



Compte-rendu FSU du groupe de travail national sur l'administration régionale de l'Etat (6 mai 2015)

Comme suite à la communication du Conseil des ministres du 22 avril sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat¹, un groupe de travail réunissant les organisations syndicales représentées au Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat a été convoqué par la DGAFP pour présenter l'actualité de la réforme territoriale de l'Etat, le rapport sur l'évolution de l'organisation régionale de l'Etat consécutive à la nouvelle délimitation des régions et aborder les premières réflexions d'un « plan d'accompagnement RH de la réforme (dont les modalités de dialogue social) ».

La DGAFP introduit la réunion en précisant que le processus de cette réforme doit faire l'objet d'un dialogue social approfondi, à chaque étape, malgré un calendrier serré. Il devra s'articuler localement et nationalement.

Sur la conduite de la réforme

La conduite de la réforme a ensuite été présentée par la Micore (mission interministérielle de coordination de la réforme régionale).

Sept préfets préfigureurs sont nommés : ce sont ceux des futurs chefs-lieux provisoires. Neuf recteurs coordonnateurs ont également été nommés, mais il n'y a pas de directeurs préfigureurs. Les préfets ont donc un rôle d'ensemblier : rôle plus fort pour le périmètre de l'administration territoriale de l'Etat, et de coordination pour les rectorats et l'ARS sur lesquels ils n'ont pas autorité.

Concernant les rectorats, le principe d'un service unique par région n'est pas posé à la différence des autres, sans toutefois être totalement exclu. C'est le travail local des recteurs qui doit aboutir à une proposition : coordination ou fusion. Le principe est la parole de l'Etat doit être plus unifiée possible même s'il y a plusieurs académies sur un même territoire régional.

S'il n'y a pas de directeur préfigureur, c'est pour ne pas risquer de confondre le préfigureur et l'implantation du service. Mais ce ne sont pas les préfets qui feront seuls ce travail : ce doit être un travail collectif des directeurs.

Sur les chefs lieux provisoires, la loi prévoit le choix d'un chef-lieu provisoire par décret avant le 1^{er} octobre. Au motif d'organiser correctement les élections régionales, le gouvernement indique son intention de prendre ces décrets avant fin juillet, ce qui implique que la concertation ne dure que 3 mois.

Avant fin juillet, le projet retenu par le préfet-préfigureur sera communiqué aux actuels présidents de régions qui saisiront les assemblées régionales pour avis (CESR puis assemblée délibérative). De même sera demandé l'avis du conseil municipal de la commune pressentie (et elle seule). Puis, le gouvernement prendra le décret.

¹ La communication est consultable ici : [http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-04-22/la-reforme-de-l-administration-territoriale-de-l-etat?utm_source=emailing&utm_medium=email&utm_campaign=conseil_ministre_20150422&xts=550493&xto=EPR-184-\[conseil_ministre\]-20150422-\[la_reforme_de_ladministration_territoriale_de_letat\]&xtdt=23829583](http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2015-04-22/la-reforme-de-l-administration-territoriale-de-l-etat?utm_source=emailing&utm_medium=email&utm_campaign=conseil_ministre_20150422&xts=550493&xto=EPR-184-[conseil_ministre]-20150422-[la_reforme_de_ladministration_territoriale_de_letat]&xtdt=23829583)

Sur la procédure de définition des chefs-lieux définitifs. Après les élections régionales, le gouvernement proposera aux assemblées régionales élues le siège des chefs-lieux préfectoraux définitifs. En une seule délibération, l'assemblée régionale formulera un avis sur le chef-lieu, un avis sur le nom de la région et prendra une décision pour le(s) siège(s) du Conseil régional, du Ceser et des services de la Région... La localisation de la préfecture de Région relève donc d'une décision de l'Etat et l'implantation de l'exécutif du Conseil régional relève de la Région. Rien n'impose (en théorie) que les localisation Etat/Région soient les mêmes...

