indéniable du service. Dans certaines entreprises publiques comme La Poste, des avancées doivent aussi être soulignées.

M. François Patriat, président. - Vous estimez que le service rendu par La Poste s'est amélioré ?

M. Thierry Saniez. - Oui, du fait notamment de l'extension de l'amplitude des horaires d'ouverture des agences de la poste.

Nous devons changer notre modèle culturel et il est désormais inadmissible d'attendre trop longtemps au téléphone comme de passer d'interlocuteur en interlocuteur avant de trouver la bonne personne au sein de l'administration.

M. Dominique Legge, rapporteur. - Regrettez-vous la disparition de l'ingénierie publique d'Etat, ou considérez-vous, comme certains, qu'il s'agit là d'une conséquence logique de la décentralisation ?

Les usagers demandent des services de proximité, mais leur exigence va également de manière croissante s'agissant de la qualité de ces services. L'exemple des maternités en constitue une bonne illustration. Comment, selon vous, peut-on concilier ces deux attentes ?

M. Thierry Saniez. - La solution passe par une plus grande concertation, alors qu'aujourd'hui on doit malheureusement constater un déficit en la matière. Ce déficit est, par exemple, flagrant dans le cas de la fermeture de certains établissements ou services publics.

M. François Patriat, président. - Dans le cas de ces fermetures, pensez-vous vraiment qu'on puisse concerter ?

M. Thierry Saniez. - Pourquoi cela ne serait-il pas possible ?

M. François Patriat, président. - Dans certains domaines, c'est surtout de l'explication et de l'information qu'il faut faire. Parfois, ceux là même qui protestent contre les fermetures n'utilisent même pas, en réalité, ces services ! Après la phase de contestation suit fréquemment une phase de résignation. Vous le comprenez, je me fais ici l'avocat du diable...

M. Thierry Saniez. - Il faut prendre garde à ce que cette résignation ne devienne pas de la frustration.

M. Bertrand de Quatrebarbes, vice-président de l'ADUA. - Quand un territoire perd son école, puis sa maternité et la Poste, quelles perspectives lui reste-t-il ? Il y a quelques années, la politique menée permettait aux départements de se projeter dans l'avenir, et de s'imaginer un futur. Ce n'est plus possible aujourd'hui. Qu'obtient-on en contrepartie de certaines fermetures de service public ?

M. Dominique de Legge, rapporteur. - Comment peut-on donc concilier les exigences de proximité et d'efficacité ? Parfois des fermetures sont nécessaires, même si elles provoquent de fortes protestations.

M. Thierry Saniez. - Une décision ne peut être acceptée que si elle s'inscrit dans une stratégie globale, avec une vision d'ensemble. Aujourd'hui, on a uniquement l'impression d'un détricotage, alors qu'il faudrait inventer, innover et s'inspirer des bonnes pratiques qui sont mises en oeuvre à l'étranger.

M. Bertrand de Quatrebarbes. - Actuellement, les médecins sont désespérés car les petites maternités ne donnent pas les garanties nécessaires en termes de sécurité. Pourtant, les usagers sont bien souvent prêts à prendre des risques.

M. François Patriat, président. - Mais comment faire s'il n'y a plus d'anesthésiste ?

M. Bertrand de Quatrebarbes. - Il ne faut pas généraliser. Les usagers sont prêts à s'adapter, mais la question posée par la RGPP relève en quelque sorte de la justice sociale : aujourd'hui, dans notre société, qui perd et qui gagne ?

Mme Josette Mondino. - Le désengagement de l'Etat s'illustre par exemple en matière de plan local d'urbanisme (PLU). Au niveau local, les services administratifs ont perdu les compétences requises pour accompagner les collectivités, ce dont souffrent les petites communes notamment.

M. Jean-Pierre Vaillant, vice-président de l'ADUA. - Il y a encore dix ans, les DDE et les DDA aidaient les communes en matière d'ingénierie. Cet accompagnement n'a aujourd'hui plus lieu. Au fil du temps, les services ont d'ailleurs perdu leur expertise du fait du transfert de la responsabilité des routes aux départements puis, plus généralement, des réorganisations. Les compétences ont été transférées aux départements, mais ceux-ci ne sont pas toujours en capacité de répondre aux communes. Les intercommunalités ne sont pas non plus toujours en situation de le faire. Pour ce qui est du privé, il ne se mobilise que sur des projets ayant déjà une certaine taille. Au total, l'insatisfaction au niveau local est forte.

Même lorsque le département apporte son expertise, les choses ne sont pas simples et on peut redouter une mise sous tutelle des communes recevant son aide. Il faudrait donc créer une agence d'ingénierie au service des communes.

Concernant l'e-administration, il faut bien reconnaître que les maisons des services publics sont une réussite, car beaucoup de gens ont des difficultés à lire ou à parler le français et que la médiation d'un agent public devient dans ces cas là nécessaire.

M. Bertrand de Quatrebarbes. - Dans certaines régions, comme l'Auvergne par exemple, beaucoup a été fait en matière de maisons des services publics. Mais malgré les progrès de la France dans le domaine de l'e-administration, notre pays se situe seulement dans la moyenne européenne, ainsi que le démontrent les enquêtes de l'OCDE. Les investissements réalisés sont encore insuffisants, malgré les progrès enregistrés.

De même, s'agissant de Pôle Emploi, certaines incohérences d'organisation doivent être signalées et il faut rappeler que le nombre de conseillers est proportionnellement plus important en Allemagne ou en Grande-Bretagne qu'en France.

Nous souffrons aussi d'une délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) trop passive.

M. Thierry Saniez. - Le problème de la DATAR est effectivement important, mais il faudrait aussi parler des contrats de service public à passer avec la SNCF ou La Poste. Ces entreprises publiques traversent une phase de libéralisation qui ne peut pas aller sans une certaine régulation en contrepartie.

La numérisation crée certes des fractures, mais elle offre aussi des solutions de proximité comme en atteste par exemple l'utilisation des Smart Phones.

Mme Josette Mondino. - Il y a deux ans, notre association a fait des observations concernant le fonctionnement de Pôle Emploi, et notamment sur le système du 39 75. Hélas, ces observations n'ont été suivies d'aucun effet. Aujourd'hui, l'obtention d'un numéro d'identifiant pour les URSSAF peut prendre six mois.

M. François Patriat, président. - A vous écouter, je note que, du point de vue des usagers, la réforme s'est plutôt traduite par un éloignement de l'Etat.

Mme Josette Mondino. - Il y a quand même des aspects positifs, comme par exemple le rapprochement entre les services d'assiette et de recouvrement du ministère des finances. Mais l'administration fiscale souffre d'incessants changements et le chantier de la simplification est encore devant nous.

M. François Patriat, président. - Les collectivités territoriales ne trouvent plus la matière grise nécessaire pour accomplir leur mission en toute sécurité. Concernant les nouvelles cartes (judiciaires, sanitaires, de défense, etc.), les ministres nous expliquent qu'il ne rentre pas dans leur mission de faire de l'aménagement du territoire. Il faut toutefois se garder de quelques idées reçues : la proximité d'un service public n'en fait pas nécessairement un service de qualité.