



Fusion DDE-DDAF : le SNITPECT en appelle au ministre de l'Équipement

Par circulaire du 2 janvier 2006, le Premier ministre a décidé la fusion des DDE et des DDAF dans huit départements : l'Ariège, l'Aube, le Cher, le Loir-et-cher, le Lot, les Yvelines, le territoire de Belfort et le Val d'Oise.

Après plusieurs années d'études et de directives parfois contradictoires et jamais concrétisées sur le sujet, le gouvernement a décidé, sans aucune concertation, d'engager une procédure pour réunir DDE et DDAF.

Ce qui est marquant cette fois-ci, c'est la volonté d'aller très vite sans aucun « cahier des charges », sans programme identifié, sans viser une expérimentation préalable : il y a obligation de résultat, les huit préfets concernés doivent avoir fusionné DDE et DDAF pour le 1^{er} janvier 2007.

Aucun diagnostic, aucun cahier des charges, aucun objectif de plus-value pour le service public

Contrairement aux textes précédents sur le sujet ou au rapprochement entre DRIRE et DIREN (voir Tribune 1.198 d'août 2005), la circulaire du 2 janvier 2006 ainsi que les précédentes du 16 novembre 2004 et du 28 juillet 2005 (accessibles sur www.snitpect.fr) n'affichent aucun objectif en terme de service public : il convient de fusionner uniquement pour réduire les moyens et les effectifs, pour mutualiser, pour faire des économies.

La fusion ne constitue pas la solution proposée après une période d'expérimentation. La fusion est ici une décision dogmatique affichée en terme de réorganisations des services départementaux.

Aucune recherche de plus-value pour le service public et le fonctionnement des services de l'Etat n'est envisagée. Les nombreuses synergies déjà existantes entre DDE et DDAF (et au-delà, entre MTETM et MAP) ne sont pas prises en compte, ni d'ailleurs les spécificités de chaque service et de chacun des huit départements concernés. Les tentatives de rapprochement constatées dans une quinzaine de départements ces dernières années puis en début 2005 ne sont pas évaluées et le choix des huit départements retenus n'est pas explicité en terme de représentativité.

A la question du constat de départ qui légitime cette décision, la FEETS-FO et le SNITPECT n'ont obtenu aucune réponse et ce malgré notre participation à toutes les instances paritaires du MEDD (également concerné comme « donneur d'ordre » aux DDE et DDAF), du MAP et du MTETM.

Nos représentants ont dû insister pour que ce point soit enfin inscrit à l'ordre du jour du CTPM du MTETM du 11 avril 2006 ! Et les informations sont loin d'être transparentes : l'administration du MTETM fait un « point d'information » précisant que les secrétaires généraux du MTETM et du MAP se réunissent sur le sujet depuis mars 2006 en associant les Préfets, DDE et DDAF des départements concernés.

Il nous est précisé que l'objectif de ces réunions est de « débattre de la place de la fusion dans le cadre de la réforme de l'Etat des départements, de situer les enjeux nationaux et locaux, de donner

des éléments de méthode et de fixer les thèmes de réflexion nationaux ».

Il nous est donc clairement indiqué que la décision de fusionner DDE et DDAF est prise sans aucun diagnostic préalable, sans prise en compte des essais précédents, sans logique par rapport au cadre général de la réforme de l'Etat. Charge, une fois cette décision prise, aux ministères d'essayer de la justifier, de l'intégrer dans le processus d'évolution des services de l'Etat, et d'identifier les problèmes posés (déjà plusieurs difficultés majeures ont été définies et font l'objet de groupes de travail nationaux).

Nous pouvons donc légitimement nous interroger **sur l'utilité de cette fusion**, nullement basée au préalable sur un diagnostic des relations entre DDE et DDAF dans chaque département ! Quelle est la plus-value recherchée pour le service public ? Cela n'est pas affiché.

Dès lors, puisque **cette fusion ne répond pas à une attente**, ni à un besoin avéré pour le fonctionnement du service public et des services de l'Etat en département, il faut s'interroger sur **sa finalité réelle**. Et la réalité est bien celle que nous craignons dès le début à l'image de la fusion maquillée entre DRIRE et DIREN : fusionner de façon systématique DDE et DDAF par souci d'économie et de mutualisation.

