

MEEDDAT, An I

Il y a un an, ce qui était encore le MEDAD était porté sur les fonds baptismaux. On s'en souvient visiblement trop peu souvent mais le SNITPECT avait alors salué la création de ce nouveau ministère (voir Tribune n° 1207) qui regroupait les deux principaux employeurs d'ITPE au sein de l'Etat. Il y voyait une opportunité de redonner un peu de souffle et d'ambition à des missions et des services malmenés et parfois exsangues, de consolider les compétences techniques de l'Etat, de les repositionner sur des champs qu'il appelait à développer, au fil de ses rapports au Congrès, depuis plusieurs années (développement durables, risques, urbanismes...). Il avait également salué le retour de l'aménagement du territoire dans le giron du ministère. Mais d'errements en attermolements, d'annonces brutales en revirements incontrôlés, de pseudo projets en contre-projets, la désillusion, parfois même la crise, s'est installée. Un an plus tard, dans un ministère devenu MEEDDAT, rien n'est encore réglé, les sujets d'inquiétudes persistent plus que jamais. Pourtant, avec la RGPP I (12 décembre 2007), la RGPP II (4 avril 2008), le PATE (projet de l'administration territoriale de l'Etat) de l'Intérieur sans doute écarté au profit de la création de DDEA et de DREELDDAT (?), les préfigurations des administrations centrales dont les (premiers ?) rapports ont été rendus en mars, le paysage commence à se clarifier. Les orientations sont encore trop ténues, parfois intéressantes, trop souvent contestables (et le SNITPECT continuera dès lors à les contester pour tenter de les infléchir) mais elles apparaissent. Cela permet un premier bilan de l'An I.

Ingénierie : Déconstructivisme Durable ?

Nul n'ignore l'engagement du SNITPECT pour un Etat « technique » et, par voie de conséquence, pour la préservation d'une ingénierie de l'Etat forte. Pour autant, la réalité de ses positions sur ce sujet est souvent mal connue, quand elle n'est pas caricaturée. A l'heure de la remise en cause de cette ingénierie de l'Etat, notre syndicat a senti la nécessité de les synthétiser dans une fiche (voir en page 10 et 11) qui a été envoyée au ministre et à ses services. Nous ne les développerons pas ici.

L'ingénierie est un outil permettant de mettre en œuvre toutes les politiques publiques du MEEDDAT et d'entretenir l'expertise scientifique. A ce titre, elle doit être considérée comme une politique stratégique de ce ministère, à même, notamment, de permettre la concrétisation des orientations du Grenelle de l'environnement et l'intégration du développement durable dans les politiques publiques, que ce soit au niveau national, au sein du MEEDDAT et à l'interministériel, ou à l'échelle locale, en partenariat avec les collectivités territoriales.

Il faut sans doute rénover, voire refonder l'ingénierie de l'Etat, quitte d'ailleurs à trouver un vocabulaire nouveau qui mette en avant le

besoin d'expertise technique dont a besoin l'Etat pour construire, transmettre et contrôler ses politiques, en particulier dans les champs d'activité du MEEDDAT. L'Etat doit être un acteur majeur d'une évolution de société qui l'oblige à organiser des compétences publiques techniques (et économiques, juridiques et financières, ce qu'on a beaucoup occulté dans nos ministères techniques) de haut niveau, collectives, centrées sur les enjeux identifiés lors du Grenelle de l'environnement mais même au-delà, à destination de tous les acteurs de l'aménagement et du développement durables.

On ne peut que se satisfaire de l'affirmation (enfin, a-t-on envie de dire) de la dimension éminemment technique de notre ministère dans le cadre de la RGPP II. Même si l'impression qui domine à la lecture de la partie sur le MEEDDAT, c'est le flou des positions, cette affirmation n'est évidemment pas négligeable. De même, la réorientation annoncée de l'ingénierie, RST compris, vers les politiques de développement durable n'est pas contestable. Bien au contraire, elle va dans le sens des revendications du SNITPECT (voir rapports au congrès de 2002 et 2003).

Il est d'ailleurs très dommage que les rapports de préfigurations des DAC aient trop souvent oublié cette référence à l'ingénierie. Pire ! Dans le rapport de la DGALN, il est clairement indiqué que l'Etat n'aurait plus que trois leviers d'action (normes, réglementation, procédures administratives). Un autre rapport signale un « *changement de posture de l'Etat technique* », mais aucun n'évoque ces nouvelles postures, et les notions de conseil et d'expertise scientifiques et techniques sont absentes. Dès lors qu'en conclure ? On ne peut qu'espérer que les écrits de la RGPP II et le courrier du secrétaire général du ministère qui a suivi, ne sont pas que de vaines paroles, uniquement destinés à calmer les esprits. Il est donc urgent qu'ils trouvent une traduction claire et ambitieuse dans tous les projets de préfiguration des services, au niveau national (ce qui suppose de réécrire en conséquence les rapports) et local.

