

## Fusions de services déconcentrés

# L'envers du décor

*Il devrait y avoir un écriteau sur nos ministères : "Attention ! Hauts fonctionnaires à la manœuvre !". RATE, RARE, RADE, DIR, DDE Demain, DDEA, DRIREN (encore que celui-là ne soit pas encore homologué...), les projets de réorganisation des services territoriaux de l'Etat fusent à en donner le tournis, sans que jamais la cohérence de l'ensemble ne soit explicitée ; surtout, sans que jamais la plus-value pour le service public ne ressorte comme une évidence.*

Dans toutes ces démarches, il ne semble y avoir que deux constantes : la réduction des moyens et des effectifs, objectif dorénavant considéré en soi comme une politique d'intérêt général, et la reconstitution par les grands corps de l'Etat de leurs lieux de pouvoir respectifs, mis à mal, il est vrai, par la décentralisation, la LOLF parfois et l'érosion permanente du périmètre de l'Etat. Certains (à l'Équipement, du moins ce qu'il en reste) se sont créés leurs baronnies, DIR et DRE, se rendant compte un peu tard que d'avoir sacrifié les DDE pourrait ne pas être sans danger ; d'autres (à l'Agriculture) veulent capter les DDEA et même les DRIREN que leur disputent les troisièmes (du MINEFI) ; les préfets rêvent de faire passer le tout sous leurs fourches caudines, en l'intégrant dans les services préfectoraux !

Une première vague est en train de passer avec les transferts aux collectivités locales, la création des DIR et, avec les restes, des nouvelles DDE. Elle n'est pas retombée, ses effets n'ont pas encore pu être constatés, les structures n'ont pas encore eu le temps de se stabiliser qu'il faudrait conduire la deuxième, au nom du dernier credo à la mode : la fusion, qui emporte de nouvelles régressions et réductions. Nouvelle pierre philosophale de l'organisation de l'Etat, par le seul fait d'être décrétée, elle doit permettre de résoudre le problème des moyens et des effectifs, faire travailler les services ensemble et apporter de la lisibilité à l'utilisateur de l'administration (toujours au singulier,

comme s'il s'adressait à tous les services en même temps). Sous couvert d'expérimentation, la mécanique est donc en marche qui doit voir se regrouper d'un côté les DDE et les DDAF, de l'autre les DRIRE et les DIREN, les préfets étant en embuscade avec le projet OSE (expérimenté dans le département du Lot). Le tout sans qu'à aucun moment ne soit posée la question de la relation entre ces opérations ou de leur pertinence à quelques semaines d'une élection qui pourrait rebattre les cartes ministérielles.

Etat des lieux (affligeant !).

### **DRIRE / DIREN : processus suspendu**

La décision a été prise en 2004 par le Premier ministre (1) : en parallèle de la création des pôles écologie et développement durable (EDD) dans les préfetures de régions, une expérimentation de rapprochement a été lancée sur quatre régions (PACA, Picardie, Corse, Haute Normandie), puis étendue au Nord-Pas de Calais.

Au bout de seulement dix-huit mois, une évaluation de ce rapprochement a été réalisée. En pratique, les auteurs du rapport ont évité de parler d'analyse des expérimentations pour se limiter à un simple « état des lieux ». Or, même ainsi, une lecture attentive montre qu'aucune des avancées prévues par l'expérimentation n'a conduit à des résultats probants : la lisibilité vis à vis des usagers et des

### résumé

Par le biais de pseudo expérimentations, l'administration a enclenché le processus de fusion des DRIRE et des DIREN, d'une part, des DDE et DDAF, d'autre part. Lancées dans la précipitation et sans aucun cadrage stratégique, ces démarches n'ont à l'évidence comme objectif que de réduire les moyens et non de chercher une plus-value pour le service public. Le SNITPECT s'y oppose d'autant plus qu'elles sont aussi, à l'évidence, l'occasion de revenir sur les conditions de travail et de gestion des agents et qu'elles s'accompagnent de l'expérimentation dans le Lot d'une intégration des services départementaux dans ceux de la préfeture.