La circulaire est explicite sur le sujet : l'ensemble des décisions de réorganisation des services départementaux relève de la volonté de :

- mutualiser (immobilier, achat et approvisionnement, logistique, services supports...), de regrouper les services. Sur ce point, nul ne sait comment cela vient s'articuler avec les mutualisations en cours au MTETM au niveau régional !
- de supprimer les spécificités propres à plusieurs services de l'Etat selon des fonctions de prestataire, de partenaire avec les autres acteurs publics, mais aussi
- de revoir les conditions de gestion des personnels (la fusion des corps, les statuts et la gestion sont explicitement visés comme conséquence inévitable de ces fusions structurelles des services départementaux).

Une fusion non réalisée, non évaluée, déjà généralisée, aux suites réelles identifiées

La recherche de résolution de l'équation « 1 + 1 < 1 » en terme d'effectifs, la réduction des moyens financiers et de l'intervention de l'Etat au niveau départemental, mais aussi le moyen d'attaquer une réforme d'envergure en terme de fusion de corps en touchant aux statuts constituent bien les raisons principales de cette fusion. Suite à une lettre de mission du 18 mars 2005 des ministres de l'Équipement et de l'Agriculture, l'analyse commune du CGPC et du CGGREF sur le rapprochement DDE-DDAF (à l'époque il ne s'agissait pas de fusion) est explicite sur le fait que ce sujet est indis-

sociable de celui de la fusion des corps et que la question de la GRH est un préalable à traiter avant tout regroupement. Nous exigeons que ces questions soient traitées, en concertation, en amont de toute fusion de service.

Le département du Lot affiche la couleur. La circulaire décide une expérimentation d'envergure pour ce département : au-delà de la fusion DDE-DDAF, **une réorganisation complète des services déconcentrés de l'Etat en quatre directions placées sous l'autorité directe du Préfet** (trois directions générales : des territoires / des populations / de la sécurité ; et une direction de soutien : ressources humaines et logistiques) doit être mise en œuvre d'ici à 2009.

Dans un tel cadre, où les finalités de la fusion (elle-même non expérimentée) sont déjà affichées, l'évaluation devient inutile. Tout juste convient-il de rechercher des solutions au fil de l'eau aux nombreuses questions qui ne manqueront pas de se poser, d'où le suivi des secrétaires généraux des ministères concernés.

La circulaire du 2 janvier 2006 précise qu'une « *évaluation sera réalisée au second semestre 2008 pour décider d'une éventuelle extension de ce dispositif* » : l'évaluation (dont les critères ne sont toujours pas fixés alors que le travail départemental sur les fusions a débuté) devrait donc s'effectuer une fois la fusion effective, alors que la seconde étape est déjà identifiée à travers le département du Lot.

Quant à l'extension du processus, le ministre de l'Intérieur a été clair auprès des Préfets le 13 décembre 2005 en leur demandant explicitement une généralisation rapide de cette fusion : la circulaire du 2 janvier 2006 n'était pas encore publiée que les Préfets avaient déjà la consigne d'en généraliser la principale mesure !

En déterminant les critères d'évaluation au fur et à mesure du processus de fusion, on la biaise délibérément !

Dans cette démarche, les responsables locaux sont donc partis sans cahier des charges, sans diagnostic préalable, sans connaître les points qui permettront de juger de la pertinence de cette fusion, **sans savoir ce qu'il faut améliorer.**

Cette fusion offre ainsi la possibilité aux préfets d'abandonner une politique, ou des champs d'intervention des DDE ou DDAF. Demain, si le chef de service ne bénéficie plus d'une tutelle forte (quel ministère de rattachement ? quel exercice du responsable de BOP ? quelles délégations du préfet ?) il n'y aura qu'une voix pour s'exprimer en réunion au nom de l'Etat : celle du Préfet sans capacité de contre-analyse technique.

Fusionner, c'est non seulement réduire les moyens de l'Etat, c'est aussi réduire le champ d'intervention de celui-ci et donc du service public. C'est l'Etat garant, partenaire, prestataire et solidaire qui perd ses compétences et ses capacités d'interventions.

