

CONTRIBUTION DE L'UNSA AAF AU QUESTIONNAIRE DE LA COUR DES COMPTES SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

78, rue de Varenne-75349 PARIS 07 SP
Tél : 01.49.55.55.31 - Fax : 01.49.55.83.29
unsa-agrifor.syndicats@agriculture.gouv.fr

UN BILAN PLUS QUE MITIGE !

L'UNSA Alimentation, Agriculture, Forêts a contribué au questionnaire de la Cour des Comptes sur un audit consacré à l'organisation territoriale de l'Etat, remis à l'UNSA Fonction Publique.

LES MISSIONS DE L'ETAT

Quelle appréciation portez-vous sur la revue des missions conduite en 2014-2015, sur les conclusions qui pourraient encore être tirées ?

La question centrale est : quel est le rôle de l'État ? Il doit remplir quatre rôles :

1. Il assure la cohésion sociale sur le territoire.
2. Il assure la sécurité collective des citoyens.
3. Il est garant de l'accès à l'éducation et aux soins pour tous.
4. Il doit permettre le respect des quatre principes précédents sur l'ensemble du territoire.

Ces quatre principes rejoignent ceux évoqués à l'occasion des consultations locales consacrées à la revue des missions. Dans le domaine des contrôles agricoles et sanitaires, **il existe une forte demande d'un Etat protecteur, régalien et stratège.**

LES FAIBLESSES DE L'ETAT

Le sentiment partagé par de nombreux acteurs interrogés dans le cadre de ces consultations, est celui d'un Etat qui est accaparé par des tâches de gestion. L'Etat fonctionne par à-coups. Il sollicite les partenaires sur des actions sans suite. C'est un frein à un véritable pilotage des politiques nationales. Un Etat "Expert" qui reste fragile aux niveaux régional et départemental avec une chaîne de commandement déficiente. La polyvalence, revendiquée par certains Préfets, a ses limites, car des guichets sans réelles capacités opérationnelles ne contribuent pas à l'efficacité de l'action publique.

Les demandes des professionnels rejoignent celles de l'UNSA :

- Un besoin de mieux coordonner l'action de l'Etat, notamment dans le domaine des contrôles sanitaires et alimentaires avec une chaîne de commandement claire et efficace.
- Un besoin de mission d'appui et de conseil de proximité qui doit être satisfait au plus près de l'utilisateur.
- Un besoin de mieux connaître le rôle et les attributions des directions régionales et des différents acteurs de la chaîne de commandement.

Quelles décisions ou domaines d'action vous paraissent-ils devoir faire l'objet de mesures de déconcentration supplémentaires ? Ou au contraire de mesures de reconcentration ?

Il s'agit de clarifier et de simplifier le mille-feuille territorial pour répondre aux questions suivantes : qui fait quoi ? qui est responsable de quoi ?

L'État doit conserver impérativement un lien avec les territoires, il doit être perçu comme un acteur actif du territoire. Depuis une quinzaine d'années, nous nous éloignons de cette proximité et de notre rôle essentiel d'acteur public.

Les services départementaux de l'État se recentrent sur le régalien au détriment de l'expertise technique se déchargeant des missions d'appui confiées aux collectivités territoriales et organismes professionnels (ingénierie publique, appui technique à l'agriculture, etc..).

La déconcentration de la gestion des moyens humains et financiers, gage d'efficacité pour répondre aux besoins de chaque territoire, doit cependant être mise en œuvre dans le respect d'un cadre national fixé par les responsables des politiques publiques afin de garantir l'égalité de traitement des usagers : le niveau national fixe les orientations prioritaires et alloue les moyens, le niveau déconcentré met en œuvre ces orientations selon le contexte local et gère les moyens alloués.

Pensez-vous que des compétences devraient être décentralisées ou au contraire recentralisées ? Si oui lesquelles ?

