

**UGFF CGT / Journée de réflexions du 15 janvier dédiée aux questions de la
Modernisation de l'Action Publique et plus particulièrement de
l'Administration Territoriale de l'État**

Rapport introductif aux débats

Cher(e)s Camarades,

Notre réunion a pour objet de débattre de la question de l'évolution de la MAP et plus particulièrement encore des enjeux posés par l'évolution de l'administration territoriale de l'État.

L'importance des réformes initiées depuis plusieurs années font que le rapport introductif à nos débats ne saurait, en aucune manière, prétendre à l'exhaustivité.

Le présent rapport aura pour modeste objectif de pointer quelques enjeux revendicatifs clés posés par la MAP dont ceux liées à l'administration territoriale de l'État mais aussi ceux liés au nouvel acte de la décentralisation, dès lors que c'est bel et bien à une nouvelle conception, du rôle, de la place, des finalités, de l'organisation de la puissance publique dans les territoires, à laquelle nous avons à faire, qu'il s'agisse de l'intervention de l'État mais également des collectivités territoriales.

Une nouvelle conception qui doit nous amener, quelques semaines après la tenue du 26^{ème} congrès de l'UGFF, à mieux définir nos objectifs revendicatifs mais aussi les batailles revendicatives qu'il nous faut et que nous entendons engager.

Enfin, notre réunion intervient aussi à un moment où nous sommes d'ores et déjà engagés dans le processus des élections professionnelles dans la fonction publique. Elle nourrira donc notre réflexion sur les éléments de la campagne CGT qu'il nous faut construire, y compris sur la dimension Administration Territoriale de l'État.

1 : Éléments de contexte

1a) Rappel : précédent quinquennat : engagement de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques) avec un volet dédié à la Réate (Réforme de l'administration territoriale de l'État).

Pour aller à l'essentiel, la Réate se traduira notamment par l'affirmation des niveaux régionaux, de l'interministérialité et d'une logique de guichet unique.

Ainsi, dans les départements, ont notamment été mises en place les directions départementales des territoires (DDT), les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) là où il y a des franges maritimes, les directions départementales de

la cohésion sociale (DDCS), les directions départementales de la protection des populations (DDPP). Dans les départements de moins de 400 000 habitants ou sur certains territoires, des directions départementales de la cohésion sociale et de protection des populations ont été mises en place (DDCSPP).

Il faut bien comprendre que les DDI sont des services déconcentrés de l'État qui relèvent du Premier ministre et qui sont placés sous l'autorité des préfets.

Sur un plan national, une structure dédiée au pilotage des DDI a été créée en 2012 au sein de la Direction des services administratifs financiers du Premier Ministre (DSAF) : la sous-direction du pilotage des services déconcentrés (SDPSD). Il lui revient en particulier de :

- gérer le programme 333 (moyens de fonctionnement des DDI),
- mener le dialogue social national des DDI. Il convient de rappeler ici la composition du CT des DDI (élections professionnelles du 19 octobre 2010 : CGT – 4 sièges, FO – 3 sièges, UNSA – 2 sièges, CFDT – 1 siège),
- conduire des travaux de convergence dits «RH»,
- améliorer le fonctionnement des DDI.

Sur l'ensemble du territoire, il existe aujourd'hui 238 directions départementales interministérielles à savoir :

- 66 DDT, - 50 DDCS, -50 DDPP, -46 DDCSPP, -26 DDTM.

Dans les régions, ont notamment été mises en place les DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi), les DREAL (les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement), les DRJSCS (les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale), les DRAAF (les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt), les DRAC (les directions régionales des affaires culturelles).

Rappelons également que ces évolutions se sont aussi accompagnées par des rôles et des places nouvelles des préfets des départements et des régions que nous ne développerons pas ici mais aussi par de nouvelles relations entre les préfets des départements et des régions.

