



REATE : Réforme administrative territoriale de l'État

# Malaise dans l'administration

*Plus de 250 000 agents de la fonction publique et leurs syndicats ne savent plus où donner de la tête. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) entre en résonance avec le choix du gouvernement de ne remplacer qu'un départ à la retraite sur deux et sa décision d'autoriser le licenciement des fonctionnaires à travers la loi Mobilité. En fin de compte, la RéATE entraîne un redéploiement des effectifs, organise un recul de l'action de l'État sur le territoire et toujours plus de suppressions de postes. Le malaise dans l'administration s'accroît au détriment de l'utilisateur et de l'agent public. La mise en application de la RéATE a commencé le 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le désordre s'annonce douloureux.*



La RéATE regroupe des directions régionales des ministères et fusionne les directions départementales. Ainsi disparaissent les DDE, DDASS au profit des trois directions

C'est le plus grand plan de restructuration de France. Il concerne près de 260 000 agents, et l'employeur n'y va pas avec le dos de la cuiller. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) réorganise complètement les services déconcentrés de l'État dans les régions et les départements. Et s'il bénéficiait au départ d'un soutien relatif des fonctionnaires, sa mise en œuvre précipitée et sans moyens suffisants les a fait déchanter. Selon un sondage Ifop-Acteurs publics d'octobre 2009, 65 % d'entre eux approuvaient, avant sa mise en place au 1<sup>er</sup> janvier en province <sup>(1)</sup>, cette réforme des préfetures et des services déconcentrés des ministères, et 52 % considéraient qu'elle allait permettre aux collectivités locales et aux services publics de gagner en efficacité. Les agents les plus optimistes étaient les plus jeunes (83 % des moins de 35 ans), les non-titulaires (78 %), et les fonctionnaires franciliens (68 %).

*La RéATE a été lancée en 2007 dans le cadre de la RGPP. Pour les syndicats, il s'agit d'une réforme brutale, sans réelle concertation.*

### Un manque de concertation

« Ce qui nous inquiète le plus, indique Yves Letourneux, de l'Interco-CFDT, c'est que nous avons des équipes prêtes à être parties prenantes de cette évolution de l'État et des services publics, et qui ont le sentiment aujourd'hui qu'on est loin des perspectives qu'on leur a fait miroiter. Elles ont l'impression qu'on est en train de casser un système au lieu de l'adapter. » En effet, la RéATE a pu

être soutenue par les fonctionnaires parce que, de l'avis de tous, il fallait revoir l'architecture de l'État en régions pour tenir compte de la décentralisation. Dès les années 1980, par exemple, les conseils généraux ont hérité des personnels de pans entiers des DDASS, ce qui a vidé les services départementaux de l'État. Le mouvement s'est poursuivi dans les DDE. « Les structures étatiques ont été maintenues en l'état alors que certaines étaient déjà exsangues, avec des effectifs insuffisants dans certains services, explique Patrick Le Lidec, chercheur au Centre d'études et de recherches de science administrative (CNRS/Cersa). La RéATE vise à les réunir pour reconstituer des capacités d'expertise, mais au niveau régional. L'État a tiré les conséquences d'une évolution déjà ancienne mais délicate à affronter : les services déconcentrés, après les deux vagues de décentralisation de 1982 et 2004, avaient besoin d'être réformés. »

La RéATE a donc été lancée en 2007, dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). « Il y avait nécessité d'une réforme, mais certainement pas dans la précipitation et sans aucune concertation avec les personnels et les organisations syndicales, estime Elisabeth David, secrétaire générale de l'Unsa Fonction publique. C'est une méthode brutale. » Une méthode cependant assumée, au ministère de l'Intérieur, par la direction de la modernisation et de l'action territoriale : « Il a été décidé d'aller très vite,

(1) La Réate devrait s'appliquer en Île-de-France le 1<sup>er</sup> juillet et dans les DOM-TOM le 1<sup>er</sup> janvier 2011.



départementales interministérielles. Le préfet de région a des pouvoirs renforcés. En réalité c'est une concentration des pouvoirs qui est mise en œuvre.

explique Philippe Castanet, sous-directeur de l'administration territoriale. *On informe abondamment, on consulte parfois, mais sur les fondamentaux on ne bouge pas.* »

