



Congrès des 6 et 7 décembre 2012

Avenir des services, du MEDDE et du METL

Les ITPE, composent le corps majoritaire d'encadrement du MEDDE et du METL. Ils sont présents dans la plupart des ministères ainsi que dans les collectivités territoriales. Ils ont toujours porté et défendu les réformes quand elles étaient concertées et menées dans un objectif d'amélioration du service public républicain. Ils démontrent aussi chaque jour leur attachement indéfectible au service public de l'aménagement et du développement durables des territoires et aux missions techniques associées. Celles-ci sont les seules garantes de la pertinence, de l'impartialité des choix et de la bonne application des politiques publiques au service de tous les territoires et de l'ensemble des citoyens.

Six mois après l'arrivée d'un nouveau gouvernement, ils font le constat que l'éclatement, l'affaiblissement, et la paupérisation de leurs services se poursuivent.

Sur les recompositions ministérielles

L'aménagement du territoire et le développement durable sont étroitement liés. Le propre de l'aménagement du territoire comme du développement durable est qu'ils doivent être conçus globalement pour être ensuite déployés efficacement au niveau local, en fonction des contraintes, des besoins et des atouts de chaque territoire. Séparer ces deux politiques revient à méconnaître le lien qui les unit.

La séparation du METL et du MEDDE a certes le mérite de redonner sa place à l'aménagement du territoire, totalement oublié ces dernières années. Cependant, elle crée une concurrence de fait entre les deux politiques qui ne peut que les affaiblir mutuellement. La création, annoncée pour 2013, d'un commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) pourrait en être le symptôme. Visiblement pensé, dès le départ, comme un super-CGDD dans le domaine de l'aménagement des territoires, il porte en germe une confrontation stérile avec ce dernier et le MEDDE.

=> Nous revendiquons d'être associés à la réflexion sur la création du CGET et aux modalités de son éventuelle constitution.

=> Nous demandons que cet organisme permette de reconstituer un véritable outil de prospective territoriale.

=> Nous demandons également que soit étudiée la possibilité de le fusionner avec la partie interministérielle du CGDD (la partie de pilotage de celui-ci ayant alors vocation

à rejoindre le secrétariat général) pour créer un organisme rattaché aux deux ministres.

=> En tout état de cause, nous revendiquons que les ITPE soient accueillis en position normale d'activité au sein de ces structures, existantes ou à créer.

Par ailleurs, ce bonneteau ministériel a été l'occasion de consacrer le transfert de la DSCR au ministère de l'Intérieur au détriment du lien entre sécurité routière, infrastructures et aménagement du territoire. Incidemment, nous alertons, une fois encore, sur l'impact qu'ont ces découpages répétés, sur les personnels, ballottés d'un ministère à l'autre.

=> Nous revendiquons le maintien de la DSCR au sein du MEDDE.

Sur les stratégies ministérielles

Le constat est implacable : une fois de plus tant le MEDDE que le METL se retrouvent sans stratégie (en tout cas connue de leurs personnels), le très éphémère « Projet Stratégique Ministériel » ayant vécu (ce dont personne ne doutait vu la date à laquelle il a été publié). Cette absence de stratégie concourt à la perte de crédibilité de l'État. Les ITPE et l'ensemble du personnel attendent donc une stratégie ministérielle affichée, digne de ce nom, positionnant les deux ministères à la hauteur des enjeux dont ils ont la charge.

Force est de constater l'incapacité constante de notre administration à porter un discours cohérent dans les différents domaines dont le MEDDE et le METL ont la charge et à développer des modes d'intervention intégrant les différentes composantes de l'aménagement et du développement durables.

=> Nous revendiquons une stratégie ministérielle commune au MEDDE et au METL, qui doit être approuvée dès le premier semestre 2013, pour un service public de l'aménagement et du développement durables, affirmant la complémentarité et la transversalité entre leurs politiques sectorielles, et plaçant les interventions territoriales au cœur des actions des deux ministères.

Ce nouveau projet stratégique doit être l'occasion de se donner les moyens des réformes à venir. L'État est bien le seul à considérer que la réforme se fait - au mieux - à moyens constants. Cela crée de la tension, du désordre et des réformes bancales dont les gains à moyens et longs termes ne sont pas assurés (quand cela ne crée pas de surcoûts ...). En particulier, on veut réorienter l'activité et repositionner les agents en conséquence, mais les moyens nécessaires à ces reconversions ne sont jamais mis en place. Ainsi les moyens alloués à la formation continue n'ont jamais été aussi faibles aux MEDDE et au METL que ces dernières années. De plus, aucune visibilité n'est donnée au personnel sur la pérennité de leurs nouvelles missions.

=> Nous revendiquons la mise en place d'un plan massif de formation pour assurer la reconversion des agents, aussi bien des branches techniques qu'administratives, ainsi qu'un engagement clair et ferme sur la pérennité des nouveaux postes et des nouvelles missions.

