



## Le service public est notre richesse: complémentarité entre État et collectivités territoriales.

### I - Contexte politique, économique et social

#### I-1 Le monde – l'UE – combattre le capitalisme

**I-2** La montée des inégalités sociales dans la quasi totalité des nations, entre pays « développés » et ceux « en développement », produite par le système capitaliste mondialisé, a été amplifiée par les conséquences de la crise dite financière. Cette situation est intolérable.

**I-3** Cette crise, amorcée en 2008, s'analyse bien comme une crise globale du système capitaliste aux conséquences inégalées depuis la seconde guerre mondiale.

**I-4** Elle a ses causes, notamment la domination des taux de rentabilité exigés par les marchés financiers, le «laisser-faire» et la dérégulation. En réponse à ce que les économistes libéraux qualifient de crise de la dette publique, et sous l'appellation trompeuse de «réforme des modes de gouvernance», est déployée une panoplie d'outils : recul imposé des interventions publiques nationales dans les choix

économiques et sociaux, libre concurrence mondialisée, exploitation acharnée de la force de travail au nom de la maîtrise des coûts et de la fluidité des marchés du travail.

En France le gouvernement se prépare à transposer dans la loi l'ANI (accord national interprofessionnel) conclu le 11 janvier 2012 entre le MEDEF et 3 OS minoritaires pour « un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » qui aurait des conséquences néfastes pour les salariés.

**I-5** Ces dispositifs détériorent les conditions de vie d'une masse considérable d'hommes et de femmes dans la diversité des continents et des pays. Pour beaucoup, l'alimentation, l'hygiène, le logement, l'énergie et les transports ne sont pas, ou plus, accessibles.

#### I-6 Crise de l'UE

**I-7** La stratégie de Lisbonne reposait sur la compétitivité, l'excellence, le libre marché des capitaux et des services, l'indépendance de la Banque Centrale Européenne, avec le respect des critères de convergence (endettement et déficit publics, inflation).

**I-8** La crise dite financière qui a marqué ces quatre dernières années a conduit les dirigeants de l'UE à accélérer l'adaptation aux marchés financiers. L'adoption du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) et sa ratification le 9 octobre 2012 par l'Assemblée Nationale, la mise en œuvre de mécanismes complets de stabilité budgétaire, assortis de sanctions financières automatiques, se sont imposées à la fin

2012. La Confédération Européenne des Syndicats s'est prononcée dès le début 2012 contre ces nouvelles règles.

**I-9** Ces politiques tournent le dos aux intérêts du monde du travail et s'agissant des services publics, n'ont cessé de les niveler par le bas ou de les démanteler. La force et la durée des résistances et des conflits en particulier en Grèce, Espagne, Portugal et Italie, quant au rôle de l'UE dans l'application acharnée des politiques d'austérité et de baisse directe des revenus des salariés et retraités, n'y ont pas suffi.

**I-10** L'essentiel demeure bien le constat suivant : d'une part, les « alternances gouvernementales », parfois sans élections

générales, ne changent rien aux fondamentaux ; d'autre part, les conséquences des politiques menées produisent, dans tous les États membres l'explosion de la précarité, du chômage et l'exclusion sociale.

**I-11** La protection sociale, ses modalités de financement et son niveau, devient, dans tous les États membres, un sujet

« d'optimisation » sous surveillance des marchés et de la Commission. La puissance des Directions Générales - Concurrence et Marché intérieur - de la Commission, comme les jurisprudences de la Cour de Justice de l'UE, sans recours, pèsent de tout leur poids dans la vie quotidienne.

## I-12 Combattre le capitalisme

**I-13** Les orientations des gouvernements du G20 sur le besoin de «régulation du capitalisme» sont d'une portée bien limitée... Comme les communiqués des sommets de l'UE ou ceux des chefs d'États du G 20 appelant rituellement à la relance de la croissance et à emprunter les chemins du développement durable...

**I-14** Il s'agit surtout de sauver les mécanismes du crédit en injectant des milliards d'euros pour rétablir la «confiance des acteurs du marché», de «moraliser le système», mais de ne pas toucher à l'essentiel de ce qui nourrit la crise.

**I-15** S'agissant des évolutions des dépenses publiques et de l'État en France, suppressions d'emplois publics, abandon de missions, externalisation de tâches au profit du secteur privé, désengagement de la présence territoriale des services publics et transferts de charges vers les collectivités territoriales

demeurent à l'ordre du jour. La trajectoire de l'équilibre budgétaire 2013-2015-2017, la feuille de route du gouvernement français transmise au printemps 2012 à la Commission européenne, dans la plus parfaite continuité entre l'ancien et le nouveau gouvernement, représentent l'essentiel des motivations des réformes « Modernisation de l'action publique - MAP » et acte III de la décentralisation.

**I-16** L'ambition du programme pluriannuel lancé fin décembre 2012 par le Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique (CIMAP) est au moins de la même ampleur que la révision générale des politiques publiques (RGPP). C'est bien le capitalisme qui exige le premier ces réformes, et depuis longtemps, car elles sont pour lui des éléments complémentaires du pacte de compétitivité et de « baisse des charges ».

## I-17 Conflits ou coopération

**I-18** L'entrée dans le XXIe siècle a été marquée par l'intensification des conflits armés. Les idéologies de la «guerre des civilisations» et de «guerre contre le terrorisme» ont conduit à orienter la politique de défense européenne et consacrer le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN.

