



Intervention de Henri Plagnol, secrétaire d'État à la réforme de l'État

- Jeudi 12 juin 2003 -

« Monsieur le président, cher Bruno Bourg-Broc, monsieur le président délégué et maire de Saint-Nazaire, monsieur le président d'honneur, monsieur le délégué à la DATAR, monsieur le député-maire de Vannes, cher François, monsieur le préfet, mesdames et messieurs les maires,

C'est avec beaucoup de plaisir que je suis avec vous en ce début d'après-midi. Je voudrais dire d'emblée que Jean-Paul Delevoye, ancien président de l'Association des maires de France, qui connaît donc particulièrement bien vos préoccupations, m'a demandé de vous transmettre ses excuses, mais, en effet, le débat national sur les retraites l'a mis dans l'impossibilité d'être parmi vous alors qu'il attache beaucoup d'importance, comme moi et l'ensemble du gouvernement, au dialogue avec les maires des villes moyennes.

En ce qui me concerne je suis d'autant plus heureux d'être présent que je suis moi-même un élu d'une ville moyenne, dans le Val-de-Marne, la petite couronne, à Saint-Maur dans une ville de 75 000 habitants. Je suis un conseiller municipal de base et j'attache beaucoup de prix à ce mandat. Je peux donc mesurer quotidiennement, et je voudrais le dire d'emblée répondant à votre appel, à quel point les villes moyennes sont évidemment un facteur d'équilibre essentiel et les maires que vous êtes un acteur clé dans le développement de leur territoire, dans la mise en œuvre des politiques sociales et des politiques publiques en général. J'ai écouté avec beaucoup d'attention votre présentation de Saint-Nazaire, monsieur le maire - je voudrais aussi remercier le maire de Saint-André-des-Eaux puisque nous sommes chez lui dans ce cadre très sympathique – et tout ce que vous avez présenté comme projets pour anticiper les développements à venir est la meilleure illustration de l'apport irremplaçable de ces collectivités menées par des hommes et des femmes issus du suffrage universel pour accompagner les territoires dans leur développement.

C'est Patrick Devedjian qui conclura vos assises et donc je n'évoquerai que de façon allusive les enjeux propres aux lois de décentralisation puisque c'est le ministre délégué aux Libertés locales qui le fera. En revanche, je vais rapidement

vous présenter les thèmes de la réforme de l'État, la réforme des services publics, qui intéressent, je crois, directement les maires des villes moyennes, à travers quatre priorités pour ne pas être trop long :

- Aller vers un État partenaire
- Un État plus simple
- Un État qui vous accompagne dans vos projets de développement
- Comment nous pouvons travailler ensemble à renforcer l'attractivité de la fonction publique territoriale

D'abord un État partenaire.

Il m'arrive fréquemment d'intervenir devant des associations de maires quelle que soit la taille des communes car j'apprécie beaucoup ce type d'échange, les maires étant par définition ceux qui sont en phase quotidienne avec le terrain et les attentes de nos concitoyens. Et, en général, le premier message qui m'est adressé, c'est : « faites en sorte que l'État, dans les territoires, parle d'une seule voix ». C'est pourquoi je dis toujours que la réforme de l'État est l'accompagnement indispensable de la décentralisation. Et les lois de transferts, qui visent à libérer les énergies, qui visent à vous permettre de dynamiser vos territoires, d'accompagner vos initiatives, ne réussiront que si, en même temps, l'État se réforme pour que vous ayez un interlocuteur, et un seul, à même de vous répondre dans les territoires. C'est ce qu'il est convenu d'appeler la déconcentration, c'est un serpent de mer depuis les lois sur la décentralisation. Sachez que le gouvernement est tout à fait déterminé, et j'ai plaisir à le dire devant monsieur le préfet de région, à réformer l'administration territoriale. À faire en sorte, d'abord, que les organigrammes soient moins compliqués, plus facilement lisibles ; que les missions soient cohérentes avec les moyens ; qu'à l'échelle de la région, on accompagne les transferts pour que l'administration régionale de l'État soit un facteur de cohérence, de cohésion du territoire et, à l'échelle du département, pour tout ce qui concerne les politiques de proximité. Donc simplifier, rationaliser, dynamiser.