### **Reconcentration et privatisation**

La RéATE a regroupé certaines directions régionales des ministères et fusionné leurs directions départementales (voir schéma p.14). Fini les ministérielles DDE, DDASS, etc. Il n'y a plus, dans chaque département, que deux ou trois directions départementales, interministérielles : la DDI Territoires, la DDI Protection des populations et la DDI Cohésion sociale. Et le préfet de région devient une sorte de super-préfet. *« D'abord on concentre les services en deux ou trois DDI, analyse Philippe Volot, secrétaire général du syndicat national des préfetures (SNUP/FSU), puis on concentre la direction de ces DDI entre les mains des préfets de département, et ceux-ci doivent, disent les textes, "se conformer" aux décisions du préfet de région ».*

Pour ce qui est des préfetures et sous-préfetures, certains services sont mutualisés ou vont rejoindre les DDI. *« Pour des raisons budgétaires et de disponibilité de compétences, on ne peut pas avoir, pour le contrôle de légalité par exemple, des experts dans chaque sous-préfeture, explique Patrick Le Lidec. Le contrôle a donc été regroupé au niveau départemental, avec un système d'expertise interrégional en soutien. »* Par

ailleurs, Patrick Hallinger, secrétaire national de l'UGFF-CGT, souligne que les activités comme la formation, l'entretien des locaux, la communication, le juridique, l'informatique, l'accueil téléphonique vont être mutualisées et externalisées. C'est-à-dire confiées à des entreprises privées. Avec un système de prime pour ceux qui privatisent le plus : la circulaire n° 000184 du 25 février 2009 du ministère de l'Intérieur prévoit une enveloppe de 5,9 millions d'euros pour *« accompagner, de manière incitative, les préfetures qui engageront des projets de réforme de la structure des effectifs des fonctions logistique-immobilier combinés à l'externalisation des prestations techniques correspondantes ».*

Du côté des usagers, on voit le centre de décision s'éloigner, passant de la préfeture de son département à la préfeture de région. *« On ne défend pas bec et ongles ce qui existait, concède*

Hervé Vullion, de la FSU, *mais cette réforme tourne le dos à ce qu'il fallait faire : la recherche de la proximité. Les politiques publiques n'étaient pas toujours bien assurées, mais elles existaient à travers des services ministériels, et l'État était garant de l'égalité entre territoires. »* Le citoyen et les associations perdent aussi en lisibilité car l'organisation des services étant en partie du ressort des préfets de région, les schémas ne sont plus les mêmes dans tous les départements. Enfin, la réorganisation des services conduit à des changements de postes, sans que des formations aient été assurées. Cela peut poser des problèmes de compétences, au détriment des usagers. ▶

*Le centre de décision s'éloigne, passant de la préfeture du département à la préfeture de région.*



Jeunesse, sports et cohésion sociale sont regroupés à la DRSCS; la culture est à la DRAC; la DREAL englobe environnement, aména-

« Nous avons été mis devant le fait accompli, tempête Elisabeth David de l'UNSA. Maintenant, il faut mettre en place un accompagnement pour les changements de poste, de la formation, car rien n'est proposé aux personnels, c'est inadmissible. » De plus, la réforme a été menée tambour battant et les fonctionnaires se sont retrouvés avec de nouveaux collègues, dans de nouveaux bureaux, parfois dans une autre localité. « C'est très déstabilisant, poursuit la représentante de l'Unsa, Je ne suis pas sûre que le service public en soit sorti grand, et rien n'indique un changement de cap. »

Les fonctionnaires ont aussi du mal à suivre au niveau de l'organisation. En matière de budgets, la situation aura besoin d'être clarifiée : « L'enveloppe des DDI, c'est une usine à gaz, un patchwork de financements, et beaucoup de responsables sont perdus, rapporte Hervé Vullion. Il y a un véritable malaise dans l'ensemble de la hiérarchie, y compris au sommet des régions. » La nouvelle chaîne de décision est également source de tension. La CFDT se félicite du renforcement du niveau régional, qui va piloter la politique, mais