**I-19** Cependant, la dernière période se caractérise aussi par la fin de l'uni-polarisation « étasunienne », la crise mondiale ayant aggravé la concurrence entre les pays impérialistes dominants (USA-Europe...) et ceux émergents (Russie, Chine, Brésil, Inde...).

**I-20** Ainsi les tensions sont fortes entre Chine et Japon. Les révoltes du printemps arabe ont chassé des dictatures et posé, à grande échelle, les besoins de conjuguer démocratie, droits économiques et sociaux, liberté de création et droits des femmes.

**I-21** Dans les pays d'Amérique du Sud, l'irruption des masses organisées pour s'émanciper des marchés financiers et du FMI conduit à des conquêtes démocratiques et sociales. Le continent africain connaît des évolutions contrastées selon les pays mais continue de subir durement une très grande

pauvreté, des conflits armés, une situation sanitaire qui ne s'améliore que très lentement ou se dégrade. Ces situations et conflits ont souvent pour origine les effets des dominations coloniales, néo-coloniales et la concurrence pour l'accaparement des richesses naturelles et l'implantation de nouveaux marchés par les multinationales occidentales ou de pays émergents.

**I-22** La montée des communautarismes et des tensions religieuses, entretenues par les élites, sont à l'oeuvre sur fond de velléités de recomposition des pouvoirs locaux. En outre, pour la France, est ouverte la question de perpétuer ou rompre les liens de sujétion avec ses anciennes colonies, notamment africaines, tout en cherchant à sauvegarder ses dernières possessions d'outre-mer...

**I-23** L'urgence internationale, c'est de lutter contre toute solution militaire aux conflits, de soutenir un développement du monde dans le sens de la paix, de la justice sociale et de la protection de l'environnement ... C'est ce à quoi la FNEE-CGT continuera à s'engager, avec d'autres, pour des déclinaisons et réalisations quotidiennes du développement humain durable.

## I-24 Développement durable- conférence environnementale

**I-25** La course à la productivité et à la rentabilité se réalise au prix d'un pillage des ressources naturelles, d'une augmentation de la pollution, de déséquilibres profonds des territoires, comme d'une crise du sens du travail. A l'échelle de la planète, le défi du changement climatique, les menaces sur la biodiversité mettent directement en cause la capacité du capitalisme à respecter les humains et la nature «en répondant aux besoins des populations sans compromettre ceux des générations futures», selon les exigences du développement durable.

**I-26** Les piliers économiques, sociaux et environnementaux du développement durable se révèlent le plus souvent antagonistes avec un système de marché qui prétend tout réguler par l'offre et la demande, le «signal-prix» et une marchandisation généralisée.

**I-27** Le bilan 2007-2012 des réalisations des Grenelle Environnement et Mer s'avère pour le moins contrasté. Des orientations pertinentes ont bien été débattues puis tracées. Mais les écarts entre les objectifs et les résultats persistent sur le terrain pour beaucoup d'entre eux.

**I-28** Outre les effets de la RGPP sur la réduction des moyens publics, le «verdissement» des discours et des actes des entreprises, comme des politiques publiques, nourrissent le scepticisme, voire l'incrédulité sur la gravité de la situation et sur la portée des mesures nécessaires. Le quinquennat de Nicolas Sarkozy s'est achevé avec «l'environnement ça

commence à bien faire».

**I-29** Celui de François Hollande s'est ouvert avec la «démission» de Nicole Bricq (ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement du 1<sup>er</sup> gouvernement Ayrault, entre le 16 mai et le 20 juin 2012) qui aurait été trop exigeante sur la question des forages d'exploitation d'hydrocarbures menés par la société Shell au large de la Guyane.

**I-30** Mais également avec la tenue, en septembre 2012, de la Conférence Environnementale sur la transition écologique. La CGT y a participé en posant ses exigences sur les mesures nécessaires au développement humain durable avec la volonté de contribuer à des avancées concrètes. Les suites de cette Conférence nous interrogent sur la question des moyens à mobiliser.

**I-31** En particulier ne fait pas consensus le contenu économique, social et industriel des politiques à suivre en matière de lutte contre l'effet de serre avec les composantes de la transition énergétique, de reconquête de la biodiversité, d'amélioration des relations santé-environnement.

**I-32** La FNEE-CGT estime que l'intervention des salariés sur ces questions est à la fois insuffisante et indispensable. Elle y contribuera avec d'autres forces dans les territoires et, au sein de la CGT avec le collectif « développement durable ».

## I-33 État-collectivités territoriales- agences- réformes

### I-34 État: conception – évolution

### I-35 Eléments généraux sur l'État

**I-36** L'État évolue régulièrement en fonction des besoins du capitalisme et du rapport de forces. A l'État garant des «droits naturels» consacrés par la Révolution de 1789, se sont ajoutés d'autres droits notamment socio-économiques avec le capitalisme industriel du XIX<sup>ème</sup> siècle et début XX<sup>ème</sup>, passant ainsi «d'État de droit» à un «État des droits» puis inflation de droits aidant, à «l'État providence».

