

Réforme territoriale des services de l'Etat : Le gouvernement avance à marche forcée !

Comme on s'y attendait depuis le début du mois, le gouvernement a communiqué, lors du Conseil des Ministres du 22 avril, ses orientations pour la mise en œuvre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat.

Les objectifs affichés s'inspirent de ceux déjà mis en avant lors de la Réate de 2007 :

- Conforter l'Etat départemental dans la mise en œuvre des politiques publiques, avec des services de proximité « développés » grâce à l'adaptation du réseau des sous-préfectures, à la création de maisons de l'Etat et de maisons de service public (*manière commode de camoufler les fermetures de services*).
- Instituer au niveau régional des services de l'Etat puissants et stratégiques pour travailler avec les nouvelles collectivités régionales.
- Y a été ajouté un approfondissement de la déconcentration des pouvoirs, avec une nouvelle charte de la déconcentration à paraître, donnant aux préfets la possibilité de déroger aux règles d'organisation et aux missions des services déconcentrés, charte, par ailleurs, refusée par la majorité des représentants syndicaux du Conseil Supérieur de la Fonction Publique d'Etat (cf. en annexe la motion intersyndicale au CSFPE).
- S'y ajoute enfin une clarification des missions et compétences consécutive au premier exercice de la revue des missions, pour laquelle, le gouvernement annonce de premières décisions sous un mois, alors que les organisations syndicales et l'encadrement des ministères ne connaissent toujours pas les conclusions tirées nationalement de ces consultations.

Qui est chargé de quoi ?

Concrètement, le gouvernement a nommé les 7 préfets préfigureurs chargés d'animer et de coordonner la réforme dans les 7 nouvelles régions fusionnées en associant l'ensemble des services de l'Etat : il s'agit des préfets d'Alsace, Aquitaine, Dordogne, Midi-Pyrénées, Haute Normandie, Nord Pas de Calais et Rhône Alpes. Il leur a adjoint également 7 directeurs de projet, qui sont en majorité issus des Directions Départementales des Territoires ou des SGAR.

Par contre, contrairement à ce qui avait été annoncé, le gouvernement n'a pas nommé de Directeurs Régionaux Préfigureurs (D.I.R.E.C.C.T.E., D.R.E.A.L., D.R.J.S.C.S.....) à l'exception des Directeurs Généraux des A.R.S. et des Recteurs d'académie. Ces derniers ne sont d'ailleurs pas toujours issus des Préfectures de Région préfiguratrices.

Ces équipes devront, comme déjà annoncé, élaborer des projets d'organisation, dans le respect des grands principes nationaux détaillés plus bas, pour la fin juin.

Cette élaboration est censée être construite à partir des projets élaborés localement dans le dialogue entre le Préfet, les responsables de services, les élus et les représentants des personnels, avec la possibilité de modulation selon les territoires. *Pourtant, en ne nommant pas de chef de service préfigurateur dans cette phase d'élaboration, le gouvernement se prive de l'apport de responsables connaissant la réalité et les contraintes des missions des différents services. Le corps préfectoral et celui des ingénieurs des ponts, eaux et forêts dont sont issus presque tous les préfigurateurs ne sont pas omniscients. On peut craindre une élaboration technocratique et descendante et un risque de cacophonie entre les DIRECCTE consultés, pour le plus grand profit du Préfet préfigurateur.*

Le gouvernement vient, enfin, d'annoncer hier qu'il nommera bien des directeurs préfigurateurs, mais à l'été, après que les projets d'organisation auront été arrêtés !

En tous les cas, cela traduit une volonté de donner la responsabilité de la construction des nouvelles organisations au seul préfet préfigurateur, donc au ministère de l'intérieur. Ce qui n'est pas bon signe pour l'adaptation des projets aux besoins des services.

Quels principes pour les nouvelles organisations ?