C'est une question politique qui doit avoir une réponse politique. Tout dépend de la vision que l'on a de l'Etat, centralisé ou une conception allemande fédérale des territoires. Faut-il accorder une plus grande autonomie financière et fiscale aux régions ?

Il nous paraît difficile de savoir s'il faut décentraliser ou recentraliser certaines missions et clarifier les financements sans aborder la question de la simplification de la carte administrative. A titre d'exemple, le fait d'avoir confié les aides du 2^{ème} pilier aux Conseils Régionaux s'est traduit par un mode opératoire complexe entre les services d'économie agricole (SEA) des DDT(M) chargés d'instruire les dossiers pour le compte des Conseils Régionaux et pour ces derniers, autorités de gestion. Dans ce cas précis, plusieurs financements interviennent (Europe-Etat-Régions).

L'ADMINISTRATION NUMÉRIQUE

Quelle est votre perception de la transition numérique et de ses effets souhaitables et constatés sur l'organisation des services déconcentrés de l'Etat ? Sur les agents et leurs besoins en formation ? Et sur le redéploiement des effectifs des services déconcentrés de l'Etat ?

Le défenseur des Droits avait observé dans son rapport : « *la dématérialisation des procédures par les services publics et leur disparition dans la présence territoriale, exclut nombre d'usagers qui se retrouvent dans l'incapacité de procéder aux démarches requises* ».

En effet, « *L'accès au droit a tendance à reculer. Le non recours au droit est un phénomène majeur dans notre société. Il s'explique par un certain retrait du service public et particulièrement dans la réduction des fonctions d'accueil, d'orientation et d'assistance au profit de procédures numérisées ; cela affecte les plus vulnérables, en particulier les plus pauvres, âgés ou handicapés* »

« *Un pays où l'égalité reste un objectif non atteint, où l'effectivité du droit peine à être assurée et d'autant plus que les tentations de repli, de refus d'appartenance, et le recul de l'esprit républicain s'installent chaque jour d'avantage* »

Le chef de service : la transition numérique permet de gagner du temps (transmission des dossiers en temps réel), de supprimer des postes (courriers, secrétariat), de faire des économies, de télé-travailler ou de joindre ses collaborateurs partout où ils sont. Mais, elle a un effet pervers, car le cadre est connecté en permanence (ordinateur portable) et son supérieur lui demande une réactivité immédiate.

Le SG : C'est une source de stress permanente, génératrice de RPS. Les demandes arrivent en permanence et de toutes parts, avec des délais extrêmement raccourcis.

L'élu : la transition numérique se traduit, in fine, par un éloignement des administrations de son territoire de vie. L'élu peut s'interroger si cela ne participe pas à accroître l'éloignement des citoyens de l'administration et donc de l'État.

Dans certaines petites communes rurales, les habitants n'ont pas les capacités ou les moyens de contacter une administration par voie dématérialisée.

Le ressenti des agents : tout baser sur la transition numérique, qui sera peut être l'avenir, est pour l'instant dangereux. Le net n'est pas sécurisé. Toutes les informations sont donc captables et modifiables par des individus doués.

Si la transition numérique permet de réaliser des économies, elle est source de mal être pour certains agents qui travaillent en flux tendu dans l'urgence.

Si le numérique peut permettre des réponses plus rapides au bénéfice de usagers, il ne faut pas réduire de manière simultanée les moyens humains des services : le changement culturel, lié au numérique, entraîne des évolutions dans l'organisation et le fonctionnement des services qui nécessitent

un temps d'adaptation et d'appropriation par les équipes. Mettre en place une administration numérique et réduire dans le même temps les effectifs est source de dysfonctionnement tant pour le service rendu à l'utilisateur que pour les agents chargés de sa mise en œuvre.

Il est de plus paradoxal que l'on ait été dans l'obligation d'intégrer, dans un document sur la RH, le droit à la déconnexion. Si le droit à la déconnexion est reconnu, il est de plus en plus difficile à le mettre en place. La chaîne de commandement à tous les niveaux (des usagers à la direction) demande une réponse rapide. Il n'y a plus de communication entre les services. Les agents n'ont plus recours au dialogue pour traiter certains sujets épineux.

