



Février 2015

Destination « État zéro » et République plurielle ? **FORCE OUVRIÈRE dit non !**

Depuis 2007 et les prémices de la RGPP, jusqu'au lancement de la réforme territoriale en passant par la modernisation de l'action publique, FORCE OUVRIERE n'a cessé de porter sa vision et ses alertes pour la défense du service public républicain.

Avec la certitude que l'amélioration de la qualité du service public, très présente dans les discours en contradiction avec la réalité des faits, passe par l'exigence de poser l'expression des besoins, de repartir des fondements de la République, de redonner les moyens et les effectifs aux différents services, administrations et établissements qui ont été supprimés depuis plus de 10 ans. Et aussi d'assurer une présence départementale et infra-départementale des services publics !

Tout autant de conditions non-réunies dans les démarches engagées en 2014 par le gouvernement (revue des missions de l'État, volet 2 de la Réate, réforme territoriale), démarches placées sous l'angle court-termiste et suicidaire de la rigueur budgétaire. Très loin en tout cas de l'exigence des questionnements posés par FORCE OUVRIERE depuis 2007: « *Quels besoins publics ? quelles missions et politiques publiques pour y répondre ? quelle organisation, quels moyens et quels services publics, dans le respect des 3 versants de la Fonction Publique de la République, pour leurs mises en œuvre ?* ».

Il est temps de lutter contre les dogmes et la pensée unique dictant aujourd'hui les orientations et décisions impactant le service public républicain. Aussi, à l'occasion de la mise en place du nouveau comité technique des DDI issu des élections de décembre 2014, FORCE OUVRIERE, première organisation syndicale au sein des directions départementales interministérielles, porte au débat son cahier des charges, pour **Un État garant de l'égalité territoriale, de la solidarité nationale et de la redistribution.**

Pour un État présent, pertinent et cohérent à tous les étages de la République :

Les positions de FORCE OUVRIERE sont claires et connues concernant la réforme territoriale conduite par le gouvernement. Quelle qu'en soit l'issue en terme de nombre d'« étages républicains » survivant et de redistribution des compétences, FORCE OUVRIERE considère qu'il y aura motif à renforcer les missions et services de l'État. Et certainement pas à réduire et banaliser une nouvelle fois l'État territorial ni à chercher à le couper des ministères.

Ce qui ne coule pas de source si l'on en croit la circulaire Matignon du 28 octobre dernier qui, sous couvert de principes en apparence louables... et toujours à l'aune de la sainte simplification, affirment noir sur blanc :

- la coupure ministères/services déconcentrés, et ce que ce soit au niveau régional et départemental,
- un rôle des ministères restreint au seul pouvoir d'élaborer des documents de cadrage pluriannuel (nota : si possible pas trop directifs) sous contrôle renforcé de Matignon, et de donner aux préfets des moyens dont ils feront ce qu'ils voudront si la gestion des personnels est déconcentrée,
- une délégation de pouvoir exorbitante aux préfets pour définir et mettre en œuvre des priorités chacun au niveau de "son" territoire, et ce sans aucun dispositif de contrôle ou rendu-compte (si ce n'est implicitement auprès du ministère de l'Intérieur) qui devrait être la contre-partie de toute délégation.

La porte ouverte donc à ne plus avoir une politique nationale déclinée sur 22 régions et 100 départements... mais 13 politiques régionales déclinées en YY politiques départementales en fonction de ce qui restera à l'issue de la "déforme" territoriale. La porte ouverte aux impasses le cas échéant... et à la rupture de l'égalité républicaine !

La porte ouverte aussi à la transformation, désormais bien entamée, des services territoriaux de l'État en cabinets de préfectures en lieu et place de services porteurs d'enjeux de long terme.

Et alors que le pouvoir des élus locaux se renforce, la capacité des services de l'État à résister à la pression politique locale a été réduite à peau de chagrin. Ainsi, l'interministérielle structurelle débridée mise en œuvre au niveau départemental en 2010, a coupé des directions jusque là en capacité d'interpellation directe de leurs ministères. Bilan : l'État territorial n'ose souvent plus dire « non » alors même qu'il devrait parfois le faire, renvoyant l'édification de garde-fous sur le terrain contentieux ... ou de la confrontation publique !

Alors même que l'État central a besoin d'accompagner ses politiques publiques au plus près du territoire au moyen de conseils et d'expertises portés par les services déconcentrés : d'où l'importance de sauvegarder le lien administration centrale/services déconcentrés !

FORCE OUVRIERE réaffirme la nécessité de conforter en moyens et compétences les niveaux régionaux, départementaux et infra-départementaux des services de l'État, leur articulation et leur pilotage national en ancrage fort avec les ministères.

