



LA TRIBUNE

des ingénieurs de l'aménagement

ORGANE DU SYNDICAT NATIONAL DES INGÉNIEURS DES TRAVAUX PUBLICS DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

FUSION

DDE / DDAF - DRIRE / DIREN

DANGER !

DDEA : VITESSE ET PRÉCIPITATION

Après plusieurs années d'études et de directives, parfois contradictoires et jamais abouties car jamais concluantes, le gouvernement a décidé, sans aucune concertation, d'enclencher la 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. Le décret de création des huit DDEA (Direction Départementale de l'Équipement et de l'Agriculture) a été publié le 23 décembre 2006, faisant obligation d'avoir fusionné au 1^{er} janvier 2007. 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.

Au final, les projets de service se résument à des programmes 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 est la réduction des moyens, fût-ce 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, de telle sorte que la mécanique soit rodée au moment de la généralisation, promises pour le début 2009, une fois rendu le verdict (sans surprise) de l'évaluation à la mi-2008.

DRIRE / DIREN : STOP OU ENCORE ?

En 2004, en parallèle à la création des pôles écologie et développement durable (EDD) dans les préfectures de régions, une expérimentation de rapprochement a été lancée en PACA, Picardie, Corse, Haute Normandie et Nord-Pas de Calais. Une évaluation mitigée, réalisée après dix-huit mois par l'IGE, montre qu'aucun résultat probant n'a été obtenu par rapport aux attentes initiales : la lisibilité pour les usagers et les autres administrations n'est pas meilleure et les plans d'actions n'ont pas réussi à proposer autre chose que ce qui a déjà ou aurait pu être mis en place par un travail en commun dans le cadre du pôle EDD... Les résultats sont donc clairement négatifs. Pourtant, c'est sur la base de ce rapport que les ministres de l'Écologie et de l'Industrie ont annoncé, par simple lettre du 24 août 2006, la décision de fusionner les DIREN et DRIRE expérimentatrices et d'évaluer mi-2008 les conditions d'extension à l'ensemble des régions.

Les personnels se sont mobilisés contre cette opération, usant de tous les moyens d'action à leur disposition, conduisant au report de la parution du décret de semaines en semaines, pour aboutir à la suspension du processus par arbitrage interministériel du 12 février 2007. Il reste qu'avec le changement de gouvernement, cette opération semble devoir être relancée, sans même prendre en compte (comme pour les DDEA d'ailleurs) la nouvelle donne gouvernementale ou les nombreuses objections soulevées.

OSE : LA FUITE EN AVANT

Le département du Lot est, bien malgré lui, le lieu d'une expérimentation d'envergure : le projet OSE, pour Organisation des Services de l'Etat. Au-delà de la fusion DDE-DDAF, il s'agit d'une réorganisation complète des services déconcentrés visant à les intégrer dans la préfecture, dans quatre directions placées sous l'autorité directe du préfet (trois directions générales : territoires / populations / sécurité et une direction ressources humaines et logistiques). Elle doit être mise en place avant 2009.

La prise de pouvoir hiérarchique complète des préfets, imaginée et imposée par l'Intérieur, 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. 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 ce qui, de surcroît, est contradictoire avec le nécessaire repositionnement sur le développement durable, qui suppose l'acquisition d'une compétence technique forte et renouvelée. Enfin, par un contenu affaibli et affadi des postes qui nuirait fortement à leur attractivité, cette approche tuerait de fait le développement de la compétence individuelle, notamment de l'encadrement.

Le SNITPECT dénonce donc depuis le départ cette expérimentation dont le seul objectif identifiable semble bien être de redonner au corps préfectoral les pouvoirs qu'il a perdus avec la décentralisation et la LOLF. Or, la rumeur est de plus en plus persistante qui prête à ce dernier la volonté de l'étendre aux quarante départements les plus ruraux.

2 < Fusion : danger ! A qui la faute ?...

DES EXPÉRIMENTATIONS SANS CADRE NI COHÉRENCE

Faute d'ambition et de projet clair pour le service public du développement et de l'aménagement durables des territoires, la conclusion s'impose d'elle-même : la réduction des effectifs, des moyens et des missions de l'Etat et le lancement de la fusion des corps, constituent les raisons principales de ces opérations, telles qu'elles sont conduites actuellement. De l'aveu même de l'administration, loin de chercher à donner du sens, de réfléchir à ce que pourraient être les projets de service, les expérimentations n'ont qu'un but affiché : "s'occuper de l'épicerie", autrement dit définir les modalités pratiques de la future généralisation. Et quand un préfet est chargé de remettre les fusions DRIRE/DIREN sur les rails, sa mission ne porte que sur le pilotage des services (régler la guerre des chefs), la réduction des écarts de rémunérations (qui ne sauraient être alignées par le haut...) et le nom des nouveaux services (*sic*).

