

Ré-ACTION PUBLIQUE 2022

Parce que des missions publiques essentielles à la vie des populations et des territoires vont être sacrifiées

Parce que des milliers d'emplois et des pans entiers de services de nos ministères sont menacés d'extinction et de disparition

Parce que les fondements mêmes du service public et du statut de la fonction publique sont attaqués et remis en cause

Parce que ces graves atteintes aux administrations, à leurs personnels et à leurs usagers ne sont que le produit de politiques d'austérité et de réduction des « déficits publics » dictées par l'industrie financière et les tenants des dogmes néolibéraux qui en sont les premiers responsables

Parce que d'autres choix sont possibles, au nom du progrès économique, social et environnemental, pour le développement d'une administration publique moderne en prise avec la cité et en interaction avec ses habitants

NOUS N'ACCEPTERONS PAS L'INACCEPTABLE !



Avant-propos

Ce document établi à partir d'un point de vue départemental ne se veut pour autant ni réducteur ni exclusif.

Le chantier transversal interministériel portant sur « L'organisation territoriale des services publics » va impacter très fortement les services de l'État au niveau départemental et infra-départemental – notamment les DDI –. Mais les services étant interdépendants, ils auront tous à connaître corrélativement les effets en chaîne, toxiques et destructeurs, du processus Action Publique 2022 en termes de service public, de missions et de moyens d'action, comme l'ont déjà montrées la nature et l'envergure des suppressions d'emplois et de structures administratives et techniques programmées dès 2018.

Dans ses postulats comme dans ses objectifs, la philosophie générale d'Action Publique 2022 concerne tous les services ministériels quels que soient leur statut (services déconcentrés, établissements publics, agences, offices...), leurs compétences ou leur périmètre d'action géographique, comme elle concerne l'ensemble de la sphère publique.

Si les problématiques posées par ce programme de « *transformation de l'administration* » passent par la défense du service public et des statuts, au delà du devenir de la fonction publique, de nos services et de nos administrations, c'est d'un choix de société dont il s'agit.

Les pistes de réflexion, les propositions et revendications du SNPTAS-CGT s'inscrivent dans ce sens et se situent par rapport à cet enjeu.

- mai 2018 -

Le Comité Action Publique 2022 (CAP22) tient en deux phrases¹

1. « Composé de personnalités qualifiées françaises ou étrangères, de chefs d'entreprises, de parlementaires, d'élus locaux et de hauts fonctionnaires, ce comité sera chargé de produire un rapport d'ici la fin du 1er trimestre 2018 identifiant des réformes structurelles et des économies significatives et durables, sur l'ensemble du champ des administrations publiques.

A cette fin, ce Comité s'interrogera sur l'opportunité du maintien et le niveau de portage le plus pertinent de chaque politique publique. Cela pourra notamment le conduire à proposer des transferts entre les différents niveaux de collectivités publiques, des transferts au secteur privé, voire des abandons de missions. Il identifiera également les chevauchements et les doublons de compétences qui sont source de coûts injustifiés. »

Inacceptable !

2. « L'approche du comité sera toutes administrations publiques [...] et toutes dépenses [...]. Ses propositions seront chiffrées et participeront à la réflexion plus globale du Gouvernement sur la réduction de 3 % de la part de dépenses publiques dans le PIB à horizon 2022.

Cet objectif se traduit :

Pour l'État et ses opérateurs par 10 Md€ d'économies à documenter pour 2020-2022 en supplément des mesures qui seront mises en place d'ici 2019 et plus de 37 000 ETP à supprimer sur la même période pour atteindre l'objectif de - 50 000 ETP sur 2018-2022. »

Inacceptable !

Le leitmotiv de la réduction de la dépense publique

Inacceptable le projet de 50 000 nouvelles suppressions d'emplois après les 150 000 ETP supprimés dans la fonction publique d'État sur la période 2007-2012 et les quelques 19 000 ETP perdus aux MEDDE et au MAAF entre 2013 et 2017, dont plus de 7000 dans les DDT(M) entre 2011 et 2017, soit - 25 % !

Inacceptable le leitmotiv de la réduction de la dépense publique sur le dos des fonctionnaires alors que c'est surtout le taux de « socialisation » qui est important dans notre pays en comparaison d'autres pays occidentaux (dans lesquels les prestations sociales et dépenses de santé qui relèvent d'emplois « privés » sont en réalité financés par l'impôt). Au contraire la part des rémunérations des agents publics dans le PIB est restée stable en France depuis 2000 et la part de l'emploi public dans l'emploi total se situe dans la moyenne des pays de l'OCDE².

¹ [Extraits](#) de l'instruction du Premier ministre aux ministres du 26 septembre et d'une note interne non-publique à l'attention des SG des ministères du 27 septembre

² Certes plus élevée qu'en Allemagne, mais bien en dessous des pays scandinaves ou du Royaume-Uni. En proportion du PIB, la masse salariale publique a très peu crû sur les 35 dernières années. En incluant les pensions de retraite, elle représente 12,9 % du PIB en 2015, en hausse de seulement 0,4 point depuis 1980. Et seulement 0,1 point du PIB sur la même période hors pension – source conseil d'analyse économique (CAE) –

En comparaison les aides publiques aux entreprises et au patronat ont triplé ces 15 dernières années passant de 3,6 % des dépenses publiques et 1,9 % du PIB à 10,1 % des dépenses publiques et 5,7 % du PIB (soit 2,6 pts de PIB de plus qu'en Allemagne et 1,4 pt au dessus de la moyenne de l'UE).

En 2015 la valeur ajoutée des administrations publiques s'établissait en France à 366,1 milliards d'euros soit 16,7 % du PIB, la part de l'emploi dans la fonction publique représentant 19,9 % de l'emploi total³.