Mais, allons beaucoup plus loin encore, il est temps de réussir à ce qu'il y ait une équipe d'État dans les territoires sous l'autorité des préfets, une vraie mutualisation des moyens. Mutualisation des moyens financiers, et c'est un des enjeux déterminants de la nouvelle loi organique sur les finances publiques qui a été votée à l'unanimité par les deux assemblées sous le gouvernement précédent, aller vers un budget territorial interministériel. Mais aussi, mutualisation des moyens humains, encourager à l'intérieur même de l'État, d'un ministère à l'autre, la mobilité. C'est tout à fait décisif. Je ne me résigne pas à ce qu'il faille une autorisation du ministre de l'Équipement et du ministre de l'Agriculture pour transférer un agent d'une direction départementale de l'agriculture à une direction départementale de l'équipement ; ou encore, pour déplacer un homme d'un commissariat à un autre. Nous devons aller vers une vraie logique interministérielle dans les territoires, c'est la condition de l'efficacité des politiques publiques pour faire en sorte que vous, les maires des villes moyennes, vous ayez, encore une fois, un interlocuteur capable de vous répondre. Et ceci, pour aller plus loin vers cet État partenaire capable de tenir ses engagements.

Un bilan des contrats de plan est en cours avec, d'ailleurs, mandat donné au délégué de la DATAR, cher Nicolas Jacquet, par le dernier comité interministériel à l'aménagement du territoire. Le bilan démontrera ce que vous savez déjà : que trop d'engagements ont été pris dans les contrats de plan précédents, que la rigidité de nos mécanismes de décision financiers, l'empilement des strates, l'opacité des circuits font que beaucoup de promesses ne sont pas honorées. Il faudra donc s'interroger ensemble sur les nouvelles modalités de contractualisation et faire en sorte en tout cas que quand l'État prend des engagements, il les tienne dans les délais impartis car il en va de l'autorité de l'État.

C'est donc le premier volet de la réforme des services publics : aller vers un État partenaire, partenaire des collectivités locales, partenaire aussi des entreprises car il n'y a pas de compétitivité globale de l'économie possible s'il n'y a pas des services publics capables d'être responsabilisés sur les délais et de ne pas retarder, pour des raisons de procédure ou de mécanisme de décision, les dossiers au point de mettre en péril certaines entreprises. Nous avons la chance d'avoir un service public de grande qualité avec un savoir-faire et des hommes d'une compétence très grande, il faut qu'ils soient mobilisés autour de ces objectifs pour faire gagner tout simplement nos territoires. Et c'est ainsi que nous libérerons les énergies des territoires pour reprendre une expression chère au cœur du Premier ministre.

Deuxième volet, indissociable : aller vers un État plus simple.

Bruno Bourg-Broc, à l'instant, a fait allusion à la loi pour simplifier la vie des Français que j'ai eu l'honneur de défendre devant les Assemblées et qui vient d'être adoptée définitivement. Pourquoi avoir fait de la simplification le levier prioritaire de la réforme des services publics ? Parce que vous le savez bien, vous qui êtes des élus locaux, aujourd'hui, trop souvent, l'État apparaît à nos concitoyens comme un frein ou un verrou qui dissuade d'agir plutôt qu'il n'encourage. Et l'on fait trop souvent un procès injuste aux fonctionnaires car ils sont en charge d'appliquer la loi, les règlements et les circulaires. Et les fonctionnaires de terrain sont les premiers à être les otages de procédures extrêmement complexes. Savez-vous que chaque jour les préfets reçoivent une circulaire nouvelle ? En moyenne, il y a chaque année plus de 1 500 circulaires ministérielles nouvelles. Donc, il y a bien longtemps, ils n'oseraient pas le dire, que les préfets ne les lisent plus. Car s'ils lisaient toutes les circulaires, ils ne feraient plus que cela et ils ne pourraient être avec nous cet après-midi. Il est donc urgent de simplifier et de revenir à ce que doit être l'esprit d'une administration de terrain, c'est-à-dire une administration à laquelle on donne des marges d'initiative, d'adaptation. Et en ce qui concerne les maires, et je pense notamment aux territoires ruraux, et la ville moyenne est souvent le point d'équilibre en territoire mi-rural, mi-urbain, combien de fois ai-je entendu un cri de détresse confronté à l'empilement de normes votées par le Parlement, des normes idéales sur le papier et souvent totalement inapplicables sur le terrain que ce soit en matière d'assainissement des eaux, de construction publique, en matière agricole, etc. Donc, faisons respirer la société française, redonnons de l'oxygène, une bouffée d'air frais, c'est cela la simplification.

