



La MAP vue des DDI: une RGPP « relookée » ?

Analyse de FORCE OUVRIERE sur la feuille de route sur modernisation de l'action publique (MAP) issue du séminaire gouvernemental du 1er octobre 2012

1- Sur les orientations politiques affichées :

« Le gouvernement s'est fixé comme ambition une action publique plus cohérente et plus efficace, inscrite dans le souci de redressement des finances publiques. »

De ce point de vue, FORCE OUVRIERE dénonce le dogme budgétaire (dictature de la dette...) et considère, concernant le périmètre DDI, que l'exercice d'une action publique plus efficace s'annonce irréaliste au vu des perspectives budgétaires imposées à leurs ministères « actionnaires » réputés non prioritaires (certains annonçant 9 non-remplacements sur 10 départs!)

Force Ouvrière dénonce les discours entretenus par les administrations sur la suppression de missions en 2013 comme l'ATESAT. Discours relayés par plusieurs collectivités locales.

« Reconnaissance que le contexte est difficile : l'importance des efforts déjà consentis par les agents publics de l'État au cours du précédent cycle de réformes impose de changer de méthode ; mais le redressement de nos finances publiques dans la justice interdit le « statu quo ».

FORCE OUVRIERE se félicite de la reconnaissance au plus haut niveau de l'État des efforts et sacrifices concédés par les agents de l'État, en particulier au sein des DDI.

Mais ceux-ci ne pourront se satisfaire d'un simple changement de méthode, qui reste lui même à démontrer dans les actes, et appellent de vraies inflexions sur le fond des problématiques, ainsi qu'un retour palpable de leur investissement en matière d'alignement par le haut (rémunérations/action sociale).

Là encore, il y a incohérence entre la stabilisation nécessaire des organisations et la contrainte budgétaire qui entraîne une réorganisation permanente.

« Le pays doit pouvoir compter sur des services publics forts et efficaces, définis à partir des besoins des usagers. »

FORCE OUVRIERE souscrit à cet objectif, bien loin des préoccupations précédentes...mais jugera là aussi aux actes

« Attente d' une clarification des rôles de chacun des acteurs de l'action publique : État, collectivités locales, organismes sociaux, et opérateurs, impliquant une approche transversale indispensable »

FORCE OUVRIERE s'inscrit dans cet objectif dès lors que celui-ci n'est pas basé sur une opposition de principe entre les différentes sphères, mais bien dans le sens d'une co-construction. Les analyses portées depuis bien longtemps par FORCE OUVRIERE en matière d'ingénierie publique, d'application du droit des sols et d'ATESAT ne font qu'aller dans ce sens. FORCE OUVRIERE s'inscrit en faux face aux tenants des « doublons » réputés être généralisés, alors que toutes les décisions précédentes sont allées dans le sens de la suppression des lieux partagés, optimisés et mutualisés entre État et collectivités.

« La nouvelle étape de décentralisation doit renforcer la lisibilité et l'efficacité de l'action publique. Après les États généraux de la démocratie territoriale la concertation se poursuivra pour préparer le projet de loi de décentralisation. »

Compte tenu notamment des enjeux sociaux d'un tel acte décentralisateur (missions transférées, droit normatif au niveau de certaines collectivités, transferts d'agents de l'État, mouvements d'agents territoriaux, réorganisations locales au sein de collectivités, modifications administratives, etc), FORCE OUVRIERE revendique une concertation globale, menée, pilotée et organisée par l'État, préalablement à toutes décisions, alors que le projet de loi semble déjà rédigé sans aucune concertation.

FORCE OUVRIERE s'oppose à un nouvel acte de réforme territoriale selon une « décentralisation à la carte » risquant de remettre en cause l'indivisibilité, la cohérence, l'unicité et du coup l'égalité républicaine, c'est-à-dire l'égalité de droit.

Pour FORCE OUVRIERE, un tel morcellement de la République l'affaiblirait et minerait sa légitimité. L'indivisibilité, la cohérence, l'unicité et l'égalité républicaines seraient remises en cause !

« Les agents publics veulent retrouver le sens de leur action. La modernisation de l'action publique doit répondre à cette attente. Elle sera conduite sur des bases nouvelles, associant les agents publics et leurs représentants, les usagers et les partenaires de l'administration ».

FORCE OUVRIERE confirme l'impérieuse nécessité de redonner du sens à l'exercice des missions de service public, fortement dévalorisé et déstabilisé depuis maintenant de longues années, dans le souci de prévention des risques psychosociaux, et d'attractivité pour les emplois publics (problématique non-négligeable au vu des difficultés de recrutement rencontrées dans bon nombre de ministères) ; mais là aussi, les actes seront plus importants que les bonnes intentions.