**I-37** C'est une conception de l'État qui met l'accent sur son rôle particulièrement important en matière de redistribution des richesses, de régulation de l'économie, d'assistance aux

plus défavorisés et de fourniture de biens collectifs. C'est le type d'État que nous connaissons depuis la fin de la seconde guerre mondiale et que les politiques libérales sont en train de liquider;

**I-38** L'État de droit vise à garantir les droits fondamentaux alors que l'État providence recherche, en plus, à libérer la société du besoin et du risque. C'est bien cela que les politiques menées cherchent à casser en faisant supporter le risque par le citoyen et à livrer la satisfaction des besoins au seul marché.

## I-39 Une mise en perspective

**I-40** Nous pouvons mettre en perspectives ces évolutions depuis les années 70

	<b>Capitalisme crise</b>	<b>Union européenne</b>	<b>France Décentralisation - Réforme de l'État Réforme des CT</b>
<b>Années 70</b>	« 1 <sup>ère</sup> » crise Fin capitalisme industriel  Crise de l'État providence  Fin de la croissance « effrénée »	<b>1969</b> 1 <sup>er</sup> et 2 décembre : Sommet de La Haye : Plus d'intégration européenne. <b>1970</b> Avril : signature, à Luxembourg, du traité permettant le financement progressif des Communautés par des ressources propres et l'extension des pouvoirs de contrôle du Parlement européen. <b>1974</b> Décembre : sommet de Paris, décision de se réunir régulièrement en Conseil européen (trois fois par an). Proposition d'élire le Parlement européen au suffrage universel et décident la mise en œuvre du Fonds européen de développement régional. <b>1975</b> Juillet : signature du traité renforçant les pouvoirs budgétaires du Parlement européen et créant la Cour des comptes européenne. Il entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> juin 1977. <b>1979</b> 7 et 10 juin 1 <sup>ère</sup> élection au suffrage universel des 410 membres du Parlement européen.	Médiateur de la République : loi du 3 janvier 1973 Loi « Informatique et libertés » 6 janvier 1978 Accès aux documents administratifs et crée la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) : loi du 17 juillet 1978 . Obligation pour les administrations à motiver tous les actes défavorables ou dérogatoires : loi du 11 juillet 1979
<b>Années 80</b>	Libéralisme  1987 : rapport Brundtland popularisant le développement durable (DD)	<b>1986</b> Signature à Luxembourg et à La Haye de l'Acte unique européen. Il entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> juillet 1987. <b>1989</b> 9 novembre Ouverture du mur de Berlin.	<i>Acte I de la décentralisation</i>  <b>2 mars 1982</b> : loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions La région = collectivité territoriale <b>26 janvier 1984</b> : loi crée une fonction publique territoriale  <b>23 février 1989</b> : circulaire Rocard relative au renouveau du <a href="#">service public</a>
<b>Années 90</b>	Création de l'OMC  Accords AGCS (accord général sur le commerce et les services)  Libéralisation Mondialisation	<b>1990</b> 3 octobre Réunification allemande. <b>1992</b> 7 février : Signature du traité sur l'Union européenne à Maastricht. Il entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> novembre 1993. <b>1993</b> 1 <sup>er</sup> janvier Marché unique. <b>1997</b> 2 octobre Signature du traité d'Amsterdam. Il entre en vigueur le 1 <sup>er</sup> mai 1999. <b>1999</b> Début de la troisième phase de l'UEM: l'euro.	<b>3 février 1992</b> : loi premiers éléments d'un statut des élus locaux <b>6 février 1992</b> : loi premières formes de démocratie locale (consultation des électeurs locaux) et relance de la politique de coopération intercommunale <b>1994</b> : rapport Picq : <i>L'État en France. Servir une nation ouverte sur le monde</i> <b>1995</b> : la création du Comité interministériel à la réforme de l'État (CIRE) <b>4 février 1995</b> : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite « loi Pasqua », <b>25 juin 1999</b> : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « Loi Voynet », <b>12 juillet 1999</b> : loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « Loi Chevènement ».