Je donnerais quelques illustrations qui concernent directement les maires que vous êtes. Nous allons faire en sorte que l'année prochaine, pour les prochaines

élections, le vote par procuration soit infiniment plus facile et qu'il ne mobilise plus inutilement des policiers ou des gendarmes, des magistrats ou des personnels des préfectures. Nous nous contenterons désormais, sous l'autorité des maires, d'une déclaration sur l'honneur avec, bien entendu, les contrôles nécessaires pour éviter les abus. Mais c'est symptomatique du passage d'une approche trop souvent fondée sur la méfiance à la confiance. Et pourquoi ? Parce que les demandes de justificatifs étaient tellement compliquées qu'on en arrivait à dissuader nos concitoyens qui ne pouvaient pas rester à résidence le jour du vote, et dans une société mobile ils sont de plus en plus nombreux, de voter. Et cela dans une démocratie, c'est inadmissible. Chacun a en mémoire les conséquences de l'abstention lors des dernières élections nationales. C'est un exemple.

Autre exemple : la simplification, et je voudrais vous en dire un mot parce qu'elle est sujette à polémique, du code des marchés publics. Je voudrais insister sur le fait que cette simplification a d'abord pour but de vous aider dans l'élaboration et la mise en œuvre de vos projets. En tant que secrétaire d'État à la réforme de l'État, je ne peux pas me résigner à ce qu'en France, aujourd'hui, il faille en moyenne environ 10 ans, une fois que la décision politique est prise, pour réaliser la construction d'un hôpital, d'une prison, d'un lycée ou de n'importe quel bâtiment public. Donc la simplification, c'est d'abord cela, c'est alléger la complexité des procédures. C'est aussi sortir de la dictature du moins disant, car aujourd'hui le système des appels d'offres avec sa complexité fait que les élus locaux, on le sait bien, choisissent presque automatiquement le moins disant pour se prémunir contre un éventuel contentieux. Il faut en arriver au mieux disant permettant aux collectivités publiques maîtres d'ouvrage, à partir d'un cahier des charges qu'elles définissent, d'introduire dans les critères de choix, par exemple, la prise en compte du long terme, par exemple la prise en compte des exigences, que nous avons fortement rappelées la semaine dernière, du développement durable. Si on veut choisir des bâtiments publics qui soient économes d'énergie et bien il faut éviter la logique qui veut que l'on fasse des économies de court terme sur le choix des bâtiments et des normes d'isolation et, qu'au contraire, on intègre le long terme. Voilà quelques exemples de simplification concrète.

Sachez bien que du côté de l'État, l'intention du gouvernement est de responsabiliser les administrations sur leurs délais. Dans la loi de simplification, il est prévu que les administrations devront s'engager sur un délai maximal de façon à être dans une logique de responsabilité et, là encore, partenariale. Je crois aussi beaucoup - et je suis très intéressé par les expérimentations dans les villes moyennes dans ce domaine - au levier de la qualité permettant d'associer l'ensemble des agents publics à cette nouvelle culture fondée sur des objectifs, des résultats, et n'ayons pas peur du mot, une logique de performance. Car le service public, qui est financé par l'ensemble des contribuables, se doit d'être le plus performant possible.

Troisième volet, qui je crois est au cœur de vos préoccupations et des travaux que vous aurez, ce qui concerne l'aménagement de vos territoires. Et je voudrais vous dire que le gouvernement considère que les maires des villes moyennes sont des interlocuteurs déterminants, car nous savons bien que, dans vos territoires, c'est autour de la ville moyenne, qui est un facteur d'équilibre essentiel, que s'organisent toutes les politiques publiques pour dynamiser les énergies, faire

face aux restructurations, amortir les chocs, anticiper, reconverter les hommes et les femmes, développer votre identité, votre culture. Et dans ce domaine, le gouvernement en s'engageant dans les lois sur la décentralisation entend bien s'appuyer sur les initiatives et sur les dynamiques locales à l'échelle de territoires à taille humaine. La première des réformes que l'État peut faire pour vous y aider c'est d'éviter de créer un environnement législatif et réglementaire qui soit dissuasif et décourageant. Et en matière d'aménagement du territoire, l'empilement des périmètres institutionnels ne coïncidant jamais tout à fait était devenu un facteur de découragement, les élus locaux étant amenés à être présents dans toujours plus de commissions ou de réunions trop souvent ne débouchant sur rien. Donc nous avons veillé, avec Jean-Paul Delevoye, à clarifier les notions de pays et de SCOT de façon à clarifier les choses et à faire que vos décisions soient plus faciles.