Le Conseil des Ministres énonce un certain nombre de principes d'organisation fixés par le gouvernement à partir des travaux des missions des inspections générales et des préfets de Bourgogne et Franche-Comté (*travaux dont les Organisations Syndicales n'ont pas eu connaissance*) :

- Les anciennes D.R. ont vocation à constituer une direction unique, pas nécessairement implantée au chef-lieu de la région, lorsque les villes concernées sont bien reliées entre elles (*à partir de combien d'heures de route ou de train peut-on estimer que ce n'est pas le cas ? faut-il croire via Michelin ou Voyages-S.N.C.F.com ? bien des doutes en perspective !*)
- Les fonctions de programmation stratégique des D.R. seront regroupées sur le site d'implantation principale. L'équipe de préfiguration pourra proposer, lorsque les directions régionales exercent des fonctions opérationnelles (instruction de titres, autorisations, subventions, etc...) une organisation sur plusieurs implantations, dans une logique fonctionnelle ou au niveau départemental pour le compte d'un ou plusieurs départements (*les U.R. des D.I.R.E.C.C.T.E exercent, à l'évidence, des fonctions opérationnelles : contrôle de la formation professionnelle, missions des MIRTMO et des ingénieurs de prévention, contrôle des conditions de la concurrence, suivi économique des entreprises, filières, grappes d'entreprises, pôles de compétitivité...Il serait totalement inenvisageable qu'elles les exercent à partir d'une seule ville, vu la taille de la plupart des nouvelles régions !*).
- Un regroupement interministériel des fonctions supports régionales sera proposé dans le cadre de la préfiguration ; il est au moins nécessaire pour l'immobilier et les achats (*il n'aura pas suffi aux D.R. de mutualiser leurs fonctions support au plan régional, il faudrait maintenant mutualiser entre D.R., avec des BOP différents, des corps différents, des besoins différents, des moyens différents : bonjour la bureaucratie, l'éloignement du terrain et les lourdeurs procédurales !*) Et qui va arbitrer entre les besoins ? Le Préfet bien sûr ! Rappelons que la plupart des achats sont réalisés sur des marchés nationaux, interministériels, mais avec des budgets propres à chacun, permettant de grosses économies. Quel intérêt à revenir au régional ?

Le calendrier des opérations reste très contraint :

- Validation des projets d'organisation en juillet
- Préparation des conditions juridiques et administratives à l'automne 2015
- Création juridique effective au 01/01/2016, pour une mise en place progressive sur 3 ans maximum.

Accompagner les agents ?

Face à toutes ces menaces pour les postes de travail et les parcours professionnels des agents, le gouvernement fait mine de ne pas laisser les agents seuls et a prévu un « arsenal R.H. » d'accompagnement de la réforme.

En effet, il proclame que sa mise en œuvre doit « reposer sur l'exemplarité de l'Etat dans la conduite du changement et l'accompagnement de ses agents ». A la différence, dit-il, des précédentes réformes, « cet accompagnement repose sur le principe d'égalité de traitement entre agents, quel que soit leur ministère, et, sur un suivi personnalisé de chacun ».

- 1° volet : un dialogue sera mis en place tout au long de la réforme.

Dialogue social avec les représentants du personnel pour une « concertation approfondie » au niveau interministériel, par chaque ministre et au niveau local. Ainsi, une circulaire invitera les Préfets à mettre en place une instance interministérielle de dialogue informel, composée des organisations syndicales représentatives de la Fonction Publique d'Etat et réunie à chaque étape de la réforme.

Ainsi, les agents seraient « associés à la réforme en tant que force de proposition sur les évolutions des organisations de travail et informés régulièrement des décisions prises. »

Si l'on se réfère à la qualité du dialogue social mené depuis le début de cette nouvelle séquence de la réforme de l'Etat, on a du souci à se faire, tant ce dialogue social a été vide de contenu, les informations essentielles non-données et les décisions non-concertées – il ne suffit pas de se proclamer différent des précédentes réformes, il faut le prouver, et, pour l'instant, ce n'est pas le cas !

- 2° volet : les agents des services régionaux de l'Etat seront accompagnés de manière collective et individualisée.

Comme la nouvelle organisation territoriale de l'Etat pourra se traduire par une nouvelle implantation des services régionaux, le ministère de la Fonction Publique reconnaît que des agents sont susceptibles de devoir effectuer une mobilité fonctionnelle ou géographique. Mais, *heureusement*, ils bénéficieront d'un « suivi particulier », notamment, en se voyant désigner chacun un référent local ministériel ou interministériel, chargé de suivre sa situation personnelle.

Tous ceux dont le poste sera supprimé bénéficieront d'un droit à mutation prioritaire et pourront ainsi bénéficier d'une priorité d'affectation ou de détachement sur tout emploi vacant correspondant à leur grade dans les administrations d'Etat situées dans la même zone géographique, avec mobilisation des bourses locales de l'emploi de chacune des 3 fonctions publiques.