Une réflexion pour des rapprochements interministériels au niveau départemental plutôt que des fusions dogmatiques

Pour le SNITPECT, l'évolution de l'organisation déconcentrée de l'Etat, au niveau régional et au niveau départemental, doit être basée **sur trois éléments clés** :

- la réalité des enjeux territoriaux aux différentes échelles de proximité;
- la traduction d'une véritable synergie interministérielle ;
- l'équilibre bien compris entre la compétence politique et la compétence technique.

La réalité des enjeux territoriaux intègre à la fois les aspects institutionnels, notamment le développement de l'intercommunalité et la poursuite de la décentralisation, et les aspects relevant des besoins des territoires en matière d'aménagement et de développement durables, pour permettre d'assumer les missions selon les quatre postures de l'Etat (garant, partenaire, solidaire, prestataire) en garantissant le respect des principes républicains (liberté, égalité, fraternité) et des valeurs de service public (neutralité, objectivité, indépendance, désintéressement et proximité).

Cela suppose tout d'abord **une présence territoriale confortée** même si elle est fortement revisitée. On peut certes imaginer des organisations territoriales variables :

- dans l'espace, associant subdivisions territoriales, dans les milieux ruraux et à la frange entre rural et urbain, et divisions territoriales, dans les milieux plutôt urbains, pour conforter et développer la connaissance et l'expertise territoriale qui fait la force des services de l'État ;
- dans le temps, avec un maillage territorial de projet, qui se superpose au maillage fixe couvrant tout le territoire, en s'affranchissant des limites de découpage de ce dernier pour autant que l'imposent les enjeux.

Dans tous les cas, il s'agit de conforter un contenu substantiel et ambitieux, avec une autonomie affirmée au bon niveau, **des moyens de productions et d'ingénieries dédiés**, pour chacun des postes dans les unités territoriales, notamment pour ceux d'encadrement.

L'échelon départemental correspond au niveau pragmatique de mise en œuvre.

La traduction **d'une véritable synergie interministérielle au niveau départemental est essentielle.**

Dans ce cadre, l'idée défendue de longue date par le SNITPECT est bien un rapprochement fort entre les différents pôles techniques territoriaux (Equipement, partie aménagement des DDAF, subdivision des DRIRE, notamment), pour aboutir à un pôle technique et opérationnel fort de l'Etat antenne unique en matière d'équipement, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de prévention des pollutions et des risques naturels et technologiques, d'urbanisme, de politique de la ville... sorte de véritable direction départementale de l'aménagement et du développement durables des territoires.

La démarche doit être menée avec discernement et prudence, selon un cadre concerté et **après en avoir identifié les besoins et les attentes.** Une approche par les missions doit être privilégiée sur une approche par le Meccano administratif brutal comme c'est le cas de la fusion DIREN-DRIRE et de la fusion DDE-DDAF imposées actuellement.

Dans tous les cas, cette organisation devra être respectueuse d'un équilibre dosé entre compétence politique, portée par le représentant politique de l'État sur le territoire (logique horizontale), et compétence technique (logique verticale).

A ce titre, la prise de pouvoir hiérarchique complète des préfets, imaginée et souhaitée par l'Intérieur (discours du ministre de l'Intérieur le 3 mars 2005 à l'inauguration de la sous-préfecture du Raincy, 93 / Directive Nationale d'Orientation du ministère de l'Intérieur) et traduite ici par la réorganisation des services déconcentrés en quatre directions générales de préfectures lancée dans le département du Lot, est contre-productive :

- en rompant les liens verticaux avec les ministères de tutelle, responsables de la mise en œuvre des politiques sectorielles, cette approche tuerait de fait le fonctionnement en réseau qui garan-

tit le développement de la compétence collective à tous les niveaux territoriaux pertinents ;

- par un contenu affaibli et affadi des fonctions à assumer qui nuirait fortement à l'attractivité des postes, cette approche tue-trait de fait le développement de la compétence individuelle, notamment de l'encadrement.

L'équilibre entre l'horizontal à une échelle territoriale donnée et le vertical doit être préservé et renforcé. **L'expérimentation imposée dans le Lot nous apparaît néfaste et dangereuse. Nous exigeons son arrêt immédiat.**

Aborder le rapprochement en DDE et DDAF selon un renforcement de l'Ingénierie Publique, par la mise en œuvre d'une véritable Ingénierie partenariale

La pertinence des réflexions antérieures pour un rapprochement entre DDE et DDAF se mesure essentiellement à la capacité de porter les politiques publiques et l'intérêt général auprès des territoires en reconnaissant le caractère opérateur, technique et prestataire des services déconcentrés.