regrette qu'il n'ait plus de lien direct avec ceux qui la mettent en œuvre, les DDI, puisqu'il doit passer par la voie préfectorale : « Les équipes opérationnelles vont avoir à la fois des directives du préfet départemental, qui aura ses propres orientations, et de leur direction régionale », explique Yves Letourneux de la CFDT. Le ministère promet des améliorations : « Le préfet était déjà l'autorité hiérarchique des directeurs départementaux, rappelle Philippe Castanet, mais on avait un peu oublié les bonnes manières. Il n'était plus informé que de temps en temps. On remet tout ça à plat, et peu à peu le système va retrouver ses marges de souplesse, les délégations de signature, etc. » Selon ce responsable de la RéATE, les préfets devront jouer la collégialité pour asseoir leur autorité : « Nous demandons aux préfets de département de réunir aussi souvent que possible les responsables des préfetures et des DDI, et aux préfets de région de renforcer le rôle du comité d'administration régionale, pour qu'il soit un lieu de débat. » Certains soulignent que cette collégialité est d'autant plus nécessaire que les services du préfet de région sont moins étoffés que ceux des directions ministérielles, qu'ils pourraient donc avoir du mal à contrôler.

### DES ÉLECTIONS À L'AUTOMNE

Le gouvernement prévoit le premier tour de l'élection des nouveaux Comités techniques paritaires des DDI en octobre. La loi sur la Renovation du dialogue social dans la fonction publique devrait être promulguée en juin, mais ne s'appliquera pas encore car il faudra attendre les décrets et les transcriptions par les ministères. Attendre ces décrets signifierait repousser les élections au printemps 2011, selon le ministère de l'Intérieur. Il faut en effet six semaines entre le dépôt des listes et le premier tour, et six semaines avant le second tour, soit trois mois en tout.

### Vers un plan social massif ?

Mais le plus inquiétant pour les fonctionnaires est sans doute les réductions de postes. 100 000 ont été supprimés de 2007 à 2010, par le non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, et le maintien annoncé de cette politique signifiera 300 000 suppressions à l'horizon 2012. La loi Mobilité de 2009 sera-t-elle un outil de cette politique ?



gement et logement. La forêt est rattachée à la DRAAF avec l'agriculture et l'alimentation.

Elle met fin à l'obligation de reclassement et permet de mettre un fonctionnaire en disponibilité d'office (sans salaire) au bout de trois refus de mobilité, puis de le licencier après trois refus supplémentaires.

Aux réductions d'effectifs s'ajoute l'imbricatio des statuts et des rémunérations. Parfois, des agents venant de corps différents travaillent ensemble dans les DDI en dépendant de leur ministère d'origine, sans qu'il y ait eu d'harmonisation. À travail égal, salaire inégal ! Une Charte de gestion des ressources humaines dans les DDI a été négociée avec les syndicats, mais il faut maintenant organiser les élections professionnelles dans les DDI puis mener à terme les négociations sur les régimes indemnitaires, le temps de travail, l'hygiène et la sécurité, les carrières, etc. « *On aura alors fait du statu quo et du bricolage sur la plupart de ces dossiers pendant au moins un an et demi* », relève Yves Letourneux, de la CFDT.

De l'avis de tous les syndicats, la RéATE aurait dû être l'outil d'un redéploiement, l'élimination de postes inutiles permettant la création d'emplois pour la mise en œuvre des politiques publiques. Par exemple, pour permettre aux affaires sanitaires et sociales de mieux surveiller les maisons de retraite. Les citoyens attendent de l'État, qu'il les protège. Or, la RéATE qui a été présentée par le gouvernement comme une réforme d'envergure améliorant le fonctionnement de l'Etat est en réalité une nouvelle action de déstabilisation et de suppressions de postes. Difficile, alors, de ne pas la résumer à un renforcement de l'autorité du gouvernement en régions et à un nouvel affaiblissement des services publics. ▀