Nous sommes loin d'une administration qui ne serait qu'un coût pour le pays mais dont l'apport est au contraire essentiel à la vie économique, sociale, culturelle. Non seulement pour l'application des lois et règlements mais aussi parce qu'elle participe, parfois de façon décisive, au maintien des équilibres en termes d'aménagement, de cohésion sociale et territoriale, d'égalité de traitement, d'investissements de long terme aussi bien dans leurs aspects purement administratifs et techniques (transport, logement, environnement, communication, emploi, état civil, finances publiques, contrôle et répression des fraudes, justice...) que dans les domaines de l'éducation, du sport, de la culture ou de la santé – comme le démontre l'absence de service public dans certains quartiers urbains ou zones rurales –

Inacceptable de rendre les fonctionnaires et leur statut responsables des déficits publics comme si, pour la nation, la conception française du service public et de la fonction publique qui repose sur des principes fondateurs d'égalité, de neutralité, d'universalité qui sont gages d'efficacité, de continuité, de stabilité et de cohésion sociales et territoriales, devait être mise à l'encan, assimilant les services et le secteur publics à autant d'entreprises d'un même groupe financier se partageant les dépouilles des segments les plus juteux en réduisant encore et toujours le périmètre par privatisations, dérégulation, délégation de missions et économie mixte, contractualisation des services et des emplois.

La « contribution » du MTES et du MCT

Inacceptable la contribution consternante des MTES/MCT sur l'organisation territoriale de l'État car non seulement elle ne pose pas les problématiques de service public et de missions à développer mais elle oppose, non sans contradiction, les directions régionales (services déconcentrés du MTES) et départementales (services interministériels relevant du Premier ministre) alors que les deux entités mettent en œuvre pour son compte les mêmes politiques publiques ministérielles, se permettant même de justifier des réductions massives d'effectifs dans les DDT(M) et de prôner des organisations interdépartementales ainsi que des expérimentations de "transferts" et de "délégations" de politiques publiques au cas par cas aux collectivités territoriales !!

Le document parle de « bon niveau d'intervention », de «principe de répartition entre pilotage (régional) et mise en œuvre (départemental) [...] en fonction des caractéristiques des missions », de fonctionnalités et d'expertises mais toujours à sens unique au détriment du niveau départemental, étant entendu que : « pour accompagner la réforme territoriale de 2015, le précédent gouvernement avait demandé que les missions [...] fassent l'objet d'un nouvel examen, de manière à conforter l'échelon départemental... » mais qu'en 2018 il faudrait « réactualiser [...] compte tenu de l'évolution forte des politiques publiques et de celle des moyens » !!

³ Sources DGAFF / INSEE

Les vertus du « caractère interministériel des DDT(M) » y sont célébrées alors que dans le même temps le document souligne que les métiers et compétences spécifiques indispensables à l'exercice des missions ne sauraient être garantis que par « *Une gestion RH ministérielle des effectifs des DDT(M)* » sans laquelle « *La perte de compétences serait substantielle et rapide et porterait préjudice à la capacité de l'État à assurer ses missions dès lors qu'elles mobilisent des compétences techniques et une expertise fortes* ».

De même cette note de travail du MTES estime que si les coudées franches doivent être confirmées aux chefs de service en matière de déconcentration managériale (mobilité, propositions de promotions, modulation indemnitaire), la déconcentration de la gestion RH doit se plier à « *Une harmonisation des niveaux de déconcentration entre DDI et directions régionales [...] à effectuer [...] afin de réduire les coûts induits* » !

Inacceptable que les auteurs de cette contribution, sans aucun état d'âme ni tentative d'approche critique, partent du postulat selon lequel « *La poursuite de la baisse des effectifs au sein des services déconcentrés est inéluctable et impactera plus spécifiquement les DDT* ». Alors qu'ils reconnaissent dans la même page que « ...la liste des missions abandonnées ou réduites [au cours des dernières années] n'a pas compensé le niveau des baisses d'effectifs dans les services » ils acceptent de décliner par anticipation et sans aucun débat public la liste des programmes budgétaires qui seront sacrifiés : UTAH (politiques du logement et d'aménagement), PEB (paysages, eau, biodiversité), CPPEDD (fonctions supports et développement durable)...

Ainsi après les transferts et abandons de missions opérées sous les précédents quinquennats – ingénierie publique, urbanisme (ADS), conduite d'opération (constructions publiques), éducation et sécurité routière – ils programment aujourd'hui tout aussi froidement l'extinction dans les DDT(M) et DDI de missions relatives au logement, à l'environnement, à la PAC (1^{er} et 2^e pilier et répartition du rôle des SEA et ASP), au contrôle et à la sécurité sanitaire (CCRF, DDPP), à la cohésion sociale (DDCS)... Et pour faire bonne mesure, on évoque « *un meilleur partage des missions notamment avec les collectivités* », par exemple les activités portuaires, l'organisation des capitaineries, la gestion de l'eau...

Enfin la question de la création d'une "Agence nationale de la cohésion territoriale" est révélatrice. Résultat d'années d'errements et d'abandon des missions d'ingénierie par l'État malgré les besoins exprimés par les collectivités, elle est aujourd'hui au cœur d'intérêts antagonistes. La discréption de la contribution du MTES à ce sujet est sidérante, comme si ce ministère, pourtant directement concerné, était dans l'incapacité de faire des propositions concrètes sur la création d'une Agence ayant pour prérogative l'appui en ingénierie publique des collectivités en réponse aux besoins exprimés dans les territoires.

Les partis pris de la Cour des comptes...

Inacceptable les partis pris de la Cour des comptes et de son premier président qui depuis quelques années, en prônant les politiques d'austérité à partir d'éléments partiaux, n'hésitent plus, telle une officine libérale, à édicter la ligne politique que doit suivre l'exécutif.