<p><b>Années 2000</b></p>	<p>Capitalisme actionnarial</p> <p>Financiarisation</p> <p>Crise systémique</p> <p>Grenelle de l'environnement et de la Mer (2007)</p> <p>DD</p> <p>Croissance verte</p> <p>Conférence environnementale sur la transition écologique (sept 2012)</p> <p>Ouverture du débat national sur la transition énergétique (déc 2012-janv 2013)</p>	<p><b>2000</b> Mars Stratégie de Lisbonne : renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans une économie fondée sur la connaissance.</p> <p><b>2001</b> 26 février : signature du traité de Nice. Il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003.</p> <p><b>2002</b> 1<sup>er</sup> janvier Mise en circulation des pièces et des billets en euros dans les douze pays de la zone euro.</p> <p><b>2004</b> 29 octobre : adoption à Rome de la Constitution européenne.</p> <p><b>2005</b> 29 mai/1<sup>er</sup> juin : Référendum négatif sur la Constitution en France, puis aux Pays-Bas.</p> <p><b>2010</b> Juin : adoption Stratégie Europe 2020 par le Conseil européen à Bruxelles : une croissance intelligente, durable et inclusive: .</p> <p><b>2011</b> Janvier : trois nouvelles instances européennes de surveillance financière : l'Autorité bancaire européenne, l'Autorité européenne des assurances et pensions professionnelles et l'Autorité européenne des valeurs mobilières.</p> <p>Juillet : les pays de la zone euro signent le traité du mécanisme européen de stabilité</p> <p>Décembre : Conseil européen, 17 pays membres de la zone euro et plusieurs autres pays de l'UE acceptent de participer à un nouveau pacte budgétaire et de coordonner plus étroitement leurs politiques économiques.</p> <p><b>2012</b> Février Signature d'un traité établissant un mécanisme européen de stabilité (MES).</p> <p>Mars : signature pacte budgétaire européen, officiellement appelé traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)</p> <p>Octobre : adoption du TSCG</p>	<p>LOLF : loi relative aux lois de finances 1<sup>er</sup> aout 2001</p> <p><b>Acte II de la décentralisation</b></p> <p><b>28 mars 2003</b> : loi constitutionnelle : organisation décentralisée de la République</p> <p><b>13 août 2004</b> : loi relative aux libertés et responsabilités locales.</p> <p><b>10 juillet 2007</b> : lancement par le Premier ministre, François Fillon, de la révision générale des politiques publiques (RGPP)</p> <p><b>16 décembre 2010</b> : loi de réforme des collectivités territoriales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Communes – Intercommunalité</li> <li>- Département – Région</li> <li>- Métropole – Pôle métropolitain</li> </ul> <p><b>Acte III de la décentralisation</b></p> <p>2012 : annonce d'une phase III de la décentralisation Projet de loi fin 2012 incluant une composante réforme de l'action publique État– Vote au Parlement printemps 2013</p> <p>nov 2012 : adoption parlementaire du TSCG et d'autres mécanismes inscrits dans la loi organique.</p> <p>déc 2012:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lancement de la MAP (modernisation de l'action publique) – CIMAP avec un programme pluri-annuel</li> <li>- adoption parlementaire des LFI 2013, LFR 2012 et loi de programmation des finances publiques 2013-2017</li> </ul> <p>2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- projets de loi : réforme de l'urbanisme, logement, biodiversité, fiscalité et environnement dans la LFI 2014, création du CEREMA regroupant des services du RST...</li> </ul>
---------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## **I-41 RGPP : une réforme abandonnée... pour une nouvelle réforme similaire !**

**I-42** La RGPP (révision générale des politiques publiques) vise à être une réforme profonde, semblable à ce qui a été fait dans plusieurs pays comme Canada, Nouvelle Zélande, Suède, Royaume Uni, USA, Allemagne, Italie, Islande, Australie, Danemark, Pays Bas...

**I-43** Lancée en 2007, la RGPP détériore le service public dans ses missions et son organisation, s'attaque aux droits des salariés de ce secteur, aux politiques publiques sociales. Le fil rouge de cette réforme est bien la réduction des dépenses publiques, tout cela sous couvert d'une meilleure efficacité des politiques publiques.

**I-44** L'objectif premier est le rétrécissement de la sphère publique au profit du secteur privé. La RGPP traduit un nouveau positionnement de l'État, pleinement au service du

marché, répondant notamment aux logiques libérales européennes, dans le cadre de la « globalisation ». Les conséquences sont une forte réduction du service public, à la fois dans ses missions et dans ses implantations territoriales.

**I-45** La RGPP a été conduite sans se préoccuper des salariés concernés, sans regarder les perturbations sociales et économiques induites pour les citoyens et les entreprises. Cette orientation met en cause les principes fondamentaux des services publics en France, en particulier l'égalité d'accès.

**I-46** Ce sont notamment les populations les plus fragilisées, les citoyens les plus modestes qui subissent cette réduction du service public, par exemple au niveau de l'hôpital public et des maternités, de la poste, des tribunaux, de l'école, du transport public....

## **I-47 Un petit retour sur la RGPP**

**I-48** Les raisons avancées pour ce type de réformes :

- la mondialisation et les crises économiques et financières,
- les attentes des citoyens qui évoluent,
- la crise de confiance entre les citoyens et l'État.

**I-49** La problématique générale :

- la maîtrise des dépenses publiques,
- l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques,
- le renforcement du contrôle démocratique sur la gestion publique.

**I-50** Les principaux axes de la réforme :

- la recherche de la performance – la culture du résultat,
- une administration ouverte,
- une réforme de la gestion des ressources humaines (GRH) avec le rapprochement vers la gestion de type privée, - une réduction drastique des effectifs État,
- une gestion individualisée axée sur la performance individuelle, une rémunération liée à la performance (RLP).

**I-51** Des évolutions des structures administratives :

**I-52** - une séparation du « politique » et de « l'administratif ». Dans le système néo-libéral, les citoyens doivent avoir la « liberté de choisir le prestataire du service (public, privé, associatif) pour répondre à leurs besoins dans le cadre du marché.

L'objectif recherché est d'avoir :

**I-53** - des structures ministérielles (administrations ou cabinet ministériels renforcés) réduites ayant pour mission la conception des politiques publiques, le contrôle et l'évaluation de celles-ci.

**I-54** - des structures réalisant la mise en œuvre des politiques ainsi définies. Ce sont les structures les « mieux » placées sur le marché qui effectueront cela.

**I-55** - la création d'agences. Cela est une règle assez générale dans les pays étrangers ayant appliqué une réforme similaire. En France ce système se développe depuis plusieurs années, des externalisations vers le privé.\*

**I-56** La RGPP en France a été lancée par le Conseil des ministres du 20 juin 2007.

**I-57** Parmi les mesures phares pour réaliser des économies, nous trouvons le non remplacement d'un départ de fonctionnaire sur 2. Dans une logique purement comptable et financière, c'est donc une suppression massive d'emplois publics qui a été réalisée, sans aucune analyse de la faisabilité des choses et des conséquences pour les usagers.

