

Observatoire de la modernisation des administrations publiques

La Réforme d'administration départementale de l'État À partir de l'expérimentation du Lot

Notre premier séminaire était consacré au Répertoire interministériel des métiers de l'État, celui-ci portera sur la Réforme d'administration départementale de l'État. C'est un dossier qui progresse, dans un paysage administratif en mouvement. J'en retiens deux éléments forts : la décentralisation acte 2 et la mise en œuvre de la LOLF. Dans ce contexte, on essaie d'adapter le paysage administratif avec comme le dit la circulaire « une réforme qui a pour objectif de renforcer l'unité et la lisibilité de l'action et de l'organisation de l'État ». La LOLF ayant tendance à verticaliser les répartitions de crédits, on peut en effet se poser la question de la synthèse et de l'unité au niveau territorial et notamment départemental.

C'est dans le cadre du décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets à l'organisation et à l'action des Services de l'État dans les régions et les départements, que la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 a précisé certaines modalités d'expérimentation dans trois domaines :

- réorganisation des services
- gestion des RH
- mutualisation des moyens des services de l'État.

Il y a des expérimentations sur chacun de ces champs. Sur la réorganisation des services, on peut penser au rapprochement DDE-DDAF, mais dans cette même catégorie il y a une expérimentation plus ambitieuse, celle du département du Lot, sûrement la plus complète, et une réforme qui embrasse les trois objectifs, ce qui pose la question des implications en matière de gestion DRH et de mutualisation de moyens. L'objectif est de rassembler dans quatre directions générales les services déconcentrés de l'État, ceux qui sont placés sous l'autorité du préfet et certaines directions de préfecture, et d'inclure dans ce périmètre certaines autres directions ou services de l'État comme la direction régionale des Douanes.

Nous consacrerons la 1^{ère} partie du séminaire à l'expérimentation du Lot, avec Louis-Xavier Thirode et Marie-Hélène Aymard.

Nous compléterons cette approche de la RADE par un point sur les fusions DDE-DDAF. A la fin des années 1980, c'était un grand projet porté par le ministère de l'Équipement et qui donc faisait peur au ministère de l'Agriculture ; ce mécano réformateur administratif est aujourd'hui expérimenté dans huit départements. Pour nous en parler Frédéric Malterre et Eric Fritsch.

Intervenants

- Louis-Xavier Thirode, secrétaire général de la préfecture du Lot
- Marie-Hélène Aymard, secrétaire générale du syndicat CFDT Interco du Lot
- Frédéric Malterre, secrétaire national de la FGA CFDT
- Eric Fritsch, secrétaire général de la CFDT Fonctions publiques

Les débats étaient animés par François Fayol, secrétaire général de la CFDT Cadres

Louis-Xavier Thirode

L'expérimentation du Lot

La RADE succède à l'expérimentation OSE qui a été promue par trois préfets il y a deux ans. De trois préfets on est passé à un, celui du Lot, pour mettre en place cette réforme sous-tendue par la circulaire du 2 janvier 2006 qui en donne le cadre. Cette réorganisation de l'administration des services de l'État placée sous l'autorité du préfet de département s'inscrit dans un cadre de réforme de l'État qui est assez intense pour le moment, que ce soit évidemment la LOLF mais également la 2^e vague de décentralisation. Cette vague de réformes implique pour l'État une nécessité de se repositionner autour de missions qui évoluent mais également de rendre son action plus lisible, que ce soit auprès des citoyens qui, pour certains d'entre eux, ne se retrouvent plus forcément dans l'organisation actuelle de l'ensemble des services publics sur le territoire, et également sur le plan territorial de la part des autres partenaires de l'action publique, notamment les collectivités territoriales et en particulier le Conseil général. Il existe une nécessité de réorganisation et de repositionnement pour accentuer les missions de l'État, qui sont et qui doivent être des missions d'anticipation et de planification, de pilotage stratégique sur le territoire. Voilà l'idée générale qui sous-tend cette réforme : un impératif de clarification et un impératif de repositionnement vis-à-vis des nouveaux interlocuteurs de la vie publique.

Le cadre de la réforme

La réforme est sous-tendue par deux piliers. Le premier est le pilier interministériel, avec la circulaire du Premier ministre du 2 janvier 2006 ; deux de ses articles en particulier concernent le Lot et l'expérimentation qui y est menée. Sur cette circulaire s'est greffée une expérimentation également menée dans le Lot, la fusion des DDE et des DDA, dans huit départements de taille et de spécificités différentes, des Yvelines au Lot.

Un deuxième pilier s'est fait jour puisque la réforme était partie d'une réflexion conjointe de trois préfets, un peu plus ancienne, qui visait à renforcer leurs états-majors. Tout d'abord, pour effectuer leur mission de pilotage dynamique des services de l'État. Deuxièmement, pour assurer les relations avec les collectivités locales, de manière également plus tournée vers le développement du territoire. Troisièmement, pour suivre précisément l'utilisation des crédits de l'État dans le département. Et quatrièmement, pour se positionner comme force de proposition dans le département, sur son avenir, sur l'intelligence territoriale, sur la stratégie qui peut être développée par l'État au niveau départemental. La nécessité de cet état-major renforcé a conduit le préfet du Lot à envisager la création d'une cinquième direction, une direction du management stratégique et des collectivités locales.

Une deuxième réflexion est venue très rapidement, toujours liée au projet OSE initial, c'est que la question de la direction générale de la sécurité doit d'abord passer par une réorganisation des services de la préfecture en interne, puisque depuis une dizaine d'années, les préfets sont de plus en plus sollicités pour le pilotage et la structuration de la lutte contre la délinquance d'une part, et de la réponse aux crises de sécurité civile de l'autre. Et, à l'intérieur de la préfecture, il y a un certain nombre de services qui sont concernés par ces questions de sécurité et qui sont éclatées dans différents services de la préfecture. L'idée était de les rassembler et de les identifier fonctionnellement au sein de la préfecture. C'est la

création, d'abord en interne, d'une direction de la sécurité – qui rassemblerait la section sécurité intérieure du cabinet du préfet, les services de protection civile, les questions de police administrative, c'est-à-dire toute la réglementation que le préfet a entre les mains, réglementation à finalité de sécurité : la législation sur l'autorisation de port d'arme par exemple, les débits de boisson ; tout ce qui peut apparaître comme un complément utile de police administrative aux questions de pilotage des services de sécurité. Et donc également un aspect qui est capital dans le fonctionnement d'une préfecture en cas de crise, le service des Transmissions, le standard de la préfecture ayant traditionnellement une missions d'accueil téléphonique mais également une mission très importante qui est la continuité des liaisons gouvernementales en cas de crise.

On arrive donc à une idée générale d'organigramme à partir de ce cadre avec ces deux piliers : quatre directions générales – territoire, logistique, population, sécurité – avec des services associés qui seraient les services de police et de gendarmerie ; une direction du management stratégique et de collectivité locale qui, avec la direction générale de la logistique formerait une sorte de secrétariat général des services de l'État dans le département.

Comment se réorganiserait la préfecture dans ce cadre ? Plutôt qu'un organigramme en bâtons, c'est une arborescence ou plutôt un cercle concentrique qui se dessine, avec le préfet au centre, le secrétaire général de la préfecture, secrétaire général des services de l'État, remplaçants du préfet en son absence, pilotant ces deux structures de direction stratégique et de direction générale de la logistique, donc, d'un côté du cercle ; de l'autre côté du cercle les pôles d'action, direction générale de la sécurité, direction du territoire et direction des populations. Et, en transversal, d'un côté le cabinet du préfet, de l'autre l'implantation territoriale de l'État, des sous-préfets et des implantations territoriales de la direction du territoire.

A partir de ce cadre, je vais insister sur deux points, la méthode de travail qui a été mise en place pour conduire cette réforme depuis le 2 janvier 2006 jusqu'à une première étape du calendrier qui est le milieu de cette année, juin 2007, et d'autre part faire un petit point de situation et vous présenter les réflexions et finalement l'affinage de l'organigramme général tel que je vous l'ai présenté.

La méthode de travail

En ce qui concerne la méthode de travail, on peut parler du programme, des structures de mise en œuvre, de l'appui qui nous a été fourni par l'externe, c'est-à-dire les cabinets de consultants qu'on a pu mobiliser sur ce dossier, et également sur un aspect de dialogue social et de participation des agents à la mise en œuvre de cette réforme. Cette méthode de travail est sur 18 mois, elle est progressive – 18 mois ce n'est pas une réforme qui est menée en chambre, rapidement, par l'extérieur de la préfecture ou l'extérieur des services de l'État – et elle s'est voulue au maximum participative : assimiler et dialoguer avec tous.

Le programme court sur 18 mois, de janvier 2006 à juin 2007, et il couvre quatre étapes principales.