Pour un État qui ne s'auto-réduise pas à ses seules fonctions régaliennes limitées :

FORCE OUVRIERE est bien entendu intrinsèquement attaché à la consolidation et au renforcement, lorsque cela est nécessaire, des missions et moyens de l'État dédiés aux fonctions de contrôle, de sécurité, d'instruction réglementaire, etc. Certaines de ces missions sont d'ailleurs largement remises en cause : sous-dimensionnement de moyens dans les missions de police, remise en cause de la sécurité alimentaire avec des démarches comme l'auto-contrôle...

Pour autant, résumer la cible du « cœur d'État » à ces seules missions constitue une grave erreur, y compris pour leur bon exercice.

Maintenir l'unicité de la République et l'application des principes républicains sur l'ensemble de son territoire passe par un État à même de combiner un certain nombre de postures complémentaires et toutes indispensables : garant, visionnaire, partenaire, solidaire, impulsateur, régulateur, opérateur... et recours lorsque les circonstances le justifient.

A vouloir opposer entre elles, supprimer, parcelliser ou externaliser ces différentes postures, c'est la cohérence de l'action de l'État elle-même que l'on met en cause. En témoigne les effets induits par le retrait de l'État « partenaire » du territoire plaçant l'État « instructeur » en première ligne des critiques des élus (attaques violentes contre les normes et certaines directions régionales suite à la disparition des capacités de pédagogie et d'accompagnement au niveau départemental).

Or c'est bien en accompagnant les politiques publiques le plus en amont des projets que l'État apporte sa réelle plus-value !

Garantir la neutralité de l'application des lois de la République, c'est aussi lutter contre l'externalisation de missions des services de l'État vers des opérateurs et le transfert de missions exercées par des agents publics.

Pour un État simplificateur... mais pas dérégulateur :

Nouveau leitmotiv de la réforme de l'État, la simplification administrative relève d'un effet de mode ou d'un mirage. En premier lieu, il faut rappeler que les normes tout comme les procédures administratives ne sont pas des contraintes mais des outils pour porter des politiques : la réglementation thermique des bâtiments a pour vocation de permettre d'éviter la précarité énergétique et de limiter les dépenses énergétiques. Il ne s'agit donc pas de contraintes insupportables pour des citoyens écrasés par des lourdeurs administratives mais bien d'outils.

Certaines déclarations tendent à faire croire que la simplification administrative est porteuse d'économies budgétaires et que les fonctionnaires concernés devront changer de métier (notamment à propos du silence vaut accord). Il n'en est rien. Au contraire, si nous voulons maintenir le même niveau d'exigence en termes de contrôles et de régulation, il est indispensable de renforcer les services chargés de l'instruction de ces dossiers pour avoir un niveau de réactivité suffisant.

Une simplification administrative avec le même niveau d'érosion des moyens des services équivaldrait de fait à une dérégulation totale. Or l'État a vocation à maintenir sa posture de régulateur pour encadrer les différentes démarches particulières dont la somme ne constitue pas l'intérêt général.

Pour un État n'opposant pas spécialisation et approche intégratrice :

Les réformes de l'État et de l'action publique en général sont le plus souvent justifiées par l'une de ces deux motivations contradictoires : vouloir disposer de services spécialisés destinés à porter une politique publique spécifique et, de l'autre, vouloir disposer d'une vision intégratrice plus large (au niveau territorial ou au niveau d'une thématique).

Par exemple la sécurité des installations agricoles pourrait être vue sous l'angle d'une démarche globale de prévention des risques ou bien être une partie de l'action publique dans le domaine agroalimentaire. Ou encore la thématique mer peut être vue comme une politique globale ou être éclatée dans les différentes thématiques sectorielles : affaires étrangères, transports, recherche, environnement...

L'État doit disposer d'une capacité d'intégration des différentes politiques publiques aux différentes échelles du territoire, y compris pour être audible et crédible vis à vis des acteurs territoriaux. En effet, les élus ne gèrent pas une « collectivité risques » à côté d'une « collectivité sociale », d'une « collectivité santé/alimentation », d'une « collectivité énergie », d'une « collectivité agricole », d'une « collectivité économie », d'une « collectivité logement » ou d'une « collectivité écologie », par exemple.

Nous constatons que régulièrement des réorganisations de services, très déstructurantes, sont conduites pour l'un de ces deux motifs puis, après quelques années, l'organisation initiale est remise en place !