2- Sur les axes de la feuille de route

1- ASSURER DANS LA DUREE LA COHERENCE ET L'EFFICACITE DE L'ACTION PUBLIQUE

▪ Engager dès l'automne un travail d'évaluation des politiques publiques partenariales avec l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités, organismes sociaux et opérateurs) pour construire une vision collective des enjeux, des finalités et des modalités de mise en œuvre de chaque politique publique. Cette démarche, conduite par vagues compte tenu de son ampleur, débouchera sur des mesures de simplification, sur l'amélioration de l'efficacité de l'action publique, sur la définition de nouvelles méthodes de travail partenariales et sur de nouvelles modalités d'intervention de la puissance publique.

Depuis la genèse de la RGPP, FORCE OUVRIERE a dénoncé une approche basée sur la destruction de l'emploi public et la dégradation du service public, sans aucune réflexion sur les missions de service publiques elles-mêmes. Cette nouvelle approche pourrait donc en principe apparaître comme une inflexion positive... si du moins son point de départ n'était pas une nouvelle fois des baisses drastiques de moyens déjà décidées et imposées aux ministères, et si l'histoire n'était pas déjà écrite concernant le 3ème acte de décentralisation. FORCE OUVRIERE ne se contentera pas des discours en la matière, et revendique une réelle concertation auprès des organisations syndicales sur ces sujets centraux pour l'avenir des services publics. L'accentuation de la mutualisation interministérielle sous l'égide préfectorale ne simplifiera pas l'action publique mais dénaturera l'action publique ministérielle.

▪ *Stabiliser l'organisation de l'administration territoriale de l'État et identifier les solutions pour répondre aux dysfonctionnements constatés.*

Si FORCE OUVRIERE souscrit pleinement au souci de stabilisation des organisations et des structures, suite à la succession de séismes connus ces dernières années, nous restons particulièrement vigilants à ce que derrière les « solutions » envisagées ne se cachent pas de mauvaises réponses à des questions pertinentes. Que les difficultés rencontrées par les Secrétariats généraux de proximité par attrition de leurs moyens ne soit pas par exemple traduits en nécessité de les supprimer en les transférant en préfecture. Que les contraintes aberrantes liées aux compteurs "Iolfiens" ne débouchent pas sur un enfermement et une banalisation des agents des DDI dans un BOP territorial. Que les difficultés locales de gestion RH ne soient pas traduites en fusions de corps anarchiques et dogmatiques, mais en alignement vers le haut des modes de gestion et rémunération.

▪ *Ouvrir dès l'automne un chantier transversal sur les opérateurs de l'État.*

Là aussi, FORCE OUVRIERE demande l'ouverture d'une réelle concertation auprès des représentants du personnel. Après avoir saigné les administrations centrales, les services déconcentrés, les DDI, les opérateurs ne doivent pas devenir la « variable d'ajustement » de suppression des effectifs.

Par ailleurs, FORCE OUVRIERE pointe les contradictions des pouvoirs publics, stigmatisant un jour agences et établissements publics dans les discours, continuant le lendemain à en créer de nouvelles (Agence pour la biodiversité, CEREMA, etc...). Ces créations d'agences viennent déstabiliser les structures déjà existantes dont les DDI.

Enfin, FORCE OUVRIERE souligne la nécessité du maintien d'une capacité de pilotage stratégique des opérateurs au niveau central et d'une capacité de partenariat au niveau local.

2- PARTIR DES BESOINS DES CITOYENS ET DES USAGERS

▪ *Faire de l'écoute des usagers et de l'évaluation de leur satisfaction un moteur de la modernisation. Un baromètre indépendant de la qualité des services publics sera mis en place.*

FORCE OUVRIERE est en attente du cahier des charges de ce baromètre

▪ *Simplifier et alléger la production normative de l'État.*

En la matière, FORCE OUVRIERE ré-affirme que la définition des politiques publiques doit partir des besoins de la nation, en attribuant les moyens nécessaires à leur mise en œuvre, et non partir des moyens disponibles (ou pas) pour définir les politiques publiques. Le principe de simplification des normes ne peut se traduire par la suppression arbitraires de normes pour en compenser de nouvelles (la plupart du temps les nouvelles normes sont dérivées du droit européen)

- *Poursuivre le travail, engagé dès juillet 2012, sur l'implantation et l'accessibilité des services publics.*

FORCE OUVRIERE se félicite de la réapparition sur le devant de la scène d'une problématique particulièrement orpheline depuis le lancement de la RGPP.

Au delà des discours généraux sur le maintien d'une présence de l'État au niveau territorial, en particulier dans le secteur rural, nous ne pouvons que constater que l'ensemble des réformes lancées ou initiées (ADS/ATESAT) va dans le sens d'un retrait, vidant de leur substance les UT des DDT en particulier.

FORCE OUVRIERE interpelle par ailleurs le SGG quant aux modalités de conduite des réflexions du ministère de l'Intérieur sur l'avenir des sous-Préfectures...ne pouvant qu'impacter les DDI !