Encore une fois, ce qui est frappant, c'est l'absence de cadre stratégique et, par voie de conséquence, de projets de service, le secrétariat général de l'Équipement n'ayant lui-même aucune idée du sens à donner à ces opérations – et pour cause. La méthode elle-même laisse pantois : aucun cahier des charges, ni même un programme, les directions départementales et régionales ont été laissées libres de procéder comme bon leur semblait, sans aucun souci de cohérence. A aucun moment la question des missions, de leur préservation, voire de leur développement n'a été posée. A aucun moment la sauvegarde et le croisement des compétences ne sont affichés comme objectif. A aucun moment la recherche d'un bénéfice pour la collectivité, le service public ou même l'utilisateur (lui donner de la lisibilité, c'est un peu court...) n'est affirmée.

Plus surprenant encore, à aucun moment il n'a été envisagé de réfléchir de concert aux fusions DDE/DDAF et DRIRE/DIREN, alors même que les missions et champs de compétence se recoupent largement (tous ces services ne travaillaient-ils pas pour le MEDD et désormais pour le MEDAD ?) au risque de créer des concurrences internes. En particulier, comment ne pas voir que les DDEA et les subdivisions des DRIRE risquent de se retrouver demain en compétition comme service départemental à l'Etat dans le domaine du développement durable. Un bel exemple de cohérence administrative et de saine gestion des moyens !

L'ÉQUIPEMENT EN DÉSHÉRENCE

("...CES CHOSES-LÀ NOUS DÉPASSENT, FEIGNONS D'EN ÊTRE LES INSTIGATEURS")

Suite à la décentralisation et à la création des DIR, l'assemblage mal maîtrisé des services restants a donné naissance à de nouvelles DDE pompeusement dénommées "DDE Demain" et qui s'apparentent de plus en plus à des "DDE sans lendemain". Force est de le constater : l'échec annoncé de la réorganisation devient de plus en plus patent. La désorganisation des services, accentuée par les suppressions massives et continues d'effectifs qui vont se poursuivre, l'absence criante de stratégie que n'arrive pas à cacher le repositionnement sur des piliers branlants qui ne font plus même illusion, l'indigence des politiques de ressources humaines et de formation qui auraient pourtant dû accompagner de tels bouleversements, tout a concouru à saper les bases de ces nouveaux services, alimentant par-là même un malaise de plus en plus prégnant de tout le personnel, encadrement compris. Dans ces conditions, il apparaît d'autant plus inopportuniste de vouloir ajouter à court terme une nouvelle étape de réorganisation quand, de surcroît, elle semble devoir être affligée des mêmes défauts de conception que la précédente.

Pire, l'Équipement a paru à ce point manquer de vision stratégique, de capacité d'analyse et d'animation de réseaux qu'il a laissé le champ libre à d'autres. C'est ainsi que l'Agriculture, par une stratégie du faible au fort bien comprise, impose peu à peu l'idée d'une fusion d'égal à égal et des concessions sur à peu près tout (répartition des moyens, conditions de travail, constitution des équipes, gestion des personnels, etc.). De même, que penser de l'aveuglement dont paraissent encore faire preuve nos dirigeants sur le projet OSE, persuadés qu'ils sont de ne rien pouvoir se faire imposer par le corps préfectoral. Or, avec le maintien du projet de fusion des DRIRE et DIREN, alors qu'avec le MEDAD celle des DRE et DIREN deviendra rapidement une évidence, le ministre ayant déjà évoqué de regrouper le tout, on voit mal comment cela pourrait ne pas aboutir à l'intégration de l'ensemble dans les préfetures.