Il nous paraît important d'arrêter ces réorganisations incessantes qui paralysent l'action publique. Quel que soit le mode d'organisation choisie, la logique de gestion de projet existe au sein des administrations de façon à limiter les coûts de transaction des formes organisationnelles choisies. Et ce sans oublier que la capacité d'intégration n'est rien sans compétences techniques ou thématiques, creusets d'une indispensable expertise publique indépendante (compétences clairement menacées par les abandons de missions, la réduction des moyens et la volonté de banalisation des parcours professionnels des agents par coupure croissante de leurs ministères respectifs).

Or, sans expertise technique ni capacité de conduite de projet, l'État perd toute capacité à apprécier la réelle pertinence des règlements qu'il établit ainsi que la bonne application de ses politiques par les acteurs des territoires. Il devient incantatoire, incapable de porter une appréciation sur le fond des dossiers dont l'instruction lui revient, ni de comprendre les contraintes des collectivités dans la mise en œuvre opérationnelle des projets (police de l'eau, accessibilité, précarité énergétique des territoires ruraux, adaptation des territoires aux changements, notamment climatiques).

Sans expertise technique, l'État est incapable d'appliquer à son propre patrimoine les politiques qu'il porte (patrimoine immobilier/enjeux énergétiques – infrastructures de transports – digues domaniales, etc), et de contrôler les opérateurs intervenant pour son compte (agences, concessionnaires, fournisseurs, etc).

Sans expertise technique, l'État ne sera plus non plus en capacité de gérer les crises de plus en plus fréquentes (qu'elles soient d'origine industrielle/anthropique ou « naturelles », etc... voire multi-factorielles).

Pour un État à l'écoute et partenaire éclairé des collectivités locales :

Dans la République décentralisée, les collectivités locales jouent un rôle incontournable de mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques.

Et parce que celle-ci ne se décrète pas, est parfois de plus en plus complexe, l'État doit être en capacité d'accompagner la mise en œuvre des politiques auprès des collectivités, d'assurer la pédagogie autour de l'objectif des réglementations, de fournir leur « mode d'emploi » et outils de mise en œuvre, de trouver un compromis entre nécessaire prise en compte des enjeux de développement et intégration des enjeux de long terme, etc...

Oui, la mise en œuvre d'une politique publique constitue un projet complexe et multi-partenarial par excellence. Elle justifie donc à chacune de ses étapes – définition, établissement des outils et guides, déclinaison stratégique territoriale, portage auprès des acteurs, mise en œuvre opérationnelle, contrôle et évaluation, retour d'expérience – la mise en œuvre de capacités d'ingénierie publique dans sa définition la plus large notamment au sein des services de l'État, en lien et articulation avec l'ingénierie des collectivités. Et ce en ne cherchant pas à galvauder l'étiquette "ingénierie" en la réduisant à du simple pré-contrôle de légalité.

Ce qui rejoint très directement la question du maintien/reconstitution des compétences techniques et de conduite de projet évoquées ci-après.

A titre d'exemple, les politiques du logement sont complexes et diversifiées, de l'établissement d'une législation et d'une réglementation (normes de construction, modalités d'organisation des opérateurs, plans territoriaux d'aménagement) à une action directe ou incitatrice (construction, subventions, incitations fiscales...).

Oscillant aujourd'hui entre contractualisation et délégation de compétences, le champ des politiques de l'habitat est éclaté entre des procédures diverses mobilisant des acteurs différents (communes, intercommunalités, départements, professionnels, partenaires sociaux, associations...), à des échelles distinctes (quartier, commune...), sur des démarches a priori complémentaires, mais généralement cloisonnées.

Dans un système devenu complexe par nature, alors même que les moyens et compétence de l'État "chef d'orchestre" auraient dû être confortés, les coups de boutoirs successifs de la RGPP et de la MAP ont au contraire induit une déqualification du rôle des services et agents, parfois réduits au seul rôle d'instructeur, alors que leur plus-value sur des sujets y compris techniques est importante (d'autant plus si l'on veut porter des thématiques telles que l'énergie, la santé, l'accessibilité). Avec un potentiel de compétences existant encore notamment au niveau départemental... qu'il convient de sauver avant disparition définitive !

Avec la nécessité que ce même État puisse se projeter aux différentes échelles territoriales et de temps pour contribuer et arbitrer la définition de la déclinaison de la politique nationale au niveau local (avec nécessité de reconstituer une capacité d'observation/prospective dans les services). Qu'il puisse ensuite agir en partenaire éclairé de sa mise en œuvre, capable de peser auprès des collectivités et d'impulser des projets et des maîtrises d'ouvrages là où le jeu d'acteurs territoriaux était déficient. Ceci rejoignant la nécessité de structurer les acteurs en fonction de la politique à porter.