**I-58** La réforme a conduit à une forte réorganisation des services de l'État en administration centrale, au niveau territoriale (ex. DREAL) et départementale (ex. DDI)

## I-59 La GRH dans la RGPP

**I-60** En même temps, le gouvernement a adapté la GRH et le statut de la fonction publique (FP) en mettant en place, par exemple, la fusion de corps, la PFR (prime de fonction et de résultats), la loi sur la mobilité et les parcours professionnels dans la fonction publique.

**I-61** L'objectif était d'instaurer, sous couvert de mobilité, une flexibilité de façon similaire à ce qui se fait dans le privé. La base de la gestion devient l'individualisation, la performance, les résultats obtenus. Ce type de gestion conduit inévitablement à du stress, à écarter tout agent ne répondant

pas aux critères de performance.

**I-62** C'est fondamentalement la casse du statut de la FP qui est engagée. Au vu des éléments rappelés rapidement ci-dessus, nous voyons bien qu'une réforme en profondeur de la fonction publique est en marche touchant à la fois les missions publiques, l'organisation des services, la gestion des personnels et la statut même de la FP. C'est un plan de rigueur, un plan social de grande ampleur que le gouvernement Sarkozy a engagé.

## I-63 RGPP : des éléments d'analyse

**I-64** Dans notre analyse, il convient de prendre en compte : les dysfonctionnements réels des services publics, conséquence de la réduction des moyens, d'absence de réelles politiques de modernisation pour prendre en compte les évolutions sociétales, du manque d'analyses sur le rôle de l'État, dans le contexte actuel (Union européenne, décentralisation, subsidiarité...).

**I-65** Cela facilite grandement la tâche pour faire accepter une telle réforme en cachant les enjeux réels sous le couvert de réponse à ces dysfonctionnements, la forte bataille idéologique menée sur ce thème, l'alibi «état des finances publiques».

**I-66** La RGPP ne marque pas la fin ou le retrait de l'État mais un autre rôle de celui-ci, renforçant ses prérogatives sur la base du « sécuritaire » et au service du marché. Cette réforme s'articule sur la nette distinction du « politique » et de « l'administratif ».

**I-67** La RGPP vise à inscrire notre pays dans la logique néo-libérale de guerre économique mondiale, la transformation du « modèle » social et économique français, pour le plus grand

profit des patrons et des plus riches, sous couvert de plus de liberté pour chaque individu.

**I-68** Cette compétition généralisée où chaque collègue de travail, chaque voisin est un « ennemi » lamine la cohésion sociale, les garanties collectives (statut, code du travail, sécurité sociale, régime de retraite, règles sur le temps de travail), sous l'argument de plus de liberté, pour laisser la place à des contrats individuels, de gré à gré, avec une rémunération basée sur la performance.

**I-69** Cependant, les néo-libéraux ont besoin d'un État puissant pour imposer un ordre conforme à leurs intérêts. Les dépenses publiques restantes sont réorientées vers le sécuritaire (ordre intérieur et extérieur, protection des biens et de la propriété, du marché,...), l'essentiel de la production des biens publics relève alors du marché. Nous franchissons un seuil dans la privatisation de l'État.

**I-70** Dans cette logique de concurrence, nous arrivons très rapidement à une déstructuration de la société, des individus et à une pseudo démocratie.

## I-71 Un bilan

**I-72** Le nouveau gouvernement a fait réaliser un bilan de la RGPP (Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État – Inspection Générale de l'administration (IGA), Inspection Générale des Finances (IGF), Inspection Générale des Affaires sociales (IGAS) – septembre 2012).

**I-73** Ce dernier s'attache plus à contester la méthode de la réforme plus que la réforme elle-même. Le point de la

synthèse est d'ailleurs très éclairant « La RGPP est une démarche nouvelle dont l'ambition initiale a été compromise par la méthode retenue » Ce rapport dénonce ainsi le manque de concertation, révélant que la « RGPP a été mal vécu par de nombreux agents de l'État ».

**I-74** C'est bien le moins que nous puissions dire ! Le titre même de ce rapport annonce assez la suite : « il faut poursuivre mais en changeant de méthode ».

## I-75 La suite ou la poursuite des réformes ...

**I-76** Dans le cadre de la crise et des contraintes européennes, renforcées par le TSCG, l'État a choisi des budgets d'austérité pour les politiques publiques nationales et celles des

collectivités locales. Les dotations aux collectivités locales sont donc gelées et il leur est demandé de réduire encore leurs dépenses.

**I-77** De plus, beaucoup de collectivités peinent à obtenir des emprunts. Si rien ne change, le choix qui devra s'opérer sera entre la suppression de services ou / et hausse de la fiscalité locale. La baisse, déjà en cours, des investissements publics est dramatique pour l'aménagement et le développement des territoires, pour les services rendus à la population, pour l'emploi.

**I-78** C'est particulièrement vrai pour les infrastructures du pays, pour des offres de services indispensables à la vie quotidienne : petite enfance, maintien à domicile et accompagnement des personnes âgées, entretien des équipements existants...

**I-79** Le risque est important de voir disparaître la solidarité générationnelle, territoriale... et de voir l'effacement des liens sociaux, donc une détérioration de la qualité de vie.