SOCIAL : L'ALIGNEMENT PAR LE BAS

La circulaire du 2 janvier 2006 sur la RADE (réforme de l'administration départementale de l'Etat) est explicite. L'ensemble des décisions de réorganisation des services relève de la volonté : 1) de mutualiser (immobilier, achat et approvisionnement, logistique, services supports...), de regrouper les services, sans que nul ne sache comment cela vient s'articuler avec les mutualisations déjà en cours au niveau régional ! 2) de supprimer les fonctions de prestataire des services de l'Etat, et les partenariats avec les autres acteurs publics, 3) 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. C'est sans doute ce qui sert de justification à l'administration pour ne vouloir s'occuper que "d'épicerie". Pour autant, et c'est bien le comble, aucune réponse n'est apportée aux questions posées par les syndicats au niveau national : la gestion des agents a sans cesse été évacuée, si ce n'est pour tenter de réduire les avantages acquis. Il est ainsi inadmissible de vouloir imposer aux cadres de l'Équipement 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 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 annuels de mutation pour les ITPE). De telles pratiques ne peuvent conduire qu'à un rejet massif des fusions. L'administration voudrait les saborder et braquer contre elles les personnels qu'elle ne s'y prendrait pas autrement !

Le SNITPECT exige donc le maintien de trois cycles annuels de mutations pour le corps des ITPE, en cohérence avec les revendications des IAE, et la possibilité pour les agents de conserver les règles de RTT négociées dans leur ministère d'origine. Surtout, il n'acceptera pas que les fusions servent de paravent à de nouvelles réductions d'effectifs ; il combattra l'harmonisation par le bas des pratiques et des règles de gestion, des conditions de travail, de rémunérations et de déroulement des carrières.

(ou de l'opportunité de bien faire)

Les raisons de faire évoluer l'organisation des services déconcentrés de l'Etat sont nombreuses et incontestables. La décentralisation est un fait incontournable qui a profondément modifié la répartition des compétences. Comme le reste de notre société, le territoire est devenu plus complexe, plus diversifié, sans doute trop pour être appréhendé à la seule échelle nationale ; d'ailleurs aussi pour le gérer par la seule juxtaposition de politiques sectorielles, pas toujours cohérentes. Toutes choses qui entraînent des attentes très différentes en matière d'aménagement du territoire auxquelles s'ajoute l'émergence de la problématique environnementale. Dans ce contexte, l'approche sectorielle sur la base de laquelle est traditionnellement organisée l'administration territoriale a atteint ses limites.

Ces évolutions avaient été anticipées de longue date par le SNITPECT. C'est ce qui l'a amené à revendiquer, dès 1999, la création de DDADD, directions départementales de l'aménagement et du développement durables des territoires, devant regrouper la totalité des missions techniques de l'Etat. Le syndicat n'est donc pas opposé par principe aux rapprochements, voire aux fusions. A condition qu'elles aient un sens pour le service public. A condition encore qu'elles ne se traduisent pas par une perte de compétence des agents et des services. Il y est d'autant plus disposé que cela ouvre aux ITPE des champs d'activité nouveaux. Il faut rappeler à cet égard que ces derniers n'ont pas attendu les fusions pour investir l'interministériel et confronter leur culture à celle d'autres corps.

POURQUOI L'ETAT A ENCORE BESOIN DE SERVICES DÉCONCENTRÉS !

Il convient tout d'abord de rappeler une évidence : l'Etat est par essence le garant de la neutralité et de l'égalité de traitement. Il est porteur d'une part essentielle de l'intérêt général, ne serait-ce que parce qu'il est plus facilement dépositaire d'une vision à long terme que les acteurs politiques locaux, par définition contraints par la durée de leurs mandats.

D'ailleurs, les élus eux-même ont des attentes fortes à son encontre, en particulier (mais pas exclusivement) dans le monde rural et dans les territoires en difficulté. Ils veulent pour cela pouvoir compter sur des services de proximité, connaissant leur territoire, en qui ils ont traditionnellement confiance et qui (et ce n'est pas accessoire) leur assure la gratuité de nombre de prestations. Ils sont d'ailleurs les premiers à réclamer que ces services conservent non seulement le meilleur maillage territorial possible mais aussi une compétence technique forte.

Et ce n'est pas le projet OSE qui permettra de les remplacer : outre qu'il paraît contraire aux principes de la LOLF (mais c'est là le moindre défaut que le SNITPECT pourrait lui trouver...) on ne voit pas quel avantage qualitatif, quelle plus-value pourra être retirée de l'intégration de services généralement considérés comme performants dans une administration préfectorale sclérosée.

Pour autant, le niveau départemental doit devenir le lieu d'une véritable synergie interministérielle, le siège d'un service technique reconnu et crédible, apte à proposer aux collectivités territoriales une position cohérente, synthèse des diverses positions ministérielles et capable de la porter avec force.