Le gouvernement entend à échéance de l'été, que les grandes organisations (macro-organigramme) soient définies : le siège des différents services, leurs organisations en monosites ou multisites et les effectifs dans chacun des sites et les missions qui leurs seraient assignées. Le « micro-organigramme » (la localisation de tel ou tel poste, de tel ou tel agent) sera préparé à l'automne 2015 avec une cible fixée à fin 2018... Au 1^{er} janvier 2016, la physionomie des services ne devrait donc pas être différente de ce qu'elle est aujourd'hui. Il restera à préciser le cheminement pour atteindre l'organigramme-cible de 2016 à 2018. La Micore précise cependant que, pour les agents, il faut que la cible rapidement soit connue, ainsi que la manière d'y arriver. Des directeurs de projet ont été nommés auprès des préfigureurs : ce sont tous des fonctionnaires d'Etat qui viennent de l'ATE et qui ont une expérience de terrain (anciens responsables départementaux...). Ils ont été choisis par les préfets...

Au niveau national, le pilotage en interministériel prévoit 8 groupes de travail :

- Accompagnement RH
- Relation Etat / collectivités, notamment régionaux
- Modularité et interdépartementalité
- Conduite du changement / Modernisation
- Finances
- Immobilier
- Systèmes d'information
- Mutualisation des fonctions supports (achat, immobilier)

L'ensemble de ce travail doit faire l'objet d'une concertation à tous les niveaux (locaux et national). Une instance informelle interministérielle doit être mise en place en région... Il s'agit d'une instance nouvelle –avec les organisations syndicales représentatives dans la fonction publique– qui ne doit pas prendre la place des CT de direction et interdirections. La première s'est réunie le 6 mai en Languedoc-Roussillon, la plupart se tiennent la semaine du 11 mai.

Le Premier ministre a demandé à tous les préfets de faire des diagnostics territoriaux. Deux-tiers sont remontés. Dans les régions fusionnées, il s'agit d'un travail technique de préparation de la pré-préfiguration, assez peu de propositions d'organisation mais beaucoup en matière de RH. Dans les régions non fusionnées, elles sont d'une nature assez différente : dans les trois remontées, il y a un bilan critique de la ReATE et un certain nombre de propositions d'inégale ampleur sur des modifications de curseur dans l'organisation des services en Région et parfois en département. Ces propositions vont être examinées en interministériel et, pour les plus intéressantes, faire l'objet de suites : saisine de la CNAT (prévue par la nouvelle charte de la déconcentration) en vue d'une décision du Premier ministre (possibilité de modifier de façon dérogatoire l'organisation des services de l'Etat dans la région).

Présentation du rapport des inspections générales

Le rapport a été présenté par les inspections générales

La fragilité du tissu administratif post-RÉATE y est pointé : il manque encore de sens. Le rapport souligne la difficulté à faire évoluer un système aussi fragile... et constate de grandes différences selon les régions. Il s'est surtout focalisé sur les quatre méga-régions (Alsace/Lorraine/Champagne-Ardenne, Aquitaine/Limousin/Poitou-Charentes, Auvergne/Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées) qui marquent un changement de modèle institutionnel et administratifs (distances, nombre d'interlocuteurs, masses de gestion, etc...).

Il donne des axes directeurs en respectant les possibilités de modularités. Pour autant, il faut donner des principes communs à tous les réseaux : les 10 inspections générales (+1 IGAENR) ont travaillé ensemble.

- 1- Un lieu unique pour les états-majors régionaux : une équipe de direction régionale plus collective, plus soudée pour permettre une unicité stratégique.
- 2- Mais cela ne veut pas dire des services centralisés : il faut travailler à la multipolarité (d'abord la proximité des partenaires, la présence auprès de l'état-major régional n'est pas nécessaire pour nombre de services).
- 3- Un seul service régional par région ; et pas de Direction Régionale déléguée qui aurait été une nouvelle strate administrative, infra régionale et supra départementale.
- 4- Des directions régionales en appui des directions départementales : concevoir le maintien à proximité des départements. Pour le travail en interdépartementalité, il convient de franchir une étape supplémentaire.