Le SNITPECT a défendu et développé une analyse sur ce point, autour de l'Ingénierie Publique, à travers plusieurs rapports depuis 2000. Nous avons œuvré en faveur d'une véritable stratégie commune entre Agriculture et Equipement dans ce cadre et la Directive Nationale d'Orientation pour l'Ingénierie Publique commune à ces deux ministères, parue en février 2005, constitue un point de départ à la fois riche et ambitieux.

Nous ne pouvons que regretter que ce document soit resté sans application concrète faute de traduction politique par les deux ministères.

Or, autant l'activité régaliennne de l'Etat ne bénéficie d'aucun gain en terme de rapprochement des services (sauf à réduire les moyens), autant l'Ingénierie Publique au service des actions territoriales de l'Etat y gagne par la transversalité et le développement ainsi renforcé de l'interministérialité.

Pour le SNITPECT, **le rapprochement entre DDE et DDAF est indissociable d'une analyse préalable pour constituer une véritable Ingénierie Publique au service des politiques des différents ministères (Equipement, Ecologie, Agriculture, Cohésion sociale, Intérieur...) et porteuse d'une reconnaissance législative du partenariat.**

En pleine phase de décentralisation, il est plus que jamais indispensable de traduire l'enjeu de l'ingénierie de partenariat par une expression législative forte, pour compléter la réforme de l'ingénierie publique.

Cela dépasse de loin la réflexion visant à l'aboutissement d'un document d'orientations stratégiques sur l'ingénierie territoriale de l'Etat. Définir l'Ingénierie Publique de l'Equipement comme une ingénierie d'appui territorial est réducteur, à la fois géographiquement (l'IP du RST n'est pas que territoriale) et conceptuellement (cela amène à une IP outil sans référence à une IP politique publique).

L'ingénierie publique dépasse le simple concept d'outil (indispensable pour la mise en œuvre des politiques publiques et décisions concernant le ministère y compris sur des champs interministériels comme l'ingénierie de prévention, de protection et de préservation ou l'ingénierie de crise) pour atteindre celui de politique publique, par la lecture des missions à travers les postures de l'Etat, notamment celle de partenariat et de solidarité, pour garan-

tir la bonne territorialisation des politiques publiques. La solidarité trouve une expression législative dans l'ATESAT. Les fortes attentes sociales, économiques et environnementales imposent de compléter cette expression législative avec le développement durable aux côtés de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat. Le partenariat doit dépasser la simple démarche de conseil, qui ne répond pas à la réalité des enjeux, a fortiori selon une logique interministérielle entre MAP et MTETM.

La DNO MTETM-MAP sur l'Ingénierie Publique et la réflexion sur la rapprochement entre DDE et DDAF doivent permettre la définition d'une nouvelle ambition pour ces ministères et l'Etat en la matière, en partenariat avec les collectivités publiques. Cette réflexion doit intégrer le RST de l'Etat (du MTETM, du MAP, du MEDD) et la proposition du SNITPECT de rattacher l'Ingénierie Publique au pilotage de la stratégie du ministère au même titre que le RST auprès du Secrétariat Général (à défaut de SGPA pour l'instant) également chargé du suivi du rapprochement DDE-DDAF devient encore plus légitime.

Rapprochement plutôt que fusion dogmatique, aux niveaux départemental comme régional

Comme nous l'analysions dans le rapport 2003 et dans la Tribune 1.198 d'août 2005, les directions régionales sectorielles, sous tutelle des ministères en charge de la mise en œuvre des politiques sectorielles (DRE, DIREN, DRIRE, DRAF, DRASS...), ont un **rôle affirmé de relais à jouer**, entre le niveau central et le niveau départemental, et doivent impérativement conserver leurs compétences spécifiques !