Ainsi, jusqu'à la Réate, le préfet de région n'avait pas de pouvoir hiérarchique sur les préfets de département. Ce dernier ne disposait que d'un rôle d'animation et de coordination entre ces derniers (dispositions du décret du 29 avril 2004).

Le décret du 16 février 2010 a conféré une véritable autorité sur les préfets de départements, à l'exception toutefois des missions relatives à la sécurité publique.

1b) Suite à l'élection de François Hollande à la Présidence de la République, il convient de rappeler qu'un bilan de la RGPP avait été dressé par trois inspections générales : rapport de l'IGA, de l'IGF, de l'IGAS de septembre 2012.

Il n'est pas inutile de rappeler ici que ce rapport avait considéré pertinent les réformes entreprises au titre de la RGPP, les réformes de structures dont celles générées par la Réate, le développement de toute une série de fonctions support...

Le rapport formulait par ailleurs les critiques suivantes :

- Absence de concertation avec les personnels et les organisations syndicales,
- Absence de redéfinition des missions de l'État,
- Dénonciation d'une RGPP ne portant que sur l'État et pas sur les collectivités territoriales et la sécurité sociale,
- Absence d'une réflexion au sujet des opérateurs,
- Pas de redéfinition de la GRH publique.

D'autres rapports ont également été publiés. Nous citerons notamment celui de la Cour des Comptes, intitulé «L'organisation territoriale de l'État», et celui publié par Messieurs Weiss et Rebière, intitulé «La stratégie d'organisation à 5 ans de l'Administration territoriale de l'État».

Sans entrer ici dans le détail, rappelons que ces rapports avaient formulé des critiques sévères de la Réate et différentes préconisations relatives à l'évolution de l'administration territoriale de l'État.

Incontestablement, ces différents rapports ont compté afin d'élaborer les décisions qui ont été prises par les 4 comités interministériels à la modernisation de l'action publique qui se sont tenus sous l'actuel quinquennat.

2 : Quelles sont les principales évolutions à l'œuvre dans le cadre des décisions prises par ces CIMAP ?

2a) Maintien des nouvelles organisations mises en œuvre dans le cadre de la Réate. C'est la décision numéro 33 du CIMAP du 17 juillet 2013 : «...*Le gouvernement n'engage pas de nouvelle réorganisation et assure la stabilité des services existants, départementaux et régionaux, pour concentrer les énergies sur la modernisation du pilotage et l'amélioration concrète du fonctionnement de l'administration déconcentrée...*».

A noter et ça doit retenir notre attention du point de vue de la bataille revendicative qu'il nous faut mener que la nécessité d'une présence durable des services de l'État dans les départements avait été réaffirmée par le CIMAP du 17 juillet 2013...Du point de vue de la gestion et de la répartition des effectifs, la décision numéro 35 du CIMAP avait indiqué que les services départementaux seraient préservés...

2b) Le CIMAP du 17 juillet comprenait aussi toute une série de mesures indiquant que nous entrons dans une nouvelle séquence de l'organisation et de la conduite des politiques publiques de l'État dans les territoires :

- Définition d'engagements de projet et de service public pour, je cite, clarifier les missions et les priorités des services de l'État. Ces engagements de service publics seraient des formulations publiques d'actions menées par un ou plusieurs services de l'État précisant à ses bénéficiaires les objectifs mesurables de délai ou de qualité recherchés par l'administration.

Le CIMAP du 18 décembre 2013 a confirmé ces engagements de projet et de service public, avec le lancement d'expérimentations au cours de l'année 2014 en vue d'une généralisation en 2015.

Il est utile de préciser ici que ce ne sont pas les seuls services impactés par la Réate au sens de la réforme initiée sous le précédent quinquennat qui seront concernés par ces engagements de projet et de service publics.

Les administrations et les ministères constitutifs de la FPE sont potentiellement concernés dans leur intégralité.

