



Syndicat des cadres de l'environnement,  
la forêt et l'agriculture

# **REFORME DES SERVICES DE L'ETAT**

## ***POSITIONNEMENT et PROPOSITIONS***

15 mars 2005

# SOMMAIRE

PREAMBULE	page 3
SITUATION ACTUELLE	page 4
Les PASER et les PASED	
Les pôles de compétence régionaux	
La mise sous autorité unique DRAF-DDAF	
Le rapprochement ou la fusion DDAF-DDE	
La décentralisation	
La LOLF	
SYNTHESE	page 7
PROPOSITIONS ET POSITIONNEMENT	page 8
Un Etat fort en Région	
Une organisation départementale thématique	
Des découloissements inter et intra-ministériels	
Une restructuration ordonnée, transparente et lisible pour les personnels	
ANNEXES :	
Glossaire	page 11
Principaux textes réglementaires	page 12
Motion des Fonctions Publiques-CGC	page 13

## PREAMBULE

Evoquer la réforme des services de l'Etat, c'est déjà « mettre la charrue devant les bœufs ». « **Quelles sont les missions de l'Etat et avec quels moyens ?** » est la première question qui devrait être posée.... et résolue avant de réformer les services chargés de leur mise en œuvre.

Or, nous disposons déjà de plusieurs éléments de réponse :

- La mise en place en 2006 d'une **nouvelle procédure budgétaire** - induite par la **LOLF** - devrait rendre plus lisibles actions et financements des services de l'Etat. Ceci constitue une véritable révolution dans la définition d'un nouveau service public de l'Etat.
- La **décentralisation** fait d'autre part glisser des pans entiers de service public de l'Etat vers les Collectivités territoriales.

Ainsi à terme, **l'adaptation des services de l'Etat à ces changements est inéluctable.**

Il faut donc raisonner dans l'esprit de la nouvelle procédure budgétaire et de la poursuite de la décentralisation, dont les objectifs sont un service public de l'Etat :

- plus concentré sur des missions fondamentales
- plus transparent financièrement
- plus accessible au citoyen.

Il convient de rappeler que ces réformes ont été votées par les parlements et sont donc applicables de droit.

Cette conception nouvelle de l'administration d'Etat va parfois à l'encontre de ce qu'on peut observer actuellement : une bataille pour garder le pouvoir, ses prérogatives, ses prés carrés !

Certains hauts fonctionnaires s'arrogent donc le droit de détruire ce que les instances démocratiques ont construit... ce n'est sûrement pas le meilleur moyen pour défendre un service public de qualité « à la française ».

Ne doutons pas, d'ailleurs, que toute incohérence sera un jour ou l'autre sévèrement sanctionnée par l'Europe.

Notre syndicat se tourne résolument vers l'avenir, et ce dans le respect des textes.

Nous aborderons donc les problèmes de manière pragmatique afin de faire entrer progressivement les personnels dans la fonction publique de demain.

Il est donc indispensable qu'EFA-CGC étudie les réformes en cours dans ses domaines d'activité, et fasse connaître ses positions sur ce qui conditionne l'efficacité de la future organisation des services de l'Etat.

## SITUATION ACTUELLE

**La réforme des services de l'Etat**, annoncée en 2002, a été largement engagée en 2004, sous divers aspects :

- lancement des PASER et des PASED
- mise en place des Pôles de compétence régionaux
- rapprochement/fusion DIREN-DRIRE
- mise sous autorité unique DRAF-DDAF
- rapprochement/fusion DDAF-DDE
- poursuite des expérimentations sur la LOLF
- vote de la loi de décentralisation
- ...

*Actuellement ces réformes sont mises en œuvre de façon indépendante, voire partisane, sans qu'une cohérence globale n'apparaisse clairement et elles laissent une impression de dossier traité dans l'urgence, sans aller au fond des choses.*

*Les motivations et les objectifs de la réforme des services de l'Etat, dès lors qu'ils ne se résument pas à une simple diminution du nombre de personnels, sont pourtant compris, dans le principe, par le plus grand nombre.*

*Mais dans la pratique, les différents volets de cette réforme se juxtaposent sans véritable coordination, ou même se superposent de façon totalement incohérente.*

*Simultanément, ces réformes se préparent dans l'opacité la plus totale pour les personnels qui, de fait, sont très mal informés des projets en cours.*

### **Les PASER et les PASED**

La réforme des services de l'Etat devrait bien entendu s'organiser autour des Préfets de Région et de Département, dans le cadre des PASER et des PASED.

