



Alliance du Trèfle : réflexions sur la réforme territoriale de l'Etat

CTM (annulé) du 2 juillet 2015

Discuter de la pertinence de la réforme des collectivités régionales n'est pas notre propos. La place des nouvelles institutions politiques régionales devra bien être prise en compte par l'Etat et ses agents.

Les services de l'Etat en subissent cependant le contrecoup et nous n'avons pas l'impression que cela ait été correctement anticipé. En particulier, aucun budget n'a été programmé dans le triennal budgétaire pour accompagner les agents.

Et, au delà de la nécessité que chaque président de Conseil régional ait comme interlocuteur un unique préfet de région, personne n'a encore pu démontrer l'intérêt de la réforme des services de l'Etat.

Le rapport des 11 inspections générales indique en effet que

- « de nombreux observateurs regrettent l'absence d'objectifs prédéfinis »,
- « le modèle administratif régional de demain ne s'impose pas avec évidence »,
- « la difficulté à faire émerger un modèle 'gratifiant' de la future administration régionale auquel il serait possible de se référer est patente ».

A défaut de trouver un modèle 'gratifiant', il est nécessaire que l'Administration s'organise rapidement pour s'adapter à la nouvelle carte des régions, qu'elle affiche ses choix et se donne les moyens et les délais nécessaires pour les mettre en œuvre. **L'efficacité du service public** dans les territoires est en question. Le **devenir des personnels**, cœur du sujet syndical, en dépend également ; et ce non seulement dans les directions régionales (DRAAF - DREAL) mais aussi dans les DDI et même dans les établissements publics sous tutelle du MAAF et du MEDDE.

Notre préoccupation première reste l'accompagnement des personnels, victimes collatérales des réformes successives. Ils doivent pouvoir bénéficier d'un suivi personnalisé et de mesures compensatoires adaptées. **Il faut plus que jamais donner du sens à leurs métiers, à leurs missions et à la réorganisation qu'ils vont subir.** Cela passe entre autres par une définition claire des missions et des compétences de l'Etat.

Nous ne pouvons que regretter que la concertation dans les instances locales n'ait pas été mise en place plus en amont.

L'information et la concertation restent pour l'instant à l'appréciation des structures. Quand ils sont consultés, les agents sur le terrain ont l'impression de n'avoir aucune prise sur l'organisation future, en particulier sur l'élaboration des macro-organigrammes.





Les points d'information consentis depuis quelques mois par l'administration dans les instances (notamment CTM) concernent des sujets plutôt marginaux et n'abordent pas encore les questions fondamentales.

Ce retard est un facteur d'inquiétude supplémentaire pour les agents, pour lesquels la réorganisation s'annonce comme une source de stress, de fatigue et de pertes financières.

Si nous souhaitons que les décisions soient prises rapidement et de façon concertée, il faudra ensuite laisser du temps pour accompagner les agents (formation, mobilités, départs anticipés ...) et atteindre la cible.

Organisation des services

Des compétences techniques fragilisées

Une organisation en cause

Force est de constater tout d'abord que l'**efficacité de l'Etat** est restreinte structurellement par l'organisation déjà mise en place : les directions départementales relèvent en principe du premier ministre. En pratique elles entretiennent des relations avec les ministères techniques et sont soumises aux priorités des préfets.

L'action de l'Etat en est entravée, les sollicitations des préfets devenant la priorité des services au détriment de la demande des ministères. L'indépendance de l'Etat vis à vis des collectivités territoriales est ainsi parfois compromise.

Dans nos services

La gestion des **compétences rares** devient problématique : avec la baisse de la masse salariale les compétences rares disparaissent.

Par exemple on s'aperçoit maintenant qu'il n'y a plus d'agents de l'Etat capables de répondre à la demande des préfets sur les enjeux routiers. Les préfetures ne comprennent pas cette difficulté, car elles ne connaissent pas les mêmes réductions d'effectifs.

D'autres métiers atteignent un seuil critique d'effectif en département : il y a par exemple souvent un seul forestier en DDT. Le MAAF a déjà décidé de remonter la compétence au niveau régional. Or un forestier ne peut faire correctement son travail s'il ne va pas sur le terrain. Cela concerne plus largement tous les experts régionaux. Avec les fusions régionales, la méconnaissance des enjeux du terrain va augmenter.

Le **décroissement des effectifs MAAF-MEDDE** en DDT aggrave la situation en obligeant les agents à abandonner leurs compétences ou plus précisément à choisir entre plusieurs savoirs pourtant complémentaires pour la gestion du territoire, effet qui semble contraire à l'objectif qui a prévalu à la création des DDI.

Les rôles **des différents niveaux des services de l'Etat** - central, régional et départemental - ainsi que leurs articulations doivent être redéfinis et affichés. Il n'existe probablement pas de schéma unique pour toutes les politiques publiques.

En tous cas, la constitution ou le renforcement de réseaux-métiers ou réseaux thématiques, l'organisation de missions interdépartementales, sont des palliatifs indispensables à la perte des



compétences techniques subies depuis des années. L'enjeu est de préserver l'efficacité de l'Etat en repensant son organisation.

