



# Recentralisation de l'État ?

La création des « conseillers territoriaux » de la réforme des collectivités territoriales, doit être mise en relation avec la RéATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État) qui donne aux préfets un rôle décisif sur l'ensemble des politiques publiques et qui transforme toutes les directions départementales ministérielles en services de la préfecture. A ceux qui prônaient un « retour de l'État » en pensant à sa dimension sociale, Sarkozy répond par un retour de l'État fort. Celui du ministère de l'intérieur ! Ces « réformes » remettent aussi en cause toute l'organisation syndicale actuelle, ses champs d'intervention et ses prérogatives.

## Un nouveau proconsul

La réforme de l'administration territoriale de l'État débute en réalité en 2004 avec la circulaire Raffarin. Nous n'avons pas d'opposition de principe à la déconcentration. Nous avons même un *a priori* positif sur tout ce qui permettrait de rapprocher la mise en œuvre des politiques à la fois des citoyens et des acteurs. Ce rapprochement devant s'entendre comme une opportunité de plus de dialogue, de démocratie dans les choix comme dans les solutions mises en œuvre, de plus de réactivité et de prise en compte des besoins. Pour autant, cela n'implique nullement que toute déconcentration soit bonne à prendre. Il s'agit, comme pour la décentralisation, d'avoir d'abord une réflexion et une analyse des politiques et de leur mise en œuvre en fonction des objectifs et des



PHOTO : M. MIGNÉAU

missions qu'on leur confère. Après seulement doit être examiné le niveau le plus pertinent.

La communication au conseil des ministres du 28 janvier 2004 donnait le ton : « *La nouvelle étape de la décentralisation et la mise en œuvre à compter de 2006 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), conduisent à modifier sensiblement l'organisation territoriale de l'État pour répondre aux attentes nouvelles en matière d'efficacité, de qualité de service et de modernisation de la gestion publique et de l'économie.* »

Sous un chapeau explicite – « *La France décentralisée a besoin d'un État territorial fort* » – le conseil précisait : « *Le gouvernement a fait le choix de la décentralisation. Avec la réforme constitutionnelle du 17 mars 2003, la République a définitivement opté pour une organisation décentralisée. Pour autant l'objectif du gouvernement n'est pas de faire remonter les services de l'État à*

*Paris et de laisser les collectivités s'administrer sans appui ni contrôle. C'est un choix qu'ont fait des pays voisins du nôtre : la représentation de l'État sur le territoire y a quasiment disparu pour faire place à des collectivités autonomes puissantes, complétées par un système d'agences nationales spécialisées. Ce n'est pas conforme aux principes d'égalité et de solidarité, fondements de la tradition républicaine, ni à la vision du gouvernement.* »

Belle argumentation qui cache un renforcement d'une conception centralisatrice et administrative, au sens du ministère de l'intérieur, du rôle de l'État. L'abandon des prérogatives et des missions de service public de l'État d'un côté se voit compensé par un renforcement d'un état de contrôle social et politique de l'autre. Particulièrement frappant est l'absence de tout contrôle démocratique du préfet de région, de tout débat démocratique avec les élus du peuple. Quoique l'on pense de la politique d'un gouvernement, ses ministres doivent rendre compte devant l'assemblée, même si l'exercice est de plus en plus formel. Que ce soit sur son budget, le suivi de sa politique, son bilan, y compris la mise en place de la LOLF, l'assemblée est censée jouer un rôle.

Sauf à passer à un « État des régions », le préfet ne rend évidemment aucun compte au Conseil régional. Et c'est là qu'il faut mettre en relation la RéATE et la décision de supprimer la moitié des élus territoriaux (en fusionnant les conseillers généraux et les conseillers régionaux). Le préfet de région devient bien ainsi un véritable proconsul n'ayant de compte à prendre et à rendre qu'au ministère de l'intérieur !

Alors que Raffarin n'avait pu franchir le pas et donner tout pouvoir au préfet de région, notamment sur les préfets de département, s'il l'avait pensé, la RéATE l'a fait ! Le préfet de région « a autorité » sur les préfets de départements, sur les directions régionales, sur les agences nationales. Le

CAR – Comité de l'administration régionale – est confirmé, mais surtout le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR) est renforcé et ses compétences « étendues » à la mutualisation et à la gestion des « ressources humaines » et des moyens de fonctionnement. On assiste à une déconcentration (là le mot est juste) de tous les services de l'État sous la direction du préfet.