Les Préfets de Région ont un rôle d'animation et de coordination des Préfets de Départements, *mais sans autorité hiérarchique sur ces derniers.*

*Par ailleurs, le lien entre PASER et PASED est beaucoup trop ténu : les dispositions du PASED doivent simplement « être compatibles avec les orientations du PASER... »*

### **Les pôles de compétence régionaux**

Les Pôles ont vocation à coordonner l'action des services de l'Etat et des organismes rattachés, au niveau régional, autour du Préfet de Région.

Les chefs de Pôles sont de simples coordonnateurs et n'ont aucune autorité hiérarchique sur les autres services du pôle.

De plus, dans la plupart des cas, les pôles ne concernent qu'un seul grand service de l'Etat.

*Les Pôles constituent une « couche supplémentaire » initialement destinée à améliorer la cohérence des actions de l'Etat et la coordination des services sur des thématiques particulières, mais sans véritable restructuration inter-services, et dans un contexte où la simplification administrative est pourtant préconisée ...*

#### **Pôle Economie agricole et monde rural :**

- Il ne concerne qu'un seul service de l'Etat : la DRAF
- *Le CRPF n'en fait pas partie, ce qui est regrettable, car il assure pourtant des missions de service public (approbation des PSG, ...)*

#### **Pôle Environnement :**

- La constitution de ce pôle qui associe la DIREN et la DRIRE semble conduire à terme vers des fusions DIREN-DRIRE, expérimentales dans un premier temps pour 4 régions, qui seront éventuellement généralisées ultérieurement.

*Malgré la différence actuelle des cultures et des métiers respectifs de ces structures, leur rapprochement, voire leur fusion (DIREN avec certains services de la DRIRE) constitue une démarche innovante qu'il convient d'étudier attentivement, notamment en ce qui concerne les problèmes humains (harmonisation des rémunérations et des statuts).*

*Les personnels concernés sont d'autant plus inquiets que la plus grande opacité est dénoncée à ce propos.*

### **La mise sous autorité unique DDAF-DRAF**

A l'exception de quelques régions particulières (en général à 2 départements), cette mise sous autorité unique ne prévoit actuellement que des fusions des services de gestion (services d'administration générale, informatique, statistiques), mais pas des autres services.

La gestion des crédits des structures devrait donc rester distincte, et des directeurs délégués devraient être nommés simultanément.

*Cette mise sous autorité commune, qui doit se généraliser à toute la France, nuit à la lisibilité des rôles respectifs des deux niveaux.*

D'autre part, il semble que les DDAF des chefs-lieux de Région concernées par ce rapprochement DRAF-DDAF ne seront pas impliquées dans les rapprochements DDAF-DDE (cf. ci-dessous).

Indépendamment, on constate en DRAF la disparition de certains SERFOB, au profit de services à compétences plus horizontales, visiblement dans les Régions les moins boisées.

### **Le rapprochement ou la fusion DDAF-DDE**

Le rapprochement DDAF-DDE est justifié par la nécessité de regrouper les moyens des différents services affectés à des thématiques semblables, ainsi :

- La DDAF aura en charge la police de l'eau
- Les risques seront pris en charge par la DDE (hormis DFCI et RTM)
- Une offre unique en matière d'ingénierie publique devra être mise en place

Il pourra en résulter des transferts de personnels entre structures.

*Cette démarche pragmatique ne semble a priori pas devoir s'appliquer aux DDAF des chefs-lieux de Région, ce qui est incohérent.*

La fusion DDAF-DDE est envisagée dans quelques départements, pour constituer une Direction Départementale de l'Agriculture et de l'Aménagement.