Sur la modernisation de l'action publique

Sous l'effet conjugué de la RGPP et de la RéATE, l'organisation et le fonctionnement des services de l'État ont été profondément impactés depuis 2007. La presque totalité des services a été réorganisée. Mais nombre de fonctionnaires – y compris dans les niveaux de direction - ont le

sentiment d'être pris, depuis quelques années, dans un mouvement sans fin de réformes qui confine à une fuite en avant, voire à une volonté délibérée de déstabiliser les services et leurs personnels.

Le résultat global de ces fusions / réorganisations en cascade est sans appel : hiérarchisation excessive, effacement progressif de l'adéquation grade / fonction (sauf pour les grands corps, l'ascenseur social ayant été volontairement bloqué pour préserver l'accès direct et quasi automatique à certaines fonctions stratégiques à partir d'un certain grade), dé-responsabilisation des cadres, et perte du sens de leur rôle (à laquelle s'ajoute une perte de substance des postes pour eux-mêmes et leurs collaborateurs). Il y a donc une nécessité forte de repenser les modes de travail, les fonctions, les parcours de carrière. Rien n'a pour l'instant été fait dans ce sens.

Nous constatons que le bilan désastreux de la RGPP établi par FO dans son livre noir a été accrédité par les audits demandés par le gouvernement.

Place désormais à la « *modernisation de l'action publique* », nouveau vocable qui recouvre la décentralisation et la réforme de l'État. Sur la base d'un tel bilan, on pouvait attendre un changement radical d'approche. Or, le constat est tout autre : les réductions d'effectifs sont tout aussi drastiques que précédemment, ni l'égalité des territoires, ni le développement durable n'étant considérés comme des politiques prioritaires. La révision à la baisse des ambitions en matière de missions semble rester le seul objectif visible des ministères.

Nous alertons également sur l'illusion que constitue la décentralisation, de ce point de vue. Croire que le transfert de compétences et/ou de personnels aux collectivités territoriales permettra de résoudre la question de l'endettement, en réduisant d'autant la masse salariale de l'État est un leurre. Cela ne fait que déplacer le problème vers les collectivités dont on sait qu'elles gèrent déjà la contrainte financière.

=> Nous dénonçons toute velléité d'une approche de la réforme par la seule réduction des moyens et dans une vision à court terme, qui pousserait à supprimer le maximum de missions de l'État, même celles dites régaliennes, laissant les collectivités territoriales en assurer la continuité sans réelle compensation.

=> Nous rappelons qu'il ne suffit pas de tenir des discours sur l'amélioration de la qualité du service public, mais qu'il faut des actes pour assurer un service public solidaire et proche des territoires.

=> Nous réclamons que toute réforme soit construite sur la base d'une analyse impartiale, contradictoire, sérieuse et approfondie des implications et des impacts.

Sur la RéATE et ses suites

La RéATE a consacré la montée en puissance de l'échelon régional de l'État parallèlement à celle déjà constatée au niveau des collectivités territoriales. Les services régionaux regroupés ont du coup acquis un poids prépondérant par rapport au niveau départemental. Le basculement a été accentué par le caractère interministériel des DDI. Les ministères, constatant la césure avec les services départementaux, ont entamé une démarche de transfert de missions du niveau départemental vers le niveau régional. Or, force est de constater que, si les choses ont tendance à se réguler lentement, la crispation ainsi suscitée entre le niveau régional et le niveau départemental reste présente.

=> Nous dénonçons la césure artificielle entretenue entre niveaux régional et départemental et exigeons une clarification des compétences respectives des DREAL

et DDT(M), en mettant fin à la distinction théorique et absurde entre missions stratégiques régionales et missions opérationnelles départementales.

Les DDT(M) ont été créées à la hussarde. Elles ne sont pas les seules mais elles en souffrent d'autant plus que cette réforme a consisté à totalement déconstruire les modalités de fonctionnement administratif des entités préexistantes et les relations avec le niveau régional ou national. Rien n' a été pensé, ou presque, de leur nouveau cadre, avec des effets délétères qui se font toujours sentir : perte de sens et de repères pour les agents et pour les partenaires, montée des risques psychosociaux, manque de lisibilité, désorganisation et affaiblissement des services, dégradation du lien avec les élus, etc. Au final, les DDT(M) n'ont pu compter que sur le dévouement et le professionnalisme de leurs agents et de leur encadrement pour se maintenir à flot. Or, rien n'est encore réglé.