Il y a d'abord eu la nécessité d'élaborer un état des lieux, c'est-à-dire un état des lieux des missions et des moyens mis en face de ces missions. Tout a été remis à plat sur l'action des services de l'État dans le département.

Il y a eu ensuite à partir de cet état des lieux un redéploiement des missions et des moyens par une nouvelle fonction ; donc les nouvelles fonctions qui fournissent notre cadre de réflexion.

Troisièmement, et je passerai un peu plus de temps sur cette étape, il y a eu la conception des organigrammes des directions opérationnelles et du secrétariat général des services de l'État, et quatrièmement, l'étude des conditions techniques

et matérielles de la mise en œuvre de cette réforme. Techniques, parce qu'elle devra bien se concrétiser à un moment donné par des textes, comme la fusion des DDE et des DDA s'est matérialisée par des décrets, là il y aura certainement des arrêtés préfectoraux ; et la circulaire prévoit trois étapes d'ici à 2009, date de mise en œuvre de la réforme : d'abord la constitution de pôles de compétence avec désignation d'un chef de pôle, ensuite le remplacement de ces pôles de compétence par une délégation interservices à ordonnancement secondaire, qui assure la maîtrise des crédits, et enfin la désignation d'un directeur général pour chacune des directions générales. C'est tout cela qu'on essaie de préparer pour l'avenir de la réforme.

La mise en œuvre s'est appuyée sur quatre instances différentes : un comité de suivi qui est composé des chefs de services déconcentrés de l'État, des directeurs départementaux, du Trésorier payeur général, du corps préfectoral et des directeurs de préfecture. Il y a quatre groupes de préfiguration des directions : l'un pour la direction générale du Territoire, coordonné et animé par un des deux sous-préfets du département, animé par le sous-préfet de Gourdon, l'un concernant la DG de la population, animé par le sous-préfet de Figeac, et deux autres groupes, direction logistique et direction de la stratégie, animés par le secrétaire général de la préfecture. Ces quatre groupes s'appuient sur le travail d'un chargé de mission, assisté du chef de bureau de la coordination.

Il faut insister sur la participation active des services de communication de la préfecture, pour une communication grand public : une annonce dans la presse locale, des points réguliers sur la mise en œuvre de cette réforme et plus spécialisée notamment vis-à-vis des élus, des réunions, par exemple sur la mise en place de la DDEA au 1^{er} janvier.

Il y a eu également un appui extérieur par un cabinet de consultants sur trois points principaux. Je parlais tout à l'heure des conditions techniques et juridiques de la mise en œuvre de la réforme, il y a une condition matérielle substantielle, c'est que pour fonctionner cette réforme doit s'accompagner d'une réorganisation immobilière. La préfecture du Lot est sur plusieurs sites assez éclatés ; il y a plusieurs cités administratives partagées avec le Conseil général et donc pour précisément donner une réalité concrète à la mise en œuvre des directions générales et rassembler autour des cinq fonctions identifiées, cela doit s'accompagner de mouvements de bâtiments et d'une implantation plus rationnelle, moins coûteuse aussi puisque plusieurs sites c'est plusieurs charges fixes, c'est plusieurs loyers, c'est plusieurs coûts de fonctionnement.

Cette réflexion a été engagée l'année dernière avec l'appui de la DDE à l'époque et aussi du service des domaines. Par ailleurs, nous avons sollicité un cabinet de consultants pour nous aider à identifier les points de blocage juridiques, techniques et financiers qui ne relèvent pas de la compétence locale, puisqu'il y a certains points réglementaires, certaines organisations budgétaires qui ne peuvent pas être résolus au niveau local ou qui peuvent poser des questions sur l'organisation telle que nous l'envisageons.

Ce cabinet de consultants intervient avec le soutien de la sous-direction de l'administration territoriale, du ministère de l'Intérieur et également de la direction générale de la modernisation de l'état, à Bercy. Appui également du cabinet de consultants pour une aide au dialogue et une aide à l'animation du dialogue social. Au-dessus les directions opérationnelles, au centre le préfet, et en dessous le pilotage, le secrétariat général des services de l'État.

Reste enfin la quatrième étape. Un des caractères qu'il a été important de mettre en place pour cette réforme, c'est son caractère le plus participatif possible. Comment associer les agents et les organisations syndicales à la mise en œuvre et à la réflexion concernant la réforme de l'administration départementale, puisque c'est un travail d'ampleur, c'est un travail qui prend son temps aussi, c'est un travail dont on souhaite qu'il soit partagé et réfléchi de manière concertée.

Plusieurs niveaux de participation ont été mis en place dans la méthode. D'abord une participation au quotidien et que nous avons voulu, de concert avec les organisations syndicales, accentuer à partir de cette année ; participation au quotidien avec deux types d'actions : pour la direction de la logistique et pour la constitution de la direction générale du management, nous avons mis en place des groupes miroirs, composés des représentants syndicaux – représentants syndicaux pour la direction générale de la logistique car elle a vocation interministérielle, et représentants syndicaux préfecture pour la direction générale du management stratégique car elle a plus vocation de réorganisation interne préfecture. Ces groupes miroirs se réuniront pour la première fois la semaine prochaine. C'est un premier axe de participation, avec ensuite une présentation générale de la réforme à tous les agents de l'État dans le département au travers d'un blog sur lequel sont présentés les points principaux d'avancement de la réforme ; cela impose un gros travail d'alimentation et de formalisation des réflexions qui se tiennent une fois par semaine, de la part des groupes de travail du chargé de mission.

Un second niveau a été mis en place depuis l'année dernière : une commission consultative paritaire avec l'ensemble des délégués syndicaux des services de l'État qui valide périodiquement les travaux ; donc c'est l'instance de validation et de discussion des projets proposés. Et puis bien sûr, troisièmement, une fois que les conditions techniques et que les textes des arrêtés préfectoraux seront proposés, ils passeront devant les instances paritaires, instances qui continuent bien sûr d'exister, pour approbation.

Point d'étape

Je vais terminer par un point de situation sur ce qui est fait au 1^{er} janvier 2007 et ce qui reste à faire jusqu'en juin 2007.

Ce qui est fait : au 1^{er} semestre 2006 il y a eu tout ce travail d'état des lieux des missions et des moyens, donc un travail de remise à plat, de questionnement aussi : qu'est-ce que fait l'État dans le département, comment le fait-il ? Cet état des lieux fait en amont de toute réflexion a pris un certain temps, presque 5 mois. En face, mise en correspondance des ETP (équivalent temps plein) notamment qui sont affectés aux missions identifiées. Deuxième phase, au deuxième semestre 2006, un travail sur les directions générales de la population et du territoire, avec évaluation des ETP nécessaires.

Je vais développer les grandes missions qui ont été identifiées pour la direction générale du territoire et la direction générale de la population.

La direction générale du territoire se composera de six services opérationnels : un service agriculture et développement, un service santé animale, un service de l'environnement et des risques, un service de l'aménagement de l'espace et du paysage, et un service d'ingénierie et d'appui territorial. Cette direction est sensée mettre en commun le travail de la DDE, de la direction départementale de l'Agriculture – qui en plus sont fusionnées depuis le 1er janvier 2007 dans le département – mais également rajouter le service départemental de l'architecture et du patrimoine et également la direction des services vétérinaires qui dans le département du Lot, davantage qu'une mission de contrôle et de police sur les établissements, fait partie de l'économie agricole du département et donc a toute sa place dans le service qui est rendu et dans la stratégie de développement du territoire. Cette direction s'appuie – et c'est là le fait un peu nouveau – sur des unités territoriales (UT), de façon à être beaucoup plus proche des élus qu'on conseille et des particuliers qui viennent solliciter les services de l'État. Unités territoriales qui vont être réorganisées pour correspondre aux arrondissements – il y aura donc une UT à Cahors, une UT à Figeac et une UT à Gourdon. Auparavant il y avait juste des subdivisions de l'Équipement dans ces endroits, et il y en avait plus que d'arrondissements.

Autre nouveauté, il fallait « verdir » ces subdivisions, donc mettre un peu d'ingénieurs agronomes aux côtés des ingénieurs de l'Équipement chargés de l'urbanisme et des questions de risque, comme toute bonne DDE. Une réorganisation de l'implantation territoriale en lien étroit avec les sous-préfectures. Cette direction générale du territoire vient également s'adjoindre les missions qui sont effectuées à l'heure actuelle par le bureau de l'environnement de la préfecture, et également par une petite partie du contrôle de légalité qui concerne notamment toute l'expertise en matière de droit de l'urbanisme, donc des missions clairement interministérielles et clairement réorganisées sur le territoire pour la direction générale du territoire. Bien sûr, sur cette direction générale du territoire il y a aussi la mise en place d'un petit secrétariat général avec la question du partage avec la direction de la logistique et de la direction générale des ressources humaines. Voilà pour la direction générale du territoire.