*Les rapprochements DDAF-DDE nous semblent tout à fait souhaitables.*

*Quant aux fusions, elles mériteraient d'être étudiées dans le cadre d'une restructuration beaucoup plus profonde (cf. § « Positionnement ») et généralisée (y compris dans les départements de chefs-lieux de Région). Il convient là encore de ne pas sous-estimer les problèmes humains et personnels (statuts et surtout harmonisation des rémunérations, ...)*

## **La décentralisation**

Le transfert automatique aux Régions de la gestion des aides économiques de l'Etat n'a en définitive pas été retenu par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Toutefois, dans le cadre de l'élaboration et la mise en oeuvre d'un Schéma Régional de Développement Economique par le Conseil Régional, ce dernier peut solliciter, par délégation de l'Etat, la gestion des aides de l'Etat aux entreprises.

Pour les DRAF, ce transfert pourrait concerner les aides aux entreprises d'exploitation forestière et de première transformation du bois, gérées par les SERFOB, ainsi que les dossiers des Industries Agro-alimentaires gérés par les SREA.

*Même si ce transfert semble légitime pour la constitution d'un guichet unique d'aides aux entreprises, il ne faut pas négliger l'incidence des problèmes humains liés aux transferts de personnels de l'Etat vers les collectivités locales.*

## **La LOLF (loi organique sur les lois de finances)**

*Les fondements de la LOLF semblent a priori cohérents et judicieux (cf. Préambule).*

*Les premières expérimentations mettent toutefois en évidence la nécessité de ne pas monter une « usine à gaz », comme cela semble actuellement se préparer.*

*On note également une tiédeur de hauts fonctionnaires qui rechignent à mettre en place cette nouvelle procédure budgétaire.*

*Plus inquiétant encore, on ne sait pas précisément quels impacts aura la LOLF sur la future gestion des personnels : raisonnement en équivalent temps plein ou en masse salariale, promotions, niveaux de qualification...*

*La vigilance la plus vive doit être observée dans ce sens.*

## SYNTHESE

L'analyse des éléments ci-dessus rappelés met en évidence les diverses incohérences suivantes :

- Manque de précision quant à l'autorité des préfets de Région sur les préfets de Départements
- Pas de garantie de cohérence entre les PASED et le PASER
- Juxtaposition de réformes ou expérimentations parfois incohérentes ou prématurées, sans véritable coordination, tout particulièrement en ce qui concerne les rapprochements DDAF-DRAF et rapprochements/fusions DDAF-DDE
- Risque de forte disparité entre départements du fait de la latitude laissée aux préfets
- Pas de véritable volonté de réformer en profondeur et de façon cohérente les services de l'Etat

**Il faut par ailleurs dénoncer fermement l'absence de transparence et d'information des personnels sur les projets en cours.**

**Il apparaît à ce jour qu'il n'y a pas une réforme des services de l'Etat, mais des réformes simultanées et pas toujours bien coordonnées, au travers desquelles n'apparaît pas de logique globale, ni de lisibilité et encore moins de transparence.**

# PROPOSITIONS ET POSITIONNEMENT

Compte tenu de l'intérêt de la réforme des services de l'Etat, mais simultanément des incohérences et imperfections constatées dans sa mise en œuvre, nos propositions sont les suivantes :

## De façon générale

- Recadrer et coordonner les différents volets de cette réforme, afin de les rendre cohérents et logiques
- Améliorer la lisibilité et la transparence des réformes entreprises
- Adapter l'organisation des services à la mise en œuvre de la LOLF
- Dissocier les « missions régionales » (élaboration des politiques et des orientations) des « missions départementales » (mise en œuvre des politiques)
- Tendre vers le regroupement de tous les services ou parties de services qui travaillent sur les mêmes thématiques, sous l'égide de « pôles régionaux ou départementaux »

## Au niveau régional : un Etat fort en Région

L'Europe se construit avec les Régions, et le niveau régional s'impose donc comme le seul pertinent pour l'élaboration des politiques et des orientations stratégiques.

Pour ce qui concerne l'Etat, le pouvoir est transféré au niveau du Préfet de Région.