En ce qui concerne les pays, le gouvernement souhaite que ce soit le plus souple et le plus pragmatique possible. À l'échelle d'un bassin de vie, le pays ne doit en aucun cas être une administration supplémentaire. Ce doit être l'horizon d'un projet, ce doit être le lieu fédérateur des énergies locales et d'ailleurs, en général, à l'initiative des établissements publics intercommunaux.

En ce qui concerne les SCOT, de la même façon, pour décider de l'occupation de l'espace, nous avons fait en sorte que ce soit moins un facteur de contrainte et davantage un document incitatif vous aidant à mettre en œuvre vos projets dans une logique d'aménagement du territoire.

D'une façon plus générale, le gouvernement souhaite s'appuyer sur l'intercommunalité. Je crois, monsieur le président, que la très grande majorité de vos adhérents sont déjà dans des logiques d'intercommunalité, en général d'ailleurs elles s'organisent, comme à Saint-Nazaire, tout naturellement autour de la ville moyenne. C'est évidemment dans le cadre de ce périmètre que l'on peut, comme vous l'avez dit, organiser les investissements publics structurants en favorisant les économies d'échelle et en anticipant les échéances marquant le développement d'un territoire.

Nous souhaitons aussi que, dans ce cadre-là, puisse prendre place un dialogue social, associant les employeurs, les salariés et les collectivités locales. De ce point de vue-là d'ailleurs, l'évolution des chantiers navals de Saint-Nazaire est un exemple remarquable, avec ce magnifique paquebot le « Queen Mary » qui témoigne de cette réussite exceptionnelle. Mais c'est parce que, précisément, vous avez su anticiper les échéances, et vous allez continuer de le faire, en associant toutes les bonnes volontés. J'ai aussi été témoin à plusieurs reprises, dans mes déplacements, d'expériences, dans le cadre des comités de bassin d'emploi, associant comme gestionnaires les entreprises, les syndicats et les élus des collectivités locales que vous êtes, pour penser ensemble les politiques de formation à mettre en place et tous les instruments qui peuvent accompagner la reconversion des hommes et des femmes et éviter les drames brutaux du chômage. Sachez que l'État souhaite vous accompagner dans cette direction. Je crois, par exemple, beaucoup au regroupement dans les maisons de service public. J'ai eu l'occasion de visiter la maison du service public de l'emploi à Bressuire où, en un seul lieu, il y a tous les outils pour l'accompagnement social et aider tous ceux qui cherchent un emploi à en trouver ou en retrouver un. Je crois que le dialogue est plus facile à l'échelle d'un

territoire que dans une conception trop centralisée et trop jacobine. Il s'agit, là encore, de fédérer les forces vives.

J'ai bien entendu aussi vos inquiétudes sur la présence des services publics dans le territoires, et notamment les territoires mi-ruraux, mi-urbains. Avec Jean-Paul Delevoye, nous allons lancer, reprenant les propositions qui ont émergées lors d'un débat au Sénat, quatre expérimentations dans quatre départements - la Dordogne, la Corrèze, la Charente et je n'ai plus en mémoire le quatrième - pour essayer d'aller vers une démarche concertée, anticipative, sur les évolutions inéluctables des services publics, en concertation, et je voudrais insister là-dessus, avec les élus d'un territoire. Ce serait, de mon point de vue, une grave erreur de vouloir figer la carte des services publics en s'opposant aux évolutions inéluctables rendues possibles, par exemple, par les NTIC qui permettent de découpler les fonctions d'accueil, de proximité et les fonctions de traitement des dossiers en apportant toutes les sécurités juridiques et financières nécessaires. Donc il ne faut artificiellement refuser les évolutions nécessaires. En revanche, il est nécessaire de les penser à l'échelle d'un territoire en entrant, là aussi, dans une logique globale sous l'autorité des préfets, et non plus ministère par ministère ou direction par direction, et en essayant d'aller vers un schéma prospectif permettant d'anticiper la carte des services publics à dix ans pour éviter, par exemple, que ce soient les mêmes territoires qui perdent petit à petit la présence des services publics. Donc, nous allons tenter cette expérimentation et nous en tirerons les conclusions ensemble. Nous souhaitons le faire en partenariat avec les associations des élus, et notamment votre association.