Pour la direction générale de la population, ses missions ont fait l'objet du même type de réflexions, et là elle se composera de quatre grands services. Le premier, un service d'insertion des populations, le deuxième, un service d'offre de santé, le troisième un service de développement de l'emploi et de l'insertion professionnelle et le quatrième un service de la vie associative et de l'éducation citoyenne. Là l'interministérialité se joue aux deux extrémités de cet organigramme, le premier dans l'insertion des populations, notamment les plus en difficulté, ce qui nécessite un suivi de leur parcours social, et également de leur parcours professionnel, et pour certaines d'entre elles, un suivi de leurs parcours d'accès à la citoyenneté, et donc notamment pour l'accueil des demandeurs d'asile, tous les volets : le demandeur d'asile qui se présentera dans le Lot aura tous les volets à sa disposition de manière lisible – son titre, son insertion professionnelle et son insertion sociale et en matière de santé. Cela c'est le premier point, très interministériel ; le second c'est le service de la vie associative et de l'éducation citoyenne au service traditionnellement de l'animation du secteur associatif notamment par la direction de la Jeunesse et des Sports, il y aura la participation du bureau des associations de la préfecture – côté réglementaire qui actuellement est déconnecté de l'animation du secteur associatif.

Cette direction générale de la population rassemblera donc notamment la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, la DDTEFP, la direction du travail, la direction de la jeunesse et des sports, le bureau des associations de la préfecture, et une partie de la délivrance des titres de la préfecture.

Ces deux organigrammes, direction générale du territoire et direction générale de la population ont été soumis à la Commission consultative en décembre dernier, au terme du processus des groupes de travail qui s'est tenu durant le deuxième semestre. Entre temps une première étude sur le redéploiement immobilier a été lancée, elle a été présentée à Paris à notre direction qui s'occupe de l'immobilier vers octobre 2006. Dernière étape de ce qui a été fait, depuis le 1^{er} janvier 2007 dans le département du Lot, la DDE et la DDAF ont fusionné – donc il n'y a plus de DDE, plus de DDAF, il y a une direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture, donc une DDEA, qui a été présentée aux élus durant trois réunions tenues par arrondissement au cours du mois de janvier. Voilà ce qui est fait.

D'ici le mois de juillet, il y a la nécessité de poursuivre la réflexion sur le secrétariat général des services de l'État avec l'élaboration des organigrammes de la direction de la Stratégie et de la direction de la logistique. Sur la direction de la Logistique – c'est le travail le plus complexe, le plus difficile, celui qui nécessitera le plus de temps, le plus de réflexion – il est bien évident que l'on ne mettra pas en place au 1^{er} juillet une direction fusionnée avec un marché commun de l'emploi et des gens qui passeront de la préfecture à la DDAS, de la DDAS à la DDE, ce ne sera pas possible, donc on réfléchira à un objectif, mais ce qu'on essaiera de mettre en place c'est quelques actions de mutualisation simples, par exemple les marchés de fournitures, de papiers, de consommables de bureau ; réfléchir à un standard commun des services de l'État, ce genre de questions.

La direction de la stratégie, c'est une direction qui peut avancer un peu plus vite puisqu'elle est beaucoup plus en interne préfecture, sachant que l'objectif est de structurer une véritable capacité de proposition sur le développement du territoire, donc elle pourra et devra adjoindre un certain nombre de compétences issues des autres services de l'État – territoire, population – donc un état-major assez complet et assez resserré.

Après ce travail viendra la restructuration des services de la préfecture concernant la sécurité, puis la préparation des arrêtés préfectoraux qui pourront définir les pôles de compétence qui concrétiseront les organigrammes des direction générale du territoire.

C'est un travail très mobilisateur, et c'est sur ce point que je voulais conclure : la méthode de maturation, de réflexion s'est voulue la plus ouverte possible, la plus concertée possible, la plus dialoguée possible, et donc ce qui est issu de ce travail n'est certes pas parfait et il y a beaucoup de difficultés qui restent à surmonter, mais cette organisation a au moins un mérite, je crois qu'elle est acceptée d'abord par tous les chefs de service du département qui participent, qui proposent, qui sont là et qui sont mobilisés autour du préfet pour cette réforme, et deuxièmement j'ose l'espérer, par les agents, qui d'après les dialogues qu'on a pu avoir avec eux pour le moment et lors de la participation à l'élaboration des organigrammes ont montré je crois une certaine adhésion à cette réforme, et je laisserai madame Aymard en parler.

Marie-Hélène Aymard

RADE : l'approche CFDT et le point de vue des agents

Je souhaite que mon propos vous apporte un éclairage sur l'implication des agents dans ce projet, leurs attentes et parfois inquiétudes sur les positions prises par la CFDT, voire sur les débats que nous avons encore... Il faut rappeler que cette proposition émanait de trois préfets dont le préfet du Lot. Pour mémoire les services concernés sont la préfecture, la DDE et la DDAF-DSV qui ont concomitamment fusionné en DDEA, la DDASS, le SDAP, la DDJS, la DDTEFP. Cette réorganisation à l'échelle du département du Lot concerne environ 550 agents. La taille du département du Lot (160 000 habitants répartis sur 340 communes) et de fait la taille des services concernés facilitait une telle réflexion et rendait possible cette démarche à court terme.

On peut penser que la répartition géographique des services de l'État sur la ville de Cahors et l'intention du Conseil général de libérer des locaux actuellement imbriqués avec la préfecture ont pu aussi être des éléments déterminants dans le choix du département du Lot. Une telle réorganisation devrait en effet avoir pour conséquence de rationaliser l'implantation des services de l'État sur les différents sites et de tirer partie des locaux libérés par le conseil général sur le site même de la préfecture.

La méthode

Sur la méthode, ce projet a été initialement conçu et présenté par l'administration elle-même, je dirais même par le préfet. Faut-il le regretter ? Peut-être. A l'époque nous avons certes mal vécu d'être tenus à l'écart – M. Thirode n'était pas là à ce moment-là – mais je crois que nous l'avons clairement dit au préfet.

L'information et l'association des personnels n'ont été formalisées qu'après parution de la circulaire du 2 janvier.

A ce jour nous travaillons de façon paritaire avec l'administration dans une commission consultative composée d'une part des représentants des services de l'État concernés c'est-à-dire les chefs de service et d'autre part l'ensemble des organisations syndicales.

La répartition des sièges a été faite à partir des résultats des dernières élections professionnelles. Le principe du paritarisme a été une des conditions mises par la CFDT pour participer à cette commission ; lors de la constitution de cette commission il y a quand même eu quelques débats avec l'administration sur sa constitution même.

Il convient de préciser que le fonctionnement reste très ouvert et laisse une large place à l'expression nécessaire des représentants des personnels.

La représentation au niveau de cette instance est départementale et pour ce qui concerne la CFDT, et donc pour ce qui me concerne entre autres, c'est au titre de l'union départementale et donc pour des différentes fédérations de fonctionnaires que j'ai été mandatée, au-delà de la fédération Interco qui représente certains services ; au niveau de l'union départementale on a voulu prendre acte d'une réorganisation large.

La Fédération Interco a suivi au plus près la démarche, et je remercie Paola Bergs d'être venue dans le Lot, mais d'autres fédérations comme la FGA ou la FGTE nous ont également accompagnés dans la réflexion.

Au plan départemental, la réflexion que l'on a menée au niveau de l'union départementale est que cette réorganisation doit rentrer dans le cadre plus large de la définition du service public que nous voulons. Le Lot est un département zone rurale et le débat sur le maintien des services publics zone rurale est un débat bien connu ; pour ce qui nous concerne nous ne sommes pas des jusqu'au-boutistes, nous voulons du réalisme qui colle au terrain mais pour autant il ne faut pas négliger les zones les plus pauvres comme le département du Lot sous prétexte d'une rentabilité quelconque. Cet élément a été fort dans les débats que nous avons eus au sein de l'union départementale. L'URI Midi Pyrénées a intégré cette problématique dans un plan de travail sur les services publics qui a fait l'objet d'une récente réunion à Toulouse vendredi dernier.

Pour en revenir au fonctionnement local, on peut regretter que tous les CTP des administrations concernées n'aient pas eu un même niveau de débat. Au sein de ces instances internes à chaque administration, les spécificités de chaque administration peuvent être mieux appréciées pour être prises en compte dans le débat général.

Le calendrier était à la fois long – on parlait de 2009 dans la circulaire – mais vu le travail il était quand même serré, et c'est la venue des secrétaires généraux des ministères concernés le 3 février 2006 qui a lancé la démarche sous la forme d'une grand-messe. Je ferai quand même le constat qu'aujourd'hui, la quasi-totalité si ce n'est la totalité des secrétaires généraux de ces ministères ont changé, donc nous espérons que la parole qu'ils nous ont portée le 3 février 2006 restera la même.