La réforme doit aller jusqu'au bout de cette logique, et prévoir :

- Une autorité au moins « politique » du niveau régional sur le niveau départemental, et notamment une autorité hiérarchique claire du Préfet de région sur les Préfets de départements
- La constitution de véritables « Pôles régionaux » définis sur des thématiques rationnelles ; par exemple :
  - Environnement (DIREN, DRIRE partie, ...)
  - Aménagement du territoire, au sens large du terme (DRAF, DRE, ...)
  - Education (Education nationale, DRAF partie, ...)
  - ...

Pôles qui intègrent tout ou partie des services concernés avec à terme, en toute logique, disparition des services et directions actuelles (et regroupement fonctionnel des personnels travaillant sur un même thème),

- Une autorité fonctionnelle des Chefs de pôles régionaux sur les autres services constitutifs de ces pôles



Par ailleurs, diverses mesures complémentaires s'imposent :

- Mise en place d'une coordination solide entre les différents pôles (rôle du SGAR)
- Exclusion des fusions de type DRAF-DDAF ou DRE-DDE, qui vont à l'encontre d'une réforme rationnelle
- Intégration du CRPF simultanément dans le Pôle chargé de l'agriculture et de la forêt et dans celui chargé de l'environnement, à l'instar de l'ONF

### **Au niveau départemental : une organisation départementale thématique**

L'échelon départemental constitue le niveau de mise en œuvre des politiques de l'Etat et de l'Europe, ainsi que le service de proximité pour les usagers.

Il est donc nécessaire de mettre en place des guichets uniques avec une réponse unique de l'Etat pour chaque thématique.

C'est dans cet esprit que les rapprochements DDAF-DDE doivent être mis en œuvre sur les bases proposées :

- Confirmation de la DDAF comme le service de proximité pour l'eau, l'environnement et l'agriculture
- Confirmation de la DDE comme service de proximité pour l'urbanisme et les risques
- Mise en place d'une offre unique en matière d'ingénierie publique

A terme, la mise en place de « pôles départementaux » constitués de façon cohérente par rapport aux pôles régionaux et intégrant les services de l'Etat concernés paraît judicieuse. Elle entraînerait alors la disparition des services et directions actuelles, ce qui constituerait une véritable réforme des services de l'Etat autour du Préfet.

De fait, pour ce qui nous concerne, la fusion DDAF-DDE telle qu'elle est proposée actuellement - parachutée prématurément et en l'absence d'une logique globale - ne peut être cautionnée.

Quant aux antennes infra-départementales des services de l'Etat, elles devront être organisées en cohérence avec cette logique thématique, en évitant absolument d'aggraver la dispersion des moyens en personnel dont dispose encore l'Etat.

### **Au niveau des ministères : des décloisonnements inter et intra-ministériels**

La réforme des services de l'Etat doit également s'appliquer aux Ministères concernés, avec :

- des décloisonnements inter et intra-ministériels, et la mise en place d'un véritable travail en réseau entre les différents Ministères, et entre les diverses Directions d'un même Ministère
- une réorganisation ambitieuse des Ministères, établie sur le cadrage de la LOLF et qui soit cohérente avec l'organisation dans les régions et les départements

## **Pour les personnels : une restructuration ordonnée, transparente et lisible**

Les rapprochements de services s'accompagneront de transferts de personnels et de travail en commun entre des agents d'origines différentes.

L'harmonisation des rémunérations et des déroulements de carrières est donc un préalable indispensable.

La mise en place des « filières de métiers » est incontournable pour faciliter les mobilités des agents entre services.

C'est encore cette logique de filières de métiers qui seule peut permettre de renforcer les compétences des personnels (formation) et défendre les métiers nécessaires à l'accomplissement des missions définies par la LOLF et déclinées dans les PASER.

Enfin, et de manière générale, les personnels doivent absolument :

- Etre informés des intentions décidées à tous les niveaux
- Etre associés à la restructuration des services
- Etre traités avec les égards dus à des agents qui ont perdu leurs repères faute de politique claire et volontariste et qui voient leurs métiers et leurs carrières profondément remis en question, alors même qu'ils continuent de gérer au quotidien réductions d'effectifs, changements de cap incessants et alourdissement de leur charge de travail.

