

RÉFORME DE L'ETAT

Malaise dans les services déconcentrés de l'Etat à la veille du 4ème Cimap

V. Fauvel, D. Gerbeau | A la une | France | Toute l'actu RH | Publié le 17/12/2013

A la veille du 4ème Comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap), le 18 décembre 2013, des alertes remontent au sujet des difficultés que génère la poursuite des réformes de l'Etat dans les territoires.



[1] Même si « la RGPP, c'est fini », selon la formule

lancée par Jean-Marc Ayrault, lors du premier comité interministériel de modernisation de l'action publique (Cimap), en juillet 2012, le train des réformes n'est pas à l'arrêt. Les Cimaps se sont enchaînés régulièrement depuis le début du quinquennat – le prochain a lieu le mercredi 18 décembre 2013 – avec leurs wagons de mesures en tous genres. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (Reate) s'est poursuivie : parachèvement du nouveau pilotage régional des politiques publiques, poursuite de la baisse des effectifs, notamment dans les directions départementales, « mesurette » telle la fin de l'aide technique de l'Etat pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atestat) au 1er janvier 2014... Des décisions lourdes de conséquences tant pour les agents que pour les collectivités locales, qui provoquent des inquiétudes parmi les syndicats de la fonction publique. Et qui, à terme, risquent de rendre symbolique la présence de l'Etat sur les territoires.

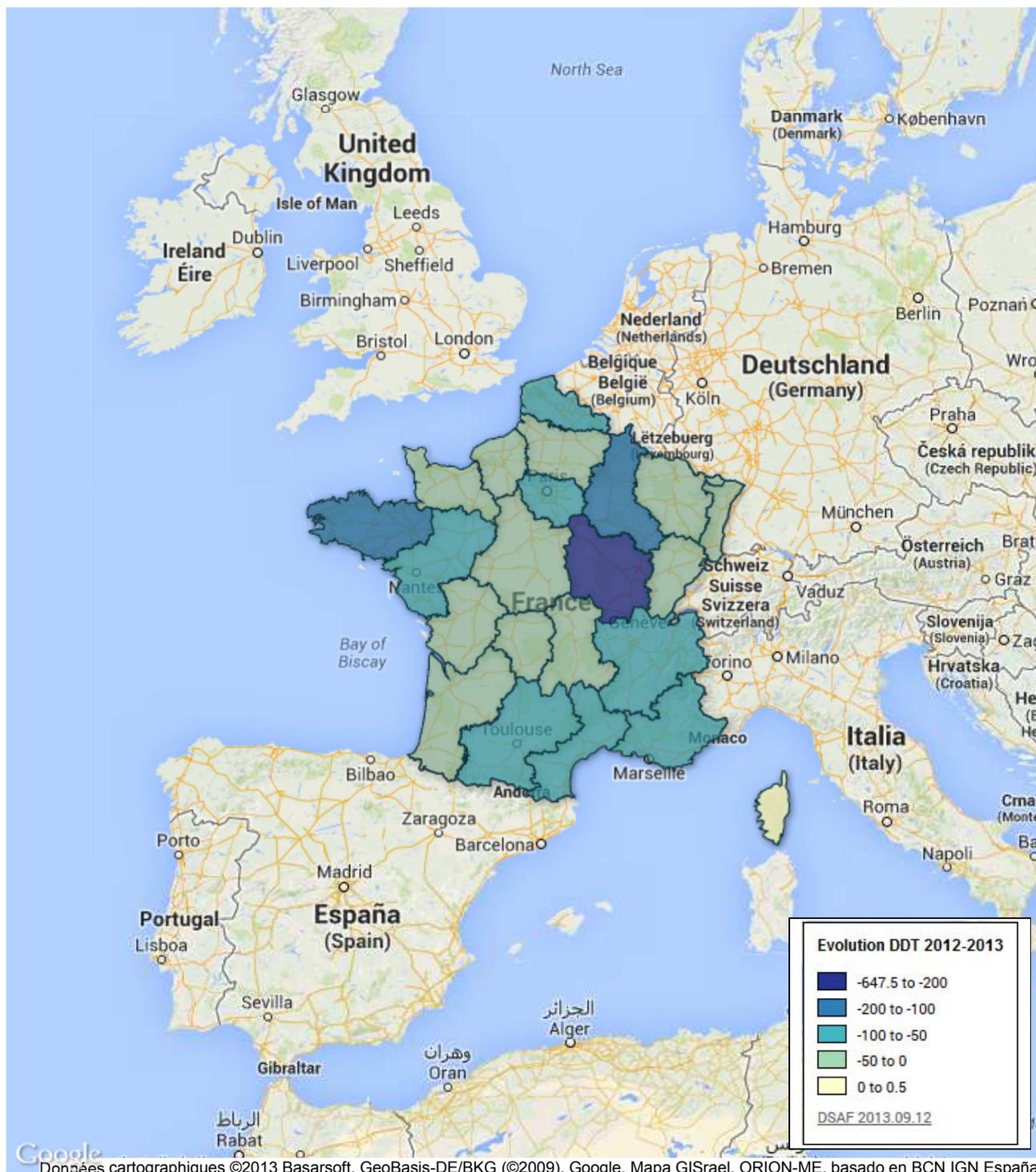
« A la limite du gouvernable » - Directeur départemental et régional de l'équipement, puis inspecteur au Conseil général de l'environnement et du développement durable, Delphin Rivière a vécu les réorganisations de l'intérieur. « J'ai été frappé par l'hypertrophie du niveau régional. Les Dreal sont à la limite du gouvernable, avec des missions beaucoup trop vastes et polymorphes. A l'inverse, le niveau départemental souffre de déshérence. Pourtant, c'est là que sont appliquées les politiques publiques et que se noue le contact physique avec les territoires. Là, les effectifs s'amenuisent. » En juillet 2013, Jean-Pierre Weiss et Jean-Marc Rebière évoquaient dans un rapport « une chaîne de commandement ministérielle fragilisée, parfois au point de donner aux agents le sentiment qu'elle s'était brisée au niveau des liens avec les services départementaux ». La Cour des comptes relevait, quant à elle, « la méconnaissance du nombre d'agents des services déconcentrés, de leur affectation territoriale et de leurs compétences métiers ».