L'ORGANISATION DE L'ETAT

Quelle appréciation portez-vous sur la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat en termes de lisibilité de l'organisation territoriale de l'Etat ? En termes de proximité des services à l'utilisateur ? En termes d'équilibre et d'aménagement du territoire ?

RGPP : l'erreur majeure a été de créer des structures non vivables = DDCSPP sans cohésion de sens dans les missions. De nombreux Ministères au sein d'une même structure avec des objectifs différents.

RTE : si la création de Régions plus fortes est une bonne chose quand il y a identité historique, culturelle, complémentarité économique (ex Occitanie, Normandie), la création de Régions à partir de 3 Régions pose de nombreuses difficultés qui conditionnent l'efficacité des politiques publiques.

En effet, les régions XXL ne favorisent pas la proximité avec les DDI qui sont quasiment devenues des services de préfecture, séparées du niveau ministériel générant des temps de parcours très longs entre les différents services de l'Etat. Certaines DDI sont quasiment devenues des services de préfecture séparées du niveau ministériel.

De même, la création des régions XXL, avec des sièges de directions régionales parfois excentrés (ex Limoges pour la DRAAF Nouvelle Aquitaine) a éloigné les services de l'Etat de leurs partenaires professionnels.

Le niveau régional ayant pris une dimension décisionnelle plus importante ces dernières années, nos partenaires (Chambres d'agriculture, organisations professionnelles agricoles, ...) recherchent plus systématiquement une relation directe avec les directions régionales. Pas évident dans ce cas pour un groupement d'éleveurs de moutons du Pays-Basque ou de producteur de canards dans les Landes d'avoir des échanges de proximité avec une direction régionale dont le siège est à plusieurs centaines de kilomètres ...

Pour autant, pour le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA), il aurait fallu (hypothèse devenue improbable compte tenu de l'état d'avancement de la réforme inscrite dans le cadre de l'interministérialité) que l'Etat réorganise ses services autour des Directions Régionales avec des compétences fortes et des Unités Territoriales au lieu et

place des DDI qui risquent à terme de se fondre dans les organigrammes des préfectures, se détachant définitivement du niveau régional et ministériel.

Pour le MAA, c'est une question de survie à moyen et à long terme. S'il veut rester visible sur le terrain (SEA + chaîne alimentaire et sanitaire), il faut qu'il y ait un service déconcentré, relais fort et visible, sinon le fait de fondre à terme les DDI dans les préfectures, entraînerait une dilution des compétences techniques qui aboutirait à des fonctionnaires généralistes et donc techniquement totalement inefficaces.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Que pensez-vous de la poursuite de la diminution du nombre de corps exerçant dans les services relevant de l'administration territoriale de l'Etat couplée à la création de nouveaux corps interministériels à gestion ministérielle ?

En période de réduction d'effectifs, la réduction des corps est souhaitable car elle élargit les possibilités de mobilité d'un service à l'autre et simplifie la gestion RH. Il faut cependant éviter l'écueil de croire que toutes les missions peuvent être réalisées par n'importe quel agent d'un corps.

Il faut donc prévoir des spécificités techniques au sein des CIGEM, et surtout une harmonisation des rémunérations afin de faciliter les mobilités sans perte de revenu.

Que penseriez-vous de la création d'une filière administrative interministérielle ?

Dans les faits, elle existe pour les attachés avec le CIGEM. Il est logique de l'étendre à la catégorie B et C. Mais quel sera le gain pour les ministères et les structures ?

Pour autant, du fait de la disparition des missions purement techniques, le travail des B administratifs est souvent identique au travail des B techniques. La limite technique – administrative est devenue floue pour la majorité de nos missions. Ce n'est évidemment pas le cas pour les vétérinaires ou les installations classées.

