

Réforme des collectivités locales et revue générale des politiques publiques (RGPP): une démarche globale et conjointe pour des résultats convergents ? Ludovic LAMY

La RGPP, un projet ambitieux de révision de l'action publique devant dépasser le cadre traditionnel des projets successifs de réforme de l'Etat

La réforme de l'Etat et la décentralisation ont connu dans l'histoire des tournants successifs, mais sont souvent apparus comme des mouvements déconnectés, sans liens entre eux.

Ainsi, les vagues de décentralisation n'ont de façon surprenante que partiellement modifié l'organisation de l'Etat territorial tant en volume qu'en périmètre d'intervention.

Même si ses modalités d'intervention ont évolué d'un rôle d'opérateur et de contrôleur à un rôle de conseiller et de régulateur, l'Etat n'avait pas encore tiré toutes les conséquences des actes 1 et 2 de la décentralisation.

Ainsi, le relevé de décisions du deuxième conseil de modernisation des politiques publiques relevait que « l'Etat continue d'intervenir sur des sujets dont la compétence a été confiée aux collectivités locales. La décentralisation n'est pas allée au bout de sa logique ».

L'Etat s'est engagé depuis 2007 et l'élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République dans une démarche de modernisation de l'action publique, nommée Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP).

Le souci de réaliser des économies budgétaires, et notamment des économies de personnel, constituait la matrice de la RGPP dans un contexte de dégradation des finances publiques nationales.

Les réformes engagées au Canada par le gouvernement Chrétien au début des années 90, qui avaient permis de faire passer le déficit public de 5,3% du PIB à un excédent en une mandature, étaient alors présentées comme une référence par le gouvernement français. Ainsi, acte symbolique fort, après avoir fait entrer dans le périmètre du ministère des finances la modernisation de l'Etat en 2005, le ministère de la fonction publique était aussi intégré dans le giron de Bercy en 2007.

La RGPP s'est présentée initialement comme différente des multiples projets de réforme de l'Etat, qui n'avaient pas toujours produit les résultats escomptés.

Elle se voulait fondée sur « un passage au crible » de l'efficience de chacune des politiques publiques (1^{ère} étape) et de là apparaîtrait alors des conséquences pour les missions et l'organisation des acteurs nationaux et locaux (2^{ème} étape).

Malgré des résultats en deçà des objectifs initiaux, la RGPP semble désormais faire de la réforme des collectivités locales le second volet d'un projet global

Il apparaît aujourd'hui que la mise en œuvre de la RGPP ne s'est pas déroulée selon les plans escomptés et que ses ambitions originales ont été revues à la baisse.

La 1^{ère} étape n'a pas vraiment eu lieu pour diverses raisons :

- Sous la contrainte d'une crise financière devenue crise économique et sociale, la nécessité de restrictions budgétaires est devenue nettement moins pressante, notamment en matière de politiques sociales.
- Par ailleurs, même si le gouvernement a minimisé la question de l'association des collectivités locales à la démarche de RGPP, cette association était pourtant naturelle tant ces collectivités sont aujourd'hui les principales actrices et opératrices de la mise en œuvre des politiques publiques. Or, la difficulté à impliquer des collectivités locales majoritairement dirigées par l'opposition de gauche a également complexifié les plans initiaux. De plus, les relations financières délicates entre l'Etat et les collectivités locales n'ont pas favorisé ce dialogue.
Ainsi, les collectivités locales n'ont pas été suffisamment associées à la RGPP, comme l'ont relevé la plupart des associations d'élus, alors même qu'elles étaient directement concernées. En effet, la réforme de l'implantation des services publics (carte judiciaire ou militaire par exemple) comporte des conséquences fortes en matière d'aménagement du territoire et la mutation des structures de l'Etat territorial transforme un partenaire important des collectivités locales.
- Enfin, face à la complexité et la sensibilité d'une revue de chacune des politiques publiques, des pressions conservatrices sont apparues pour minimiser l'ampleur du projet.

La RGPP s'est finalement déclinée en partie comme une énième version de la réforme de l'Etat avec de multiples décisions de réformes structurelles des ministères, décisions toutefois plus ambitieuses et amples dans un calendrier resserré.

L'Etat territorial, qui regroupe 1 million de fonctionnaires (hors personnels enseignants), a été naturellement particulièrement impacté. Ainsi, les annonces se sont multipliées : réforme des cartes militaires et judiciaires, réforme des administrations fiscales locales, réforme de l'organisation préfectorale....

Après les réformes structurelles de l'Etat, le tour des collectivités locales serait-il ainsi arrivé ?

Le gouvernement a désormais engagé avec le comité Balladur une réflexion sur la transformation de l'organisation des collectivités locales.