Sans le sens de la régionalisation - Malgré ces mises en garde, le gouvernement poursuit dans le sens de la régionalisation et a publié, le 4 décembre 2013, une circulaire [2] expliquant comment les préfets de régions vont désormais gérer les budgets de leur territoire, les BOP. « Ce document confirme nos craintes : comment les...

ministres pourront-ils avoir la main sur la conduite des politiques publiques s'ils ne l'ont plus sur la répartition des effectifs ? » interroge Christian Grolier, secrétaire général du syndicat FGF-FO. Il craint que cette régionalisation n'aboutisse « à des inégalités territoriales et des ruptures d'égalité devant les services publics ». Et de citer une expression chère au syndicat : « Le territoire républicain, ce n'est pas la République des territoires. C'est important, surtout dans ce contexte, de garder la plus grande cohésion nationale ».

L'humain- Au-delà de ces considérations, il y a l'humain. Dans certaines administrations, comme les directions départementales des territoires (DDT), le fait de ne pas savoir où ni quelles missions ils exerceront après janvier 2014 génère un grand sentiment d'insécurité parmi les agents, voire un malaise. En effet, le projet de loi « Alur » prévoit ^[3] de baisser le seuil de mise à disposition gratuite des services de l'Etat en matière d'application du droit des sols et le projet de loi de finances pour 2014 programme la mort de l'Atesat au 1er janvier 2014, même si les missions en cours avec les collectivités pourront se poursuivre jusqu'en 2015.

Suppression d'effectifs dans les DDT entre 2012 et 2013 (en ETP)



La santé des agents menacée - A la préfecture du Var, les dernières conventions d'Atesat prendront fin le 31 décembre 2013. Les quatre agents concernés devraient être réaffectés à des missions désignées comme prioritaires par le préfet, le contrôle de l'urbanisme et du domaine public maritime. S'agissant du droit des sols, les maires ont été fortement encouragés cet été à se tourner vers les intercommunalités pour créer des services instructeurs mutualisés. Le 25 novembre, le Réseau national des médecins de prévention des ministères de l'Écologie et de l'Égalité des territoires a publié une lettre ouverte ^[4] dans laquelle le docteur Gérard Lucas alerte sur les conséquences, pour la santé des agents, du désengagement de l'État de ces deux filières techniques : les médecins préconisent le transfert des agents concernés dans les collectivités ^[5] territoriales.

Où sont les études d'impact ? - « La souffrance des agents est liée à une perte de sens sur les missions, analyse Delphin Rivière. Bien souvent, c'est le seul métier qu'ils savent faire et on leur dit "soit vous vous faites embaucher par la commune sur vos compétences, soit vous rejoignez une autre administration dans laquelle vous ferez un autre métier". L'encadrement est complètement démuné face à cela. Certaines DDT, comme celle d'Eure-et-Loir, avaient anticipé et supprimé progressivement des implantations locales. D'autres, comme en Seine-Maritime, en surnombre "historique" du fait d'une époque glorieuse, doivent faire face à des suppressions radicales, sans distinction, qu'il s'agisse de services supports ou de production. »

En tout état de cause, le gouvernement, lors du Cimap d'avril 2013, avait prévu de commanditer des études d'impact avant toute suppression d'emploi. Celles-ci continuent et les études se font attendre.