La création d'une filière administrative n'a de sens que si elle s'accompagne d'une réflexion sur les métiers exercés dans les services et d'y associer un inventaire sur les catégories professionnelles qui les exercent réellement dans les services.

Comment pensez-vous qu'il soit possible d'aller vers une gestion statutaire et indemnitaire plus harmonisée des agents des services déconcentrés de l'Etat ?

- En avoir la volonté et étaler l'opération sur dix à quinze ans.
- Augmenter progressivement la part revenu aux dépens de la part prime.

La fusion des corps pourrait également participer à cette convergence (exemple de la fusion du corps des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement et du corps des ingénieurs des travaux publics de l'Etat).

Attention toutefois à ne pas se précipiter vers une Fonction Publique par filière d'emploi : aujourd'hui un agent, quelque soit son corps d'appartenance, peut être amené à assurer des missions plus ou moins administratives ou techniques. Si les agents sont classés par filière d'emploi, cette ouverture pourrait se voir limiter et les changements d'une filière d'emploi à l'autre pourraient se révéler encore plus compliqués que ce que permet actuellement la gestion par corps.

Au MAA, les agents ont la possibilité de passer de la filière administrative à la filière technique ou inversement. Il faut laisser cette possibilité aux agents car au fil de la vie professionnelle les conditions peuvent évoluer.

Enfin, l'équilibre vie professionnelle vie privée est une priorité en termes de QVT et en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Assortir toute revalorisation indemnitaire de contreparties en termes de mobilités géographiques et fonctionnelles des agents serait-il envisageable ?

Il faut que ces mesures soient suffisamment attractives pour encourager à postuler sur des territoires peu attractifs. La question ne se pose pas pour les autres territoires. Mais ne rêvons pas. Au MAA, il y a une trentaine d'années, était mise en place une indemnité d'éloignement pour les territoires peu attractifs. Cette indemnité a été très vite abandonnée car les agents ne souhaitaient pas forcément postuler sur ces postes.

Comment faire de l'échelon régional le bon niveau de gestion des agents ?

Qu'entend-on par bon niveau de gestion ? S'agit-il de mettre en place des CAP régionales, auquel cas, nous y sommes opposés car cela multiplie les niveaux de décision et le nombre de représentants des organisations syndicales. Nous défendons le principe des CAP nationales au nom de l'équité de traitement.

En revanche, pour maintenir, une RH ministérielle de métiers, il est impératif de renforcer le lien avec les directions régionales.

Serait-il possible de déconcentrer le dialogue social ? Sous quelles conditions et dans quel cadre ?

Le dialogue social est déjà, pour partie, déconcentré via les CT et CHSCT et autres réunions ministérielles et inter ministérielles informelles existantes dans les services.

Les débats sont souvent trop formels, formatés et les représentants des organisations syndicales, comme les Directeurs, n'ont aucune marge de manœuvre.

Aller plus loin dans la déconcentration du dialogue social ne peut s'envisager sans définir précisément la place de chacun (rôle des représentants syndicaux, reconnaissance de leurs missions, reconnaissance de leur place par les directeurs et le préfet).

Aujourd'hui, dans le contexte actuel, le dialogue existant est trop souvent un rapport de force généralement au détriment des agents. Le dialogue social s'apparente à de l'écoute sociale.

C'est donc aux responsables des directions ou des préfectures de faire évoluer leur attitude pour arriver à un réel dialogue entre partenaires avec la volonté de négocier.

L'expérience de la mise en œuvre des comités de suivi au niveau régional de la réorganisation de l'Etat a montré aussi toutes ses limites : souvent des lieux d'information et non des lieux d'échange et de négociation.

Pour l'UNSA, il est indispensable de conserver un vrai dialogue national, non seulement pour trouver des issues aux échecs du dialogue social de proximité, mais aussi dans les sujets touchant à des lignes de politique nationale.

Enfin, l'Etat doit réinventer ses pratiques dans la conduite du dialogue social pour une approche plus constructive et plus partagée avec les partenaires sociaux représentatifs.