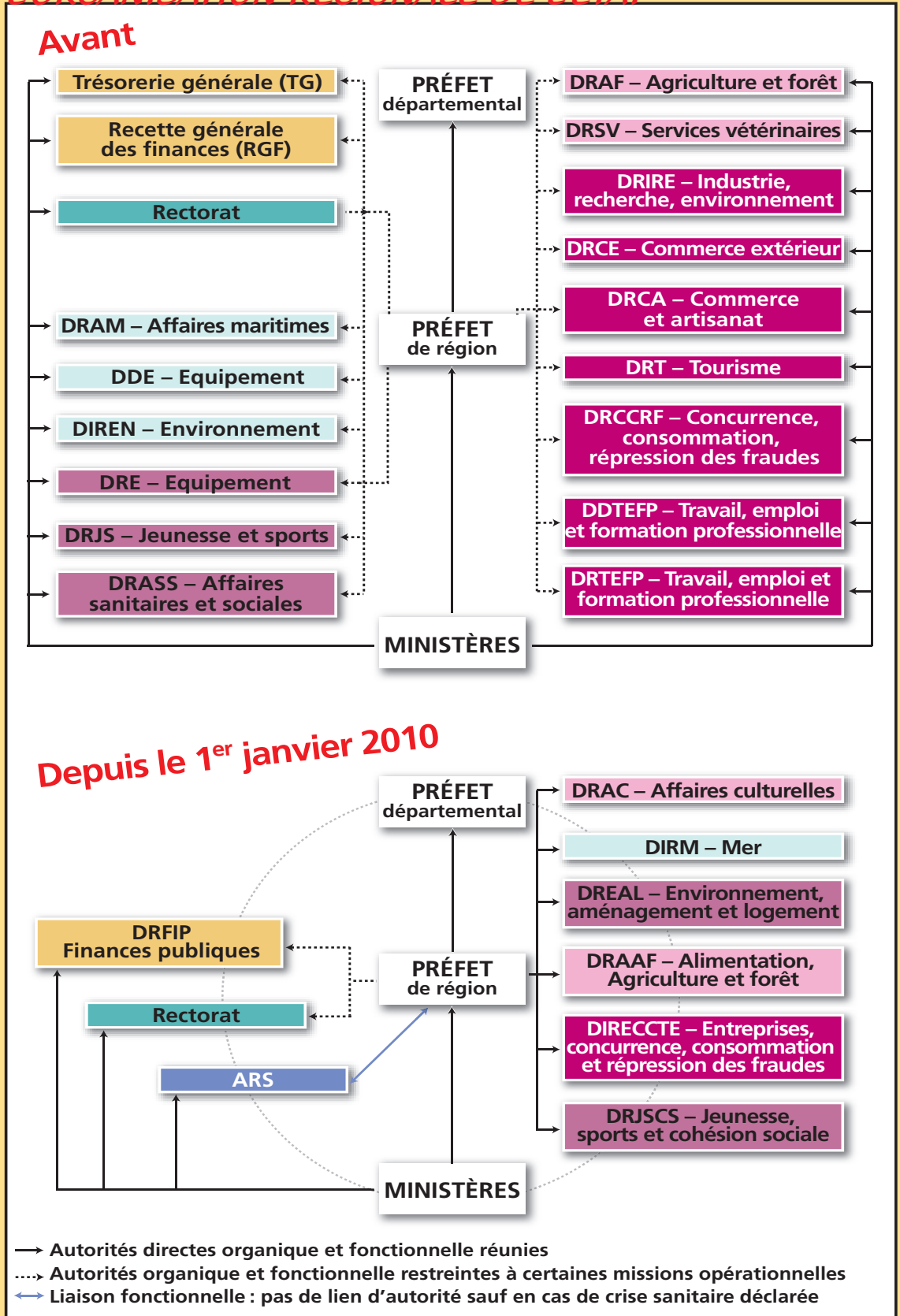
Dante Sanjurjo

### POURQUOI FAIRE SIMPLE ?

Dans une DDI, un agent rattaché statutairement à un ministère est affecté en priorité sur un poste qui relève de ce ministère, mais peut être affecté à un autre. Et là, attachez vos ceintures... S'il est affecté en position normale d'activité, à grade équivalent, ou s'il est mis à disposition sur le poste dans le cadre d'une convention, à poste comparable, il peut être rémunéré différemment d'un autre agent rattaché à une autre administration. Et s'il est détaché sur des missions autres que celles prévues par son corps d'origine, « *on aboutit*, explique la MFP, à un contexte où les règles et modalités de gestion des agents sont multiples en fonction des différentes possibilités d'affectation en DDI. À poste comparable, les agents peuvent être hiérarchiquement rattachés à une même personne, gérés et rémunérés par des administrations différentes et bénéficier de dispositions disparates s'agissant notamment de leur protection sociale complémentaire et de leur action sociale. » Vive la simplification de l'État !