Comme par exemple les recommandations d'un récent rapport⁴ sur les services de l'État préconisant entre autres dispositions :

- l'abrogation des textes relatifs au développement des fonctions d'ingénierie territoriale, la fermeture de toutes les antennes et délégations infra-départementales des DDT(M) et la réaffectation des personnels concernés sur des missions régaliennes « *et en toute hypothèse, autres que le conseil aux territoires* »,
- la fusion au 31 décembre 2019 des secrétariats généraux des DDI avec « *expérimentation de l'extension de cette fusion aux services chargés des fonctions support dans les DDFIP* »,
- la poursuite de l'identification des missions qui seraient devenues inutiles au sein des administrations déconcentrées de l'État (participation des agents des DDT(M) aux visites de sécurité) et du transfert de missions vers des organismes tiers dès lors que ce transfert permet des économies d'échelle et/ou une plus grande lisibilité pour les moyens (par exemple, l'instruction des aides du Fonds Européen Agricole de Garantie (FEAGA) des DDT(M) vers l'Agence de Services et de Paiement (ASP),
- la réduction du nombre de services de l'État compétents en matière de logement et d'hébergement d'urgence d'ici le 31 décembre 2018,
- le transfert de l'exercice de missions au niveau régional – missions forestières des DDT(M) –,
- le regroupement des directions régionales au siège des préfectures de région avec « *...pour objectif, d'ici le 31 décembre 2020, de fixer un site unique pour les directions régionales* »,
- une réflexion transversale à l'échelon interministériel sur les conditions et la faisabilité du développement de « *délégations* » en matière d'inspections, de contrôles et de certification.

... du corps préfectoral et du ministère de l'intérieur

Inacceptable les dérives d'une partie du corps préfectoral et du ministère de l'intérieur (MI) qui ne comprennent pas que l'affaiblissement de nos services sera celui de l'État.

Car si la propension du MI et des préfets à diriger et à exercer leur autorité sur les directions départementales et régionales (services déconcentrés) des ministères s'est accrue sous l'effet des mesures de décentralisation et de déconcentration (notamment à partir des années 1990), la RGPP et la RéATE ont amplifié le phénomène en provoquant une fuite en avant vers un principe d'interministérialité entretenu et soutenu par le Secrétaire général du gouvernement (SGG) et les services du Premier ministre.

Services dont l'hypertrophie de ces dernières années (+ 36% depuis 2007) est corrélative à l'affaiblissement simultané des administrations centrales de nos ministères (DRH notamment) : doublons, interpénétrations, guerre des services et mise en concurrence des pouvoirs et prérogatives de gestion entre le « ministériel » et « l'interministériel »...

⁴ Rapport de la Cour des comptes sur « Les services déconcentrés de l'État » – décembre 2017 –

Tels sont les enjeux des réflexions en cours :

- sur le regroupement des moyens par extension du périmètre du BOP 333 (mutualisation des fonctions support) et de la déconcentration de la gestion RH au niveau local (départemental et régional),
- sur l'organisation des services de l'État au niveau départemental et infra-départemental (réseau des préfectures et sous-préfectures) et de leur groupement en une même entité (« maisons de l'État », « maisons de services publics »...).

Or il n'y aura point de salut dans de nouveaux périmètres et artifices d'organisations aussi interministériels soient-ils (toutes administrations confondues y compris les opérateurs de l'État...), lesquels ne pourront conduire qu'à un repli de l'État dès lors qu'il sera contraint, encore et toujours, faute de moyens et de prérogatives, à abandonner tout interventionnisme dans la mise en œuvre des politiques publiques ministérielles.

Car tout pouvoir d'intervention opérationnel en réponse aux attentes des populations et de leurs élu(e)s dans nos domaines ministériels spécifiques, implique de réelles connaissances, compétences, expertises et structures techniques spécifiques et de pointe en capacité de répondre à la complexité des enjeux et problématiques contemporaines.

A défaut, les préfets et l'administration de l'État dans les départements, réduite au ministère de l'intérieur, se cantonneront à un rôle politique et de mission, de représentation, de communication et d'exercice de fonctions régaliennes sans plus aucune prise directe avec la vie sociale, économique, ainsi que sur l'aménagement du pays.

Inacceptable la mise en concurrence exacerbée des collectivités et de leurs services entre elles-mêmes et entre elles et l'État qu'il s'agisse d'enjeux de pouvoirs, de moyens ou de compétences et dont la "Conférence des territoires" créée par ce gouvernement est le théâtre.

Et ce alors que les écarts entre collectivités riches et pauvres en termes d'aménagement, de maintien des équilibres et de développement des territoires ne font que s'amplifier, l'affichage des ministères dits de « *l'égalité* » ou de la « *cohésion des territoires* » n'étant que le cache-sexe d'inégalités territoriales résultats de politiques menées pendant des décennies en termes d'aménagement du territoire, d'urbanisme, d'agriculture, d'industrie, de logement, de transport, d'environnement...

Répondre aux profondes mutations de ce début du XXI^e siècle...

Les évolutions de la société, la mondialisation, le cadre Européen, le poids de plus en plus prégnant des questions écologiques et environnementales font que les interrogations, les exigences, les attentes et les besoins qui s'expriment, et par conséquent les réponses à y apporter en 2018, sont d'un type nouveau et ne concordent plus avec les modèles de développement de la période de la Reconstruction des années 1950-1960, dite des « Trente Glorieuses », et de la fin du XX^e siècle.

Des impacts d'événements extrêmes survenus dans les dernières décennies, tels que tempêtes, canicules, inondations, tornades et feux de forêt, mettent en évidence la vulnérabilité importante des activités humaines et des écosystèmes. La modification du schéma des précipitations ou la fonte des neiges et des glaces modifient les systèmes hydrauliques qui affectent les ressources en eau en quantité et en qualité.

Ces phénomènes ont des conséquences importantes, notamment sur l'agriculture (rendements, cultures), et sur l'aménagement des territoires (urbanisme, logement, énergie, transports, risques...).