Par contre, l'annonce dans le cadre de la RGPP II du retrait de toute mission d'ingénierie concurrentielle est beaucoup plus contestable. Non pas que cela soit une surprise : ce n'est que l'ultime épisode d'un désengagement enclenché depuis quinze ans ; ni même

que notre syndicat refuse tout désengagement et encore moins le recentrage et le repositionnement de moyens dont on ne peut que constater la diminution. Mais s'il s'agit par ce biais de se retirer de toute ingénierie d'appui aux collectivités ou de co-production avec ces dernières, ce n'est pas acceptable. Faut-il le rappeler : notre syndicat demande

depuis des années que l'on commence par redéfinir ce qu'est le champ de la concurrence, qu'on sache se doter d'outils pour s'en extraire quand c'est justifié (pour l'innovation ou le portage des politiques de l'Etat par exemple, ou a contrario pour donner aux collectivités l'accès aux ressources du RST) et qu'en tout état de cause, on ne s'en serve pas

comme paravent pour justifier des réductions de moyens et d'effectifs à seule fin budgétaire.

A cet égard, si le budget triennal 2009-2011 devait se traduire par de trop nombreuses suppressions d'ETP au MEEDDAT, il va sans dire que le SNITPECT ne pourrait qu'appeler à la mobilisation.

CGDD : une opportunité à concrétiser

On avait cru comprendre que le commissariat général au développement durable (CGDD) avait été créé pour permettre au MEEDDAT de jouer le rôle nouveau d'orientation et d'évaluation des politiques interministérielles et publiques. Pris sous cet angle, sa séparation du SG du MEEDDAT et sa focalisation sur le développement durable était cohérente, puisqu'on pouvait craindre que les autres ministères n'acceptent pas que le secrétaire général de l'un d'entre eux leur impose ses vues. D'où, pouvait-on penser, l'appellation de Commissariat Général. Il s'agit d'un enjeu primordial pour le MEEDDAT : s'il arrive dans le futur à s'imposer comme une pièce maîtresse et pérenne du dispositif gouvernemental, ce sera non seulement grâce à sa technicité mais aussi, indéniablement, grâce à

cette fonction d'observation / évaluation / intégration du développement durable.

Dès lors, que le CGDD soit investi de la stratégie ministérielle pose problème. Outre que cela recrée une césure, que nous n'avons eu de cesse de condamner déjà à l'Equipement, entre stratégie d'une part et outils et moyens d'autre part, cela pourrait intrinsèquement affaiblir le CGDD dans son rôle interministériel. Et surtout, il n'est pas évident que le CGDD soit le plus à même de connaître et de contrôler toutes les missions du ministère. Aussi, il nous aurait semblé plus satisfaisant que cette stratégie soit portée par le SG, d'ailleurs mieux armé pour éviter que les directions générales ne s'érigent à nouveau en baronnies ; le CGDD se concentrant alors

sur la définition et la diffusion de la politique du développement durable.

Il est d'autant plus essentiel que le CGDD ne se focalise pas exclusivement sur le " service après-vente " du Grenelle. Il doit certes traduire celui-ci en orientations opérationnelles - ministérielles, interministérielles et pour l'ensemble de la société - mais il doit en élargir encore la vision. A cet égard, il est important qu'il sache utiliser et valoriser toutes les politiques et les savoir-faire du ministère. C'est aussi vrai pour l'aménagement du territoire et c'est pourquoi nous demandons que la délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (DIACT), dont le niveau d'intervention en est proche, lui soit rattachée.