L'échelon régional correspond à un niveau décisionnel et d'orientations pour l'Etat. Les politiques gagnent en pertinence lorsque chaque courant de pensée s'exprime en toute liberté, énonçant avantages et inconvénients, et qu'un compromis le plus efficient possible est recherché sous l'égide du Préfet. C'est une façon de répondre durablement : apprendre à concilier et à équilibrer les enjeux environnementaux, sociaux, économiques selon des approches techniques, administratives, régaliennes qualifiées et compétentes émanant de plusieurs ministères différents.

Les pôles régionaux doivent renforcer la synergie interministérielle sans casser l'identité et la compétence ministérielles, sans rompre l'équilibre entre la compétence politique et la compétence technique. C'est bien ce que prévoit le décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 créant les huit pôles régionaux sous l'autorité du préfet de région.

Le pôle, qui porte en lui la notion de rapprochement, a également l'immense avantage de mobiliser en interministériel les différents services ministériels et les établissements publics aux compétences spécifiques avérées. A plusieurs, l'Etat est plus efficace par sa compétence multiple !

Ainsi, la finalité est largement différente entre rapprochement (pôle au niveau régional) et fusion : avec le rapprochement il s'agit d'améliorer le travail commun et la synergie des services de l'Etat (quitte à supprimer certains doublons et à renforcer d'autres axes en regroupant les moyens) ; dans le cas de la fusion DIREN-DRIRE ou DDE-DDAF, il s'agit de réduire les moyens et d'appauvrir la parole et l'intervention de l'Etat !

La fusion des services est une mauvaise réponse à une absence de problème.

Un calendrier inadapté, à suspendre d'urgence

Par ailleurs, le calendrier imposé est parfaitement inadapté. Alors que les directives précédentes sur les projets de rapprochements ou fusions entre DDE et DDAF n'ont jamais abouti en plus de vingt ans de réflexion, le gouvernement veut imposer la fusion en moins d'un an (1^{er} janvier 2007). Toutes les conclusions interministérielles sur le sujet (les dernières dates de 2005) insistent sur la nécessité de donner du temps à la mise en œuvre concrète d'une telle réforme après avoir identifié un cadrage national précis !

Ce calendrier est parfaitement irresponsable, de surcroît en pleine décentralisation : **il est urgent de stopper le processus de fusion pour laisser le temps aux DDE concernées de se réorganiser** après les transferts prévus aux Conseils généraux et la mise en œuvre des DIR et SMO. Par ailleurs, cela laissera le temps de fixer au préalable **les objectifs du rapprochement en terme de plus-value de service public**. L'organigramme de la nouvelle structure ne peut être que la conséquence d'un travail de fond fixant les grandes lignes de la réforme, selon des directives du MTETM et du MAP (voire du MEDD, éventuellement commune) et selon les enjeux du territoire. Or il est demandé aux Préfets de définir un organigramme pour septembre 2006, sans s'intéresser aux fonctions ni aux missions du service fusionné. La simple question de l'avenir du Parc départemental dans cette nouvelle structure mérite pourtant une étude approfondie !

De plus, comment envisager sérieusement une fusion entre DDE et DDAF alors que personne ne peut identifier avec précision quelle sera la DDE de demain, ni si les transferts auront eu lieu au 1^{er} janvier 2007 ? Et si, comme nous le pensons, la VH 2006/2007 demeure de la responsabilité des DDE (faute de capacité ou de volonté des CG et des DIR de l'assurer en toute sécurité pour les agents et les usagers), n'est-il pas extrêmement dangereux de vouloir fusionner la DDE avec la DDAF un 1^{er} janvier, a fortiori dans des départements ruraux et de montagne ! ?

Le calendrier doit être revu et adapter à celui des autres réformes en vigueur. La production d'une vision d'ensemble des missions et fonctions du service rapprochant DDE/DDAF début 2007, puis la production d'un organigramme cible atteignable sur trois ans (2007/2010) paraît plus cohérent, comme l'ont déjà proposé certains Préfets.

Une circulaire Equipement intégrant ce projet de nouvelle réforme au sein d'un document stratégique de cadrage sur l'avenir du Ministère : le SNITPECT demande au ministre d'intervenir spécifiquement

Là encore, comme nous le revendiquons avec insistance depuis le début de l'année 2005 et comme nous l'avons rappelé au ministre de l'Equipement à son arrivée en juillet 2005 puis lors du CTPM budgétaire d'octobre 2005, il est essentiel de retrouver un réel pilotage des services pour la mise en œuvre d'un **projet concret et ambitieux pour le ministère de l'Equipement**.