Ce serait également et potentiellement le cas des collectivités territoriales lorsqu'elles sont bénéficiaires d'une action de service public de l'État susceptible de donner lieu à un engagement de service public ou lorsque l'État intervient à leur côté, dans des champs pour lesquels il est souhaité que l'État maintienne cet appui.

- Afin de rénover le dialogue de gestion et d'affirmer le choix de la déconcentration et de l'interministérialité, désignation des préfets de région en tant que responsables des budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par les services placés sous leur autorité.
- Association concrète des préfets de région dans le dialogue de gestion entre les administrations centrales et les services déconcentrés s'agissant de la répartition des emplois et des moyens.
- Commande passée au ministre du budget afin que ce dernier formule des propositions visant à lutter contre le fléchage des crédits par les administrations centrales et donner plus de visibilité aux échelons déconcentrés sur les moyens qui leurs sont alloués.
- Notons enfin que la décision numéro 38 du CIMAP du 17 juillet 2013 avait décidé de la création de «Maisons de l'État» dont l'objet consisterait, dans le cadre d'une stratégie interministérielle, à regrouper des services infra-départementaux

Il est utile de préciser ici que ce ne sont pas les seuls services impactés par la Réate au sens de la réforme initiée sous le précédent quinquennat.

Nous pouvons donc constater que nous sommes, de fait, entrés dans une nouvelle phase de la conduite et de l'organisation des politiques publiques de l'État dans les territoires qui montre bien que l'ATE d'aujourd'hui ne saurait être considérée comme la seule poursuite de la Réate mise en œuvre sous le précédent quinquennat.

- a) Une nouvelle phase caractérisée par l'abandon, la privatisation, l'externalisation, mais aussi la priorisation de fait de toute une série de politiques publiques.
- b) Une nouvelle phase caractérisée par l'octroi de pouvoirs de plus en plus conséquents aux préfets de région, y compris sur un plan budgétaire et financier.

Dans le dossier que nous vous avons adressé en amont de notre réunion, nous vous avons fait une copie de la circulaire adressée par les ministres de l'économie et des finances et le ministre délégué chargé du budget aux ministres et aux préfets de région.

Il nous semble important d'attirer votre attention sur l'importance de cette circulaire qui :

- affirme que la décision confiant aux préfets la responsabilité des BOP doit s'analyser comme l'affirmation du choix de la déconcentration et de l'interministérialité,
- affirme que le préfet de région arrêtera la répartition des crédits mis à disposition à l'intérieur d'un même programme entre les services de la région et disposera d'une information régulière sur leur gestion et leur exécution,
- affirme, à un moment où de lourds débats sont en cours sur l'avenir des préfetures et des sous-préfetures, que les utilisateurs des logiciels comptables Chorus des préfetures pourront désormais disposer d'un accès en consultation à tous les budgets opérationnels de programme, ce qui confirme la montée en puissance des préfets de région et, de fait, des préfetures régionales.

Même si le texte précise que les chefs de services déconcentrés placés sous l'autorité du préfet de région (ordonnateur principal) conserveront toute leur place dans la programmation et la gestion des crédits par délégation de sa qualité d'ordonnateur; force est de constater que le préfet de région devient un interlocuteur incontournable et doté de nouveaux et conséquents pouvoirs dans la conduite des politiques publiques de l'État dans les territoires.

c) Une nouvelle phase caractérisée par la mise en œuvre d'une nouvelle phase de rétraction des réseaux des services déconcentrés de l'État avec notamment la mise en place des maisons de l'État qui regrouperont des services déconcentrés infra-départementaux de l'État.

d) Une conduite des politiques publiques de l'État dans les territoires qui peut aussi se caractériser par une certaine forme d'autoritarisme, qui pose des questions du point de vue de ce que doit être la démocratie tant dans ses dimensions politiques que sociales, dès lors qu'elle est mise en œuvre par le seul Premier ministre, son bras droit, le secrétaire général du gouvernement et ses préfets de région.

e) Une conduite des politiques publiques qui peut aussi se caractériser par une certaine forme d'effacement du rôle, de la place, de différents pouvoirs dévolus aux ministères, à l'exception peut être du ministère de l'Intérieur.