Alors qu'il y avait 18 directions régionales, échelon déconcentré des ministères et donc services dont les missions, mais aussi les personnels, étaient directement sous la direction des ministères, la nouvelle organisation en 8 directions régionales permet un premier regroupement et met l'ensemble des politiques sous la direction du préfet.

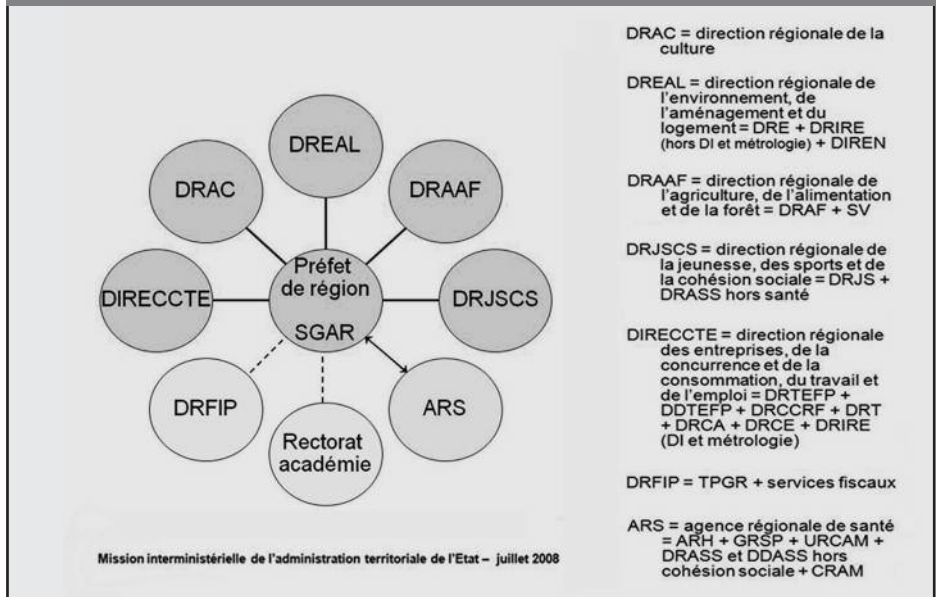
La **DREAL** (Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et... du Logement), basée sur les fusions DDE-DRAF récupère le logement.

La Direction Régionale des Entreprises, de la Consommation, de la Concurrence, du Travail et de l'Emploi (**DIRECCTE**) se veut au service de l'économie et des entreprises. Elle sera aussi chargée du « contrôle » des entreprises en mélangeant l'économique et l'industriel, la protection du consommateur et celle des salariés. Dans le domaine de la santé, les DDASS-DRASS disparaissent et laissent la place à des Agences Régionales de Santé (**ARS**). La quasi-totalité des personnels y sera transférée.

On voit donc que dans cette déconcentration là, les véritables lieux de décision, de contrôle, de mise en œuvre échappent à toute concertation ou dialogue avec les élus.

Attention ! Contrairement à ce que certains, à gauche, peuvent vouloir croire, nous

REFORME DE L'ADMINISTRATION REGIONALE : ORGANISATION CIBLE



ne sommes pas dans une évolution vers « l'Europe des régions » chère aux Verts et à certains présidents de région socialistes. Nul fédéralisme dans cette évolution mais bien, dans la tradition jacobine, un renforcement de l'État central.

La fin des services publics départementaux

Le niveau départemental représente une mutation plus importante encore. Puisque là, on ne peut quasiment plus parler de déconcentration mais bien de re-concentration dans la préfecture du département des missions de services publics et des personnels. En effet, là encore et jusqu'à présent, les services publics, les personnels

dépendaient de leur ministère. Comme le déploraient certains, on retrouvait à chaque échelon « l'articulation ministérielle sur le territoire [et] favorisant les cloisonnements ». Nous dirions, nous, que cela garantissait (d'une certaine manière) les missions et le statut des personnels.