Ensuite la première étape a consisté en l'élaboration d'un « état des lieux des missions exercées par les directions et services de l'État » dans le département du Lot ; cet état des lieux a été validé en commission consultative en juin 2006. Je soulignerai l'important travail que cela a représenté, mais ce document de travail a constitué pour nous une base très concrète. Il a été question tout à l'heure de deux TP, là je dois avouer que le travail nous a paru difficile et peu lisible compte tenu des dimensions des missions ce n'était pas toujours facile à apprécier. Par contre en termes de mission elle-même, cet état des lieux nous paraît transposable quel que soit le dimensionnement du département. Il présente donc un intérêt certes en termes de lisibilité des missions de l'État par contre, cela ne nous fait pas dire que

la réforme elle-même est transposable : cela ne pourra être un questionnement qu'au terme de la démarche lotoise.

On notera le calendrier serré avec les principales étapes :

- janvier 2006 : parution de la circulaire
- février 2006 : venue des secrétaires généraux des ministères
- juin 2006 : approbation de l'état des lieux
- décembre 2006 : approbation de l'organigramme des directions opérationnelles que sont la direction générale du territoire et la direction générale de la population qui ont été présentées tout à l'heure
- objectif juin 2007 : présentation de l'organigramme des deux autres directions dites de soutien que sont la logistique et la stratégie ; reste à faire un travail sur la sécurité pour laquelle nous n'avons pas travaillé avec l'administration jusqu'à ce jour.

Au-delà du débat avec les organisations syndicales, que ce soit dans les CTP, que ce soit dans la Commission consultative, nous avons un préfet qui a des habitudes de démocratie directe et d'aller directement parler au personnel ; on l'a vu à plusieurs reprises. Et sur ce thème il a choisi de présenter lui-même directement au cours de réunions d'information que ce soit une première fois aux agents de la préfecture et ensuite à tous les agents concernés les principes de la réforme en marche, les buts recherchés ; et d'expliquer la lisibilité de cette réforme. Au niveau de la CFDT, contrairement aux autres organisations syndicales nous n'avons pas lors de ces réunions voulu nous exprimer, souhaitant laisser la place à l'expression directe des agents qui était rendue possible. C'est là que je soulignerai les limites de cette démarche. Les agents ont effectivement été attentifs, à l'écoute et ils avaient un réel besoin d'information. Mais par contre il n'y a pas eu je crois de réponse ou vraiment de débat dans la salle ; nous n'avons ressenti ni approbation ni contestation en masse du projet. Cela traduit plutôt un sentiment d'inquiétude et d'incertitude.

Aujourd'hui l'administration met en place un forum de discussion qui sera ouvert à l'ensemble des agents concernés. La CFDT est très intéressée par ce qui va ressortir de ce forum et restera à l'écoute des agents sous toutes leurs formes d'expression mais nous veillerons à ce que cet espace ouvert ne se transforme pas, pour les détracteurs du projet s'il y en a, en un lieu de désinformation.

Sur la base même du projet je voudrais dire deux mots sur la fusion DDE/DDAF, qui concerne près de 250 agents et qui, à notre avis, a largement impacté cette réforme au sein notamment de la direction générale du territoire.

Les deux réformes si elles étaient parallèles n'avaient pas la même marge de manœuvre, la fusion DDE/DDAF était organisée au plan national, tandis que cette réorganisation plus large des services de l'État dans le Lot devait rester à l'initiative du plan local.

Cette réforme se traduit donc par l'articulation autour de quatre missions :

- la direction du territoire
- la direction de la population
- la direction de la stratégie
- la direction de la logistique

Aujourd'hui la Commission consultative a validé l'organigramme général des directions du territoire et de la population selon des schémas qui nous ont paru cohérents et surtout réalisables.

Des groupes de travail vont prochainement formaliser la direction de la logistique en termes de ressources humaines, de moyens, de gestion des moyens, d'immobilier...

La direction de la stratégie – et c'est là que le rôle du préfet ressort surtout – outre la partie relations avec les collectivités locales et conseil aux élus, devrait aller plus loin sur un positionnement de la stratégie politique et financière de l'État dans le

département du Lot autour du préfet. Donc les enjeux sont forts en terme de répartition des attributions. Un point a été soulevé tout à l'heure par M. le secrétaire général, il s'agit de la gestion financière des budgets de l'État. La question est posée, elle fera débat : l'application de la LOLF doit-elle relever d'une seule UO départementale, ou restera-t-elle déconcentrée dans les directions ?

Je pose la question clairement, je crois que même nous à notre niveau n'en avons pas débattu, et ce sera un des grands sujets de discussion sur cette direction de la stratégie. Cette dernière étape doit être bouclée avant l'été, cela va aller également vite, et je l'ai dit à tout à l'heure, nous n'avons pas eu à ce jour de débat sur la sécurité.

L'intervention d'un cabinet de consultants extérieur est prévue. A ce stade nous pouvons simplement dire que nous souhaitons que les organisations syndicales soient reconnues comme un interlocuteur par ce dernier. Laissons-le arriver.

Reste également à poser une question forte et particulièrement pour le syndicat Interco, c'est la question du positionnement et du rôle des sous-préfectures. Le maillage territorial de l'État est important. Pour nous il reste nécessaire en terme de proximité en zone rurale. Mais le fonctionnement des sous-préfectures est aujourd'hui conditionné par les moyens – nous avons de petites sous-préfectures que sont Figeac et Gourdon. Une déclinaison rationnelle des missions à ce niveau est donc impérative. A ce jour si cet aspect a été évoqué (il n'a pas été négligé), aucune proposition n'a été faite.

La CFDT au plan local s'est engagée dans cette démarche estimant notamment que l'effectif réduit de certains services posaient le problème de leur positionnement au plan départemental.

Les questions posées en priorité au préfet ont porté sur les risques d'intégration des petits services dans les grands, et donc de perte d'identité.

La CFDT a insisté sur le fait que la nécessité de coller au terrain l'organisation administrative de l'État devait rester au centre de la démarche, tenant compte du fait de l'évolution des besoins citoyens et sociaux.

Ainsi la réforme est articulée pour nous autour de trois axes forts que sont la réponse aux attentes des citoyens, le positionnement de l'État par rapport aux collectivités territoriales et enfin la sécurité sous toutes ses formes. Des questionnements restant encore pour nous sur l'exercice de cette mission sécurité.

Cette réforme contrebalance quelque peu le recentrage régional autour des pôles régionaux. En particulier dans une région déséquilibrée comme Midi-Pyrénées, l'État départemental risquait d'avoir du mal à se positionner.

La décentralisation, en particulier acte 2, menée en parallèle ayant renforcé les modalités d'organisation des collectivités locales, autour de l'exécutif départemental notamment, il apparaissait nécessaire que l'État affiche une organisation cohérente. La CFDT a insisté sur la nécessité d'une large concertation avec les personnels dans chacun des services et d'une transparence tout au long de la démarche.

Une idée forte de la démarche a été de ne pas construire sur du vieux mais d'être constructif sur la base des missions de l'État dans le département. Ainsi, pour la CFDT il fallait éviter l'écueil des corporatismes, éviter en cela de se faire l'écho des administrations tant centrales que locales réticentes.

Des thèmes très transversaux tels que l'eau ont été l'illustration de la nécessité d'une unité d'action autour du préfet, chacun ayant un rôle à jouer, mais des habitudes et des relations de travail à modifier.

La situation des agents

En ce qui concerne la situation individuelle des agents, le constat unanime a été fait de la disparité des statuts et sur le fait que peu de choses étaient négociables au plan local. La mise en œuvre de la réforme entraînera « la cohabitation d'agents » aux statuts très différents sur une même mission. Ainsi la première assurance à obtenir est une sécurisation des parcours professionnels permettant à chacun de conserver ses acquis quelle que soit son affectation. Pour la CFDT, à ce stade, la réponse en terme de mises à disposition entre administration reste à approfondir. Les modalités devront en être débattues et clairement écrites. Les agents veulent à ce titre des assurances.

A contrario la taille des services actuels de l'État dans le département du Lot pouvait être un frein à la mobilité interne, celle-ci étant de fait limitée. Cette mobilité interne élargie au sein de l'ensemble des services de l'État nous a paru une perspective intéressante pour les agents.

La CFDT sera donc vigilante sur le travail qui reste à faire pour la constitution d'une direction de la logistique.