Face à la suppression de son poste, cet « accompagnement » est quand même d'une portée limitée pour l'agent concerné : priorité d'affectation ne signifie pas offre de poste effective et équivalente, et, même si une offre se présente, cela ne garantit pas l'attractivité des fonctions et le déroulement de carrière auquel l'agent pouvait prétendre dans son poste d'origine.

Autre mesure « d'accompagnement » mise en avant, le développement du télétravail pour « faciliter l'articulation entre la vie professionnelle et la vie personnelle des agents devant effectuer une mobilité » : *cautère sur une jambe de bois ! et, accessoirement, moyen d'écartier des agents du collectif de travail.*

Des plans de formation seront mis en œuvre en appui des agents dont les missions seraient appelées à évoluer. *C'est bien le moins que l'on puisse attendre d'un employeur, public ou privé.*

Mais la Fonction Publique sait bien que dans de nombreux cas, la mobilité sera la seule solution offerte aux agents concernés, aussi leur garantit-elle leur rémunération dès le 01/01/2016 et le bénéfice d'une aide

financière à la mobilité sous forme d'indemnités ou de prestations d'action sociale, avec une attention particulière portée à la situation des agents chargés de famille.

Un fond interministériel d'accompagnement sera créé afin que tous les agents concernés bénéficient d'un traitement égal, quel que soit leur ministère d'origine.

Enfin, les cadres dont l'emploi fonctionnel serait appelé à disparaître dans le cadre des réorganisations bénéficieront, également, à compter du 01/01/2016, de garanties statutaires et de maintien de leur rémunération.

Par contre, la Fonction Publique ne précise pas combien de temps dureront ces différentes garanties, notamment quand les agents n'accepteront pas une mobilité.

S'agissant des cadres en général, sur qui reposera la mise en place des nouvelles organisations, ils bénéficieront d'un accompagnement professionnel, de nouvelles formations adaptées et d'un renforcement de la « déconcentration managériale ».

Nul doute qu'ils auront besoin d'être confortés, tant il va leur être difficile de motiver des agents ballottés d'une réforme de structure à l'autre, subissant des flottements dans la détermination de leurs missions et du rôle de l'Etat, voyant, quelle que soit leur affection actuelle, leurs perspectives professionnelles s'étioler, et, enfin, les crédits et les emplois ministériels diminuer.

Bref, ces déclarations d'intention du gouvernement ne sont pas faites pour nous rassurer.

Le dialogue social reste superficiel et bâclé et les réorganisations vont manifestement se faire au détriment des conditions de travail et de vie des agents, car, ne nous y trompons pas, cette réforme va avoir des conséquences sur beaucoup d'agents :

- *les agents des U.R. actuelles, qui vont se retrouver sur des sièges éjectables, au bon vouloir des choix d'organisation des préfets préfigurateurs et directeurs de projet : ainsi, le passage à une seule D.R. va inévitablement se traduire par un seul pôle 3E, un seul pôle T, un seul pôle C, un seul service d'études et statistiques, un seul secrétariat général...., et ce, sur combien de sites ? S'ils ont la chance de conserver leur poste, au profit de départs en retraite de leurs collègues, quelle va être leur charge de travail supplémentaire ? S'ils n'ont pas cette chance, vont-ils trouver un reclassement ? Vont-ils devoir bouger ? La question est particulièrement aiguë pour les corps techniques (IT, CT), dont les fonctions n'existent que dans les DIRECCTE.*
- *Les agents des U.T., qui ne savent pas comment les Préfets de département vont vouloir reconfigurer les services départementaux : U.T. multi-départementales ? Services mutualisés ?*
- *Tous les agents, pour qui cette cure d'amaigrissement des services déconcentrés va diminuer drastiquement les perspectives de parcours professionnel, que ce soit sous forme de mutation intra régionale ou sous forme de promotion.*

En ne garantissant pas aux agents le maintien de leur affectation, de leur poste et de leurs perspectives professionnelles, le gouvernement reprend les méthodes dont ses prédécesseurs avaient usé et abusé lors du plan social chez France-Télécom ou lors de la fusion dont est sorti Pôle Emploi. On sait avec quels résultats !

Aucune réforme de l'Etat ne doit se faire sur le dos, ou la santé, des agents publics et au détriment de leurs missions !

Nous attendons de notre ministère et de tous ses échelons hiérarchiques qu'ils défendent bec et ongles ces principes !