Alors qu'aujourd'hui un département dispose de 14 directions départementales, de l'Inspection Académique à la Direction du travail, en passant par la Direction de la jeunesse et des sports, etc., demain (matin, puisque c'est pour janvier 2010) les directions départementales seront regroupées en 4 (pour les départements de moins de 400 000 habitants) ou 5 Directions Départementales Interministérielles (**DDI**).

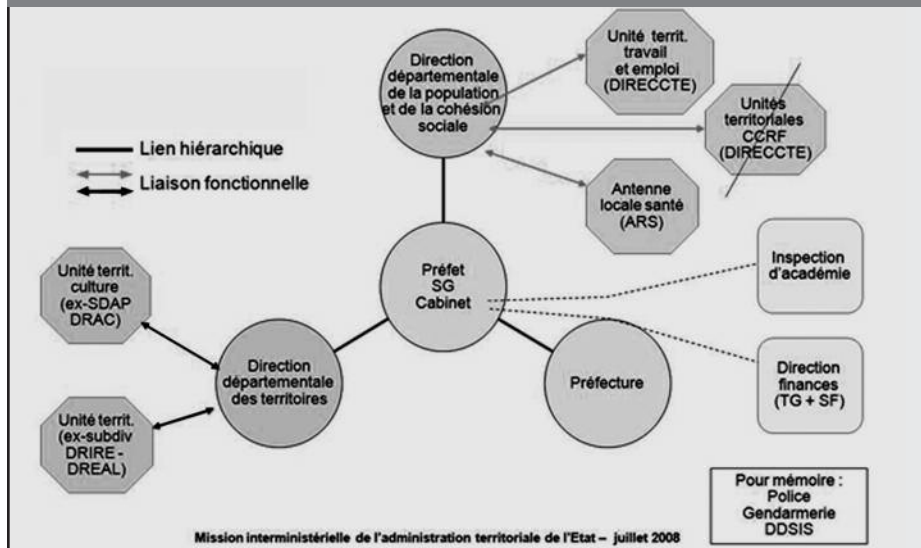
Si l'IA et la nouvelle Direction des finances (fusion impôts et trésor) gardent une certaine cohérence ministérielle, tous les autres services sont fusionnés dans deux ou trois DDI.

Certaines directions régionales disposent d'unités territoriales (**UT**) au niveau départemental. Par exemple les Services Départementaux de l'Archéologie Préventive (SDAP) deviennent des UT de la **DRAC** (Direction régionale des affaires culturelles).

Comme le combattent tous les syndicats concernés de la FSU, à Jeunesse et sports, à l'Équipement, à l'Agriculture, à la Mer, au Ministère du travail... ce bouleversement aura des conséquences catastrophiques sur les missions de service public,



SCHEMA DE L'ORGANISATION DEPARTEMENTALE A DEUX DIRECTIONS



(Suite page 14) →



(Suite page 13) ➔

donc pour les usagers mais aussi pour les personnels. Cette réorganisation a aussi, évidemment, des conséquences importantes sur les services et les personnels actuels des préfectures. Pour les citoyens, c'est moins de lisibilité, moins de garantie sur le maintien des missions. Pour les personnels et malgré toutes les déclarations selon lesquelles « rien ne change », c'est un bouleversement total. A partir de corps, de métiers, de savoirs faire, de conditions de travail, de primes actuellement très divers, il sera forcément tentant d'opposer, dans une gestion fonctionnelle de « proximité », les uns aux autres.

### Mutualisation et dialogue social



Ne nous y trompons donc pas, ce mouvement a une double finalité. D'une part reprendre au niveau de l'État le contrôle, notamment sur les dépenses publiques. C'est donc bien conjointement à une décentralisation recadrée par la réforme Balladur, un renforcement du contrôle de légalité de l'État et une « préfectoralisation » des politiques publiques. D'autre part, grâce à la mutualisation des personnels que cela permet, l'objectif des suppressions de postes de fonctionnaires pourrait enfin être atteint.

Que ce soit au niveau régional ou départemental, une plate-forme GRH (Gestion des Ressources Humaines, mots et maux clés) viendra piloter l'ensemble des mouvements de personnels et une Bourse d'emplois est créée. Grâce à la loi de mobilité, adopté le 23 juillet, les outils sont à disposition des gestionnaires. Sous couvert d'un discours rassurant – « rien ne change pour les personnels qui restent dans leur corps d'origine (donc géré par leurs CAP) » – on assiste à une vaste opération de brassage des personnels avec les pressions fonctionnelles inévitables dues aux regroupements.