On aura noté que ce projet était contemporain de la mise en place de la LOLF. Avantage ou inconvénient ? La cohérence dans l'exercice des missions de l'État inscrite dans la LOLF rejoint la volonté de cohérence de notre démarche locale. Au-delà de la gestion des carrières, l'élaboration des budgets des services devra donc obéir à une cohérence départementale. Notre interrogation porte donc sur le croisement de cette transversalité de mise en commun des moyens avec une gestion régionalisée de certains BOP. A l'heure actuelle, au sein même du ministère de l'Intérieur, l'expérimentation de BOP régionaux, nous paraît une démarche peu compatible avec cette expérimentation lotoise. Cette remarque n'est en rien une prise de position sur l'expérimentation des BOP régionaux elle-même.

Comment envisager une mutualisation en terme de formation alors que dans certains services, celle-ci est déjà organisée au plan régional ?

L'action sociale est l'un des domaines des plus disparates actuellement entre les administrations, domaine pourtant à la fois majeur et qui pourrait être fédérateur. La CFDT demandera la définition d'une action concrète sur ces questions d'importance qui ne sauraient être négligées par la réforme.

La préoccupation principale de la CFDT et de l'ensemble des organisations syndicales reste le maintien des effectifs. Le secrétaire général du ministère de l'Intérieur, lors de sa venue le 3 février 2006, s'était montré rassurant sur divers points relatifs à la gestion des personnels et en particulier sur un maintien des effectifs à leur niveau de départ. Pour les agents, la crédibilité de la démarche est conditionnée par ce point.

En conclusion, la CFDT a adhéré à la démarche, consciente de la nécessité de recentrer les missions de l'État pour renforcer son action. Aujourd'hui, l'organisation des directions opérationnelles nous paraît cohérente. Toutefois pour les questions liées au devenir concret des agents, le vrai travail reste à accomplir dans les mois qui viennent. C'est sur ces questions que la démarche syndicale aura toute son importance dans la concertation.

François Fayol

Avant de donner la parole à la salle, j'ai retenu trois éléments de questions qu'on a déjà évoqués dans un certain nombre de séminaires auparavant.

Il y en a une autour du rôle des organisations syndicales syndical, vous avez tous deux parlé d'une organisation consultative paritaire, et tous les deux vous avez employé le mot « d'instance de validation ». C'est intéressant à approfondir.

Deuxièmement, l'expérimentation au niveau national et au niveau local, et ce qui a été dit au niveau fusion DDE-DDAF et LOLF ; on voit bien là qu'il y a deux démarches et on voit bien que dans le cas de celle de la LOLF elle a été beaucoup plus large.

Troisième point, pour que cela fonctionne, quelle GRH interministérielle? C'est un problème sur lequel tout le monde travaille, il y a des points de blocage, mais très rapidement il faudra se poser la question des corps, de la gestion interministérielle, et notamment d'un outil qui puisse nous permettre au-delà de la MAD effectivement qui est un peu compliquée à mettre en œuvre et donc à partir de là une revendication CFDT, celle des cadres d'emploi interministériels voire inter fonction publique. Quand je dis inter fonction publique je sais que j'ai un niveau d'avance mais on voit bien que c'est la logique tout de même.

Question

Je suis inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche ; je voulais demander si les services de l'État dans le département du Lot sont traditionnellement plus ou moins autonomes vis-à-vis du préfet. Je pense à la Justice, à la Défense, aux Finances et à l'Éducation nationale : est-ce qu'ils sont tout à fait à l'écart de votre expérimentation ou concernés d'une certaine manière quand même, même s'ils ne sont pas dans le noyau des services qui ont été cités quelque part dès le départ ?

Louis-Xavier Thirode

Sur la réorganisation des services, non ils ne sont pas concernés, parce que la circulaire précise bien que les services placés sous l'autorité du préfet de département – Justice, EN, Armée – sont en dehors de ce mouvement de réorganisation, sachant que par le collège des chefs de service, par aussi les débats et les contributions qu'ils peuvent apporter en réflexion extérieure, ils participent de cette manière à la réforme et ne sont pas concernés par le mouvement.

Question

J'ai entendu l'expression « présence du service public sur le territoire ». Ma question d'explicitation : est-ce qu'il a été question dans cette démarche, et si oui quelles ont été les réponses apportées, de la déclinaison des enjeux et des politiques de l'État sur le territoire ; et donc quelles organisations ont été mises en place en conséquence.

Louis-Xavier Thirode

Oui ce travail a fait partie de la remise à plat des missions de l'État sur le territoire ; cette réflexion a été conduite en lien avec les projets d'action stratégique de l'État dans le département. J'espère avoir répondu à votre question.

Question

Comment sont organisés les services de l'inspection du travail, qui sont des services comme la Justice qui ne rentrent pas dans la réorganisation, et comment puisqu'ils sont hébergés a priori au sein de la DDT, ont des moyens partagés etc., comment est gérée toute cette logistique dans le cadre de la réorganisation, on voit bien que la DDTEFP sera intégrée dans le pôle Populations ?

Louis-Xavier Thirode

Il y a un inspecteur du travail qui est hébergé à la DDTEFP, il participe et il émarge à la DDTEFP ; je crois qu'il émargera au fonctionnement général des services de l'État mais restera complètement indépendant comme c'est le cas actuellement. Il est tout seul – enfin, il y a un inspecteur et deux contrôleurs. Au point de vue logistique il doit y avoir un mi-temps de secrétariat ; concrètement il ne bouge pas.

Question

Je voulais savoir si l'état des lieux était disponible, c'est-à-dire est-ce qu'il est publié, parce que quand même, le fait de savoir précisément même sur un seul département ce que fait précisément l'État c'est sans précédent à ma connaissance. Il y a un travail qui part de ce qu'on fait vraiment plutôt que des politiques nationales, donc c'est un document qui me paraît fondamental.

Deuxièmement, quel est l'apport du TPG (Trésorier payeur général) et des services, spécifiquement en tant que conseil du préfet sur un certain nombre de choses – je vois qu'ils n'ont pas voté de CUI – et on se pose des questions sur les problèmes financiers, comment il s'inscrit là-dedans, sachant bien sûr que les services des Finances sont plutôt dehors mais en tant que conseil.

Troisièmement, l'instance paritaire : certes elle a une fonction de validation, apparemment, et justement c'est une foire, est-ce que par exemple on l'a dotée – ou peut-elle se doter – de moyens d'expertise propres, c'est-à-dire si un sujet se présente, est-ce qu'on peut tomber d'accord pour trouver un expert qui va instruire telle ou telle question.

Louis-Xavier Thirode

Sur l'état des lieux, il est fait, mais ces documents sont des documents de travail internes ; je pense que la question de leur diffusion se posera en fin de processus – je ne peux pas répondre, cela ne dépend pas que de moi.

Sur le TPG vous avez dit précisément son rôle, c'est un appui véritablement budgétaire, sur des questions techniques et également sur l'organisation matérielle et comptable. Il a participé à tous les groupes de travail – tous sans exception, donc les quatre groupes de préfiguration.

Sur l'instance paritaire, il n'y a pas de moyens spécifiques, et effectivement ainsi que M. Fayol le soulignait, il y a eu une évolution de ses attributions, évolution un petit peu au fil de l'eau, peut-être compte tenu au départ du fait que, ainsi que l'a dit Mme Aymard, au démarrage du processus il n'y a peut-être pas eu le sentiment d'avoir eu une information suffisante. Elle a un peu évolué, et je crois que cela explique notre confusion de vocabulaire, de consultatif au départ, c'est passé à de la validation.

Marie-Hélène Aymard

Sur les trois points, le document d'état des lieux certes n'est pas un document diffusé par l'administration, mais les organisations syndicales nous en avons la libre connaissance puisque nous l'avons validé et nous avons travaillé dessus point par point ; je l'ai dit, c'est un document très approfondi, qui va dans le détail, et qui était sans précédent.

Pour ce que nous en avons ressenti de son travail au sein de la Commission consultative, le TPG apporte l'éclairage et en particulier on ne sent pas de réticences au niveau des Finances.

Le troisième point, c'était sur les instances paritaires et sur les experts ; aujourd'hui il y a un cabinet de consultants qui va travailler sur le sujet ; je pense qu'il va travailler en relation avec la Commission consultative – et peut-être que comme je l'ai souhaité tout à l'heure dans mon propos, celle-ci tiendra compte de la tâche des organisations syndicales – et au-delà, quelles vont être ses relations sur ses missions d'expertise avec la commission consultative.