**I-80** Avec le nouveau gouvernement, la RGPP est officiellement arrêtée depuis le 6 mai 2012. Cependant, à ce jour, le gouvernement a choisi de s'aligner sur les contraintes budgétaires européennes, avec l'objectif de ramener le déficit public à 0 % du PIB en 2017. Pour ce faire, il est prévu, en

particulier, de baisser les dépenses publiques de 2,7% entre 2012 et 2017.

**I-81** Cette réduction de politiques publiques va donc se poursuivre, avec sans doute les mêmes effets qu'aujourd'hui. Ces effets risquent même d'être plus dramatiques, car de nombreux seuils minimaux sont déjà atteints.

**I-82** Le gouvernement a également fait le choix de lancer une nouvelle phase de décentralisation avec, en parallèle, une réforme de l'État et de poursuivre, en grande partie, la réforme des collectivités locales (poursuite des intercommunalités, développement des métropoles ...).

**I-83** Une nouvelle loi devrait être déposée début 2013. Beaucoup de chantiers sont ouverts, et il est bien évidemment trop tôt pour esquisser ce que seront les réponses concrètes. Cependant, vu les choix déjà faits, nous ne pouvons que nous interroger sur les possibilités par cette politique d'apporter une réponse satisfaisante, pour les salariés, à la crise économique, sociale et environnementale actuelle. Nous pouvons plutôt craindre que cela aura de nouvelles conséquences néfastes sur les politiques publiques et donc sur le service rendu.

#### **I-84 Les agences**

**I-85** Un des points des réformes engagées depuis plusieurs années est l'évolution du service public « traditionnel » et la création d'établissements publics ou/et d'agences, comme cela se fait dans d'autres pays notamment anglo-saxons.

**I-86** En France, les agences se multiplient notamment au

niveau de la régulation (audiovisuel, télécommunications...) dans le secteur de la santé, de l'environnement... Le nouveau gouvernement entend, visiblement, poursuivre dans cet axe, annonçant par exemple une future agence sur la biodiversité, une fusion CSA (conseil supérieur de l'audiovisuel) /ARCEP (autorité de régulation des communications électroniques et des postes)...

#### **I-87 Deux rapports en 2012**

Les agences dans l'année 2012 ont fait l'objet d'un examen particulier avec deux rapports importants :

#### **I-88 Le rapport de l'Inspection générale des finances de mars 2012 (« L'État et ses agences »)**

**I-89** L'IGF constate que le développement des agences s'est fait sans réelle stratégie politique d'ensemble, avec une tutelle de l'État faible et une inflation des moyens humains et financiers. Elle dénombre 1244 agences en 2010 dont 1101 sont dotées de la personnalité morale. Les taxes affectées aux agences s'élèvent à 10 milliards € en 2012, ce qui est loin d'être secondaire.

**I-90** Les agences sont devenues un « enjeu déterminant de gestion et de finances publiques ». Ce rapport note que la création d'agences constitue une augmentation des coûts de structure des politiques publiques. Il note qu'en « l'absence

de stratégie, l'État paraît être allé trop loin dans son démantèlement. Il doit désormais rationaliser le paysage de ses agences ».

**I-91** Le rapport propose de poursuivre dans la logique des agences tout en préconisant des 35 mesures regroupées en 4 axes : mieux connaître les agences, mieux associer les agences aux efforts financiers de l'État, constituer un environnement favorable à l'exercice d'une tutelle stratégique, établir une doctrine d'usage des agences et rationaliser le paysage des agences de l'État.

#### **I-92 Le rapport du Conseil d'État de septembre 2012 (« Les agences : une nouvelle gestion publique ? »)**

**I-93** Ce rapport considère quant à lui que « loin de représenter un démantèlement de l'État, les agences peuvent au contraire le renforcer... ». Pour lui ce sont des composantes de l'État.

Le Conseil d'État note la difficulté à définir ce qu'est une agence par rapport aux catégories juridiques. Pour lui, l'agence se définit par l'autonomie (pas l'indépendance) et

l'exercice d'une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale.

**I-94** Dans le sens de cette définition, il dénombre alors 103 agences représentant un budget de 330 milliards € (72,8 en excluant les caisses nationales de sécurité sociales) et 145 000 emplois (ETP), soit 8% des effectifs de la fonction publique de l'État (FPE). Il écrit aussi que la création d'agences s'est accélérée et cela sans une stratégie d'ensemble. Il note que selon les « théories de la nouvelle gestion publique, la délégation de la mise en œuvre des politiques à des agences permet aux administrations centrales de se recentrer sur un

rôle de « stratège » ; tout en précisant que cet idéal est loin de se traduire dans la réalité.

**I-95** Le rapport propose 25 mesures regroupées en 4 axes :  
-encadrer le recours aux agences,  
-définir et organiser un cadre de référence commun aux agences et aux administrations de l'État,  
-renouveler les relations entre l'État central et territorial et les agences,  
-favoriser d'autres influences que celles du pouvoir exécutif sur les agences,

### **I-96 Quelle approche CGT ?**

**I-97** Cette question n'est pas facile car elle touche à la définition même du service public que nous voulons. Avec l'agence, il y a une mise en cause du service public dit « à la française », construit depuis fin XIXème – début XXème siècle.

**I-98** L'agence permet la séparation du « politique » de la mise en œuvre des politiques publiques, un des axes développés dans la cadre de la RGPP. Les deux derniers rapports ont une approche différente des agences, ce qui montre que le débat n'est pas simple. L'agence pose aussi, souvent, le cas des taxes dédiées, donc du financement des politiques publiques, par l'usager et non plus par la solidarité nationale.