Cette nouvelle conduite des politiques publiques dans les territoires, de même que l'effacement des ministères, n'est pas sans poser d'importantes questions sur la dimension nationale tant des politiques publiques de l'État que de la gestion des personnels.

3) Politique du travail et administration territoriale de l'État

3a) Tout d'abord, force est de constater que la nouvelle administration territoriale de l'État se met en œuvre dans un contexte de poursuite des plans pluriannuels de suppression des emplois dans la plupart des administrations et des ministères.

C'est le cas pour pratiquement toutes les directions régionales et toutes les directions départementales interministérielles.

Comme vous avez pu le constater dans le document communiqué par la direction des services administratifs et financiers au sujet de la photographie des effectifs des administrations déconcentrés de l'État :

- L'évolution des plafonds d'emplois en ETPT des DDI sur la période 2012 / 2013 a baissé de 1 952,7 soit une baisse de 5,90 %. Le total des plafonds d'emplois en ETPT des DDI est aujourd'hui de 31 139, 9. Il était de 33 029,6 en 2012.
- L'évolution des plafonds d'emplois en ETPT, des préfectures et des directions régionales, sur la période 2012 / 2013 a baissé de 452,8 soit une baisse de 0,86 %. Le total des plafonds d'emplois en ETPT est aujourd'hui de 52 253, 5. Il était de 52 706, 3, en 2012.

Il nous faudra prendre le temps de procéder à une analyse la plus affinée possible des chiffres communiqués par la DSAF.

A l'évidence, alors que les services ne disposent plus des moyens nécessaires à l'exercice plein et entier des missions, les suppressions d'emplois se poursuivent de manière conséquente.

Par ailleurs, alors que la mise en œuvre d'un service public de pleine compétence et de proximité exige de disposer des emplois nécessaires, y compris et peut être plus particulièrement, aux niveaux départemental et infra-départemental, force est de constater que, non seulement les suppressions d'emplois se poursuivent à ces niveaux mais que, de plus, elles sont nettement plus importantes comparées à celles opérées au niveau des directions régionales.

Observons également que ces évolutions sont, y compris, en contradiction avec :

- Les préconisations formulées par Messieurs Weiss et Rebière dans leur rapport sur la stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État : garantir la présence de l'État sur le territoire, des baisses d'effectifs dans un rythme moyen annuel de - 1 % en moyenne pour les structures départementales, de - 2 % en moyenne pour les structures régionales et centrales, le tout, si j'ose dire, sur la durée du quinquennat...
- La décision numéro 35 du CIMAP du 17 juillet 2013 : «...la répartition des effectifs sera réalisée...en préservant les services départementaux».

3b) Il reviendra aux camarades et aux organisations qui ont bien voulu participer à notre réunion d'aujourd'hui de mettre en évidence à quel point la mise en place des nouvelles structures ont pu porté atteinte ou non aux statuts particuliers des agents...Il vous reviendra aussi de mettre en évidence les mises en cause de toute une série de droits et de garanties, dans leurs dimensions individuelles et collectives, à l'image pour ne donner ici que quelques exemples, des modalités relatives à l'évaluation des agents, à l'organisation de leur temps de travail...

Une toute autre politique du travail et de gestion des agents se met en place marquée par le sceau de l'interministérialité...

Vous comprendrez qu'il n'est pas possible dans le présent rapport introductif de procéder à une analyse détaillée, fine et précise des évolutions qui se sont d'ores et déjà faites jour.