Ils ont également des conséquences sur l'évolution des mentalités et des comportements faisant naître des exigences nouvelles :

- de qualité environnementale, de sécurité alimentaire, de moins d'agriculture productiviste et intensive au profit de modes de production locaux plus naturels (lutte contre les pesticides et produits phytosanitaires, circuits courts, produits bio, commerce équitable...),
- d'économies d'énergie (rénovation énergétique, énergies renouvelables...),
- de modes de déplacements alternatifs (transports urbains, covoiturage, véhicules propres, deux roues...),
- de protection des populations face aux risques (principe de précaution, nucléaire, catastrophes naturelles...),
- de sauvegarde des espèces (abeilles, oiseaux...), de préservation de la biodiversité et de sauvegarde de la forêt dont la gestion ne saurait conduire à une sur-exploitation,
- de santé (lutte contre les pesticides, perturbateurs endocriniens, néonicotinoïdes...),
- de développement de l'économie circulaire, de gestion et de valorisation des déchets (tri, traitement, recyclage).

... et prendre en compte le référentiel de la crise écologique dans toutes ses dimensions

Le 5e rapport du GIEC a souligné que : « *L'intensification des efforts en vue d'atténuer les effets du changement climatique et de s'adapter passe par une complexité accrue des interactions, en particulier dans les domaines qui concernent l'eau, l'énergie, l'exploitation des terres et la biodiversité, cependant les outils pour comprendre et gérer ces interactions restent limités.* »

Or, l'organisation de nos ministères (MTES, MCT, MAA) comme les politiques publiques mises en œuvre, ne répondent pas aux défis que pose le changement climatique.

Leur mode de fonctionnement, la segmentation des responsabilités dans les services avec la multiplication d'agences et d'établissements publics qui ont plus tendance à rivaliser qu'à coopérer, l'affaiblissement continu (voire leur disparition programmée) des services techniques de l'État dans les départements et régions, la diminution aveugle de leurs effectifs et de leurs moyens, empêchent toute approche globale et systémique prenant en compte ces interactions dans les changements en cours.

Car même avec une volonté politique affirmée, ce dont l'opinion finit par douter à l'épreuve des faits, la multiplication des agences et établissements publics et l'externalisation des missions de service public n'aboutissent qu'à des actions en silo, sans transversalité.

Le SNPTAS-CGT revendique une autre approche et une administration publique moderne en capacité de mettre en œuvre une réelle politique sur les questions écologiques, agricoles, climatiques et environnementales qui soit en phase avec les nécessités de ce début de siècle et qui réponde aux aspirations de la société.

L'ensemble des missions relatives :

- à la réhabilitation de l'habitat, la construction de logements (notamment sociaux), la politique de la ville et l'architecture,
- à la transition et à la rénovation énergétiques (énergies renouvelables et économies d'énergie),
- aux transports, à l'urbanisme, à l'environnement, à la gestion et à la connaissance des risques,
- au soutien et à l'aide au développement de l'agriculture, la maîtrise de l'étalement urbain et la lutte contre la raréfaction des terres,
- à la protection des espaces et milieux naturels (forêts, bocages, zones humides, paysages et parcs naturels...), de la biodiversité et des ressources naturelles (en eau notamment),

constituent autant de domaines et de missions primordiales pour l'avenir des populations et du pays.

Cette approche prend en compte l'étendue des domaines d'intervention des DDT(M) en même temps qu'elle dévoile, au-delà des missions actuelles et « régaliennes » déjà assurées, le champ du possible, un champ d'investigation très vaste – air, eau, qualité et occupation des sols, biodiversité (faune et flore), forêts, bruit, énergies, déchets, sécurité et risques, transports et mobilités – permettant de développer un ensemble de missions à forts enjeux sociétaux et « prioritaires » pour les besoins des populations et des territoires.

L'ampleur et la complexité des domaines d'intervention des Ministères ainsi que des phénomènes naturels, humains et technologiques à prendre en compte obligent à réunir de multiples compétences nouvelles. Si cet ensemble de missions échappe aujourd'hui pour partie (ou en totalité) aux services de l'État, c'est par manque de moyens adéquats pour être en capacité d'apporter en toute rationalité et rigueur les réponses techniques et écologiques nécessaires à la cohérence des politiques publiques à mettre en oeuvre.

Prendre des décisions au niveau de l'État demande des agents aux connaissances précises pour travailler efficacement. Ce qui pose la question des métiers, des compétences, de la qualification et requalification des corps de fonctionnaires existants et de la création de filières nouvelles – par exemple des agents formés à l'écologie comme les ingénieurs écologues : études d'environnement et d'impact, expertise des écosystèmes et génie écologique, formation et médiation en matière d'environnement, conseil et assistance en écologie... –

Pour atteindre cet objectif le SNPTAS-CGT propose et revendique :

1. un plan pluriannuel de recrutement et de création de milliers d'emplois statutaires dans les corps existants mais également par création de nouveaux corps ou filières en rapport avec les missions et attributions des ministères et services et les besoins des populations et des territoires.
2. le financement et la mise en œuvre de plans et de programmes de formations au niveau national régional et départemental ainsi que dans les centres et écoles de formation spécialisés des ministères en coopération avec l'Éducation nationale et l'Université :
 - formations lourdes (de plusieurs mois) de prises de postes et d'adaptation aux métiers nouveaux et aux missions nouvelles relatives aux problématiques de la transition écologique et énergétique,
 - formations lourdes (plusieurs mois en alternance) nécessaires à la qualification et (ou) à la reconversion des agents pour s'adapter aux évolutions des missions et à de nouveaux métiers ou filières,
 - programmes conséquents de formation aux examens et concours pour le développement des carrières et la promotion sociale des agents.
3. un plan de requalification et de reconnaissance des compétences et qualifications acquises par les agents qui, en plus des situations de sous-classement déjà existantes doivent être reconnus dans leurs fonctions et responsabilités qui sont de plus en plus supérieures au grade qu'ils détiennent. Ce qui doit se traduire par un plan pluriannuel sans équivalent d'augmentation de tous les quotas promotion notamment de C en B et de B en A pour toutes les catégories administratives et techniques.
4. la définition et la mise en œuvre d'une politique de recherche dans les secteurs de l'organisation de l'espace, de l'environnement, de l'agronomie, de l'écologie et du développement soutenable au sein du réseau des organismes relevant des champs de nos ministères (MTES, MAA, MCT) – écoles, établissements, instituts –, en coopération avec l'université et tous les organismes de recherche, en France, dans l'Union européenne et au niveau mondial.