De plus, il faut une évolution des modes managériaux : système de mandats, mode projet et animation renforcée. Les préfets de région doivent pouvoir consacrer plus de temps à leur rôle régional et donc être libérés de charges départementales.

Concernant le pilotage et calendrier

- 1- Pilotage : la coordination est à renforcer, car il est nécessaire d'aboutir à une organisation cohérente de l'ensemble de services de l'Etat et à une implantation équilibrée sur l'ensemble du territoire régionale
- 2- Il faut, pour les personnels, savoir où l'on va assez rapidement : l'organisation cible doit être traitée rapidement. Le rapport prévoit fin 2015.
- 3- Le « comment on y va ? » est un enjeu très important sur lequel il va falloir prendre du temps : fin 1^{er} ou 2nd semestre 2016 pour bien identifier les phases transitoires et leur contenu. Pas possible d'établir a priori un schéma... 5 années est un bon horizon !

Au sujet de l'accompagnement RH

Le constat est que le réseau des conseillers mobilité/carrière est très insuffisant et hétérogène, d'où la mise en place de cellules *ad hoc* dans chaque service pour accompagner les agents individuellement. L'objectif est, pour ceux qui ne souhaiteraient pas suivre leurs postes, de rechercher une mobilité fonctionnelle sur place.

Par ailleurs, il faudrait assurer l'équité par la création d'un fonds de financement interministériel pour l'accompagnement de la réforme. La prime de restructuration doit avoir un barème unique (et non plus fixé par ministère) et les plafonds relevés. Pour les réaffectations sur place, la

disposition prévue à cet effet dans le projet de loi « déontologie » est jugée très importante (priorité aux agents reclassés pour les mobilités). Il est nécessaire de se préoccuper très vite des modalités d'accompagnement, même si la loi n'est pas encore votée.

Réaction des OS

Toutes ont insisté sur l'inquiétude des agents et pointé la nécessité du dialogue social et de donner le temps et les moyens à celui-ci. Certaines ont vivement critiqué que la portée institutionnelle de loi n'ait été masquée dans le débat public (FSU, CGT, UNSA, Solidaires).

La CGT, Solidaires, FO et la FSU ont demandé à avoir connaissance des diagnostics territoriaux établis par les préfets de région (y compris dans les régions non fusionnées puisqu'on nous y annonce des propositions de réorganisations de services).

La CFDT a demandé ce que pouvait produire un dialogue social informel et a fait part de son désaccord quant à la méthode. Elle a posé la question de l'articulation entre le provisoire et le définitif. Elle a insisté sur l'accompagnement RH de proximité.

FO a indiqué que le calendrier n'était pas satisfaisant : cela fait deux ou trois réunions seulement. Elle a par ailleurs indiqué que si par exemple si des DR de ministères différents devaient fusionner, il fallait le dire. Sur l'instance informelle en région, il faut respecter la représentativité du CSFPE.

La CGT a indiqué que les agents ont observé la précédente réforme et sont très inquiets. Le dialogue social très mal organisé. Elle a demandé quelle est la capacité budgétaire RH et réclamé un document de cadrage sur les discussions nationales et locales. Elle a posé la question des instances dans lesquelles on discute de l'action sociale et des CHSCT.

La FSU a critiqué la méthode employé par le gouvernement : la distorsion entre ce qui est affiché en matière d'intention de dialogue social et le calendrier qui s'y oppose. L'articulation national/local doit être respectée et cela demande du temps. Elle a pointé que dans le rapport des IG apparaît malgré tout une très grande prudence à bouger l'existant, y compris pour les méga-régions. Elle a rappelé que l'inquiétude des agents était d'autant plus grande que l'administration territoriale de l'Etat restait meurtrie des brutalisations de la RÉATE et de la RGPP. Sur le renforcement du niveau départemental, affiché comme une des orientations, l'articulation gagnerait à mieux apparaître. Enfin, elle a souligné que l'intérêt du service public nécessitait que sur les mesures d'accompagnement, la culture professionnelle des agents et des services devaient absolument être préservée. L'hypothèse de ne pas respecter les priorités légales (travailleurs handicapés, rapprochement de conjoints) pour les mutations nationales pour permettre les mobilités locales de réaffectation des agents pose de ce point de vue un problème. La proximité du service public doit être une priorité et de ce point de vue la question des missions abandonnées suite à la RÉATE (des agents restent sans perspectives) doit être réabordée pour que l'Etat assume de nouveau entièrement son rôle.