A contrario, notre syndicat plaide depuis plusieurs années pour la création de directions départementales de l'aménagement et du développement durables des territoires (DDADDT), véritables services techniques interministériels au plus près des territoires. Un rapport sera présenté sur ce thème au congrès de 2007.

autres administrations n'est pas meilleure et les synergies ne semblent pas notablement différentes de celles qui auraient pu émerger du travail commun dans le cadre du pôle EDD... Les résultats sont donc clairement négatifs.

Le rapport montre même que des synergies se sont développées hors des plans d'actions des fusions, par le seul effet de rapprochement au sein des pôles EDD. Dans ces conditions, on est en droit de s'interroger : qu'apporte donc la fusion par rapport à une meilleure coopération au sein des pôles ?

Mieux, certains préfets ont souligné que l'arbitrage en interne de conflits potentiels entre DRIRE et DIREN est un appauvrissement des positions de l'Etat. C'est un point que les organisations syndicales ont constamment mis en avant.

De plus, aucune réponse sérieuse n'est apportée par ce rapport aux remarques et aux questions posées par les syndicats au niveau national : la question de la gestion des agents a toujours été et continue à être évacuée. Là aussi, nous y reviendrons.

Du coup, face aux difficultés qu'ils ont présentées en terme de reproductibilité des pseudo expérimentations, les auteurs du rapport ont proposé que la fusion ne soit pas menée de front dans toutes les régions !

Pourtant, c'est sur la base de ce rapport, preuve que nous ne devons pas tout à fait parler la même langue, que les ministres de l'Ecologie et de l'Industrie ont annoncé, par simple lettre signée du 24 août 2006, de fusionner les cinq DIREN et DRIRE expérimentatrices et d'évaluer mi-2008 les conditions d'extension de la fusion à l'ensemble des régions.

Face à une telle précipitation et à un tel déni de la réalité, les ITPE de l'Ecologie et de l'Industrie, associés avec les ingénieurs de l'industrie et des mines (syndiqués au SNIIM-FO) et l'ensemble des personnels ont mené l'action, boycottant les CTPS et autres réunions de travail au MEDD comme au MINEFI. Le SNIIM, qui voit dans le processus de fusion un danger majeur pour le maintien au sein de l'Etat des missions traditionnelles de nos camarades IIM, comme le contrôle et le développement industriels, a même été plus loin en déclenchant une grève à l'automne 2006 (soutenue par la CE du SNITPECT de septembre 2006), suivie à 80% et qui a suscité quelques articles dans la presse nationale.

Face à cette détermination, alors que le gouvernement peinait toujours autant à démontrer la plus-value de l'opération, il a dû reculer. Ainsi, la parution du décret de fusion a été reportée de semaines en semaines, pour aboutir à la suspension du processus par arbitrage interministériel du 12 février.

Bien sûr, le projet n'est sans doute pas abandonné et a-t-il toutes les chances de ressurgir après les élections. Mais peut-être sera-t-il alors possible de poser le débat en d'autres termes et de réfléchir aux implications et aux possibles plus-values pour les services publics de l'Ecologie et de l'Industrie, voire d'étudier la mise en cohérence de telles fusions avec celles des DDE et DDAF. Et peut-être aussi, prenons-nous à rêver, l'intérêt des personnels pourra-t-il devenir un des critères pris en compte dans une démarche construite en concertation !...