**I-99** C'est par exemple vrai pour les agences de l'eau. Notre secteur, et tout particulièrement le secteur environnement, est riche en agences. La dernière en date a été annoncée par la Président de la République lors de la conférence environnementale, en septembre 2012, sans aucune concertation, à savoir une agence de la biodiversité.

**I-100** La CGT a proposé à la table ronde de la conférence environnementale (point 11) « Une instance « unique » nationale, déclinée dans chaque région » qui « permettrait de tenir les fonctions consultatives nécessaires pour la

préservation des espèces et des espaces protégés, le suivi de la stratégie nationale pour la biodiversité (SN), la mise en place d'un réseau selon la stratégie de création des aires protégées et de corridors écologiques (Trame verte et bleue - TVB, stratégie de création d'aires protégées - SCAP terrestre, etc.) et le suivi de l'application de Natura 2000 (évaluation des sites, désignation et gestion, etc).

**I-101** L'évaluation régulière des résultats et des moyens y serait également débattue. » Après la Conférence, la CGT, dans son communiqué sur la Conférence environnementale, dit « Et l'annonce d'une agence nationale de la biodiversité présente des dangers de redéploiement et d'externalisation, car elle ne s'accompagne pas de moyens nouveaux pour répondre aux demandes d'appui technique des territoires. »

**I-102** Lorsque que cette proposition a été faite par l'ancien gouvernement, la CGT s'est prononcée contre la création d'une telle agence. Avant de créer, de nouvelles agences, il conviendrait d'avoir une analyse et une évaluation contradictoire et partagée des agences existantes. Par principe, toute nouvelle agence ne peut être qu'un plus par rapport aux services publics existants, et dont les missions seraient mieux réalisées par celle-ci par un service public existant.

### **I-103 Service public**

#### **I-104 Rénover et développer le service public pour répondre aux besoins de la population, dans une vision de transformation sociale et écologique.**

#### **I-105 Le besoin de politiques publiques – une réponse aux besoins**

**I-106** La crise systémique que nous vivons montre un système à bout de souffle dans son mode de production, dans ses rapports à la nature, dans ses rapports de production, dans ses rapports sociaux. En France, les services publics ont un peu joué le rôle d'amortisseurs de la crise.

**I-107** Cependant la crise touche aujourd'hui de plus de plus de citoyens, ce qui accroît la demande de service public. Le service public demeure un outil indispensable de cohésion sociale, de solidarité, d'égalité, une réponse pour la

concrétisation des droits universels pour chacun.

**I-108** Le choix de tout sacrifier à la seule recherche du profit, au dogme du marché, le choix de la concurrence entre salariés et entre territoires, le choix de l'austérité programmée ne peuvent qu'enfoncer notre pays dans la crise, comme le démontrent malheureusement les solutions appliquées en Grèce, Portugal, Espagne...

**I-109** Les tenants du système, comme à chaque période de

crise, ne sont pas à court d'idées. Pour eux, la solution passe par le développement durable qui permet de poursuivre dans la même voie, tout en freinant les aspects les plus néfastes pour prolonger, le plus longtemps possible, cette logique. Nous ne pouvons pas nier que le développement durable apporte des améliorations au niveau d'un certain nombre de domaines qu'il convient de prendre en compte comme missions porteuses pour le service public.

**I-110** Néanmoins, il faudrait que nous puissions les envisager dans une vision plus transformatrice de la société... En effet, l'analyse de la situation actuelle montre que le développement durable, popularisé en 1987, il y a donc 25 ans, ne permet pas de dépasser la crise et ne paraît pas en mesure d'apporter une solution viable pour répondre aux besoins de la population, dans une vision de transformation sociale et écologique.

**I-111** La CGT a fait le choix de l'intervention publique et du service public. Depuis trois ans, elle a développé, au niveau confédéral, une campagne sur les services publics en lien,

notamment, avec la question de la ré-industrialisation et celle des territoires. Les politiques publiques doivent avoir, pour 1<sup>ère</sup> priorité, une réponse aux besoins des citoyens et non une réponse aux besoins du capital.

**I-112** Pour nos ministères, il est nécessaire d'avoir une vision stratégique des politiques publiques sur le moyen terme. Sans être exhaustif, nous avons besoin de politiques publiques claires dans les domaines de l'ingénierie, du transport, du logement et de l'habitat, de l'eau, de la biodiversité, du maritime, de la mer et du littoral, de la recherche - développement - innovation, de la transition énergétique.... Ces politiques publiques doivent être déclinées en missions portées par le service public.

### **I-113 Avoir une réflexion CGT sur l'État et le service public**

**I-114** Dans le cadre de notre congrès, nous devons engager une réflexion sur l'État (État central, collectivités territoriales, UE). Que doit être l'État aujourd'hui et demain ?

Des points d'accord possibles :

**I-115** 1<sup>er</sup> point : pour une transformation sociale et écologique  
La nécessité d'avoir un État, donc des politiques publiques nationales, au service d'une transformation sociale et écologique de notre société, et non au service du capital et des intérêts privés.

**I-116** 2<sup>ème</sup> point : un État stratège et « producteur ».  
Nous devons cependant compléter cette approche, par exemple l'État ne doit-il pas aussi être « producteur ». Que signifie aujourd'hui : cohésion, solidarité, égalité des territoires et des citoyens ?