Mais ce projet n'existe pas : à l'image de la fusion DDE-DDAF, les « chantiers » s'accumulent sans qu'aucune stratégie ne soit affichée, sans qu'aucune finalité lisible sur le ministère de l'Equipement de demain ne soit donnée. Si les compétences ou services qui migrent, disparaissent ou fusionnent sont bien connus (départ soumis à des coups d'accélérateur comme dans l'exemple de la Police des Eaux, situation devenant schizophrène dans un cadre de fusion DDE-DDAF), il est impossible en revanche de percevoir une ligne cohérente définissant les responsabilités nouvelles ou confortées des services de l'Equipement. Même les

« quatre piliers » du précédent Ministre semblent aujourd'hui bien ébranlés, de surcroît s'ils sont fusionnés au sein d'une DDE-DDAF ou détruits par la mise en œuvre de quatre directions générales préfectorales en département.

Comment ne pas s'étonner d'une absence de directive, de consignes, de la part du Ministre de l'Equipement (comme de la part de celui de l'Agriculture auprès des DDAF) auprès des huit Préfets et des huit DDE concernés concernant les champs de missions et niveau de service qu'il convient de maintenir, voire renforcer, dans le cadre des fusions ?

Au moment où les agents vont devoir faire des choix en terme de transferts (vers les Collectivités ou en interne au MTETM vers les DIR ou SMO), alors que combattre l'éclatement interne du Ministère, déjà en cours du fait de la mise en œuvre de la LOLF, est une impérieuse nécessité, l'urgence est de préciser clairement, de façon volontaire et ambitieuse, l'avenir pour le Ministère, ses services et ses agents puis de se donner les moyens de le réaliser. Au lieu de cela, le gouvernement vient ajouter une couche supplémentaire de complexité et d'incertitude.

Dans ces conditions, le SNITPECT réclame que le ministre de l'Equipement prenne enfin la main : il est impératif d'accompagner ces réformes par une circulaire générale d'application interne à l'Equipement présentant un tableau clair de ce que sera demain l'Equipement, les DDE (éventuellement selon une logique de rapprochement avec les DDAF), les DIR, les SMO et DRE, les CETE et le RST, mais aussi analysant concrètement, sans fauxsemblant, leurs conséquences possibles pour les agents, leurs statuts, leurs gestions, leurs rémunérations, leurs métiers.

Nous exigeons **une intervention urgente du ministre de l'Equipement** (CTPM spécial, journées de l'Equipement, nouvelle DNO du MTETM...) **sur le sujet DDE-DDAF**, dont il convient d'identifier les objectifs pour l'Equipement, pour l'Etat et pour le service public, présentant comment ce rapprochement s'inscrit dans le cadre plus général du projet d'avenir du Ministère et de sa stratégie pour l'Ingénierie Publique et la territorialité.

Un vigilance permanente et continue du SNITPECT

Avec la FEETS-FO, nous avons pu obtenir un premier point d'échange national sur ce sujet lors du CTPM du 11 avril 2006. Une réunion de concertation spécifique doit également se tenir, sous le pilotage du SG du MTETM.

En complément de cet échange, nous restons demandeurs d'une intervention directe du ministre dans le cadre de la présentation de sa stratégie pour l'avenir du MTETM !

Le 30 mars 2006, les sections des huit départements concernés se sont retrouvées au siège du SNITPECT avec le bureau national : l'objectif pour le SNITPECT est de suivre les évolutions locales envisagées et de bâtir au fur et à mesure nos positions collectives, locales et nationales, dans le cadre général rappelé précédemment des revendications que nous défendons pour l'avenir des ITPE, des services déconcentrés de l'Equipement, du service public et de l'Ingénierie Publique.

Cette réunion en prépare d'autres de façon à s'organiser en groupe de travail alimentant sur ce sujet les rapports présentés au congrès 2006 (en particulier celui concernant l'IP).

Sous l'égide de la FEETS-FO, d'autres réunions regroupant les cartels Equipement des huit DDE et nos camarades de l'Agriculture du SNITRTGR et du SNITA seront organisées en 2006. Le SNITPECT y participera pleinement et y défendra ses revendications.