Décentralisation et interministérialité En finir avec « le sens de l'Histoire »

Horizon indépassable du capitalisme et des thèses néo-libérales visant à réduire la place et le rôle des services publics et de l'État dans les démocraties occidentales, décentralisation et interministérialité sont considérées par « l'establishment » comme l'alpha et l'oméga, l'alibi et l'instrument de toute conception de réforme de l'administration publique (en termes d'organisation comme d'intervention).

Conjuguées aux principes de déconcentration, de mutualisation et de « modularité », elles devraient être acceptées comme une fatalité inéluctable ; elles seraient « le sens de l’Histoire ».

Or « le sens de l’Histoire » cela a aussi été la liquidation programmée et continue des services départementaux de l’État consacrée en 2004 (acte II de décentralisation) et accentuée depuis 2007 (RGGP-MAP) : abandon de missions publiques, suppression d’effectifs par milliers, fermeture de services et de sites, retrait des territoires – surtout ruraux –, dé-technicisation au profit de missions dites plus « régaliennes »... Politique de déclin tous azimuts des services qui s’est poursuivie de 2010 à 2017 avec l’avènement des DDI et la réduction des directions régionales.

C'est pourquoi en rupture le SNPTAS-CGT se propose d'en finir avec « le sens de l’Histoire » et de l'inverser en sortant de ces choix et logiques mortifères de réductions budgétaires permanentes sans justification autre que comptable (cf. ci-dessus les préconisations et le rôle politique de la Cour des comptes...), de suppressions de postes, de moyens, de services, de missions, qui deviennent un objectif en soi de la haute administration, et qui détruisent toute capacité de réflexion collective sur les contenus du travail, sur son utilité sociale, sur l’avenir, sur les valeurs et la raison d’être de nos services et des agents.

Le SNPTAS-CGT relève l'échec patent de l'interministérialité en termes de complexité de gestion et de dérive bureaucratique sous l'égide des préfets, au détriment du maintien et du développement de la culture des métiers techniques et des synergies de travail en réseau avec les structures spécifiques propres à chaque ministère pour l'exercice des missions.

L'acculturation de « communautés de travail » réticentes issues d'origines ministérielles multiples aux méthodes et pratiques très différentes ne s'est pas réalisée.

Un récent rapport⁵ fait état « *d’entités qui, au mieux, cohabitent, sans être parvenues à constituer de nouvelles structures, dotées d’une identité et d’une culture propres* » et de services fonctionnant « *comme une juxtaposition de services préexistants, qui se connaissent mal et travaillent peu ensemble* ».

Le SNPTAS-CGT pose la question du retour à une structuration verticale (par administration) des services déconcentrés plutôt que du maintien de structures de mutualisation horizontale interministérielles.

Par ailleurs les évolutions et les bouleversements que notre pays a connu depuis trente ans ont changé la donne et le contexte de 2018 n'est plus celui de 1982, de 2004 ou même de 2007. S'il va de soi que, trente ans après les « lois Defferre », les principes fondateurs de la décentralisation visant à lever la tutelle de l’État sur les collectivités locales en concrétisant le principe de libre administration ainsi qu'en reconnaissant leur autonomie financière, ont permis à ces dernières de devenir des acteurs économiques majeurs et incontournables, il n'en demeure pas moins que plusieurs questions méritent d'être également posées.

⁵ Rapport IGA inter-inspections relatif à l’Évaluation du dialogue social et de la prévention des risques psycho-sociaux dans les DDI – novembre 2016 –

Le SNPTAS-CGT rappelle la suppression de dizaines de milliers d'agents de l'État depuis plus de 40 ans de décentralisation entraînant le désengagement de l'État de missions et de services importants aujourd'hui en jachère ou abandonnés, alors qu'ils répondaient aux besoins fondamentaux des populations et qu'ils servent l'intérêt général ?

Il porte une appréciation négative sur de nouveaux transferts de missions de l'État vers les collectivités locales. Plusieurs indicateurs (opportunité, chevauchement, doublon, adéquation missions/coûts) mettent en garde contre tout nouveau transfert de compétences ou de charges vers les collectivités locales. N'y a-t-il pas à considérer au contraire des mouvements inverses concernant certains domaines d'activités dans lesquels l'État, en coopération avec les acteurs locaux, peut faire preuve de capacité et d'efficience en termes d'échelle, de technicité, de moyens et de coûts ? Il en va de même des transferts au privé.⁶

Évaluer les coûts réels de notre système institutionnel et administratif

Le SNPTAS-CGT s'interroge très fortement sur le fait que la réduction des déficits et de la dépense publique ne fassent jamais l'objet d'une évaluation préalable des coûts réels de notre système institutionnel et administratif qui concerne l'ensemble de la collectivité et pas seulement la fonction publique de l'État.

Il revendique que soit menée une véritable réflexion prospective sur l'efficience des services de l'État en tant que services publics ainsi que sur leurs coûts réels (en intégrant toutes les mesures de décentralisation et de réformes de l'État menées depuis 1982).

En particulier la réalisation d'un bilan objectif et global qui prenne en compte la totalité des dépenses inflationnistes pour les collectivités (effectifs, fonctionnement, immobilier, emprunts toxiques...) générées par les mesures de décentralisation et de transferts passées⁷ qui sont en définitive supportées par nos concitoyens, notamment par le matraquage fiscal (fiscalité directe et indirecte, prélèvements obligatoires...) et l'écrasement des salaires de la grande majorité de la population active.

⁶ Cf. les coûts et les conséquences pour la collectivité des partenariats public-privé (ppp), de la privatisation des autoroutes, de l'abandon de l'éco-taxe...

⁷ Sans remettre en cause les principes fondateurs de la décentralisation, le SNPTAS-CGT rappelle l'étendue des compétences transférées en rapport avec les moyens des collectivités locales (notamment la clause de compétence générale et ses dérives), ainsi que la compatibilité d'une série d'organes techniques et (ou) administratifs avec le respect du principe de non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre.