Avec la MAP, les suppressions de postes continuent

Les suppressions de postes se poursuivent à l'ère de la modernisation de l'action publique (MAP). D'après une note du 12 septembre 2013 de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre, les directions départementales des territoires (DDT) et de la mer (DDTM) sont les administrations déconcentrées de l'État les plus touchées entre 2012 et 2013 par les suppressions de postes : -1332,6 et -478,8 ETP. Au sein des préfectures, le phénomène est moins frappant, mais le solde est aussi négatif : -128,3. Si l'on détaille par programme, les « affaires sociales, sport, jeunesse » (-116,6) et les « fraudes » (-34,7) sont, dans les préfectures et les directions régionales, ceux qui ont subi le plus de pertes.

Rationaliser les fonctions

Une semaine avant la tenue du 4ème écorchant au passage la modernisation de l'action publique (MAP) ^[6] mise en oeuvre par le gouvernement, "pervertie" par la seule contrainte budgétaire. Le think tank propose notamment de distinguer :

- les fonctions d'accueil, sans doute totalement confiées aux communes ou communautés de communes ;
- les fonctions de traitement et d'expertise, concentrées dans des centres nationaux ou interrégionaux (même pour les collectivités territoriales) ;
- les fonctions de pilotage, d'évaluation et de contrôle, réparties entre les différents échelons territoriaux, en fonction des besoins réels.

Contrôle de légalité : la faille

Entre 2009 et 2013, 780 emplois affectés au contrôle de légalité ont été supprimés, induisant un rétrécissement du périmètre de contrôle. Ce qui n'a pas manqué d'alerter la sénatrice (PS, Puy-de-Dôme) Michèle André. Dans son rapport d'information du 16 octobre, elle met en garde contre le risque « d'augmentation de l'insécurité juridique, qui aurait elle-même un coût social élevé ». Secrétaire adjoint de la CFDT à la préfecture de Haute-Garonne, Pierre-Yves Amalric confirme cette tendance : « On procède à un échantillonnage. Sur les marchés publics, par exemple, on ne traite plus que les dossiers de plus de 200 000 euros HT,

alors que les avenants au contrat initial se multiplient et échappent désormais à tout contrôle. C'est une faille. Dans les collectivités, un bon connaisseur de la commande publique peut facilement en profiter. » Pour sauver des postes, le syndicaliste raconte comment le secrétaire général de la préfecture de Haute-Garonne, avec 7 autres départements, a réussi pour 2014, a sauvé 2 ETP (sur les 34 initialement prévus, NDLR) en faisant un état des lieux des missions à remplir. « Cette négociation, qui a mis en avant la corrélation entre effectifs et missions – est une première en France mais c'est une initiative qui aurait vocation à être imitée », conclut-il.

Le poids de l'Atesat

 **1266**

agents sont actuellement affectés aux missions d'Atesat

 **24,9 millions d'euros**

seraient économisés si les missions liées à l'Atesat étaient supprimées. Estimation faite par l'étude d'impact du projet de loi de finances pour 2014.

Source projet de loi de finances pour 2014



Create infographics

« Une vision plus large, mais éloignée du terrain »- Nicolas kada, professeur agrégé de droit public à l'université de Grenoble

« La présence de l'Etat au niveau régional, avec un rôle de coordination, date de 1964. Ce n'est qu'en 2004 que l'autorité hiérarchique du préfet de région sur le préfet de département a été affirmée. La Reate, en 2010, est allée au bout de la logique en faisant du préfet de région le pilote de l'ensemble des politiques. Mais, comme dans un avion, le pilote n'est pas au contact des usagers : le pilotage régional apporte une vision plus large, mais un Etat plus éloigné de la réalité du terrain. Pour les collectivités, c'est une vraie perte d'accompagnement de la part des services de l'Etat. D'autant que, en fusionnant les directions départementales interministérielles, on a diminué les effectifs et fait remonter des agents au niveau régional, ce qui a mené à une vraie perte de compétences et de disponibilité au détriment des usagers et des collectivités. La prochaine réforme concernera certainement les sous-préfectures, pour le moment préservées car elles ont amorti la baisse des effectifs dans les DDI. »

REFERENCES

- Rapport Weiss et Rebière
- Rapport d'information n° 77 (2013-2014) de Michèle André, fait au nom de la commission des finances, déposé le 16 octobre 2013
- Note de la DSAF du 12 septembre 2013 sur les effectifs dans les administrations déconcentrées de l'Etat

2012-2013

- Circulaire du 4 décembre 2013, désignation du préfet de région comme responsable du BOP
- Lettre ouverte du Dr Gérard Lucas, porte-parole du réseau des médecins de prévention des METL et MEDDE.
- Rapport de Terra Nova