Les tentatives de cadrer l'évolution des effectifs et des missions des services déconcentrés, notamment des DDT(M), restent lettre morte, et le resteront avec le nouveau train de réformes à venir. La fragilisation des DDT(M) est plus que jamais d'actualité avec les attaques contre l'ADS et l'ATESAT, et les velléités de transfert aux DIRM des missions maritimes. Même les DREAL ne semblent plus aujourd'hui à l'abri d'une remise en cause de leurs missions, avec la multiplication des menaces dans le domaine des transports, de l'environnement maritime, de la biodiversité et de l'évaluation environnementale.

=> Nous refusons la fatalité de la disparition des DDT(M) par l'absorption annoncée soit par les préfetures, soit par les DREAL.

=> Nous exigeons la préservation des DDT(M) et des DREAL, pour garantir la mise en œuvre des politiques publiques des deux ministères et pour appuyer les acteurs locaux dans l'émergence et la conduite de leurs projets, la gestion et l'aménagement durables de leur territoire, de leur patrimoine et de leurs ressources.

La seule constante au fil des années est la baisse des effectifs et des moyens de l'ensemble des services, aucun n'étant épargné : services déconcentrés, scientifiques et techniques, centraux. Le constat est aujourd'hui que la situation est intenable : les services sont dans l'incapacité d'assurer leur fonctionnement courant, obérant de fait la capacité des agents à exercer normalement leurs fonctions.

=> Nous exigeons la revalorisation des moyens de fonctionnement.

=> Nous demandons que l'administration mène des démarches contrôlées, transparentes et sincères de recherche de l'adéquation missions / moyens.

=> Nous dénonçons de ce point de vue la méthode « Budget Base Zéro » qui est menée en chambre. Nous exigeons que les travaux correspondants, qui ont un impact sur l'organisation et le fonctionnement des services, soient soumis aux comités techniques des services.

La création des DDI a permis de mettre en évidence l'incongruité que constitue plus que jamais l'autorité du ministère de l'Intérieur sur l'administration préfectorale. En effet, avec l'affaiblissement du lien entre les services départementaux et les ministères induit par la RéATE, les préfets se trouvent de fait en situation d'être les arbitres des politiques publiques dans leurs départements. Dès lors que les préfets sont chargés de la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans son ensemble et non du seul ministère de l'intérieur, on ne voit pas au nom de quoi ils continuent à dépendre de ce dernier. Cette situation est d'autant plus préoccupante que d'une part les préfets sont aujourd'hui beaucoup plus impliqués dans le management des services et d'autre part que l'Intérieur à la tentation de substituer les sous-préfetures (auxquelles il faut trouver une nouvelle légitimité) aux DDT(M) dans l'assemblage de l'ingénierie territoriale.

=> Nous dénonçons que le MEDDE et le METL ne soient pas associés à la fixation des objectifs des préfets et à leur évaluation.

Sur la balkanisation des services

L'appareil de l'État a aussi été largement déstructuré par le développement tous azimuts d'agences et autres établissements publics : Agences Régionales de Santé, transfert de la voie d'eau à l'établissement public VNF (Voies Navigables de France), Réseau Scientifique et Technique ... Cette multiplication des formes périphériques de l'État conduit à autonomiser et sectoriser leurs politiques au détriment d'une approche intégrée prenant en compte l'ensemble des politiques publiques et des enjeux. A titre d'illustration, le transfert de l'ensemble du service public de la voie d'eau à l'établissement public VNF orientera l'ensemble des moyens et actions sur le seul volet du transport fluvial au détriment des autres enjeux comme la gestion de l'eau, la police de l'environnement, l'aménagement touristique, la prévention des risques.

=> Nous réfutons le dogme consistant à présupposer que le transfert de missions à des établissements publics ou des entreprises privées serait générateur d'économie pour la collectivité.

=> Nous attendons au contraire, que l'État réaffirme le rôle et la place légitime de ses propres services.

=> Nous nous opposerons à tous nouveaux démembrements de l'État qui se feraient au détriment de la transversalité des politiques publiques de l'aménagement et du développement durables ainsi que des missions ou des moyens des actuels services. Nous serons par principe opposés au transfert de l'autorité environnementale dans une agence comme celle envisagée sur la biodiversité.

=> Nous dénonçons en particulier toute velléité de transfert de missions régaliennes vers des établissements publics.

Par ailleurs, malgré des dispositifs de contrôle et de tutelle, comme la participation à des instances de gouvernance (conseil d'administration), tutelle technique des administrations, contrat d'objectifs ... force est de constater que ces agences et établissements publics développent des logiques propres qui peuvent s'éloigner des objectifs assignés par l'État. En particulier, le phénomène de « tutelle inversée » est prégnant : face à un établissement public fort et doté de capacités d'expertise importantes, les administrations centrales ne sont plus en mesure d'assurer une tutelle digne de ce nom.