Frédéric Malterre

Fusions DDE-DDAF : le point de vue de la FGA

Je vais situer un contexte global de l'approche de la FGA. La fédération a un champ assez vaste et on a tout un secteur qui couvre du public et du parapublic et même du secteur privé qui tourne autour des services à l'agriculture. Je ne vais pas vous faire un listing complet de toutes ces structures, mais il y a un pôle ministère de l'Agriculture, un certain nombre d'établissements publics, des offices agricoles et le CNASER en particulier, nous avons des chambres d'agriculture qui représentent tout de même 8500 emplois au global, on a un régime mutualité sociale agricole avec quand même 18 000 salariés, plus de la recherche, des organisations qui s'occupent de la forêt, et la somme totale au niveau national c'est quand même près de 100 000 emplois autour des services à l'agriculture, avec un continuum de statut entre des fonctionnaires d'Etat jusqu'à des salariés de droit privé dans de toutes petites structures type associatives au niveau départemental.

Cette notion de continuum de statut est importante, sachant que les structures sont aussi imbriquées et par rapport à l'évolution de l'ensemble de ce secteur, on a une grosse inquiétude en termes d'emploi avec un discours un peu général, il y a de moins en moins d'agriculteurs, donc il y a besoin de moins en moins de structures autour, ce qui n'est pas aussi évident que cela d'après nos analyses, et en ce moment on discute au niveau du Conseil économique et social de ces questions-là, notamment avec une problématique qui consiste à obliger la profession agricole à se positionner par rapport à un certain nombre d'évolutions.

Je pense aussi qu'il faut un mot sur la Politique agricole commune, parce que son avenir est une des questions qui est posée de manière régulière, souvent critiquée, et au niveau de la CFDT et pas seulement de la FGA, on l'a fait dire à François Chérèque, on soutient la PAC notamment parce que c'est la seule politique industrielle qui existe aujourd'hui en Europe. Et donc si on renonçait à cette politique industrielle, européenne, ce serait un recul par rapport à notre ambition au niveau de l'Europe.

Après il se pose une question qui nous interroge par rapport aux évolutions de l'État au niveau territorial, c'est quel est le niveau territorial le plus pertinent de l'intervention des différentes structures et de l'État en particulier et ces réflexions sont aussi à replacer dans un contexte où on a les effets de la décentralisation, et là-dessus au niveau de la fédération on est plutôt sur un positionnement qui vise à dire que les niveaux décisionnels devraient être au niveau régional, ce qui n'exclut pas une implantation territoriale. La question de l'articulation de ces politiques n'étant pas forcément évidente et là, des descriptions qu'on a pu avoir sur le Lot, je pense qu'il y a un aspect qui est intéressant, c'est le maintien d'unités territoriales de proximité, qui est un gros questionnement, mais on pense aussi que la décentralisation fait que là où il y a des marges de manœuvre en termes d'interlocuteurs régionaux – on a plutôt des interlocuteurs aux niveaux régionaux qu'au niveau départemental dans les collectivités territoriales et au niveau des

administrations – ce qui nous conduit à proposer plutôt des schémas avec des décisions au niveau régional.

On a posé ce débat au CES, et il apparaît que quand on dit régionaliser les services de l'État aujourd'hui, la profession agricole n'a pas trop envie de se mouiller ; mais quand on parle de régionaliser les chambres d'agriculture, on le dit le mercredi après-midi et le jeudi matin Luc Guyau, président de l'Assemblée permanente des Chambres d'Agriculture appelle notre élu national pour lui demander : « qu'est-ce que vous avez raconté hier au CES ? », ce qui vous montre qu'on a quand même des marges de manœuvre assez réduites dans ce domaine. C'est quand même assez compliqué parce que la profession qui a quand même un effet décisionnel sur un certain nombre de choses a aujourd'hui du mal à arbitrer entre ses niveaux départementaux et ses niveaux régionaux sachant qu'il y a quand même un certain nombre de crédits qui sont plutôt décidés au niveau régional. Et cette question du pilotage est quand même une vraie problématique par rapport à notre secteur, avec un Ministre de l'Agriculture pas très vigoureux – c'est le moins qu'on puisse dire oui et là je vois quelques personnes qui dodelinent de la tête.

La nouveauté c'est que le syndicalisme agricole majoritaire qu'est la FNSEA est de moins en moins homogène et a perdu ses capacités d'arbitrage en interne, et derrière, qui fait les frais de ces absences d'arbitrage, ce sont les salariés, qu'ils soient du public, du parapublic ou du privé, et il y a effectivement par rapport à notre champ d'action la question du poids de l'agriculture dans la société qui était globalement surreprésentée, avec un effet d'ajustement, mais avec les patrons qu'on a en face de nous donc qui sont les agriculteurs, c'est un sujet tabou et donc ils préfèrent ne pas l'aborder plutôt que de réfléchir à comment on organise les différentes restructures pour l'avenir, quitte à se desservir eux-mêmes.

Il y a un gros volet de l'activité du ministère et de ses établissements publics qui concerne la mise en œuvre d'aides publiques, et sur ce secteur il y a quand même des effets de modernisation qui deviennent très importants, avec de l'informatisation, de l'harmonisation de procédures qui pose des problématiques en termes d'emploi à tous les niveaux, que ce soit au niveau départemental, régional ou national, avec en plus des phénomènes de répartition des missions où les arbitrages ne sont pas forcément faits entre qu'est-ce qui doit relever du ministère, qu'est-ce qui doit relever des différents établissements publics, et qu'est-ce qui doit relever de structures parapubliques qui comme les chambres d'agriculture ont des missions de services publics à exercer. Et globalement, pour l'agriculture, la problématique du comment faire pour toucher toute la population agricole sur le territoire.

Il y avait un point que je voulais souligner : la Mutualité sociale agricole, qui est en train d'entamer son processus de régionalisation, mais derrière il y a le maintien d'implantations territoriales, et, cela n'a rien à voir avec le service public, le Crédit agricole – qui est dans le champ fédéral. Ils sont organisés en caisses multirégionales mais ce n'est pas pour autant que leurs implantations au niveau local ferment à grand pas, c'est une banque qui développe ses effectifs actuellement, y compris au niveau national. Ils ont une activité commerciale, il ne faut pas se leurrer, mais cela montre quand même que ce n'est pas parce qu'on régionalise où qu'on arrive à des organisations des niveaux décisionnels beaucoup plus larges qu'on renonce à une présence sur le territoire, et c'est très clair qu'une banque comme le Crédit Agricole ne veut pas renoncer à ses agences locales.

Plus spécifiquement sur les questions de fusion DDAF/DDE, je crois que ce qu'il faut souligner c'est qu'on a une démarche du gouvernement qui restructure par petites touches, et donc qui nous propose des expérimentations dans huit départements. Je pense qu'ils se sont souvenu qu'il y a un certain nombre d'années, quand le dossier avait été mis sur la table, ils avaient dit pour tout le monde, et que c'était plus difficile à mener en le présentant d'un point de vue global que de le mener en le proposant d'un point de vue expérimental et sur un nombre de sites réduits.

Je crois que ce qui a changé aujourd'hui, c'est qu'on a des missions de service public qui sont en perte de vitesse, comme les missions d'ingénierie publique, et sur ces domaines les DDAF et les DDE étaient auparavant concurrentes, et donc aujourd'hui comme il y a moins d'activité il y a moins de concurrence, et donc la problématique est moins forte, par contre il faut peut-être se poser la question : est-ce qu'il y a vraiment lieu de renoncer aux missions d'ingénierie publique, en particulier en appui dans les territoires ruraux. Je crois que c'est aussi un questionnement qui fait que les fusions DDAF – DDE heurtent moins aujourd'hui, c'est qu'il y a quand même des questions de taille de services où les personnels se rendent compte que quand on est dans des services qui se réduisent, le regroupement a sa pertinence. Ceci dit le regroupement des DDAF avec les DDE pose la question des services vétérinaires qui sont des services séparés au ministère de l'agriculture, et pour la question de savoir à quoi on rattache les services vétérinaires, le Lot a l'avantage de poser la problématique d'un point de vue global donc on traite l'ensemble de ces questions. Il y a aussi des questions d'articulation : aujourd'hui on fait des expérimentations dans certains départements où on regroupe des services au niveau départemental mais au niveau régional le regroupement des DDAF et des DDE qui s'est fait d'abord par la nomination d'un directeur commun, se prolonge par des fusions plus ou moins importantes des services. Demain si on étendait le processus, comment est-ce qu'on articule la fusion d'une DDE avec une DDAF fusionnée ? On va peut-être finir de toutes façons par tout régionaliser ; cela tombe bien c'est ce qu'on préconisait auparavant.

Statuts et personnels

Je voulais aussi souligner une question qui a été abordée pour le Lot et qui est totalement occultée par l'administration, c'est la question des statuts. Quand on regroupe DDAF et DDE on a la connaissance de services qui sont les DIREN où on fait coexister des gens de statuts différents et on sait que cela crée des tensions DDAF DDE, on fait le même type de processus, faire coexister des statuts différents, sachant que par ailleurs, sur nos problématiques plus spécifiques de la fédération, dans les établissements publics où on a une multiplicité de statuts plus ou moins spécifiques qui se retrouvent affectés pour partie du fait de ces restructurations dans ces établissements publics dans des ministères, on a aussi des problèmes où on voit coexister dans des structures qui deviennent les mêmes un nombre croissant de personnels de statuts différents.