## **DDEA : vitesse et précipitation**

Après plusieurs années d'études et de directives, parfois contradictoires et jamais abouties car jamais concluantes, le gouvernement a décidé, bien sûr sans aucune concertation, d'enclencher la mécanique de fusion des DDE et des DDAF par le biais d'une pseudo expérimentation 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. Prétendre que la démarche est expérimentale relève au mieux d'une vue de l'esprit, au pire d'une escroquerie intellectuelle. Car, contrairement aux DRIRE / DIREN, ces fusions sont définitives et en rien réversibles. Il s'agit d'expériences grandeur nature dont l'objectif est de déterminer sous quelle forme se fera la généralisation, nullement de savoir si elle doit se faire.

La méthode elle-même laisse pantois (2) (3) : aucun cahier des charges, ni même un programme, les directions départementales ont été laissées libres de procéder comme bon leur semble, sans aucun souci de cohérence. Après tout, puisqu'il s'agit d'expériences in vivo, autant laisser faire la nature !

Au-delà, ce qui est marquant, c'est la volonté d'aller très vite. Le décret de création des huit DDEA (Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture) a été publié le 23 décembre 2006, moins d'un an après la circulaire du Premier ministre qui lançait la procédure et qui donnait une obligation de résultat : avoir fusionné DDE et DDAF au sein des DDEA au 1<sup>er</sup> janvier 2007. Évidemment, dans de telles circonstances, le SNITPECT ne pouvait, avec la FEETS-FO, que voter contre ce projet lors du CTPM du 26 juin 2006.

Ceci étant, pourquoi s'embêter à définir des objectifs de service public, une stratégie et un cadre d'action, voire des critères a minima, quand la seule finalité est budgétaire. La circulaire du 2 janvier 2006 est explicite, 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 fonctions de prestataire des services de l'Etat, et les partenariats 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.

Dès lors, comment s'étonner du résultat ? Sauf rare exception, le travail de réflexion, ou ce qui en a tenu lieu, s'est limité à des réunions communes de CODIR des DDE et DDAF. Les groupes de travail, là où il y en a eu, n'ont pour l'essentiel servi que d'alibi pour ne pas mener de vraie concertation. Les réflexions sur le croisement des compétences, le développement de l'IP ou de possibles nouvelles missions, bref sur un véritable projet de service cherchant à valoriser le regroupement, ces réflexions ont été escamotées pour se concentrer sur la seule chose qui était peut être faisable dans les délais et le cadre imparti : la construction d'un nouvel organigramme. Au final, ces projets de service se résument à des projets immobiliers, doublés de copier / coller d'organigrammes, le mélange des équipes, hors fonctions support, restant lettre morte.

Ce constat suffit en soi à démontrer que le seul objectif de la création des DDEA, pour le gouvernement, est la rationalisation des moyens, fusse aux dépens des missions des services. Le but n'est à l'évidence que de pouvoir mesurer les économies d'échelle envisageables et de tester les possibilités d'unification des modes de gestion (on y reviendra plus loin), de telle sorte que la mécanique soit rodée au moment de la généralisation, promises pour la fin 2008 ou le début 2009, une fois rendu le verdict (sans surprise) de l'évaluation à la mi-2008.



## OSE : le coup de force des préfets

Le département du Lot affiche, bien malgré lui, la couleur. La circulaire du 2 janvier 2006 (3) (4) décide une expérimentation d'envergure pour ce département : le projet OSE pour organisation des services de l'Etat. Bien au-delà de la fusion DDE-DDAF, il s'agit d'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.

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 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 garantit 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 tuerait de fait le développement de la compétence individuelle, notamment de l'encadrement.

Surtout, on peut craindre que cette prise en main des services techniques déconcentrés ne se traduise par une accélération de la tentation déjà trop forte de l'Etat de se retirer de toutes ses fonctions techniques. A cet égard, le discours prononcé par la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur devant les DDE début décembre a été sans ambages : les services techniques de l'Etat doivent se concentrer sur la gestion des risques et sur rien d'autre ! Il s'agit sans doute d'un point de vue extrême mais le simple fait que la plus haute fonctionnaire du ministère de

l'Intérieur puisse le soutenir dans un tel cercle en dit long...