Contrairement aux discours, et les personnels n'en sont pas dupes, tout va changer ! L'organisation du travail : les accords sur la réduction du temps de travail étaient spécifiques ministères par ministères. Les primes dont on connaît la grande diversité. Faisons confiance aux GRH de « proximité »

pour savoir en jouer habilement. Les mutations enfin. Oh, certes, on pourra faire valoir ses droits ! Mais à quel prix ? Celui de l'isolement, du placard et au final du licenciement.

Et le dialogue social dans tout cela ? Manque de chance, il n'est pas véritablement prévu. Les préfets, dont on connaît l'appétence dans ce domaine, sont chargés de réunir les personnels pour les informer, les convaincre. Quant aux organisations syndicales, elles se trouvent totalement déstabilisées par ces regroupements-fusion. On lira, plus loin dans ce dossier, ce qu'il advient dans les DREAL et la première réponse des organisations syndicales.

La nouvelle loi sur la représentativité dans la Fonction publique, mais surtout la

transformation des CAPA, refusée par tous les syndicats, est en train de se traduire par un véritable « big-bang » syndical.

On le voit, ces « réformes » portent en elles des questions essentielles : quelle organisation de l'État ? Rôle et place des collectivités territoriales ? Financements et fiscalité ? Missions de services publics ? Statut et gestion des agents ? Le syndicalisme en général, la FSU en particulier, semble bien en retard pour analyser et surtout répondre, sur le fond et la forme, à ces questions vitales pour les usagers, les personnels et leurs représentants. Espérons que le congrès permettra d'avancer. ●

JEAN-MICHEL DREVON

## LOI DE MOBILITE

(N°2009-972 DU 3 AOUT 2009)

Quitter son administration pour une autre devient un droit : si on a trouvé un autre emploi, l'administration d'origine ne peut pas, sauf exception, vous retenir.

Si des corps ou des cadres d'emploi sont comparables, si les compétences correspondent, il ne peut plus y avoir d'obstacles statutaires ou juridiques à un détachement.

Après 5 ans de détachement, on peut obtenir de droit son intégration dans le corps correspondant à l'emploi où on a été détaché.

On peut désormais être directement intégré dans un nouveau corps ou cadre d'emploi sans être passé par un détachement. Même les corps militaires sont maintenant accessibles aux agents civils.

L'agent détaché bénéficiera au mieux de sa double carrière, avec la reconnaissance de ses promotions possibles dans les corps d'origine et d'accueil. De même le plafond indemnitaire dont il bénéficiait dans son corps lui est garanti dans le nouveau.

Un fonctionnaire pourra cumuler des emplois à temps non complet dans les trois fonctions publiques (cela existait dans la territoriale). De même, la possibilité de cumuler un emploi public et un emploi privé (création d'entreprise) est élargie de 2 à 3 ans. Quant aux contractuels, ils peuvent cumuler un emploi privé avec un emploi public incomplet jusqu'à 70 %.

La loi instaure une situation de « réorientation professionnelle » : lorsque son emploi est supprimé par une restructuration, un agent est pris en charge dans le cadre d'un « projet personnalisé d'évolution professionnelle » (PPEP). Ce dispositif d'orientation et de formation doit déboucher sur un nouvel emploi. Mais si l'agent refuse trois offres d'emplois correspondant à son grade et à son PPEP, l'administration le met en disponibilité ou en retraite !

Les contrats des non titulaires sont transférés si leur activité passe d'une collectivité publique à une autre ou au privé.

La loi autorise le recours à l'intérim dans les trois fonctions publiques, dans les mêmes cas que ceux où elle peut déjà recourir à des contractuels.

L'élargissement des possibilités d'accès par concours ou par promotion aux grades supérieurs des corps de catégorie A et B répond au désir de faire coller les grades aux fonctions exercées (ce qui peut engendrer une FP de fonction).

La loi assouplit la création de corps interministériels pour développer les mobilités interministérielles.

Enfin, à la place de la notation, l'évaluation par entretien professionnel avec le supérieur, déjà répandue, sera généralisée.

JFQ

Voir pages 18/19