Certains préfets ont par contre souligné que l'arbitrage des conflits par le niveau technique (donc en interne aux services), s'il n'aboutit pas in fine à une absence pure et simple d'analyse contradictoire, soit par le jeu de la hiérarchie ou de la simple distribution des tâches, serait un appauvrissement des positions de l'Etat. Les organisations syndicales ne disent pas autre chose quand elles soulignent le danger de la fusion DRIRE/DIREN. Faire évoluer les mentalités, désarmer les conflits de chapelles, c'est une chose, nécessaire ; stériliser l'analyse et obérer la capacité de choix, c'en est une autre.

POURQUOI L'ETAT A ENCORE BESOIN DE SERVICES TECHNIQUES !

Il est essentiel pour l'Etat de conserver la capacité non seulement de porter ses politiques mais aussi de former ses décisions. Au demeurant, même dans l'hypothèse d'un recentrage sur les missions régaliennes, on ne peut contrôler que ce que l'on comprend. L'Etat doit pour cela disposer de moyens propres, aptes à assurer sa neutralité mais aussi sa réactivité. Toute chose impossible en externalisant, avec les contraintes que l'on connaît du code des marchés publics. Par ailleurs, nul ne disconvient de la nécessité pour l'Etat de toujours rechercher une plus grande efficacité. Or, a fortiori dans un monde toujours plus complexe, de quel meilleur outil, de quel meilleur atout dispose-t-il que de services techniques qui sont les plus à même, parce que c'est ce qu'ils font au quotidien, de maîtriser des processus et des projets complexes, de rechercher l'optimum ? A l'heure où il veut se réformer, l'Etat aurait tort de se priver de ce savoir-faire.

NOUVELLE ORGANISATION GOUVERNEMENTALE : QUELLE INCIDENCE ?

L'évolution principale apportée par le nouveau gouvernement est évidemment la fusion des ex MEDD et MTETM au sein du MEDAD. Par ailleurs, le champ de compétence de ce dernier s'étend bien au delà des frontières des deux ministères d'origine.

Reconnaissons-le : comparé au sort déprimant auquel semblait destiné l'Equipement, cette nouvelle configuration offre une véritable opportunité de rebondir, tant grâce au poids politique de ce nouveau ministère que par l'élargissement de ses attributions qui ouvre des perspectives intéressantes aux ITPE, déjà corps d'encadrement technique majoritaire au sein de l'Equipement mais aussi de l'Environnement.

Ces changements pourraient (ou plutôt devraient) ne pas être sans conséquence sur l'organisation des services déconcentrés et sur les projets de fusions. On conçoit mal, en effet, que la structure des services déconcentrés ne soit pas mise, à terme au moins, en adéquation avec cette organisation ministérielle. Quand on y ajoute le maintien d'un ministère de l'Agriculture de plein exercice ou le passage dans le champ du MEDAD du contrôle industriel (mais pas de la politique industrielle) et de l'aménagement du territoire, poursuivre sans autre forme de procès les expérimentations de fusions en cours tiendrait bien de l'aberration.

4 < Fusion : danger ! Sauf si...

Pour une refondation du service public de l'aménagement et du développement durables des territoires

La position du SNITPECT

DES PISTES POUR UNE REFONDATION DURABLE

Le SNITPECT attend que la création du MEDAD soit mise au service d'un projet ambitieux pour le service public technique de l'Etat. Pour cela, il est indispensable et urgent qu'**une réflexion stratégique** soit enfin lancée, **sans a priori**, afin de donner du sens au service public du développement et de l'aménagement durables, à son réseau technique et à ses services déconcentrés. Dans cette optique, il est essentiel de **clarifier la répartition des compétences entre le niveau départemental et régional**.

Le département est le niveau opérationnel par excellence. L'idée défendue par notre syndicat depuis 1999 est un rapprochement entre les pôles techniques territoriaux dans **une direction départementale de l'aménagement et du développement durables des territoires (DDADDT)**, ce que le ministère de l'Équipement a aussi appelé le service technique départemental unique. Destinée à appliquer les politiques de l'Etat dans le champ de l'aménagement et de l'environnement, elle est naturellement appelée, dans le contexte actuel, à devenir le service départemental du MEDAD. Or, **la création de DDEA, telle qu'elle est mise en œuvre, ne répond pas à cet objectif**, en tout cas pas à elle seule. Il est donc essentiel d'**élargir le périmètre de réflexion**, en particulier aux subdivisions des DRIRE et à toutes les missions opérationnelles des ex MTETM, MEDD, MAP et MINEFI.