Aussi, le SNITPECT a réclamé et continuera à revendiquer avec force l'arrêt immédiat de l'expérimentation OSE, le retrait de tout projet visant à intégrer les services techniques départementaux dans les préfectures et sous-préfectures et l'affirmation claire par l'Etat de sa volonté de conserver ses compétences techniques au service de la collectivité publique et de l'aménagement et du développement durables des territoires.

## Stratégie : circulez, il n'y a rien à voir...

Encore une fois, ce qui est frappant dans ces processus, c'est l'absence de cadre stratégique et, sans doute par voie de conséquence, de projets de service. Ainsi, sur quatre des cinq régions expérimentatrices des fusions DRIRE / DIREN, les plans d'actions n'ont pas réussi à proposer autre chose que ce qui aurait ou a déjà pu avoir été mis en place entre les deux directions régionales au sein du pôle EDD. Et, comme on a pu le voir, la situation dans les DDEA n'est pas plus brillante.

A aucun moment la question des missions, de leur préservation, voire de leur développement n'est posée. A aucun moment la sauvegarde et le croisement des compétences ne sont affichés comme objectif. A aucun moment la recherche d'un bénéficiaire pour la collectivité, le service public, ou même l'usager (se contenter de lui donner de la lisibilité, c'est tout de même un peu court...) n'est affirmée.

A l'évidence, on l'a déjà dit, ce qui tient lieu de stratégie, c'est la recherche d'économie et la redéfinition des pouvoirs. Encore qu'à cette aune, tous ne sont pas égaux ! On l'a vu, les préfets font le forcing et jouent de leur place privilégiée à l'Intérieur pour couper les têtes qui pourraient dépasser. Mais d'autres ont su s'organiser. Soyons honnêtes : les inquiétudes soudaines des X-mines sur la fusion DRIRE/DIREN ne sont sans doute pas pour rien dans le recul du gouvernement sur le dossier. De même les IGRF n'ont-ils attendus personne pour prendre l'initiative, en club des DDAF, d'écrire leur rapport sur

les DDEA et de définir leurs revendications (il faut bien appeler ça comme ça...) demandant pas moins que la moitié des postes de 3ème niveau leurs soient réservés.

Préfets, DRIRE, DDAF, ils sont tous au front ! Tous ? Non. Il manque... les DDE ! Mais, il est vrai, que représentent-ils encore dans leur propre maison ? Quant à imaginer que le secrétariat général du MTETM puisse les réunir ou définir une stratégie...

## De l'ambition pour un service public territorial de l'aménagement et du développement durables des territoires

Une stratégie, le SNITPECT, lui, en a une, et de longue date. Et la synergie interministérielle cela fait longtemps qu'il la revendique.

L'idée défendue par notre syndicat est un rapprochement fort entre les différents pôles techniques territoriaux pour former ce qui pourrait être une direction départementale de l'aménagement et du développement durables des territoires (DDADDT), grand service technique départemental mettant en œuvre diverses politiques de l'Etat dans le champ de l'aménagement.

Félicitons-nous, cette expression fait soudainement florès, reprise à la fois au niveau du CGPC lors des vœux 2006 et par le ministre lui-même dans la lettre « L'Equipement demain » de décembre 2006 (pour être précis, il parle en fait de service technique interministériel unique départemental ; c'est moins joli et plus « techno » mais si cela peut faire avancer les choses, le SNITPECT veut bien faire avec).

Dans le cadre de cette DDADDT, une véritable synergie entre services serait créée qui ne pourrait pas être obtenue par la mise en place de cellules préfectorales. Ce besoin d'interministérialité technique doit être traduit dans les organisations au plus près du territoire pour favoriser la position de l'Etat partenaire. Un positionnement actif sur les missions nouvelles nécessite de s'affranchir d'arbitrages permanents entre compétences des services de l'Etat. L'attente coupable des DDE et des DDAF concernant leurs position-

nements sur l'environnement a été dommageable. La création de structure transversale (DIV, Politique de la ville, DIREN) qui n'ont pas toujours su trouver de bons relais sur le terrain, a conduit à un éclatement des ressources, parfois à des luttes de pouvoir contre-productives et stériles. En cela, l'unicité d'un service mettant en œuvre les politiques d'aménagement et de développement durables des territoires pour le compte de plusieurs donneurs d'ordres serait un gage d'efficacité.