Si on ne traite pas ces questions-là, je crois qu'on va au devant de grosses problématiques et on a vraiment du mal à avancer par rapport à cela ; on a quand même beaucoup bataillé dans le projet de loi de modernisation de la fonction publique pour obtenir une mesure dérogatoire pour permettre d'accueillir les personnels des offices dans les ministères en CDI et en conservant un certain nombre de leurs avantages de leurs statuts actuels. Il a fallu attendre que l'établissement public qui était la COFA disparaisse au 1er janvier pour que les choses commencent à bouger un peu et que l'administration s'aperçoive que les solutions de mise à disposition ou de quasi-détachement n'étaient pas opérationnelles pour permettre les mobilités ; et on est encore dans un schéma où on organise la mobilité a minima.

Je crois aussi qu'il faut quand même souligner que globalement entre DDAF et DDE il n'y a pas d'hostilité des personnels, par contre il y a beaucoup de questions et d'attentes par rapport à l'information, et il semblerait que plus les services sont importants, moins l'information circule.

Il y a une interrogation aussi sur la pérennité des réformes, avec beaucoup de non-dits : je peux vous citer un certain nombre d'exemples de missions qui sont confiées à un établissement ou à un ministère et deux ans après on revient dessus pour une raison X ou Y, alors qu'entre-temps les personnels se sont investis, ce n'est pas très mobilisateur pour les services ce type d'évolution.

Et on est en train de faire une enquête sur les conditions de travail qui n'a pas été faite dans des services où on a une fusion DDAF-DDE, mais et je vais conclure là-dessus, il ressortait quand même deux choses : il y a une problématique, comment on associe les personnels aux restructurations, et la deuxième problématique, c'est que plus bas on est dans la hiérarchie des services restructurés, plus les restructurations sont mal vécues, sachant que les catégories C ressentent les restructurations, alors que dans les catégories A pour eux il ne s'est peut-être même rien passé ; enfin cela se voit quand on fait une analyse en différenciant les réponses par statut. Les catégories C se sentent beaucoup plus restructurés que les catégories A, alors qu'elles ont normalement dû vivre à peu près les mêmes choses, ce qui crée une réelle interrogation.

Pour conclure je pense qu'il y a la question de l'association des personnels aux restructurations et la question statutaire, et je pense qu'Eric va nous en parler aussi.

Eric Fritsch

Le point de vue de la CFDT Fonctions publiques

Par rapport à la première partie de la matinée je dois vous dire qu'en ce qui me concerne j'ai appris beaucoup de choses et en tout état de cause beaucoup plus de choses ici ce matin que ce que j'ai pu apprendre il y a quelques jours à la DGAFP, dans une commission qui s'appelle la Commission de Modernisation des Services Publics et dont l'ordre du jour était exclusivement la réforme de l'administration départementale de l'État. Nous n'y avons rien appris, à part un commentaire sur les circulaires que nous connaissions, en revanche aucun élément d'information ne nous a été fourni. J'entends bien qu'il s'agit d'une expérimentation, par conséquent ce n'est pas un modèle, dont acte ; mais cela n'empêche que vu que c'était le sujet de la réunion on aurait bien aimé entendre au moins le mot « Lot ».

Reste qu'au niveau de l'État nous avons réussi à relancer la dynamique de la prise en compte de cette modernisation. Ce groupe de travail dont je vous parlais était le dernier d'un cycle de trois, le premier était sur l'articulation LOLF et GRH, le second sur les montants des audits de l'organisation et la dématérialisation des formulaires, et donc ici on bouclait ce premier cycle par cette réforme de l'administration départementale. Maintenant, Jean-François Copé, nous l'avons quand même sensibilisé au fait qu'il faudrait peut-être se pencher sur les missions qui sont dévolues à la fonction publique avant de viser les moyens utilisés, on va donc remettre un petit peu les choses dans le bon ordre.

C'est en 2002 que les choses ont commencé à prendre une certaine orientation, puisqu'à l'époque on avait un Premier ministre qui s'appelait Raffarin, et après les assises sur la liberté locale, il avait dans le cadre de la réforme de l'État et de la décentralisation missionné les administrations centrales pour réfléchir sur les domaines de compétence qui correspondent aux missions essentielles de l'État. A partir de là, on a lancé plusieurs dispositifs, et je voudrais surtout insister sur le fait que la RADE fait partie d'un ensemble plus vaste, qui concerne les territoires et que bien entendu, elle doit s'articuler avec la réforme de l'administration en régions.

Tout cela s'inscrit dans un processus progressif et théoriquement complémentaire. Cette démarche a de nombreux impacts.

D'une part, on vient de le dire, en termes de structures des services de l'État, en termes de champs de compétence, puisque cela accompagne la décentralisation, donc il faut envisager aussi la question des transferts ; cela a un impact en termes

de personnel, aussi bien en quantitatif qu'en qualitatif, les effectifs d'une part mais les compétences d'autre part et donc cela a un impact en termes de métier puisque la fonction publique dans cette évolution doit correspondre à des besoins.

Cette démarche progressive est complémentaire, elle est aussi percutée par la mise en œuvre d'un nouveau dispositif de gestion, la LOLF. Or la logique de la LOLF n'est évidemment pas la même que la fameuse transversalité territoriale qui est le cœur de notre débat de ce matin. Cette LOLF a donc un impact en termes de fonction pour les services, bien sûr, avec les nouvelles règles de gestion, et puis bien sûr aussi justement en termes de gestion mais au sens plus large : LOLF et GRH.

Dans ce cadre-là, quel est notre point de vue syndical à la CFDT ? Pour commencer, vous le savez bien, on n'est évidemment pas opposés à une évolution des services de l'État ou de la participation de l'État en tant que coopérateur central dans le service public. Donc il faut absolument s'ancrer dans cette dynamique. Par conséquent, nous nous sommes investis dans la mise en œuvre de certains outils, par exemple le Répertoire interministériel des métiers de l'État qui a déjà fait l'objet de discussions dans ce séminaire, qui prépare l'adaptation de la fonction publique à de nouvelles missions avec des compétences et puis surtout cette grande notion de transversalité, et puis comment faciliter les mobilités.

Un autre outil, complémentaire du RIME, c'est tout ce qui tourne autour de la formation, formation professionnelle tout au long de la vie, et vous le savez, un accord cadres a été signé par la CFDT entre autres le 21 novembre dernier, qui va permettre la mise en œuvre de tout un dispositif qui (c'est la conception qu'on en a) place les agents publics au niveau de ce qui s'est passé dans le privé en 2003 avec l'accord national interprofessionnel. On y a travaillé, et par chance la loi de la modernisation de la fonction publique a été votée de façon ferme et définitive le 23 janvier, par le Parlement, et dans cette loi un des chapitres centraux justement concerne la formation des personnels.

Donc il y a une coïncidence de calendrier. Cela tombe très bien, c'est comme cela qu'on l'avait préconisé, entre le vote de la loi et le fait que l'accord cadre formation va démarrer ; l'enjeu à présent c'est que les textes réglementaires sortent le plus vite possible pour que dans tous les ministères puissent être lancées les dispositions qui sont contenues dans le texte de loi et bien sûr dans le texte de l'accord cadres.

Ne pas oublier les missions

Vous voyez qu'on est impliqués, on est investis, on veut que cela ne soit pas une coquille vide, la modernisation, il faut qu'il y ait les outils qui permettent que cela corresponde à une efficacité, employons le mot. Par rapport à tout ce mouvement-là la finalité pour nous bien entendu c'est que la fonction publique assume des missions qui correspondent à des objectifs qui lui ont été fixés par la nation.

Le problème vient du fait qu'à notre avis on n'a pas pris les choses dans le bon sens : on est en train de mettre en place des dispositifs, de nouvelles architectures, mais on a pas encore défini les missions auxquelles sont censés répondre ces différents outils, je le disais à l'instant. Pour nous, l'adaptation aux nouveaux besoins de la société ce sont de nouvelles missions : modernisation, n'oublions pas attractivité, parce que de fait pour la CFDT une fonction publique digne de ce nom doit bien sûr avoir des compétences, ce qui veut dire que les personnes correspondant à ces compétences s'engagent dans la fonction publique, et pour cela il faut donc les attirer dans le bon sens du terme.