Stratégie : l'Arlésienne

Depuis des mois, le SNITPECT revendique que le MEEDDAT se dote d'une stratégie ministérielle, à partir des missions actuelles, des orientations du Grenelle, des autres éléments opérationnels relevant du développement et de l'aménagement durables, et de l'ensemble des prérogatives du ministère. Une expression rapide et forte des ambitions du MEEDDAT est nécessaire pour réussir une réorganisation de l'ampleur de celle que nous connaissons : le nombre de cadres, y compris de direction, à la manifestation du 6 mars, montre bien que l'inquiétude est grande et largement partagée par l'ensemble de la chaîne hiérarchique. Comment mettre efficacement en œuvre un tel projet si personne n'en comprend les finalités et le fonctionnement ?! Ni la RGPP, ni même les rapports de préfiguration n'apportent véritablement une clarification

Seul un tel document, validé au niveau gouvernemental, permettrait pourtant :

- d'afficher les politiques et priorités du ministère, revues et corrigées en fonction des ambitions et des contraintes du

moment, et d'obtenir une vision d'ensemble du contenu de ses missions et, en conséquence, de ses structures ;

- de justifier des effectifs pour mettre en œuvre ce projet et les politiques publiques qu'il porte ;
- d'assurer une défense enfin efficace contre les initiatives souvent erratiques de la RGPP, d'aller de l'avant, de construire et d'arrêter ainsi de subir !

Notre syndicat réclame parallèlement la mise en place d'un véritable pilotage de cette stratégie qui ne peut se limiter ni à la stratégie opérationnelle portée par la DPES, ni à la simple juxtaposition des stratégies sectorielles des directions générales.

Il semble acté que la définition de la stratégie ministérielle se fera au CGDD. On rétorque à nos préventions que toutes les missions de notre ministère participent du développement durable et qu'aucune ne sera donc ignorée : acceptons-en l'augure. Pour autant, cela constitue un véritable pari : celui de la capa-

cité du CGDD à embrasser l'ensemble des politiques et missions du ministère et à imposer ses vues à des directions générales surpuissantes.

Pour limiter les risques, il semble indispensable de créer une interface forte entre SG et CGDD qui devront agir de concert sur tous les leviers de la stratégie. D'après son rapport de préfiguration, il revient à la DPES, au sein du SG, de développer des capacités de réflexion stratégique, de prospective et d'innovation organisationnelle. On ne parle donc que d'organisation, d'outils, de méthode à usage des DG pour qu'elles définissent leur propre stratégie. En soi cela n'a rien de contestable. Bien au contraire. Mais l'articulation avec le CGDD n'est pas explicite. Il serait pourtant plus rassurant que cette fonction d'interface soit clairement identifiée dans l'organigramme, même par une structure très légère. Notre syndicat a ainsi proposé la mise en place d'une mission du pilotage de la stratégie ministérielle, de la modernisation et de l'ingénierie.

Services déconcentrés : le bout du tunnel ? Peut-être...

La RGPP II le réaffirme : le MEEDDAT sera doté de services déconcentrés régionaux et départementaux par le biais de directions régionales fusionnées (DRE + DIREN + DRIRE hors développement économique) et des DDEA. Encore une fois, c'est une affirmation importante et la réussite de la manifestation du 6 mars n'y est sans doute pas pour rien. Pour autant, en la matière aussi, tout n'est pas gagné. Il faut encore construire une véritable stratégie pour ces services, leur donner les moyens de mettre en place des projets de services en formant les personnels aux évolutions de missions et en sachant valoriser les différentes cultures et compétences des services d'origine. Il faut surtout que ces réorganisations ne soient pas une nouvelle fois l'occasion de masquer des réductions drastiques d'effectifs qui rendraient inopérants les nouveaux services à peine constitués.

A cet égard, il faut alerter sur le manque de prise en considération de ces services déconcentrés dans les rapports de préfiguration. Ainsi, selon la DPES, la construction du MEEDDAT semble s'arrêter aux régions. Or,

au sein du MEEDDAT, il existe (du fait de l'ex Equipement) des services départementaux et infra départementaux et une approche territoriale très forte. Si la DPES anime les services déconcentrés, il convient qu'elle n'en oublie pas plus de la moitié !...

De même, aucun rapport ne fait référence aux DIR, pas même celui de la DGITM : un comble !

Seul le CGDD semblent se rappeler de l'existence de services départementaux... C'est déjà ça, même si dix lignes seulement sur le sujet, c'est un peu court !!! Comment cela se traduit-il dans l'organisation ?!!! Cela manque singulièrement d'ambition. Pourtant, il y a là une opportunité très forte de faire diffuser la prise en compte du développement durable à tous les échelons du territoire. Cela devrait être une ambition majeure du MEEDDAT au même titre que d'impulser des politiques nationales.