- *Utiliser le numérique comme un levier de transformation de la relation entre les usagers, les citoyens et la puissance publique.*

Sans nier pour autant l'utilité du développement d'outils informatiques susceptibles de faciliter le travail des agents et la relation à l'usager, FORCE OUVRIERE dresse un bilan plus que mitigé quant à certaines expériences récentes (CHORUS, GéoADS), les gains d'efficacité attendus à terme ayant masqué la nécessité de renforcer les moyens pour leur mise en œuvre.

Par ailleurs, comme le souligne le Médiateur de la République dans plusieurs rapports, l'e-administration ne saurait se substituer au contact humain, au risque de créer une « e-fracture sociale ».

3- RESTAURER LA RESPONSABILITE DES ACTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE

- *Piloter autrement la modernisation : le Premier ministre réunira chaque trimestre un comité interministériel de modernisation de l'action publique afin d'arrêter les orientations de la nouvelle politique de modernisation et d'en suivre la mise en œuvre ; un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, placé auprès du Premier ministre, sera créé avant la fin du mois d'octobre.*

Nouvelles instances ou structures ne rimant pas forcément avec changement de politique, FORCE OUVRIERE reste en attente d'inflexions concrètes et dans le bon sens pour le service public républicain et les agents le représentant au plus près des citoyens et territoires.

- *Rénover les conditions de la gestion publique : trois chantiers prioritaires seront engagés dès l'automne :*

³⁵₁₇ *Revenir à l'esprit de la charte de la déconcentration ;*

³⁵₁₇ *Redonner sens aux principes qui ont présidé, en 2001, au vote de la LOLF ;*

³⁵₁₇ *Mettre la gestion des ressources humaines au cœur de la modernisation.*

Concernant ces différentes orientations, FORCE OUVRIERE ne peut qu'exprimer ses réserves dès lors que leur combinaison emporterait attaque contre la gestion ministérielle des agents des DDI et laisserait toute latitude au niveau local pour définir et mettre en œuvre une politique RH relevant par nature du niveau national.

4- FAIRE CONFIANCE AUX CAPACITES D'INNOVATION DES AGENTS PUBLICS

▪ *Associer les agents à la démarche de modernisation : dès le mois de novembre, les ministres, les préfets et les chefs de service déconcentrés organiseront des réunions de concertation avec les agents sur le terrain pour identifier les pistes opérationnelles d'amélioration des conditions de travail, de simplification et d'allègement des tâches. Cette démarche sera menée en lien étroit avec les représentants des personnels.*

Pour FORCE OUVRIERE, l'association en amont des agents et leurs représentants dans la définition des évolutions impactant leurs conditions de travail et les conditions d'exercice de leurs missions apparaît comme une nécessité.

FORCE OUVRIERE sera par contre vigilante à ce qu'« association » ne se mue pas en « instrumentalisation » afin de justifier notamment que certains abandons de missions viennent « de la base ».

De plus, on ne peut que rester circonspect en confrontant cet objectif en matière de conditions de travail avec la paupérisation annoncée des services via les restrictions budgétaires.

▪ *Mobiliser l'innovation sur le terrain : la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique fera des propositions avant la fin de l'année pour encourager les initiatives émanant du terrain en matière d'organisation des services publics et de relation avec les usagers.*

Pour FORCE OUVRIERE, si l'initiative des services et des agents doit être encouragée pour adapter leur action en fonction des contextes locaux, suivant un cadrage national, il ne saurait en être de même s'il s'agit de laisser « la bride sur le cou » aux Préfets et directeurs – transformés en « savants fous » - en matière notamment de gestion RH et de dialogue social. FORCE OUVRIERE réaffirme en particulier sa demande d'arrêt immédiat des expérimentations sauvages initiées en région Midi-Pyrénées.

▪ *Redonner toute sa place à la concertation : la concertation et le dialogue social sont indissociables du processus de modernisation de l'action publique. Cet engagement est une condition du succès de la réforme.*

FORCE OUVRIERE souscrit totalement à cet objectif dès lors qu'il se traduira dans les actes.

En premier lieu dans le cadre du comité technique des DDI au sein duquel les premiers signaux donnés par l'administration durant l'été laissent la place à une très nette marge de progression...

Là aussi, les semaines qui viennent seront révélatrices. Les premiers actes ne vont pas dans ce sens.

Notamment, plusieurs annonces de principe non concertées ont été annoncées : transfert de la gestion des crédits européens, création d'une agence biodiversité...

**FORCE OUVRIERE ne se laissera pas endormir
par de simples inflexions de discours ou de méthode
– ce qui reste d'ailleurs à démontrer à ce stade –**

**et dénonce par avance toute démarche prolongeant le vaste
chantier de démolition de missions/services/effectifs publics
entamé sous « l'ère RGPP ».**