Pour nous ce n'est pas un gros mot que de parler de performance. Donc, prendre les choses dans le bon sens : quand j'entends un représentant du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire qui nous dit qu'un des objectifs c'est la réduction du déficit public, je suis désolé, pour nous ce n'est pas la finalité, ce n'est pas l'objectif. L'objectif c'est de répondre aux missions qui sont les nôtres ; à

partir de là on regarde les affaires, c'est vrai. Je ne dis pas en disant cela qu'on est inconscients, mais je dis que ce n'est pas au même niveau d'affichage qu'il faut placer la réduction du déficit public et la réponse aux besoins.

A partir de là, la démarche utilisée : sur la méthode, beaucoup vous a été dit sur le personnel et sur la façon dont les services ont travaillé. Nous sur le fond à la CFDT on défend l'idée de tester les dispositifs, d'expérimenter, et dans la loi de modernisation cela a été repris à certains endroits, donc le concept même d'expérimentation nous va. Par conséquent sur la méthode on est d'accord. On est aussi d'accord pour décloisonner, c'est-à-dire pour rompre les verticalités des services : je vais employer le mot qui convient, c'est la mutualisation. Pour la CFDT, ce n'est pas un tabou. Mutualisation ne veut pas dire redéploiement, ni perte de moyens ou de pouvoir.

Les problèmes rencontrés par rapport aux deux accords que je viens d'énoncer ? Les moyens utilisés en amont de la mise en œuvre : dans le Lot apparemment les choses se sont calées autour d'outils d'explication mutuelle, d'échange et de complémentarité sur les attentes, ce qui n'est pas forcément le cas partout. Cela pose la question des instances de dialogue social qui sont au cœur de l'efficacité d'une réforme – puisque sans adhésion des personnels, sans compréhension, on voit mal comment les choses pourraient avancer – et quand je dis cela, soyons bien clairs, il ne s'agit pas forcément simplement des militants syndicaux, il s'agit aussi parfois des chefs de service voire des administrations centrales ; les freins peuvent venir des deux côtés.

Les instances de dialogue social sont rendues nécessaires par le fait qu'il y a des nouveaux niveaux qui sont plus pertinents pour rendre les structures plus efficaces ; il est vrai que cela n'est pas encore entré dans les mœurs à tous les niveaux. On entend avec satisfaction qu'il y a une CCP qui s'est mise en place dans le département du Lot, avec en plus des pouvoirs ; c'est bien car il y a une grosse différence entre envoyer une circulaire ou des mails à des gens et puis écouter ce qu'ils pensent des propositions, ou même s'ils ont eux des propositions.

Dans la fonction publique on travaille à une évolution des instances de dialogue social, avec en particulier non pas une remise à plat mais un réexamen du fonctionnement des CAP et des CTP. Sur les outils de dialogue social qui correspondent aux nouvelles structures pour la réforme de l'État, il faut absolument que ces instances vivent ; à partir de là il faut prendre des mesures de simplification, de réorganisation, avec du transversal, c'est-à-dire qu'il puisse y avoir des CTP interservices, qu'il puisse y avoir des instances au niveau opérationnel ; tout cela se met en place progressivement, on ne peut pas faire la révolution sur l'ensemble des textes et des structures : vous vous en doutez, des instances de concertation, c'est du progressif.

Sur le dialogue social, il y a donc un gros effort à faire. On peut commencer par différentes entrées soit locales soit au niveau conseil sup. Pour terminer, il faut évoquer les personnels concernés par ces mouvements et s'intéresser à la gestion de l'action sociale. Il y a autant de gestions qu'il y a de ministères, c'est pas compliqué. Pour gommer un peu ces disparités, la CFDT prône depuis les années 1970 une action sociale interministérielle. On a maintenant des instances interministérielles au niveau national et au niveau déconcentré qui s'appellent sections régionales interministérielles d'action sociale; le problème c'est qu'elles sont complémentaires par rapport à l'action sociale de chaque administration, de chaque ministère. Elles n'ont pas un pouvoir transversal très élevé, mais elles existent. La tendance, c'est d'harmoniser les dispositifs ; pour ce qui concerne l'action sociale, c'est vrai qu'entre les Finances ou l'Education Nationale par exemple, nous n'avons pas les mêmes conceptions, les mêmes moyens, les mêmes structures, et les mêmes types d'action.

Quant aux niveaux régional et départemental, je vais en dire un mot : sur la réorganisation de l'État, nous avons poussé pour que l'échelon régional soit

l'échelon d'orientation politique. Autrement dit, de façon complémentaire, l'échelon départemental doit être l'échelon opérationnel – effectivement il y a la proximité qui joue, ce serait illusoire dans une région de tout remettre entre les mains de la préfecture de région et du CAR, puisque maintenant avec les pôles c'est l'organisation qui est retenue.

On ne conteste évidemment absolument pas l'importance du niveau départemental pour sa proximité, sa pertinence par rapport à l'adaptation aux besoins locaux puisque c'est quand même l'adaptation aux besoins qui, je l'ai déjà dit et je le redis maintenant, est la raison première d'exister. Donc, complémentarité, je sais qu'il y a des départements qui ont des soucis qui ne sont pas des départements chefs-lieux parce qu'on a une tendance quand même à la récupération. Je suis originaire du Nord-Pas-de-Calais, on a une chance, on n'a que deux départements, mais cela n'empêche, le Nord a une tendance – dans le PASSED Nord (Programme d'Action Stratégique de l'État dans le département) – à s'octroyer des attributions qui, pour nous CFDT, relèvent du PASER (Programme d'action stratégique de l'État dans la région). On reviendra dessus, mais cela n'empêche qu'il y a des garde-fous dont il faut se doter, pour qu'effectivement le niveau opérationnel département puisse exister.

Intervention

A l'Équipement on avait 100 000 personnes, et on va avoir un transfert de 30 000 personnes dans les départements. Il faut savoir que dans la décentralisation, c'est le ministère le plus touché ; en valeur relative avec ses 30% de transferts c'est beaucoup plus qu'à l'Éducation nationale. Il n'y a pas que l'EN, il y a aussi l'Équipement qui n'a jamais connu un tel bouleversement depuis 40 ans – parce qu'on a à la fois des transferts dans les Conseils Généraux, on a également de nouvelles directions qui se mettent en place pour gérer les routes qui restent à l'État, donc est en train de créer des services nouveaux qu'on appelle direction interdépartementale des routes, il y en a 11 sur la France. Puis s'est ajoutée la fusion DDE-DDAF ; outre les transferts il faut savoir qu'il y a environ 60 000 personnes qui restent et qui vont être obligées de faire une mobilité, de changer de poste, et quelquefois de métier : je ne sais pas si vous voyez l'ampleur, sans parler de la LOLF.

A la CFDT on n'est pas corporatistes et on le prouve puisque à la CFDT Équipement on avait un projet il y a 10 ans qu'on avait réuni avec l'Agriculture, l'Équipement et l'Environnement, parce qu'il faut savoir que quand on agite la branche Équipement on s'occupe également du ministère de l'Environnement, et donc on avait fait des AG dans toute la France, avec les trois syndicats, et on avait sorti un projet qu'on avait appelé Service public d'aménagement du territoire, parce qu'on ne voit pas bien quel est le pourquoi d'une séparation de ces trois ministères, en fait si on appelle ça aménagement du territoire, ils y concourent tous les trois.

Reste que la réforme actuelle nous inquiète, précisément parce qu'elle ne raisonne pas en termes de missions. Pour l'Environnement je rappelle que les DDE ont été officiellement nommées par une lettre conjointe des ministres de l'Équipement et de l'Environnement comme étant les services correspondants sur le département du ministère de l'Écologie, puisqu'il n'y a pas de service départemental de ce ministère ; il y avait les DIREN autrefois, directions régionales de l'environnement. Le ministère a renoncé à créer des services départementaux de l'environnement.

Il y a deux autres missions qui nous inquiètent aussi parce que dans la fusion DDE – DDAF il n'y a que l'Équipement qui est concerné, c'est le logement pour la première : c'est un sujet d'actualité, tout le monde en parle ; et puis sur la sécurité routière, un projet présidentiel : là aussi je m'inquiète sur la possibilité pour les DDEEA qui ont fusionné de continuer à travailler sur la sécurité routière, sachant que la plupart des routes vont être transférées soit aux conseils généraux soit dans

les directions interdépartementales et que ce qui en reste ne sera plus dans les DDE.

Une grosse question, qui nous interroge avec nos camarades de l'Agriculture aussi, c'est l'histoire de l'expérimentation, parce que par exemple dans le Lot on n'avait pas dit à quelle date la direction générale des territoires sera constituée.

Pour une expérimentation il faut qu'il y ait des objectifs définis à l'avance et une évaluation – il faudrait les définir maintenant pour que cela soit fait, les objectifs, les indicateurs qui vont permettre de savoir si les expérimentations donnent les résultats espérés, et puis autre chose, si le résultat n'est pas celui espéré, il faudra se poser la question de la réversibilité.