Dès l'origine en 1982 le SNPTAS-CGT n'a pas contesté la nécessité d'une décentralisation mais il en a contesté les lignes directrices qui consistaient d'une part à consolider et élargir le pouvoir des grands élus locaux sans jamais traiter de l'organisation des services publics et d'autre part à assurer le financement des partis politiques. Déjà à cette époque cette 1ère phase de décentralisation portait en germe les dérives antidémocratiques et destructrices de services publics des phases ultérieures de 2004 (acte II de décentralisation) à aujourd'hui (lois de réforme des collectivités territoriales de 2010 et 2013, relatives aux métropoles (MAPTAM) en 2014, aux nouvelles régions et de nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) en 2015. Phases de « décentralisation » qui tout en confortant couche par couche le « mille-feuille » territorial ont méthodiquement réduit les capacités des services de l'État (RGPP, MAP... AP 2022) et des administrations les plus techniques qui par l'exercice de leurs missions d'ingénierie et d'expertise publiques participent en tant que service public de la cohésion sociale et territoriale notamment lorsque les collectivités locales sont défaillantes ou n'en ont pas les moyens.

Le SNPTAS-CGT propose qu'à ce titre une analyse objective et indépendante conduisant aux choix les plus judicieux en termes de coûts et d'efficience soit réalisée – définition des besoins, affectation de ressources, comptabilité de gestion, adéquation mission/moyen, mutualisation (mise à disposition conjointe) et échelle d'intervention des services sur les territoires –

Si les collectivités territoriales ont leur rôle à jouer, il est illusoire de croire qu'elles peuvent couvrir à elles seules le rôle d'ensemblier et de cohérence nécessaire à tous les territoires et pour tout projet et action publique d'intérêt général (taille des territoires, périmètre des opérations, conception et qualité des projets en rapport avec les moyens, aides, conseil, appui d'un réseau d'expertise spécialisé et de services techniques d'État à disposition conjointe des collectivités...).

Mieux qu'une péréquation « financière » entre territoires riches et déshérités – ce qui maintient et creuse souvent les inégalités de territoires en les mettant en concurrence –, il s'agit d'apporter à tous les mêmes services en assurant les mêmes missions afin de tendre vers un aménagement et un développement de l'espace qui soit juste, égal et équilibré, tout en tenant compte des spécificités territoriales, ce que savent parfaitement faire les fonctionnaires de l'État qui vivent à l'intérieur des territoires où ils exercent leurs fonctions.

Unicité du service public – la promesse républicaine de l'égalité

Il s'agit d'affirmer la spécificité et l'unicité de services publics apportant la garantie d'une couverture de l'ensemble du pays et en capacité d'assurer la mise en œuvre de politiques publiques nationales égales, justes et solidaires. Égalité d'accès et égalité de traitement de tous les citoyens-usagers quels que soient leur origine, leur lieu de vie et mode d'existence, ce qui est le propre des administrations de l'État.

Car « l'unicité » du service public pour une égalité de traitement sur tout le territoire n'a jamais voulu dire « *l'uniformité* ». A l'inverse les services techniques de l'État ont toujours constitué de remarquables outils de réponses et d'adaptation au plus près des besoins des collectivités (les communes notamment) prenant en compte leur singularité et particularité propre.

Services déconcentrés aux échelons départementaux et infra-départementaux, c'est-à-dire « *au plus près des usagers* », ils incarnent tout le contraire d'une quelconque uniformité ou incapacité d'organisation et de moyens proportionnés aux caractéristiques de leur secteur d'activité.

En quoi cela ne pourrait-il plus être le cas aujourd'hui ? Et c'est pourquoi nous affirmons qu'il appartient justement à l'État de part l'unicité de son action, de part son organisation en réseau et de part l'étendue de son maillage territorial d'être en capacité de tenir « *la promesse républicaine de l'égalité* ».

Ce qui implique une conception de Services de l'État optimums, au moindre coût pour la nation prise dans son ensemble, et étant en capacité de répondre aux enjeux d'aménagement et d'organisation de l'espace.

Services publics nécessitant la présence à tous les niveaux institutionnels d'une administration des ministères de la Transition Écologique et Solidaire, de la Cohésion des Territoires et de l'Agriculture et de l'Alimentation jusqu'au niveau infra-départemental, dotée de Services Techniques de l'État d'un haut niveau d'expertise et de technicité en capacité de répondre aux problématiques locales, afin de traiter des questions écologiques, agricoles, climatiques et environnementales autrement que :

- comme une simple administration de mission, de communication (voir de propagande) et de relais des politiques gouvernementales, d'application et de transposition du droit et des directives élaborés de plus en plus au niveau communautaire,
- sous la pression de lobbies défendant des intérêts privés ou publics particuliers, corporatistes et (ou) partisans (multinationales, industriels, associations ou groupements) qui peuvent être contraires à l'intérêt général,
- par le recours ultime et pitoyable à la force publique appelée à la rescousse pour le règlement de conflits que l'État, de par son système institutionnel, laissent s'enliser jusqu'à l'absurde ou jusqu'au drame (mort du jeune Rémi Fraisse sur le projet de barrage de Sivens dans le Tarn, interventions policières contre les zadistes de Notre-Dame-des-Landes...). Et ce alors que nombre des projets dits « inutiles » à l'origine de ces situations sont contestés à juste titre par les populations et que le modèle social et économique qui les sous-tend divise l'opinion.⁸

⁸ Les grands projets « inutiles » (Europacity, Happy Vallée, Center Parcs...) ne sont pas que des équipements ou infrastructures inutiles. Ils sont la marque emblématique d'un système capitaliste ultra-productiviste, destructeur de la nature et de la vie sur la planète (pesticides, espèces disparues ou en voie de l'être, océans...). Le fait de les qualifier « d'inutiles » marque la volonté de rompre avec ce type de société dont le but premier est de faire des profits sans tenir compte des besoins réels des populations.