Enfin, il convient de rester vigilant sur les implications de la RGPP en la matière car les préfets semblent ne pas avoir abdiqué toutes leurs prétentions. Le PATE est mort, vive le PATE ! Par le bais de la mainmise des SGAR

sur les moyens des services, voire par la possibilité laissée semble-t-il ouverte, dans certaines conditions, pour les préfets de s'exonérer du schéma normal d'organisation des services, le corps préfectoral pourrait tenter de reprendre d'une main ce qu'il a dû concéder de l'autre. D'ailleurs, dans ses derniers écrits, le « président » des préfets ne s'est pas caché qu'il considérait l'abandon du PATE comme une erreur qu'il convenait de corriger. Il a peut-être partiellement obtenu gain de cause, par la grâce du discours du président de la République à Cahors le 8 avril, puisque les préfets vont pouvoir réorganiser les services départementaux à leur guise, suivant le contexte local, sur le modèle du projet OSE du Lot ! Toutefois, dans les faits, cela devrait se traduire par la généralisation de DDEA augmentées des bureaux environnement des préfectures, voire de certaines compétences des DDASS qui resteraient hors des préfectures. C'est en tout cas l'analyse du secrétaire général du MEEDDAT. Si l'on veut bien souscrire à cette approche, on serait tout de même plus rassuré si elle était traduite dans une circulaire du Premier ministre.

Directions sectorielles : entre approximation et inconsistance

Comme le document stratégique ministériel que nous réclamons depuis des mois, il nous semble impératif d'accompagner dès à présent les rapports de préfiguration des administrations centrales d'un document les encadrant et leurs donnant du sens et de la cohésion. D'ailleurs, on ne peut que regretter l'absence d'un document de cadrage qui aurait explicité la réflexion stratégique qui a prévalu à la mise en œuvre de cette organisation. Cela aurait permis :

- d'éviter les nombreuses redites ;
- de donner du sens et de la cohésion à l'ensemble ;
- de régler de nombreux points flous ou indécis.

Il est déjà bien assez difficile de défendre les effectifs face aux attaques de la RGPP, sans de surcroît prêter le flanc par une absence de stratégie qui rend d'autant plus difficile toute justification de leur maintien.

Ce qui frappe, c'est qu'à aucun moment les rapporteurs ne proposent d'adaptation de périmètre ou de compétence. Preuve que

l'on est dans la justification d'une construction, pas dans une réflexion de fond.

Tout au plus a-t-on eu droit à une valse des intitulés. Ainsi, de la direction générale de la biodiversité, de l'eau, des ressources naturelles, des territoires et du logement on est passé à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN). Sauf qu'il semble que l'arbitrage sur l'intégration du logement dans cette direction ne soit toujours pas rendu ! Cela concerne cent cinquante personnes. Aura-t-on bientôt une DGAN ?...

Cette direction se veut au service de l'avenir de la qualité des territoires : alors pourquoi le « Territoire » est-il exclu de son nom? On aurait apprécié qu'au moins dans cette DG-là, il y soit fait directement référence. Il est pour autant inquiétant de constater qu'il s'agit de la seule DG (c'est tout à son honneur) à porter une attention à l'action territoriale de l'Etat, avec une notion de maillage au plus près des territoires.

Pour le reste, qui gère l'urbanisme opérationnel et l'épineuse question de l'étalement urbain ? Mystère. Tout comme sur les missions et l'organisation de la DGALN, sur l'ingénierie, sur les compétences techniques, sur les services déconcentrés... Autant de questions sur lesquelles le rapport, dont c'est pourtant l'objet, reste curieusement muet.

Paradoxalement, le rapport de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) est le seul qui donne les impacts directs des décisions du Grenelle sur ses secteurs d'activités. C'est aussi le seul qui énonce clairement qu'il devra être tenu compte de la RGPP...

Pour les autres directions générales sectorielles : Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) et direction générale de prévention des risques (DGPR), l'impression qui prédomine est le désordre quant à la répartition des rôles. Les entités en charge des déchets sont finalement rattachées à la DGPR. Le bureau de la pollution de l'air sera

rattaché à la DGEC, mais mis à disposition de la DGPR pour les aspects qui la concernent. Le bureau de la prévention des inondations et de la gestion des rivières ira à la DGALN mais le SCHAPI à la DGPR... Il est déjà assez difficile de s'y retrouver en interne, alors en externe, cela risque d'engendrer la plus grande confusion.

Quant à la DGPR, quelle pauvreté dans l'analyse de la plus-value de l'intégration au MEEDDAT !!! A part un malheureux axe de travail, il n'y a à peu près rien sur ce sujet... Et quelle méconnaissance du rôle des services de l'ex-Equipement dans ce domaine !!! Du coup quel rôle pour les DREDAD, mais surtout les DDEA ??? Mystère complet...