Il nous semble que le comité Balladur pourrait être amené à s'inspirer des grands principes fondateurs de la RGPP pour ses propositions de réforme des collectivités locales. Ainsi, sans préjuger de la pertinence de cette démarche, la réforme programmée des collectivités locales pourrait n'être qu'une déclinaison au niveau territorial de la RGPP.

Les grands axes de réforme de l'Etat territorial pourraient prochainement être déclinés à l'identique pour la réforme des collectivités locales

1- La réduction du nombre d'acteurs publics

L'Etat territorial était composé de 35 directions ou services au niveau régional et départemental. Sa réforme dans le cadre de la RGPP a permis de dépasser ce schéma jugé complexe et peu lisible tant pour les citoyens que pour les acteurs publics (dont les collectivités locales) et privés avec un regroupement en 8 directions au niveau régional et 4 à 5 directions au niveau départemental.

Cette réorganisation de l'implantation des services publics locaux impacte durement les territoires et la concertation a paru insuffisante aux élus locaux, qui ont parfois regretté l'absence de stratégie globale d'aménagement du territoire.

Certains évoquent aujourd'hui la nécessité d'une rationalisation du nombre de collectivités locales avec une même logique de regroupement et de réorganisation. Elle pourrait se traduire sous différentes formes:

- Par la suppression d'un échelon territorial : le département pour le rapport Attali ou le député F. Lefebvre (même si cette proposition paraît aujourd'hui moins à l'ordre du jour), ou encore le pays. A noter : la réforme de l'Etat territorial s'est traduite dans les faits par des fusions de services, mais jamais par des suppressions de services déconcentrés.
- Par la fusion d'échelons territoriaux. Le rapport Warsmann préconise une absorption des départements dans les régions sur demande de la région et avec l'accord des départements et le regroupement en une collectivité locale de plusieurs EPCI ruraux. A. Vallini, député et membre du comité Balladur, a évoqué en octobre 2008 l'hypothèse d'une fusion de départements pour parvenir à 60 départements au total.

2- La spécialisation des acteurs publics

L'Etat territorial est aujourd'hui invité à se spécialiser dans un rôle de régulation et de conseil :

- Ainsi, dans un certain nombre de domaines, ses missions opérationnelles continuent à reculer, comme c'est le cas avec le désengagement en matière d'activités routières du réseau scientifique et technique de l'équipement ou encore d'aides aux entreprises.
- De même, la poursuite du mouvement d'« agencification » de l'Etat avec la création des agences régionales de santé et de l'agence France Emploi participe également de cette évolution structurelle de l'organisation de l'Etat et de ses modalités d'intervention.
- Par ailleurs, sa mission de contrôle financier et juridique continue à évoluer. Le contrôle de légalité prochainement recentré au niveau de la préfecture, et non plus des sous-préfectures, poursuit sa rénovation vers une fonction de conseil et plus seulement de contrôle. De même, pour le contrôle budgétaire des services fiscaux.

Ce principe de spécialisation pourrait être également un axe fort des futures propositions de réformes des collectivités locales avec diverses hypothèses :

- la suppression de la clause générale de compétences, notamment pour les régions et départements (rapport Lambert) ;
- le renforcement de la notion de chef de file. Le rapport Warsmann préconise cette spécialisation par bloc de compétences à travers l'attribution de 80% des compétences exclusivement à un niveau de collectivités. La réaffirmation du principe de chef de file est également jugée nécessaire par le rapport de E. Guigou remis au conseil national du parti socialiste.
- ou encore la rationalisation des cofinancements de projets avec un maximum de deux acteurs locaux pour leur financement (rapport Warsmann).

3- La régionalisation des acteurs publics

Avec la RGPP, le niveau régional devient « l'échelon de droit commun de l'Etat territorial », comme l'indiquait le porte-parole du gouvernement, L. Chatel, en juillet 2008. Il revient aux huit nouvelles directions régionales de l'Etat de piloter et mettre en œuvre ses politiques publiques.

De plus, le Préfet de région a désormais une autorité hiérarchique sur le préfet du département.

Cette régionalisation devrait s'accompagner d'un affaiblissement de l'acteur départemental ; le réseau des sous-préfectures devrait être considérablement allégé et la Préfecture du chef lieu de région avoir un rôle prééminent sur les préfetures de département. JP. Chevènement évoquait ainsi au Sénat en décembre 2008 « une régionalisation de l'Etat et une sous-préfectoralisation des départements dont la ville chef-lieu n'est pas la capitale de région ».