Il me semble pourtant nécessaire de rappeler que la mise en œuvre des DDI s'est d'ores et déjà caractérisée par :

- l'élaboration d'une charte de gestion des ressources humaines des DDI,
- l'adoption d'un décret relatif à la rémunération et à la compensation horaire ou en temps des astreintes et des interventions effectuées par certain agents des DDI
- l'adoption d'un arrêté relatif aux modalités d'organisation de l'évaluation des agents de l'État affectés dans les DDI,
- l'adoption d'un arrêté modifiant celui du 31 mars 2011 portant déconcentration des décisions relatives à la situation individuelle des fonctionnaires et agents non titulaires exerçant leurs fonctions dans les DDI.
- La proposition d'un nouvel arrêté s'agissant des modalités de remboursement des frais de déplacement des personnels...

Ces différents textes montrent bien la mise en œuvre d'une gestion interministérielle des personnels.

Permettez-moi ici d'insister et de susciter le débat sur, au moins trois ou quatre enjeux clés, auxquels nous allons aussi devoir faire face dans les semaines et les mois qui viennent, en sachant que notre objectif fondamental consiste à défendre, reconquérir et réinventer les politiques publiques et les services publics :

- 1) Le rapprochement des régimes indemnitaires et des prestations d'action sociale des personnels, annoncé et décidé par le CIMAP du mois de juillet 2013. De ce point de vue, les réunions qui se sont déroulées en fin d'année avec Madame Lebranchu, les membres de son cabinet, la DGAFP, devraient se solder par l'ouverture de ces chantiers. Il nous faut savoir comment nous allons mener la bataille revendicative sur des enjeux aussi majeurs et comment nous allons travailler, ensemble, dans un cadre DDI mais aussi dans un cadre Fonction Publique, ces questions.

Deux enjeux revendicatifs majeurs qui doivent être intégrés dans notre bataille revendicative, d'une part sur la revalorisation significative des rémunérations versées aux personnels, d'autre part sur la revalorisation des droits à l'action sociale des personnels et qui pose débat entre nous : recherchons nous une simple harmonisation des prestations d'action sociale avec, si vous me permettez l'expression, l'alignement sur les prestations du plus haut niveau qui existent dans tel ou tel ministère...ou recherchons nous une revalorisation du plus haut niveau possible pour l'ensemble des agents...Il y a aussi et probablement besoin de clarifier à quel niveau d'instance ces travaux doivent être réalisés ou tout au moins comment nous articulons les différentes instances de concertation et de négociations potentielles...

- 2) Alors que les personnels de toute la fonction publique de l'État sont confrontés à une crise majeure du sens, de la place, de la reconnaissance du travail...Cette crise du travail se manifeste aussi par une dégradation sans précédent des conditions de travail et de la qualité de vie au travail dans toutes ses dimensions.

Il se trouve que, sans limiter notre bataille revendicative sur ce seul enjeu, un processus de discussions et de négociations va s'ouvrir au niveau du Comité Technique National des DDI sur la mise en œuvre du protocole d'accord relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique...

Il y a donc besoin d'échanger entre nous sur le fait de savoir comment nous affrontons et menons la bataille revendicative sur la question de la qualité de vie au travail et de l'amélioration significative des conditions de travail.

- 3) Même si, de manière toujours officieuse (rencontre JMC – CD - avec le SG Map du mois de décembre 2013), le projet de décret relatif à la mobilisation interdépartementale ou interrégionale des services déconcentrés de l'État a été retiré, il est évident que celles et ceux qui gouvernent aujourd'hui n'ont en aucune manière renoncé à ce type d'évolution à savoir proposer de nouveaux dispositifs réglementaires qui auraient pour objet de faciliter grandement la possibilité, pour un service déconcentré ou un ou plusieurs de ses agents d'agir pour le compte d'un autre service déconcentré.

De telles évolutions posent, à l'évidence, toute une série de questions qui sont à la frontière des problématiques «Missions», «Nouvelles modalités de gestion et habilitations professionnelles des personnels», «Conditions et qualité de vie au et hors du travail»...qui montrent bien qu'il nous faut préciser et nous doter d'un corpus revendicatif alternatif aux évolutions envisagées...