La politique du logement, à l'instar de l'ensemble des autres politiques gouvernementales, doit rester une politique nationale et les services déconcentrés doivent avoir les moyens et les compétences de piloter cette politique, de peser comme partenaire crédible auprès des collectivités investies, d'impulser des actions et l'émergence de maîtrises d'ouvrages sur des territoires déficients.

Pour un État réellement connecté à la connaissance du territoire et de ses acteurs :

La connaissance du territoire - qu'il s'agisse de la connaissance des caractéristiques physiques, géographiques, économiques, sociales, sociologique - est le fondement de toute action publique. En effet, par exemple pour prévenir les conséquences d'une inondation il est nécessaire de prévoir quelles seront les zones les plus rapidement touchées et pouvoir évaluer au plus vite les impacts (voies de communication coupées, usines...). Ou encore, lorsqu'il s'agit de répartir des subventions dans le domaine sportif, il est indispensable de connaître finement les différents acteurs et les différents enjeux pour pouvoir expertiser les dossiers.

Cette connaissance du territoire ne relève pas de savoirs formalisés. Ce serait une erreur de penser qu'un recueil de données dans des systèmes d'information géographique (SIG) peut suffire à avoir une réelle connaissance du territoire. Ces SIG sont des outils très performants pour soutenir l'action des services publics de proximité. Toutefois, pour pouvoir les exploiter rapidement et efficacement, en particulier en période de crise (point développé spécifiquement ci-après) mais aussi éviter les pièges liés à la lecture décontextualisée de ces outils. Il est donc plus que jamais nécessaire de disposer de services de proximité au-delà des seules fonctions considérées comme régaliennes ou d'accueil du public.

Pour un État que l'on peut encore toucher du doigt... et pas seulement de la souris :

Les démarches liées à l'Open Data sont séduisantes. Toutefois, il est très réducteur d'imaginer que ce chantier puisse constituer à lui seul une perspective d'avenir pour les services publics. Par ailleurs, il convient de signaler que ce sujet est aux antipodes des préoccupations des agents qui essaient comme ils peuvent d'assurer leurs missions de base.

Le sujet de l'Open Data doit aussi faire l'objet d'une réflexion concernant l'expertise de l'État et les modalités de diffusion aux publics. En effet, une transparence totale de toutes les données publiques doivent aller de pair avec un accroissement des capacités d'expertises et donc des moyens humains. En effet, l'open data peut être vue comme la dépossession de l'information par l'administration. Il est donc d'autant plus important que cette dernière dispose des capacités techniques face aux interlocuteurs professionnels qui pourraient utiliser ces données.

Enfin, l'utilisation des données publiques ne sera pas évidente pour des particuliers. Il est donc nécessaire que les administrations mettent à disposition de tous des outils pour exploiter ces données (sous forme libre) et d'éviter de tomber dans le piège commercial sur les informations traitées : par exemple à partir des données publiques sur les transports, il serait intéressant de proposer des dispositifs de calculs de temps de trajet porte à porte sur plusieurs autorités organisatrices de transports. Ce type de service doit être gratuit pour tous et ne doit pas faire l'objet d'une utilisation commerciale sur la base de l'open data.

Pour un État qui sera encore là quand on l'appellera à l'aide :

L'actualité des derniers mois, à la fois sur le terrain physique et le terrain judiciaire, a placé sur le devant de la scène la question cruciale de la gestion de crise. Institutionnellement, le pilotage de la gestion des crises est confié au représentant de l'État dans le département, ou de la zone de défense lorsque les circonstances le nécessitent. Une responsabilité assurée avec l'appui de compétences réputées mobilisables au sein des services territoriaux de l'État... ce qui est de moins en moins le cas !

Et ceux qui pensent disposer au travers des DDI de la somme de ce que pouvaient apporter les DDAF, DDE, DDCRF, DSV, DDASS et DDJS risquent fort d'avoir un réveil difficile « le jour où ».

En effet, les quatre piliers fondant les compétences correspondantes – recoupant d'autres volets abordés ci-avant - sont aujourd'hui largement fragilisés :

L'existence de compétences techniques :

Le retrait de missions à dimension technique du niveau départemental font peu à peu disparaître les compétences techniques dans les services départementaux au fur et à mesure du départ plus ou moins forcé des agents compétents, également appelés « sachants » dans l'organisation de la gestion de crise.

L'interministérialité telle que mise en œuvre en 2010 a par ailleurs entraîné un mouvement de banalisation des compétences, y compris dans la chaîne hiérarchique...