Enfin, je voudrais dire un mot de l'attractivité de la fonction publique territoriale.

Il n'est de richesse que d'hommes et de femmes. Et nous savons bien que nous ne réussirons pas à libérer les énergies dans notre pays, à convaincre les fonctionnaires appartenant à la fonction publique nationale d'entrer dans la logique de la décentralisation, fondée sur le principe de subsidiarité, si nous ne confirmons pas les acquis en matière de fonction publique territoriale, considérables depuis les lois sur la décentralisation.

Il faut, dans notre pays, et là-dessus nous avons besoin du concours des maires, arrêter d'opposer la fonction publique d'État, qui serait la fonction publique noble, à la fonction publique territoriale. Il faut, au contraire, ouvrir les portes et les fenêtres, encourager la mobilité, décroisonner les esprits aujourd'hui. Je suis convaincu que la fonction publique territoriale, vous le savez mieux que personne étant des employeurs très importants, offre des carrières passionnantes, riches de diversité.

Donc, avec Jean-Paul Delevoye, et cela fera probablement l'objet d'un projet de loi si l'ordre du jour le permet lors de la prochaine session, nous allons sans remettre en cause, bien au contraire, les équilibres existants dans la fonction publique territoriale, essayer de répondre à vos préoccupations pour renforcer, encore une fois, son attractivité. Car la matière grise humaine est évidemment un

élément décisif pour le développement des territoires. Nous allons assouplir les recrutements en simplifiant, là aussi, les choses sans remettre en cause le principe selon lequel l'essentiel des recrutements dans la fonction publique se fait par concours, car c'est la méritocratie républicaine et c'est essentiel.

Nous allons accentuer la politique de formation en rendant obligatoire la formation initiale et en faisant en sorte que ceux que vous formez, sur lesquels vous faites un investissement important, s'engagent à rester un minimum de temps dans vos mairies de façon à ce que vous ne soyez pas frustrés du bénéfice de cet investissement. Nous allons développer la formation continue tout au long des carrières en créant des passerelles pour valoriser les acquis sur le tas. La fonction publique est déjà un ascenseur social essentiel dans notre pays, il faut conforter cette évolution. Pour cela, nous allons rapprocher le centre national de la fonction publique territoriale des régions. C'est une évolution d'ailleurs souhaitée par André Rossinot. Nous allons mutualiser les ressources des centres de gestion en les rapprochant de vous, les maires, et en favorisant l'organisation des carrières en partant de vos préoccupations. Nous allons, sans modifier les équilibres essentiels, assouplir les quotas et les seuils pour vous simplifier la vie dans vos recrutements et dans vos choix d'hommes et de femmes.

Je sais qu'il existe des préoccupations pour ce qui concerne les synergies entre les villes moyennes et les communautés d'agglomération. Là aussi, il faudra ensemble progresser et je remercie beaucoup votre association de participer à ce dialogue, de nous aider dans l'élaboration de nos propositions, pour éviter que les meilleurs parmi vos cadres ne soient tentés d'aller trop vite vers les communautés d'agglomération et que cela se traduise par une déperdition de matière grise dans vos communes.

Vous le voyez, les chantiers sont nombreux, la volonté du gouvernement est très forte et très sincère d'approfondir le dialogue avec vous. Je remercie encore une fois la Fédération des maires des villes moyennes et son président pour contribuer à enrichir régulièrement nos propositions. Si je devais résumer d'un mot l'esprit dans lequel j'aborde la réforme de l'État, c'est tout simplement travailler à projeter le service public dans l'avenir, faire en sorte qu'il soit en phase avec la société de l'information dans laquelle nous vivons, faire en sorte de réconcilier en profondeur nos concitoyens avec le service public. Le service public est essentiel en France, il est la colonne vertébrale de la nation, il a un rôle fondamental d'équilibre, de péréquation des territoires. Il a un avenir dans lequel le gouvernement croit. Et c'est parce que le gouvernement a toute confiance dans la capacité d'adaptation des agents de la fonction publique que nous souhaitons la réformer pour en faire un partenaire qui vous accompagne dans vos projets et dans vos initiatives. C'est ainsi, qu'ensemble, nous conforterons la République qui est notre bien commun le plus précieux en partage.

Merci »