Plus surprenant encore : vu l'indigence du rapport de la DGEC et les doutes que semble avoir le préfigurateur lui-même sur la pertinence de l'existence de son service, on en viendrait presque à se poser la question de l'intégration de ce service au CGDD et du maintien de l'intégralité des missions de l'ancienne DGUHC au sein de la DGALN.

Gestion des personnels : le grand brouillard

On aurait été tenté d'intituler ce paragraphe « le grand brouillage » tant il semble que les annonces et les initiatives intempestives en la matière ne puissent à ce point se multiplier sans un propos délibéré ! De la suppression des chargés de mission (à quand des CAP ?), à l'improbable gestion inter-corps, en passant par la détection des cadres à haut potentiel (quid des autres, donc ?) et le désormais fameux CMA (cadre en mobilité accompagnée), portés par des gens aux conceptions douteuses, les motifs d'inquiétudes se multiplient. Dans un contexte de profonde réorganisation, de RGPP, avec son cortège de suppressions annoncées de postes, et de loi mobilité (voir article en page 3), on aurait pourtant tort de continuer, sciemment ou par maladresse, à agiter des chiffons rouges sous le nez des agents.

Il convient d'ailleurs d'apprécier à sa juste valeur que le rapport de préfiguration de la DPES, une fois n'est pas coutume, ait su faire état des « interrogations, lassitudes et démobilisations » suscitées par les multiples réorganisations de ces dernières années dans les services du MEEDDAT, toutes origines des personnels confondus.

Il n'empêche que l'organisation de la gestion des personnels, de la GPEC, du pilotage de

la formation, au motif d'une conception matricielle, est rendue totalement illisible, pour ne pas dire incompréhensible, du fait de son éclatement entre de multiples services et directions. Cela augure mal de la bonne marche future de ces fonctions, pourtant fondamentales pour la réussite des réorganisations en cours. Quant à la scission entre les pôles « gestion de carrières » et « employeurs », si on peut partager la raison officielle qui la justifie, à savoir la méconnaissance des employeurs, entre autres d'ITPE, hors MEEDDAT, si on ne peut même qu'approuver la volonté de développement de l'essaimage qu'elle pourrait sous-tendre, puisque le SNITPECT en est depuis longtemps un ardent promoteur, on ne peut pourtant que s'inquiéter : à y regarder de plus près, cela ressemble énormément à la mise en place d'une agence de placement (à sens unique...) pour des agents dont on souhaite se délester.

Plus que jamais, le SNITPECT revendique donc le maintien de chargés de missions par corps, quitte à les multiplier pour leur donner enfin les moyens de gérer correctement la fonction « employeurs ». Il revendique aussi le maintien de trois CAP annuelles et de la gestion nationale, non par macrogrades

(pour répondre aux objectifs DGAFF de création de cadres d'emploi) mais par corps ou en distinguant à minima les domaines techniques et administratifs.

A cet égard, le SNITPECT ne peut qu'être très circonspect quant à l'annonce dans le cadre de la RGPP II, de la mise en place d'une réflexion sur les missions et les carrières des ingénieurs de l'Etat. Outre que l'on souhaiterait connaître la justification qui a fait placer une telle mission auprès du Premier ministre, on conçoit mal qu'elle ait pu être confiée au PDG de PSA (le groupe Peugeot-Citroën), tout ingénieur des mines qu'il soit, et au « président » des préfets. En tout état de cause, notre syndicat (au côté de ses alter ego FO des IAE et des IIM) saisira MM. Borloo et Fillon sur ce sujet et réclamera toute sa place dans la nécessaire concertation. Et si, comme on peut le penser, il s'agit d'aller vers des fusions de corps, nous serons prêts à en discuter à conditions que tous les sujets soient sur la table : troisième grade, amélioration statutaire, pyramidage, déroulements de carrières, missions et fonctions, recrutement, formation, régime indemnitaire...

pour en savoir plus

Site internet du SNITPECT, www.snitpect.fr :

- Rubrique "Dossiers d'actualité" : "Décentralisation, réforme de l'Etat, PLF, RGPP"
- Rubrique "Rapports de référence" : "Pour une refondation des services techniques déconcentrés de l'Etat" de décembre 2007, "Ingénierie et fonctions publiques" de décembre 2006, "Refonder le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires" de novembre 2003.

Site internet de la RGPP : www.rgpp.modernisation.gouv.fr

Sur le site de la présidence de la République www.elysee.fr/elyseetheque, le discours sur la réforme de l'administration territoriale de l'Etat du 8 avril.

Sur l'intranet du MEEDDAT, les rapports de préfiguration des directions d'administration centrale.