Dans un contexte de restrictions budgétaires de plus en plus conséquentes, l'heure est à la mutualisation des compétences et des effectifs...Elle l'est tout autant sur la mutualisation et la création de nouvelles fonctions supports qu'il nous faut également affronter dans les domaines de la politique immobilière ou encore de l'informatique, à l'image de la création des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication pour ne donner ici que quelques exemples...

4. Quelques éléments pour conclure la présente intervention :

Cher(e)s Camarades,

Le moment est venu de conclure cette introduction à nos échanges et à nos débats d'aujourd'hui :

- I. J'ai tenté de broser quelques traits saillants des questions et des enjeux posés par l'évolution de l'administration territoriale de l'État (Missions, organisation des services, moyens dont la question clé de l'emploi, droits et garanties collectives des personnels au sens large du terme...).
- II. J'ai également tenté de montrer en quoi nous sommes confrontés à un processus de réformes constant et évolutif. Nous ne sommes plus confrontés aux seules logiques et aux seuls objectifs poursuivis au titre de la Réate mise en œuvre sous le précédent quinquennat. L'ATE est bel et bien une nouvelle conception, une nouvelle organisation, une nouvelle conduite des politiques publiques de l'État dans les territoires (Place, rôle, pouvoirs nouveaux des préfets – gestionnaire des BOP – pour ne donner ici qu'un seul exemple).
- III. Du point de vue de son périmètre, il me semble important d'insister sur le fait que ce sont toutes les administrations et tout les ministères qui sont potentiellement impactés par les évolutions relatives à l'administration territoriale de l'État (exemples : les engagements de service public, les maisons de l'État, là encore pour ne donner que quelques exemples).

Même si je n'ai pas le temps de développer, il me semble important de souligner que nous sommes, dans les faits, confrontés à une nouvelle conception de la mise en œuvre, dans les territoires, des politiques publiques tant de l'État que des collectivités territoriales.

Comme vous le savez, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a été votée en fin d'année dernière. Cette loi prévoit notamment la mise en place des CTAP (conférences territoriales de l'action publique) dans l'objectif de conclure entre collectivités des pactes de gouvernance territoriale...Par ailleurs, cette même loi prévoit des possibilités, à la demande des collectivités exprimée au sein des CTAP d'exprimer une demande d'exercice d'une compétence dévolue à l'État...

Dans une telle hypothèse, la collectivité exercerait donc une compétence pour le compte et au nom de l'État, les agents n'étant pas transférés mais mis à disposition de la collectivité.

Il est important de préciser que, sauf quelques compétences définies dans la loi, ce sont la plupart des missions exercées par les services déconcentrés des administrations qui pourront faire l'objet d'une délégation de compétence...Nous sommes bel et bien confrontés à de redoutables évolutions : égalité d'accès au service public et à des services publics qui pourraient être organisés à la carte, continuité territoriale et dimension nationale des politiques publiques de l'État, quid des droits et des obligations des fonctionnaires ?...

- IV. Dans un tel contexte, et quelques mois après le congrès de l'UGFF CGT, le moment est venu de préciser nos corpus revendicatifs, notre démarche syndicale, notre manière de travailler, ensemble, au sein de la direction de l'UGFF et avec les organisations (syndicats et fédérations) afin d'imposer une autre évolution de l'administration territoriale de l'État, plus largement une autre évolution et organisation de la puissance publique dans les territoires, une autre politique budgétaire afin de doter les services publics des moyens de fonctionnement nécessaires, une revalorisation des droits et des garanties collectives des personnels, des pouvoirs nouveaux aux personnels, aux organisations syndicales et aux citoyens allant dans le sens de la démocratisation des services publics. Il s'agit bien sur de défendre, de reconquérir et de réinventer les services publics.