### L'ORGANISATION RÉGIONALE DE L'ÉTAT



Source : La réforme de l'administration territoriale de l'Etat (REATE)

Dossier réalisé par l'Observatoire fédéral de la MFP (L. Tribillac sous la responsabilité de J. Fonfria)



ENTRETIEN AVEC ...

## Jean-François Verdier

Nommé en décembre directeur général de l'administration de la fonction publique, Jean-François Verdier pilote le volet Ressources humaines de la RÉATE.

### *Où en est l'harmonisation des statuts et des rémunérations des agents des DDI ?*

Le président de la République, dans son discours de Laon, le 2 mars, a demandé pour la fin de l'année un bilan des différents chantiers des ressources humaines avec les organisations syndicales. Il faut ici distinguer harmonisation de convergence. La convergence consiste à rendre compatibles les processus des différents corps, par exemple les calendriers de recrutement ou de mutations, les régimes indemnitaires, etc. L'harmonisation est plus ambitieuse : il s'agit de faire émerger des règles communes. Cela concerne de nombreux chantiers, dont certains sont menés en priorité : le temps de travail, pour lequel tout doit être finalisé en mai, afin que chaque comité technique paritaire ministériel ait examiné le dossier en juin ; l'action sociale, chantier qui sera mené au 2<sup>e</sup> semestre 2010, pour la restauration, la protection complémentaire santé, etc. Le dialogue social, enfin, avec la mise en œuvre des nouvelles règles issues de la loi qui sera promulguée en juin, et les élections professionnelles dans les DDI en octobre-novembre.

### *Quelles sont vos intentions pour les régimes indemnitaires, sujet crucial puisque les primes représentent de 10 à 75 % des revenus des fonctionnaires ?*

Il sera difficile d'aboutir avant la fin de l'année. Nous devons déjà faire un bilan des différents régimes, ce qui est très complexe. Ensuite,

La question du temps de travail doit être finalisée en mai 2010 ; l'action sociale, pour la protection complémentaire santé, la restauration, au 2<sup>e</sup> semestre ; le dialogue social en juin et les élections professionnelles en octobre-novembre.

nous allons étendre la prime de fonction et de résultat (PFR), en place dans les fonctions administratives, aux fonctions techniques et sociales. Enfin, nous devons réaliser tout un travail de cotation des postes, qui va avec la PFR.

### *Mais les syndicats s'opposent à la PFR, qui individualise les primes...*

Il n'y aura aucun recul là-dessus. La PFR permet une meilleure prise en compte de la performance individuelle, et mettra fin au maquis de régimes indemnitaires. En rendant plus lisible le système, il va aussi faciliter la mobilité. Une harmonisation collective des indemnités serait contradictoire avec notre politique de différenciation. Mais nous cherchons à ce qu'il y ait la plus grande convergence possible entre personnels travaillant ensemble mais dépendant de ministères différents. Pour cela, nous voulons prendre le temps du dialogue avec les syndicats après notre bilan de fin d'année. Cela sera donc opérationnel courant 2011.

### *Autre point de conflit : le décret sur la réorientation professionnelle des fonctionnaires. Vous passez en force ?*

Après avoir été approuvé par le Conseil supérieur de la fonction publique d'État, le décret a été transmis au Conseil d'État pour une publication fin avril ou courant mai. Nous ne passons pas en force, puisque nous avons suivi la procédure. Il y a eu une concertation depuis le mois d'août. Les syndicats ne sont pas d'accord avec ce texte, pourtant il ne concerne que les agents se retrouvant au milieu d'une opération de restructuration, ceux pour qui nous ne trouvons pas de solution. La procédure est tellement encadrée, puisque l'on tient compte de la situation familiale, du lieu de résidence, des compétences des agents, que l'on ne prévoit que peu de mises en disponibilité d'office, quelques unités seulement. ▀

*Propos recueillis par D. S.*