## GLOSSAIRE

CRPF :	Centre régional de la propriété forestière
DDAF :	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE :	Direction départementale de l'équipement
DRAF :	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRE :	Direction régionale de l'équipement
DIREN :	Direction régionale de l'environnement
DRIRE :	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
SERFOB :	Service régional de la forêt et du bois
SREA :	Service régional de l'économie agricole
SGAR :	Secrétariat général pour les affaires régionales
ONF :	Office national des forêts
LOLF :	Loi organique sur les lois de finances
PASED :	Projet d'action stratégique de l'Etat en Département
PASER :	Projet d'action stratégique de l'Etat en Région
PSG :	Plan simple de gestion

## **PRINCIPAUX TEXTES REGLEMENTAIRES**

Décret du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et les départements

Circulaire du 13 mai 2004 relative à la préparation des projets d'action stratégique de l'Etat

Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

Décret du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions

Circulaire du 19 octobre 2004 relative à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat

Circulaire du 16 novembre 2004 relative à la réforme de l'administration départementale de l'Etat

## **MOTION DES FONCTIONS PUBLIQUES-CGC**

### **«DECENTRALISATION - DECONCENTRATION»**

Les Fonctions Publiques-CGC prennent acte des mesures législatives et réglementaires qui vont profondément transformer le travail des agents des Fonctions Publiques, qu'il s'agisse de la décentralisation, de la déconcentration et de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois des Finances (LOLF). Elles regrettent que ces décisions aient été imposées sans véritable concertation, ni négociation.

#### **En matière de décentralisation, les Fonctions Publiques-CGC :**

- SOUHAITENT une modernisation rapide de la Fonction Publique Territoriale en matière de promotions, de rémunérations et d'action sociale, mais également de mobilités inter-collectivités territoriales et que les personnels transférés puissent bénéficier du choix d'exercer leurs métiers dans d'autres services de l'Etat ;
- DEMANDENT la mise en place d'une bourse des emplois inter-Fonctions Publiques ;
- EXIGENT que les agents titulaires ou non titulaires voient leurs garanties statutaires ou contractuelles respectées.

**Pour ce qui est de la déconcentration**, tout en approuvant le renforcement de l'Etat au niveau régional, les Fonctions Publiques-CGC :

- SOUHAITENT la mise en place d'une réflexion sur le regroupement des agents par filières de métiers ;
- DEMANDENT la mise en place d'instances de consultations régionales interministérielles élues sur sigles par l'ensemble des agents publics concernés ;
- EXIGENT que l'Etat clarifie rapidement les attributions des services déconcentrés et mette en place les nécessaires mesures de reclassement des agents.

#### **En ce qui concerne la LOLF, les Fonctions Publiques-CGC :**

- SOUHAITENT que se développent des programmes budgétaires interministériels ;
- DEMANDENT la mise en place de formations pour l'ensemble des agents concernés et notamment l'encadrement et un dialogue social renforcé afin de choisir de façon pertinente les futurs indicateurs de performance et mettre en place une évaluation des programmes budgétaires qui tienne compte de critères qualitatifs et non purement quantitatifs ;
- EXIGENT la ventilation des emplois entre titulaires et non titulaires pour chaque programme.

**Syndicat des cadres de l'environnement,  
la forêt et l'agriculture - CGC**

**EFA-CGC Valence**

16, rue de La Pérouse  
BP 919 - 26009 VALENCE Cedex  
Tel : 04 75 43 00 18 - Fax : 04 75 55 67 08  
Courriel : permanence@efa-cgc.fr

**EFA-CGC Carcassonne**

10, Boulevard Commandant Roumens  
11000 CARCASSONNE  
Tel / Fax : 04 68 25 19 03  
Courriel : helene.broucas@efa-cgc.fr

**Site Internet : [www.efa-cgc.fr](http://www.efa-cgc.fr)**