Le niveau régional doit se concentrer sur la stratégie et la programmation. Il est dès lors préférable de **maintenir des services séparés, quitte à en revoir les périmètres**. En effet, il est primordial de conserver des approches sectorielles, des points de vue à confronter, l'arbitrage se faisant in fine au niveau préfectoral. D'ailleurs, si le préfet perd ce rôle d'arbitrage (ce qui est aussi une conséquence inévitable du projet OSE), il se retrouvera seul, sans arguments et recours vis-à-vis des tiers, en particulier des élus.

Des questions se posent d'ailleurs sur ces périmètres. Ne serait-il pas pertinent, dans la logique de la création du MINEFE, de regrouper le développement économique et le développement agricole ? Ne vaudrait-il pas mieux regrouper, dans la logique là-aussi du MEDAD, les services en charge des risques et des contrôles, y compris industriels, ce qui éviterait les conflits d'intérêts entre ces activités et le développement économique. Ce ne sont que des pistes qui n'ont pas la prétention d'épuiser le sujet mais seulement de démontrer la nécessité d'ouvrir la réflexion. Encore faut-il la volonté politique de le faire.

Ces révisions de périmètres sont importantes mais elles ne sauraient se suffire à elles-mêmes. Elles n'auront de sens que dans la mesure où elles s'appuieront sur **la redéfinition des missions, des objectifs, des champs et des moyens d'action**. Et s'il s'agit de définir les priorités, de consolider ce qui doit l'être, il est tout aussi important de dépasser la seule juxtaposition des cadres existants **en mettant à profit le croisement des compétences**. Que ce soit, entre autres, dans les domaines de l'ingénierie publique, des risques, de l'aménagement, de la préservation des milieux, les possibilités sont nombreuses.

Enfin, il faudrait que l'administration admette que **les réorganisations réussies ne se font pas contre mais avec le personnel** et singulièrement avec l'encadrement. Ce qui signifie a minima de ne pas remettre systématiquement en cause les avantages acquis mais au contraire de savoir travailler en concertation pour que ces opérations soient aussi considérées comme des opportunités en matière de gestion des conditions de travail et des carrières.

DES REVENDICATIONS SOUTENABLES

Le SNITPECT réfute par avance le Yalta des services déconcentrés que veulent imposer les grands corps d'Etat pour préserver chacun son pré carré, au détriment de la construction d'un service public aux missions cohérentes et pérennes.

Le SNITPECT revendique avec force **l'arrêt immédiat de l'expérimentation OSE** et l'affirmation claire par l'Etat de sa volonté de conserver ses compétences techniques au service de toute la sphère publique (Etat et collectivités locales) et de l'aménagement et du développement durables des territoires.

Le SNITPECT exige que la création du MEDAD soit enfin l'occasion de **dessiner une véritable ambition pour le service public technique de l'aménagement et du développement durables des territoires**, accompagnée des effectifs et des moyens nécessaires à sa mise en œuvre.

Le SNITPECT revendique **la définition, en concertation, d'une directive nationale d'orientation stratégique pour le MEDAD et ses services déconcentrés, arrêtant le cadre et la méthode des réorganisations de service en fonction des enjeux et des missions**, conformément aux principes ci-dessus, assortie d'un plan de formation et de GPECC à la hauteur de l'enjeu.

Le SNITPECT exige que **de véritables évaluations** soient menées qui ne servent pas d'alibi pour la généralisation mais étudient toutes les formes d'organisation et de rapprochement des services.

Le SNITPECT exige en conséquence **un moratoire sur les fusions**, que la nouvelle organisation ministérielle (et en particulier le maintien du MAP) rend encore plus incohérentes, jusqu'à la définition d'une véritable stratégie. Elle attend que la contribution de chaque service à la définition de la politique du MEDAD constitue un préalable à toute réorganisation.

Le SNITPECT exige que **l'incidence des regroupements sur la gestion des personnels et des carrières** fasse l'objet d'une vraie concertation avant toute décision.

Le SNITPECT demande que la réorganisation des services s'appuie aussi sur **une réflexion sur le regroupement et le travail en commun des réseaux scientifiques et techniques** des ex ministères de l'Équipement et de l'Environnement.

Le SNITPECT continuera à être force de proposition sur ce thème. Un groupe de travail de la commission exécutive rendra ainsi un rapport pour le congrès 2007 qui approfondira les pistes tracées dans ce Flash. Il convient aussi de relire le rapport " décentralisation et réforme de l'Etat " approuvé au congrès de décembre 2003.