...ce qui risque de s'aggraver en cas de renforcement de la déconcentration de gestion des agents coupés de leurs ministères.

L'existence de moyens humains suffisants en tout temps

Si la diminution des effectifs tend à complexifier la gestion de la compétence, elle a également un impact direct sur la gestion de crise dans la durée.

En effet, la gestion d'une crise conduit à mobiliser un grand nombre d'agents et de cadres en période de crise, soit en cellule de crise soit sur le terrain pour des contrôles techniques préventifs.

Et si la crise dure, une crise de gestion de la ressource humaine mobilisable s'installe dans la crise, sous le double prisme des moyens et des compétences.

Au final, dès qu'une crise s'installe dans la durée, le fonctionnement en mode dégradé en fait de même...

La présence et la connaissance territoriales

En gestion de crise, une réactivité éclairée est nécessaire. Le réseau d'implantations infra-départemental des services de l'État leur permet d'envoyer des agents compétents en tout point du département dans des délais très restreints et répondant aux besoins.

Et lorsqu'il faut contrôler en une journée l'état d'une trentaine d'ouvrages "à risques" dans un département en vigilance orange, disposer d'équipes d'interventions au plus près des événements, il faut être réactif et disposer de moyens humains suffisants.

Par ailleurs, en situation de crise, cette décision éclairée se prend avant tout en fonction des impacts possibles, donc de la connaissance des enjeux, des vulnérabilités et des acteurs.

Or, si certaines connaissances peuvent se retrouver dans les bases de données, rien ne remplacera jamais la présence humaine.

L'anticipation

L'interface avec les acteurs territoriaux est précieuse en la matière, l'efficacité de la gestion d'une crise dépendant beaucoup de la gestion des interfaces.

Détruire les implantations territoriales de l'État à l'échelle infra-départementale et supprimer les missions de solidarité, c'est se priver d'un levier précieux pour aider les collectivités dans la préparation de la crise, au travers des plans communaux de sauvegarde notamment, là se joue l'essentiel !

De même, réduire les compétences et moyens des services en matière d'aménagement et d'urbanisme, de contrôles alimentaires et sanitaires, c'est se priver d'une capacité à limiter en amont l'exposition des personnes et des biens.

Les effets des crises, tant humains qu'économiques, ne cesseront alors de croître faute de prévention !

Pour une ambition réaffirmée dont l'hypothèse de base ne peut être la contrainte budgétaire :

Inscrire toute la réflexion sur l'avenir de l'État et sur l'action publique à l'aune de la réduction des dépenses publiques est non seulement malsain mais surtout contre-productif. En effet, il faut replacer la dépense publique comme générateur de croissance et les agents publics comme sources de gains pour la collectivité publique.

Ainsi, au delà des limites de l'« État territorial », les suppressions d'effectifs à la DGFIP sont des freins à la lutte contre l'évasion fiscale et donc autant de ressources en moins ! La recherche publique est source d'attractivité pour les entreprises, les agents en charge de politiques environnementales ont pour objectif que la France tienne ses engagements en matière de directives européennes (et donc évitent des amendes importantes), les douanes sont une source de recettes publiques, l'ingénierie de l'État et des collectivités locales permettent de stimuler l'activité privée dans le BTP comme l'on exprimé récemment dans la rue les acteurs économiques du secteur ...

Sans parler du coût global entraîné pour la Nation par une crise majeure mal anticipée ou gérée par attrition des moyens des services !

Aborder la réforme de l'État par le petit bout de la lorgnette de l'économie (supposée mais jamais démontrée !) de bout de chandelle est donc stupide et suicidaire !

FORCE OUVRIERE pose ainsi le diagnostic et met les éléments de débats sur la table.

Ces éléments sont souvent à contre-courant des orientations imposées par le gouvernement dans le cadre de la simili-concertation affichée pour habiller notamment la revue des missions de l'État :

- retrait des moyens et banalisation des compétences des personnels,
- plans sociaux en cascade qui n'osent dire leur nom,
- enfermement des services de l'État et leurs personnels dans des cases territoriales,
- attrition des postures mobilisables,
- poursuite de la préfectoralisation des services (au sens de l'incapacité à apporter une plus-value au delà de ce qu'apporte seule une préfecture),
- projection sur 13 politiques nationales changeant tous les deux ans avec les préfets,
- mouvement de « simplification/dématérialisation » piège pour tout le monde.

Voici la cible visée par les décideurs d'aujourd'hui... qui espèrent sans doute ne pas avoir à en assumer les conséquences demain !

**A l'aube de cette année 2015,
FO, première organisation syndicale au sein des DDI,
appelle de ses vœux le retour de la raison au pouvoir !**