=> Nous exigeons la mise en place d'une tutelle renforcée des établissements publics dotée d'une expertise sectorielle. Nous demandons que chaque établissement soit pourvu d'un document stratégique à trois ans établi par son ministère de tutelle, qui intègre et élargit le contrat d'objectifs, dans lequel devra s'inscrire le projet d'établissement approuvé par le conseil d'administration, pour l'ensemble des activités et interventions de l'établissement.

Sur le RST

Le réseau scientifique et technique constitue un outil commun pour l'État, ses établissements publics et les collectivités territoriales indispensable à l'établissement et la diffusion de règles de l'art communes, au maintien d'une expertise neutre et indépendante, à l'observation, la recherche, l'expertise, l'évaluation au service du développement durable.

Le RST est à l'origine de l'excellence de l'industrie française dans de nombreux domaines, et de la compétitivité des entreprises du BTP à l'international. Il a largement contribué à l'excellence du réseau routier français, à la recherche et au développement de nouvelles techniques. Cela ne l'a pas empêché d'investir avec volontarisme, malgré la baisse des moyens, le champ du développement durable. Nous affirmons d'ailleurs que le discours politique sur les transitions écologique et énergétique ne pourra être transformé en réalité ambitieuse sans conforter le RST. Il est nécessaire de lui donner le temps et les moyens de produire des connaissances scientifiques nouvelles.

=> Nous dénonçons l'absence de réflexion approfondie de la part du MEDDE et du METL sur les besoins de l'État en technicité pour faire face aux défis scientifiques auxquels le pays est et sera confronté, en particulier dans les champs du développement durable.

=> Aussi, nous fustigeons que le redéploiement vers les domaines nouveaux, par ailleurs nécessaire, se fasse exclusivement au détriment des domaines historiques, au lieu de rechercher des moyens nouveaux.

=> Nous dénonçons à cet égard le démantèlement du réseau des laboratoires, ayant notamment pour conséquence la perte d'expertise et d'analyse des MEDDE et METL pour leurs propres opérations et dépossédant les collectivités d'un outil auquel elles doivent avoir accès.

Ce réseau, pour continuer à bien fonctionner, a besoin d'un pilotage éclairé, protégé des à-coups. Il doit garantir la cohérence entre objectifs sectoriels fixés par les directions générales, perspectives globales tracées par le Commissariat Général au Développement Durable et la définition de moyens en adéquation. Ces derniers doivent permettre d'irriguer l'ensemble des territoires pour en appréhender la diversité et y diffuser et capitaliser les bonnes pratiques issues de la recherche et de l'expérience. Ils doivent permettre de disposer d'un outil scientifique et technique performant au bénéfice de l'ensemble de la collectivité publique. Or ces conditions n'étaient pas réunies dans le protocole d'accord sur le CEREMA, nouvel établissement public que les deux ministères veulent créer par fusion des CETE, du CERTU, du CETMEF et du SETRA, signé le 31 janvier 2012.

=> Nous dénonçons la manœuvre trompeuse qui, sous l'apparence de la concertation, avait uniquement pour objectif de faire avaliser la décision de l'administration de regrouper les CETE, le CERTU, le CETMEF et le SETRA, et la création purement dogmatique d'un établissement public.

Le nouveau gouvernement a souhaité analyser de nouveau le projet et l'a donc suspendu pendant six mois. Nous déplorons ce délai alors qu'il y a urgence à agir pour les CETE et les STC, gravement fragilisés par les réductions de moyens et d'effectifs. Cependant, les dernières concertations sur la création du CEREMA ont permis à nos ministres d'afficher leur volonté de permettre aux collectivités d'accéder hors champ concurrentiel à l'ensemble des services et des prestations du RST et qu'elles intègrent la gouvernance élargie du nouvel organisme. Elles proposent pour cela que l'établissement soit créé par la loi, ce qui est une amélioration par rapport à la situation précédente. Toutefois, l'échéance du 1^{er} janvier 2014 est incompatible avec la construction d'un tel établissement commun de l'État et des collectivités.

=> Nous exigeons pour le RST, en particulier dans le cadre de la création du CEREMA, le maintien des effectifs et des outils attachés aux activités actuelles et leur renforcement.

=> Nous exigeons également que des études juridiques sérieuses soient enfin menées pour déterminer dans quelles conditions les collectivités territoriales pourront

bénéficiaire effectivement de prestations d'ingénierie dogmatiquement qualifiées de concurrentielles et pourront contribuer en échange au maintien des moyens financiers et humains des CETE. La question se pose également pour les établissements publics.

=> La création par la loi, au 1^{er} janvier 2014, de l'établissement public CEREMA ne doit pas servir d'alibi à une fausse implication des collectivités dans le projet. Face à l'urgence de la situation, nous revendiquons la mise en place sans délai d'un service à compétence nationale et l'ouverture d'une véritable concertation avec les collectivités territoriales et les organisations syndicales pour la création d'un véritable organisme commun.