Pour les collectivités locales, la régionalisation pourrait être également un axe fort des réformes en cours :

- Le rapport Warsmann préconise un agrandissement des régions pour leur donner une taille critique proche de leurs voisines européennes et l'absorption des départements par les régions.
- Pour d'autres, la création d'un binôme région/département avec un partage clair des compétences opérationnelles de ces acteurs doit dès maintenant s'accompagner d'un pouvoir prééminent d'orientation générale, de stratégie et de coordination de la Région.

4- La modularité des acteurs publics

Dans notre république indivisible dont l'organisation est décentralisée (article 1 de la constitution de 1958), le principe d'uniformité de l'organisation territoriale est longtemps apparu comme structurant.

Déjà mise à mal par les régimes juridiques dérogatoires des collectivités territoriales d'Outre-mer et de Corse, cette indivisibilité-uniformité ne semble désormais plus à l'ordre du jour.

Ainsi, l'unité d'organisation des structures territoriales de l'Etat est remise en cause mais encore timidement par la RGPP.

Une préfecture de département pourra être composée ou non d'une direction de la cohésion sociale en fonction des besoins des citoyens sur le territoire et non des périmètres ministériels actuels. Les spécificités et les priorités locales commanderont l'organisation des services préfectoraux du département.

Dans sa lettre de mission au comité Balladur, le Président de la République évoquait qu'il souhaitait pour les collectivités locales « des modalités d'organisation plus diverses ». Ce principe de « modularité » pourrait donc aussi présider à la réforme future des collectivités locales :

- Certaines collectivités seraient ainsi sui generis comme le futur « grand Paris » prôné par Pierre Mauroy, membre du comité Balladur, lors de son audition devant le Sénat. Il a également souhaité la création d'une vingtaine de « communautés territoriales » à statut particulier fondées notamment à partir des communautés urbaines actuelles.
- D'autres collectivités pourraient disposer de certaines compétences que n'ont pas des collectivités de même niveau élargissant ainsi le principe d'expérimentation de l'acte 2.
- Certaines collectivités (régions, départements) pourraient enfin librement choisir de fusionner.

5- La mutualisation des acteurs publics

La RGPP motivée par un souci d'économies budgétaires a fait de la mutualisation un de ses enjeux majeurs. Ainsi, concernant l'Etat territorial, la fusion de directions a déjà engagé une forme de mutualisation des services opérationnels devant permettre de s'inscrire dans l'objectif de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux de fonctionnaires d'Etat.

La possibilité de mutualiser les fonctions supports des différentes directions régionales et départementales de l'Etat sous la responsabilité du Préfet et de ses services est désormais clairement évoquée.

Le souhait d'un renforcement de la mutualisation déjà engagée dans plusieurs structures communales et intercommunales pourrait également être réaffirmé dans le rapport du comité Balladur :

- Ainsi, la création de deux binômes de collectivités locales, région/département et EPCI/communes, pourrait mener le premier binôme à un mouvement de mutualisation identique au second binôme avec des services supports communs et unifiés.
- Le rapport Lambert propose quant à lui une accélération claire de la mutualisation des services communaux et intercommunaux avec une unification des services supports et un partage clair sans doublons des services opérationnels sur la base de la définition de l'intérêt communautaire.

On voit donc qu'une étude de la genèse de la RGPP et de ses conclusions peut permettre à la fois de mieux comprendre les origines de la réforme des collectivités locales et la stratégie globale de rénovation des acteurs publics, mais aussi d'anticiper quels pourraient être les axes de cette réforme.

Cette RGPP version territoriale risque toutefois de délaissier deux champs d'intervention essentiels et donc d'hypothéquer sa réussite :

- Même si la RGPP devait initialement s'intéresser au contenu et à l'efficacité des politiques publiques à travers cette question « quelle politique doit être conduite par les acteurs publics et lequel d'entre eux est-il le mieux placé pour le faire ? » elle ne l'a que peu fait.
Or, le désengagement de l'Etat impliquera dans un certain nombre de secteurs un renforcement des prérogatives et de l'autonomie des collectivités locales. Ainsi, la commission Balladur pourrait sans doute être amenée à se prononcer sur ces conséquences et préconiser de nouveaux transferts de compétences, comme l'avait fait le rapport Lambert pour le champ social.
- Par ailleurs, la réforme des collectivités locales devra être accompagnée d'une réforme des finances locales. Bien qu'inscrite dans le périmètre du comité Balladur, elle semble désormais moins prioritaire dans la réflexion du comité ou être renvoyée à un chantier annexe, celui de la revue générale des prélèvements obligatoires. A moins que l'Etat n'espère que la réforme en cours puisse lui permettre de faire l'impasse sur ce chantier si délicat et pourtant essentiel ?