De même des conséquences des catastrophes de ces dernières décennies (depuis Vaison-la-Romaine en 1992, La Faute-sur-Mer en 2010...), ou des multiples et graves inondations qui affectent de nombreux bassins (Garonne, Seine, Somme, Marne...) et quasiment toutes les régions (Languedoc, Provence, Pyrénées, Normandie, Landes, Bretagne, Île-de-France, Dordogne...) qui ne sont plus des événements climatiques exceptionnels et auxquels les populations et les pouvoirs publics doivent faire face de façon répétée.

Si la violence, l'ampleur et l'imprévisibilité des phénomènes climatiques sont à prendre en compte, il ne s'agit pas de considérer les catastrophes naturelles comme un état de choses « normal » ou « inévitable » qu'il conviendrait « d'accompagner » en s'y adaptant et en les subissant, mais de les combattre pour les prévenir par des plans d'utilisation de l'espace, des équipements et des infrastructures.

Par ailleurs le périmètre et les moyens (processus de fermeture de la grande veine hydraulique de Toulouse, laboratoire unique en Europe) ainsi que les effectifs de Météo-France (météorologues, climatologues) ne cessent d'être réduits (près de 500 programmés d'ici 2022), alors qu'il est probable que le réchauffement climatique va entraîner une augmentation en fréquence comme en intensité des phénomènes météorologiques majeurs et destructeurs.

En sacrifiant Météo-France comme d'autres services et missions, le ministère en charge des questions climatiques qui a pour mission première la sécurité des personnes et des biens risque d'affecter encore plus gravement la protection des populations en commençant par la situation des plus démunis et vulnérables.

Des directions techniques départementales de l'État de plein exercice essentielles à la vie de nos concitoyens et de nos territoires

Le SNPTAS-CGT pose comme revendication fondamentale la construction d'un véritable service public de l'organisation de l'espace qui prenne réellement en compte le référentiel de la crise écologique. Un service public scientifique et technique, de référence et d'expertise, ayant des missions d'opérateur, organisé en réseau et « territorialisé » conjointement au service de tous les territoires et différents niveaux institutionnels.

La pertinence de tels services repose sur leurs modes de fonctionnement et d'organisation, leur maillage en réseau, leurs écoles d'enseignement et centres de formation, leurs services d'études et de recherche, leur capacité d'expertise, mais également leur neutralité, le statut de leurs agents (titre II de la fonction publique), leur contrôle de gestion et leur maîtrise

comptable – les collectivités locales échappant aux normes comptables de la LOLF au nom du principe de la libre administration territoriale et restant tributaires de dotations de l'État –

C'est pourquoi le SNPTAS-CGT revendique la transformation des DDT(M) en véritables directions techniques départementales de l'État de plein exercice, réellement en charge de missions relatives à la mise en œuvre d'une politique de développement soutenable dans tous les domaines de l'organisation de l'espace favorisant la transition écologique et contribuant au développement social culturel et économique des territoires en coopération avec les autres acteurs des services de l'État.

Au-delà de leurs missions régaliennes, ces directions doivent :

- posséder la technicité, la taille critique et la proximité suffisantes à l'échelle des territoires pour être en capacité de répondre conjointement aux besoins de toute la collectivité,
- Être dotées de tous les moyens humains et financiers pour l'exercice de missions de service public essentielles à la vie de nos concitoyens et de nos territoires. Missions dévolues à l'État et qui doivent placer ses services en première ligne dans tous les domaines d'intervention qui relèvent des politiques publiques de nos ministères.

L'exemple de la mission de nouveau conseil aux territoires et de l'ingénierie publique territoriale

La note technique du MEEM du 7 juillet 2016 relative à la mise en œuvre du Nouveau Conseil aux Territoires (NCT) cantonne cette mission à :

1. une aide à l'émergence de projets de territoires ou de stratégies globales d'intervention nécessitant l'articulation de plusieurs politiques publiques,

2. un soutien à la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires et l'accompagnement de projets,
3. un appui méthodologique aux collectivités confrontées à des difficultés particulières.

Cette note s'appuie sur la Directive nationale d'orientation (DNO) sur « *l'ingénierie d'État* » dans les territoires du 10 mars 2016 qui souligne les multiples et différents avis et demandes de maintien et de renforcement de la présence et du rôle de l'État dans les territoires émis par les préconisations de la Revue des Missions publiques de l'État menée en 2015.

Relevant « *un besoin d'État de la part des élus locaux, des chefs d'entreprise et des responsables associatifs* », la DNO précise qu' « *il revient à l'État, de s'assurer que l'offre d'ingénierie locale, de nature publique ou privée, est organisée de façon à satisfaire les besoins du territoire et particulièrement des collectivités territoriales, notamment des plus petites.* ». ».

Mais elle restreint l'État à un rôle d'État expert, inciteur et facilitateur chargé d'élaborer une stratégie pour accompagner les porteurs de projets (publics ou privés) et faciliter la conception de projets innovants, expérimentaux ou complexes – organisation interministérielle le cas échéant en mode projet et en modes intégrés (délégation inter-services, pôles de compétences, modularités) sous l'autorité des préfets et sous-préfets –

À ce titre, les DDT(M) ont pour mission d'identifier et d'analyser les complémentarités avec les autres acteurs publics et para-publics (voire privés) compétents en matière d'ingénierie et d'en établir une cartographie locale, « plate-forme » d'ingénierie départementale : Conseil départemental (service technique départemental), CAUE, agences d'urbanisme, EPCI, associations d'usagers, syndicat d'électrification...