**I-117** 3<sup>ème</sup> point : le service public doit servir l'intérêt général....

Mais nous devons noter que toutes les activités d'intérêt général ne sont pas des activités de service public. L'intérêt général est un concept évolutif, étroitement lié à la conception de l'État, à la question de la souveraineté et aux évolutions de la société et donc des rapports de forces.

**I-118** 4<sup>ème</sup> point : élargir la sphère du public  
Ne faut-il pas proposer d'élargir la sphère du public, de l'accessibilité gratuite au service public avec la question du financement « collectif » (idée de la « gratuité ») et donc du service public qui peut être une porte d'entrée pour cela, surtout dans nos domaines d'activité (MEDDE et METL).

**I-119** 5<sup>ème</sup> point : l'intérêt général  
L'État n'est pas le seul garant de l'intérêt général, il convient aussi de prendre en compte les collectivités territoriales et l'UE. Quelles conséquences pour le service public.

Quelles articulations Europe / État central / État déconcentré / collectivités territoriales ? Quelle relation service public État / service public territorial ?

**I-120** 6<sup>ème</sup> point : le besoin de politiques publiques.

L'État et les collectivités territoriales ont la mission d'aménagement et de développement des territoires, de façon cohérente, y compris en pesant sur les grands choix productifs et en encadrant toutes les activités sociales pour faire respecter les droits démocratiques.

Comment définir, de façon démocratique, les politiques publiques nécessaires et les modalités de leur mise en œuvre pour répondre aux problèmes d'aujourd'hui dans une vision partagée de la société de demain. Ces politiques seront déclinées en missions pour le service public, avec une mise en œuvre sur le terrain. Le champ est donc ouvert entre les services déconcentrés de l'État et les services territoriaux. Cela pose la question des missions et de l'organisation des services au niveau régional, départemental et infra-départemental. Quelle avenir des DREAL, des DDI, des DIR, DIRM, des établissements publics et agences, des écoles, ... ?

**I-121** 7<sup>ème</sup> point d'accord : les services publics

Les services publics ont pour vocation de répondre aux besoins de tous les citoyens sur la base des principes généraux « classiques ». Le périmètre des services publics doit, en particulier, répondre aux droits fondamentaux tels que l'éducation et la formation, l'accès à l'eau et à l'énergie, la santé, les transports, le logement, l'information, la culture... Si nous avons une approche sociétale liant développement individuel et développement de la société, en terme de

développement de l'espace social et de multiplication des liens sociaux, avec, pour base, la coopération et non la compétition, d'autres champs demeurent à ouvrir pour le service public.

Dans la société actuelle, plus il y a de richesses plus les inégalités s'accroissent. Il est donc nécessaire de réduire les inégalités, au-delà de la simple redistribution des richesses créées. C'est là aussi un champ possible de développement du service public.

#### **I-122** 8<sup>ème</sup> point : les financements

Pour répondre aux besoins d'un secteur public, il y a nécessité de conjuguer l'égalité de traitement des citoyens sur tout le territoire avec les besoins de financement et les péréquations nécessaires entre activités de services publics.

Pour le financement de la construction de logements et d'infrastructures de transports et le développement et l'aménagement du territoire, les besoins de financements publics sont considérables.

La CGT propose de réorienter les modalités de financement et de créer un pôle financier public.

#### **I-123** 9<sup>ème</sup> point : Une approche territoriale renouvelée

Nous devons en effet prendre en compte les évolutions en cours comme la montée en puissance du niveau régional, l'intercommunalité, la métropolisation, l'évolution du rural. Ne devons-nous pas avoir une approche systémique sur le territoire englobant : industrie – agriculture – service – service public.

Nous ne pouvons ignorer dans notre approche du service public, des champs importants comme

- la recherche, l'innovation et de la formation,
- la problématique des financements (réforme fiscale, pôle financier public) et la question des péréquations,

- l'aménagement du territoire (urbanisation, mobilité, biodiversité ...)

#### **I-124** 10<sup>ème</sup> point : Statut des agents et GRH

Dans une approche systémique, la question des agents qui assurent le service public et mettent directement en œuvre les politiques publiques, est essentielle. Le statut de la fonction publique demeure un élément clé du service public à maintenir et à enrichir. La gestion des ressources humaines (GRH) doit être en symbiose avec la vision que nous avons du service public.

#### **I-125** 11<sup>ème</sup> point : pour des critères d'appréciation et d'évaluation

Les politiques publiques sont aujourd'hui mises en œuvre par le public, le privé, l'associatif. En dehors de décisions arbitraires basées sur l'économie en général, nous n'avons pas de réels critères d'appréciation permettant de justifier, au niveau des citoyens, de la nécessité du service public. Nous devons engager un travail à partir des missions sur la base de l'efficacité politique, sociale et économique.

De même, nous avons besoin d'une vraie évaluation des politiques publiques, démocratique et partagée

#### **I-126** 12<sup>ème</sup> : la démocratie

La rénovation et le développement du service doivent être largement discutés et partagés par le plus grand nombre. Cela pose, bien évidemment, la question de la démocratie et de la participation des citoyens et des salariés du service public.

#### **I-127** 13<sup>ème</sup> point : discuter et partager notre vision du service public

Le service public est question sociétale, il est donc important d'en discuter avec les autres fédérations CGT directement concernées et au niveau confédéral.