Et s'il est clair que l'échelon régional sera, au regard des enjeux des grandes régions nouvelles, celui de la stratégie, l'échelon départemental doit rester opérationnel et disposer des moyens lui permettant d'assumer une proximité efficace.

Manifestement, les services déconcentrés n'ont aucun poids sur les arbitrages en cours et certains services font l'objet d'un marchandage aux enjeux politiques bien éloignés de la logique opérationnelle.

La réforme territoriale ne doit pas être l'aubaine qui permette à l'administration de faire des économies en supprimant des postes, sous peine de fragiliser gravement les missions de service public.

Les évolutions actuelles devraient par ailleurs conduire à reconsidérer l'intérêt d'un opérateur de l'Etat pour mettre en œuvre les politiques interministérielles nécessitant une chaîne de commande réactive (santé publique vétérinaire par exemple).

Des disparités selon les régions et les structures

Fusions à deux ou trois régions, nombre de départements, enjeux spécifiques, compatibilité des schémas d'organisation actuels, temps de trajet ... Les réorganisations entraînent des difficultés plus ou moins importantes pour le fonctionnement des services et un impact variable sur les habitudes de travail et de vie des agents.

Certaines structures fusionnent à taille et à organigrammes très différents.

Les fusions des régions vont accroître l'attractivité des capitales régionales et creuser les disparités entre départements.

Les "zones de gouvernance" du MEDDE risquent de défavoriser davantage encore les départements les moins attractifs, les pôles plus attractifs faisant peser leur sureffectif sur l'ensemble de la nouvelle région et empêchant l'ouverture de postes là où il y a un sous-effectif. (Cas notamment de la région Alsace - Lorraine - Champagne-Ardenne)

Les opérateurs de l'Etat sont invités à s'adapter à la réorganisation administrative. Les réactions sont très diverses selon les établissements, certains ayant engagé rapidement leur réflexion (ASP, CRPF ...), d'autres commençant à peine à l'aborder ; avec des réponses en terme de réorganisation qui risquent d'être très variées. L'ONF semble avoir choisi la simple désignation d'un référent par préfet, sans impact aucun sur son organisation territoriale.

Accompagnement des agents

Un constat alarmant

Les agents de l'Etat sont les victimes collatérales de la réforme territoriale :

- Leurs **carrières** vont encore être mises à mal, alors qu'elles l'ont déjà été par les réorganisations successives (RGPP, REATE et MAP pour les plus récentes). Si le principe de mobilité non obligatoire continue d'être brandi, il n'en demeure pas moins que les agents vont être acculés à



faire des choix dont les conséquences sont lourdes pour leur parcours professionnel et/ou leur vie personnelle.

- Leurs **conditions de travail** continuent de se dégrader.
- Les structures sont considérées comme en sureffectif permanent ; il n'y a donc plus de crédits de vacation et les absences et congés maladie ne sont pas remplacés. Les agents "valides" sont devenus les assureurs de l'Etat en effectuant des heures supplémentaires non payées !
- Les déplacements plus longs et plus fréquents sont sources de risque supplémentaires.
| Selon une étude d'accidentologie menée dans la région Centre, 62% des accidents mortels au travail sont des accidents de la route).
- Beaucoup d'agents en fin de carrière se retrouvent complètement démotivés, tant ils perdent de réforme en réforme tous les éléments constitutifs de leurs métiers, et dilapident l'énergie qu'ils y ont longuement consacrée. Ceux-ci connaissent trop souvent dépression et congé longue maladie ...
- L'**ambiance dans les services** se détériore et chaque réforme amène son lot de tensions supplémentaires : hiérarchie peu disponible, situations d'incompétence exacerbées, collègues concurrents sur un même poste ...

Il résulte de ce mal-être au travail généralisé une vraie souffrance qui se traduit de diverses manières : arrêts maladie, dépressions, multiplication des situations de harcèlement ; ces dernières devant en effet aussi être considérées comme le résultat du manque de moyens humains (agents et encadrement sous pression, manque de temps pour résoudre les difficultés dès qu'elles se présentent, situations d'incompétence dues aux changements de métiers imposés...)

| *Et la réorganisation administrative est une aubaine pour justifier encore davantage de réductions d'effectifs ...*

L'administration s'est résolument saisie du sujet des risques psychosociaux alors que ce sont ses propres pratiques qui en sont génératrices !

Des solutions à mettre en place

Accompagnement personnalisé des agents :

Si les directeurs et chefs de service sont forcément partie prenante de l'accompagnement des agents, il est anormal de leur en abandonner toute la responsabilité. Faute de temps et de formation adaptée, les structures déjà aujourd'hui ne peuvent faire face et leur action ne pourra donc être accentuée sans moyens supplémentaires.

| *Du côté des IGAPS, l'accompagnement actuel des agents se résume souvent à quelques conseils de carrière de qualité inégale.*

Faire appel à de véritables professionnels en articulation avec le dispositif existant permettrait aux agents de trouver un point d'appui solide et efficace propre à calmer leurs inquiétudes. L'accompagnement des agents doit en outre être proactif, faute de quoi peu d'entre eux iront à la recherche d'un soutien et les effets dévastateurs risquent d'être amplifiés autant qu'ils seront retardés.

| *Il faut aussi doter les structures de marges de manœuvre : moyens affectés, dont les moyens en personnel permettant de supporter le surcroît de travail dû à la réorganisation ; capacité de prise de décision : souplesse d'application des organigrammes, possibilité de modifier les calendriers, de recourir au tuilage ...*

Le soutien des agents non titulaires et vacataires est primordial eu égard à la fragilité de cette population.