Pour l'essentiel il s'agit donc d'assurer « *une présence de l'État plus stratégique et ciblée* », de suivre les évolutions des réformes institutionnelles et d'opérer progressivement « *un changement de posture* »⁹ :

- accompagnement de démarches en cohérence avec les priorités nationales sur les enjeux de production de logements, d'habitat durable, de transition énergétique et écologique,

⁹ De fait la note technique du MEEM et la DNO du Premier ministre du 10 mars 2016 sur laquelle elle s'appuie répondent à la conception d'un « État stratège » dans un rôle de facilitateur et d'inciteur où il n'est plus question « *qu'il se substitue aux collectivités territoriales : l'ingénierie technique concurrentielle* » étant « *définitivement de leur responsabilité* ». « *L'allocation d'effectifs au niveau départemental* » pourtant préconisée par la DNO se faisant toujours attendre, celle-ci s'est traduite en réalité par un repli et une rétraction des services qui dans l'édition de « plaquettes » soulignent à propos de la mission de conseil aux territoires : « *Comme l'indique son nom, cette mission relève d'une posture de conseil, la DDT n'ayant plus vocation à intervenir en appui des collectivités selon d'autres modalités (assistance à maîtrise d'ouvrage, conception de projet, maîtrise d'œuvre).* ». Ce qui en dit long sur la vacuité des penseurs de l' « État stratège » (constamment évoqué) dès lors qu'il s'agit de la mise en place d'un État à minima au service d'une société néolibérale et décentralisée. La notion d'État stratège ne veut rien dire en regard de la nécessité d'incarner pour l'État l'intérêt commun, la volonté générale, la recherche et la poursuite du bien collectif, l'exercice de la démocratie, y compris et notamment dans son expression locale et territoriale.

- soutien et appui méthodologique (structuration de l'assistance à maîtrise d'ouvrage) aux collectivités sur des enjeux locaux – tension du marché du logement, attractivité économique, atouts environnementaux à valoriser, impact des servitudes relatives aux risques (miniers, inondations, submersions, mouvements de terrains, érosions, sols pollués, feux de forêt...) –

Ainsi cette mission baptisée « ingénierie d'État » fixe, même si elle les cible en les identifiant, un niveau de service qui ne répond que très partiellement aux attentes et besoins exprimés lors de la « Revue des Missions de l'État » de 2015 et réapparus lors de la 1ère Conférence des territoires le 17 juillet 2017 lors de l'annonce par le Président de la république de la création d'une « Agence nationale de la cohésion des territoires » chargée de penser l'appui en ingénierie publique pour les territoires ruraux.

Une démarche de progrès issue de la culture de nos administrations

En admettant que les DDT(M) puissent servir de plate-forme départementale de missions d'ingénierie dévolues à cette nouvelle agence (ce qui à ce jour n'est pas envisagé) à l'instar par exemple des missions de l'ANAH ou de l'ANRU, le SNPTAS-CGT s'inscrit dans une démarche de progrès plus pertinente et appropriée, issue de la culture et de l'histoire de nos administrations. Celle d'une ingénierie publique (bureau d'études, maîtrise d'œuvre et d'ouvrage) en tant qu'opérateur de « mission d'intérêt général » au service de l'ensemble de la collectivité, laquelle est une spécificité française quasiment unique en Europe.

Contrairement aux idées reçues, ce ne sont pas les directives de « Bruxelles » qui sont à l'origine de la liquidation de cette spécificité et de cette mission mais bien une volonté politique « franco-française » fondée sur des marqueurs idéologiques ultra-libéraux (moins d'État, régulation par le marché, réduction de la dépense publique).

Ce processus progressivement engagé par les services de l'État à la suite des actes I et II de décentralisation s'est gravement accéléré et amplifié à partir de 2007 avec la RGPP et la RéATE.

Non seulement cette politique a définitivement mis à mort l'ingénierie publique concurrentielle exercée par les services de l'État dépendant de nos ministères (ex-équipement et agriculture) mais elle a également conduit à la disparition de l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) qui permettait aux collectivités éligibles qui ne disposaient pas de moyens budgétaires suffisants, de bénéficier pour un coût modeste et forfaitaire, d'un appui technique des DDT(M) dans les domaines de l'aménagement ou de la voirie.

Or aujourd'hui comme hier, il convient de s'interroger sur les besoins de collectivités dépourvues de capacités d'ingénierie nécessaires à l'exercice de leurs compétences en aménagement.

Le SNPTAS-CGT revendique le rétablissement d'une offre technique de référence en matière d'ingénierie publique, y compris concurrentielle, par l'étude et le pilotage, en complément de nos secteurs d'intervention traditionnels, de projets à forte valeur ajoutée, innovants et exemplaires – ressource en eau, traitement des eaux usées et des déchets, énergies renouvelables (biomasse, méthanisation, géothermie, éolien, voltaïque), rénovation thermique des bâtiments, traitement d'espace public (éclairage), couverture téléphonique (zones blanches) et numérique en haut et très haut débit (fibre optique)... – notamment dans l'espace rural auprès des communes petites et moyennes.

Enfin la mission de nouveau conseil aux territoires est transverse à de nombreux domaines : urbanisme, application du droit des sols (État), agriculture, environnement, loi sur l'eau, réglementation des installations classées pour l'environnement (ICPE), prévention des risques, gestion de crise, revitalisation des centres-bourgs, transition énergétique pour la croissance verte, logement et habitat durable, accessibilité...

Ce qui implique la connaissance fine d'un ensemble de thématiques et de leurs interactions complexes nécessitant un travail en réseau (DREAL, DRAAF, Cerema, AFB, Agences de l'eau...) mais aussi des champs de compétence spécifiques, multiples et pluridisciplinaires – connaissances techniques, des procédures et réglementations administratives, des territoires – demandant un haut niveau de qualification et de connaissances pour lequel les agents n'ont pas été nécessairement formés.



**Vous souhaitez aller plus loin avec le SNPTAS-CGT
pour défendre vos droits et vos intérêts – Rejoignez-nous !**

Bulletin de contact et de syndicalisation

Je souhaite Prendre contact Me syndiquer

Nom : Prénom : Tel :

Adresse : Code Postal :

mail : Service :

Grade : Corps : Catégorie :

Bulletin à retourner à un militant CGT de votre service
ou à

SNPTAS-CGT - Plot I - 92055 LA DEFENSE CEDEX - Tél. 01.40.81.83.12 - Fax. 01.40.81.83.16 - snptas.cgt.syndicats@i-carre.net