Elle souligne que la réaffectation d'agents dans le cadre des fusions de régions risque de percuter les mêmes préoccupations en cours pour les agents des services du MEDDE suite à l'abandon des missions d'ADS-ATESAT (application du droit des sols et aide aux collectivités).

Quant à la volonté affichée de prendre du temps pour définir les micro-organigrammes et d'une mise en œuvre progressive sur 5 ans, elle se vérifie mal sur le terrain quand un directeur annonce une bourse des postes pour septembre 2015 !

Compléments des inspections générales

Il y a des mises en cohérence à faire : la justice, les partenariats sont déjà difficiles aujourd'hui, c'est un sujet ; sur les Zone de Défense, il n'y a pas à les remettre en cause... en cas de crise majeure : un nombre restreint d'interlocuteur... Il reste un problème identifié sur Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, qui pourrait être rattaché à la zone Sud plutôt que constituer une zone propre.

Concernant la coopération interrégionale (PJJ, pénitentiaire, douane), elle existe... On n'a pas été très loin, mais on avance aussi sur la cohérence...

Réponse de l'administration

La Micore précise que le gouvernement est dans l'idée de faire évoluer les cartes de la PJJ et de la pénitentiaire vers la carte des nouvelles régions. Le sujet Douane est différent. Concernant les DRFIP, leur situation est équivalente à celle des rectorats et des ARS. La fusion de DR de ministères différents ? « Personne n'y a pensé » ! Sur la modularité : la répartition des missions entre la DR et les UT sont différentes en fonction de la réalité des régions... Le maillage dans les méga-régions est-il départemental, interdépartemental, régional ? ce sera discuté localement. On sait le volume global de personnels concernés (10 700) mais on ne sait pas encore l'impact RH qui dépendra des choix d'organisation... Tout le monde ne sera pas affecté. Concernant les diagnostics territoriaux, ils ont été remis au Premier ministre qui, seul, peut décider de leur communication d'ensemble. Les préfets qui en sont les auteurs... peuvent décider de les présenter localement...

La DGAFP indique qu'il y aura d'autres réunions... c'est une instance de suivi. Elle s'engage à donner l'information, même quand elle n'est pas stabilisée. On aura assez vite (au 30 juin) une visibilité, le sens général. Beaucoup de choses pourront être présentées et tout est transparent. Il reste à travailler sur la possibilité de réunir les CT de niveaux différents de manière conjointe... Aujourd'hui, ce ne peut être qu'informel, car la base juridique n'existe pas.

Pas de réponse à la demande d'augmentation du droit syndical pour permettre un réel dialogue social. Tout au plus est actée la prise en charge des déplacements pour participer aux réunions d'instances informelles interrégionales !

Calendrier de dialogue social

Proposition d'un calendrier jusqu'au 30 juin (qui sera discuté avec les directeurs régionaux le 6 mai et avec les SG des ministères le 7) sur la base de quatre moments jugés « incontournables » :

- 1^{ère} étape de concertation interministérielle (au niveau national la présente réunion et localement les premières réunions d'instances informelles programmées en mai)

- Concertation avec réunion des comités techniques (CT ministériels et CT-CHSCT des DR réunis conjointement) avec une incertitude sur la régularité de CT conjoints. Cette phase devrait se situer fin mai-début juin (à partir du 21 mai)
- Réunions des instances informelles avant fin juin pour examen des préfigurations proposées
- CT ministériels et CSFPE sur les macro-organigrammes agrégés la première quinzaine de juillet.

Les syndicats ont refusé de discuter de ce calendrier, présenté en fin de séance sans avoir été communiqué avant.