L'accompagnement des cadres ne doit pas être négligé. De nombreux postes d'encadrement sont seront supprimés alors que ceux-ci sont déjà très chargés dans les organigrammes actuels.

Modalités d'affectation et suivi des agents :

Les priorités de réaffectation sont indispensables, mais elles pèseront sur l'ensemble des agents en figeant les possibilités de mobilité.

Les procédures de CAP doivent être adaptées ; les postes susceptibles d'être supprimés ne doivent pas être proposés à des candidats, qui seraient 2 ans plus tard contraints de bouger à nouveau.

Formation

Des dispositifs spécifiques doivent permettre la formation des agents qui changent de métier. Pour faciliter la prise en main des nouvelles missions, la formation continue doit également comprendre les échanges de pratiques et le tutorat.

Accompagnement financier :

Les agents acceptant de faire mobilité vont se trouver confrontés à des dépenses supplémentaires : déplacements quotidiens ou bien déménagement, logement plus coûteux ...

■ *Les montants des primes de restructuration sont trop faibles et doivent être déplafonnés.*

L'accès au logement social doit être facilité.

Garantie de maintien des rémunérations : régime indemnitaire à 3 ans, 5 ans ... Et après ? Quid de la NBI ? Des statuts d'emploi ?

Les incitations au départ

Elles doivent être réellement attractives y compris voire surtout pour des agents les plus proches de la retraite ; il serait contreproductif d'obliger ceux-ci à se mobiliser pour développer des compétences sur de nouvelles missions puis abandonner leurs postes, pour un départ à la retraite « le jour » où leurs efforts porteraient leurs fruits.

■ *Les coûts de formation et les coûts humains sont disproportionnés, tout en obstruant la mobilité des collègues plus jeunes.*

Or des agents qui ont œuvré pour la fonction publiques un bon nombre d'années peuvent avoir des projets personnels et professionnels intéressants qu'il serait utile de soutenir ; même à moins de cinq ans de l'âge théorique.

Par ailleurs, il faut considérer qu'une forte proportion d'agents repoussent leur départ en retraite du fait des effets de la réforme des retraites (42% des fonctionnaires, selon la Caisse des Dépôts et Consignations, entre juillet 2012 et juin 2013). Les départs naturels attendus au regard de l'âge légal (ou de l'âge théorique) ne seront donc pas forcément au rendez-vous pour contribuer à résorber les excédents de personnels du fait des réformes en cours.

Les outils existent et peuvent être améliorés : *a minima*, les mesures appliquées en leur temps lors de la RGPP ou au ministère de la Défense doivent à nouveau être actionnées.

ANNUITÉS MANQUANTES

Outre un effort sur la durée par rapport à l'âge théorique de départ (généralement 62 ans), il serait utile de prévoir de faire valider tout ou partie des annuités manquantes. En effet, pour partir en retraite dans des conditions acceptables, beaucoup de collègues n'auront pas l'ancienneté pour atteindre les 75% du dernier indice...



Télétravail

Il ne faudrait pas que la réorganisation en cours précipite le recours à cet outil, sur lequel l'Administration comme OS avançaient prudemment. Si la fusion des régions augmente le nombre d'agents potentiellement concernés, voire volontaires, le télétravail ne peut constituer la solution à tous les cas de figure ; il doit de toutes façons être encadré avec précaution et comporter une période de test.

Parmi les premières règles envisagées, l'autorisation sur la base du volontariat, le plafonnement hebdomadaire et la réversibilité à la demande de l'agent semblent de bon sens. Il est fondamental d'affiner ces règles en trouvant un cadre permettant à la communauté de travail de garder sa cohésion. Quant à la réversibilité à la demande de l'employeur, ses conditions doivent être strictement définies afin que les agents ayant adopté le télétravail ne soient pas suspendus au gré des changements d'équipes de direction.

En particulier, la promesse (réversible) du télétravail ne doit pas amener les agents à accepter des postes trop éloignés de leur domicile.

Outils de communication :

Sont à adapter et à développer pour les rendre aisément disponibles les outils de travail en commun à distance : visioconférence et web-conférences, partage de fichiers ...

En guise de conclusion provisoire:

Ce document, on s'en doute, a vocation à être évolutif.

A ce stade, nous avons principalement retenu que les agents considèrent avoir été trop peu consultés pour l'établissement des macro-organigrammes qui vont pourtant structurer leur avenir.

L'Alliance du Trèfle continuera, pour les phases suivantes, à synthétiser les préoccupations et les propositions des agents pour les relayer vers l'administration.