Le niveau départemental doit être la traduction d'une véritable synergie interministérielle pour pouvoir être un interlocuteur reconnu et crédible, susceptible de proposer aux collectivités territoriales une position unique, cohérente, faisant la synthèse de diverses positions ministérielles et capable de la porter avec force.

Le SNITPECT continuera à être force de proposition sur ce thème. Un groupe de travail de la commission exécutive rendra ainsi un rapport sur ce sujet pour le congrès 2007. Il s'attachera à analyser le devenir des services techniques à l'échelon aussi bien départemental que régional tant il est vrai que la prise en compte de la problématique du développement durable impose de réfléchir conjointement aux missions aujourd'hui dévolues aux DDE, DDAF, DRIRE et DIREN. Et rien ne serait plus contre-productif (et, soit dit en passant, moins économe des moyens de l'Etat) que de laisser s'installer deux services concurrents sur ce sujet.

## Stopper la casse sociale

Si le SNITPECT plaide pour une vraie réflexion sur les fusions de services déconcentrés, sur la base d'une analyse approfondie des besoins de service public et d'une véritable stratégie d'ensemble, il ne peut en conséquence que condamner la précipitation qui prévaut actuellement dans cette affaire et, plus encore, les atteintes aux modes de gestion et aux conditions de travail des agents qu'elle engendre.

Déjà dans son rapport « décentralisation et réforme de l'Etat » du congrès de 2003, le SNITPECT mettait en garde : « la démarche doit être menée avec discernement et pru-

dence pour ne pas mettre en péril ce qui fonctionne déjà. Une approche par les missions doit être privilégiée à une approche par un Meccano administratif brutal. »

La recherche de résolution de l'in(ad)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 lancement d'une politique d'envergure de fusion de corps constituent bien les raisons principales de ces projets de fusions, tels qu'ils sont conduits actuellement. Pourtant, suite à une lettre de mission du 18 mars 2005 des ministres de l'Equipement 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 indissociable de celui de la fusion des corps et que la question de la GRH est un préalable à traiter avant tout regroupement. Le SNITPECT exige donc que l'incidence des regroupements sur la gestion des personnels fasse l'objet d'une vraie concertation avant toute décision.

De même, il exige l'arrêt immédiat des pratiques déjà constatées dans certaines DDEA d'alignement par le bas des conditions de travail. Il est ainsi inadmissible de vouloir imposer aux cadres de l'Equipement de passer automatiquement au forfait jour. Il faut aussi que cessent les discours sur la gestion à l'identique (sauf à prévoir un alignement par le haut, ce que nous ne refuserions évidemment pas...) des agents de corps différents, passant par pertes et profits les conditions obtenues dans le passé (à titre d'exemple, parmi d'autres, les trois cycles annuelles de mutation pour les ITPE).

L'administration voudrait saboter les fusions et braquer contre elles les personnels, elle ne s'y prendrait pas autrement !

## pour en savoir plus

### Sur le site du SNITPECT :

- rapport "décentralisation et réforme de l'Etat" du congrès de 2003
- (1) analyse du SNITPECT sur les projets de fusions DRIRE / DIREN (Tribune n° 1198 d'août 2005)
- (2) et (3) analyse du SNITPECT sur les projets de fusions DDE / DDAF (Tribune n°1201 d'avril 2006 et n° 1204 de novembre 2006)
- décret de création de 8 DDEA
- (4) circulaire RATE du 2 janvier 2006