

# Organisation territoriale de l'Etat et ressources humaines : spirale infernale !

*Lors de nos différentes concertations avec le cabinet du MEEDDAT et l'administration sur la mise en œuvre de l'organisation territoriale de l'Etat, ceux-ci avaient avancé qu'un sérieux recadrage sur les projets locaux d'organisation des services déconcentrés interministériels de l'Etat aurait lieu en fin d'année 2008.*

Après avoir laissé toute latitude, avec la circulaire du 7 juillet 2008 et l'instruction du 28 juillet 2008 du SGG, aux préfets de départements et de région, la circulaire du 31 janvier 2008 était attendue comme une bouée de sauvetage.

Il faut rappeler que dans bon nombre de départements, les projets d'organisation ont été menés avec un simulacre de concertation et même parfois sans concertation. Même les chefs de service de certains départements n'ont pas eu voix au chapitre, et nous passons sous silence ceux qui ont courbé l'échine pour sauver leur carrière !

C'est près de la moitié des projets d'organigramme remontés à la mission interministérielle de réorganisation de l'administration territoriale de l'Etat (MIRATE), placée auprès du Premier ministre, qui ne respecte pas les circulaires des 7 et 28 juillet 2008.

Le MEEDDAT qui se faisait fort de peser dans la balance pour faire que les DDEA seraient bien le socle des futures directions départementales du territoire n'a pas gagné ses arbitrages.

Le ministère de l'Intérieur veut accélérer la cadence en imposant la remontée des organigrammes définitifs dans des délais express, en moins de 7 jours, de façon à ne laisser aucune place à la concertation. La circulaire du 31 décembre censée recadrer la démarche de ceux qui mènent la danse ne prévoit aucune concertation avec les organisations syndicales. Ainsi, lors de l'audience au cabinet du MEEDDAT avec les organisa-

tions syndicales le 26 janvier 2009, la FEETS-FO et le SNITPECT-FO ont réclamé que les organigrammes définitifs soient présentés et débattus au sein des comités techniques paritaires locaux comme le prévoient les textes définissant leur rôle et leurs attributions, notamment le décret n° 82-452 du 28 mai 1982. Le cabinet s'est engagé à veiller à ce que ces débats aient bien lieu.

Il convient donc de demander la mise à l'ordre du jour du projet d'organigramme définitif dans chaque CTP de la DDE et de la DDAF. Les CTPS des DDEA n'existent pas et cela n'a pas de sens de faire se prononcer les agents sur une structure morte née. La constitution de CTPS pour les 47 DDEA qui ont été créées par le décret n° 2008-1234 du 27 novembre 2008 ne pourrait avoir lieu avant le mois de juin 2009 alors que la préfiguration des directions départementales interministérielles (DDI) sera engagée !

Sous notre pression, le secrétariat général du ministère a pris en charge le travail d'analyse des organigrammes.

## **Modularité et préfectorisation des services !**

La circulaire du 31 décembre 2008 clôt une année d'annonces dogmatiques, sans concertation ni consultation des citoyens sur le service public républicain; une année sans aucune stratégie pour le service public de

l'Etat qui, face aux attaques répétées, se retrouve en proie aux équipes de la RGPP.

Annoncée comme devant recadrer les projets organisationnels des préfets qui dérivent grandement des préconisations de la circulaire du 7 juillet 2008, elle offre au contraire une liberté totale à chaque préfet pour organiser l'Etat au niveau départemental. Elle ne dit rien pour l'avenir mais cette modularité laissera toute latitude au préfet pour enclencher dès 2010 une nouvelle réorganisation des services déconcentrés devenus interministériels, en fonction des décisions qui seront prises par le Chef de l'Etat à l'issue des conclusions de la commission Balladur.

Le Premier ministre confirme dans cette circulaire que la « modularité » et la « préfectorisation » dictent désormais l'organisation des services et la répartition des missions de l'Etat au niveau départemental. C'est ainsi que le niveau ministériel est clairement exclu des arbitrages qui s'opèrent, depuis le début de cette cynique RGPP, uniquement entre les préfets, le ministère de l'Intérieur et le Premier ministre.

A compter de 2010, l'organisation des compétences et la répartition des missions de l'Etat seront incohérentes et hétérogènes d'un département à l'autre. En étant morcelée de la sorte, l'action de l'Etat pour chaque politique publique se retrouve fragilisée, voire impossible, au niveau départemental. Cependant, les objectifs cachés de la réforme seront bien atteints : retrait de

l'État du niveau départemental, disparition de missions et suppression d'effectifs.

La mutualisation de missions au niveau régional achève le mouvement, avec la remontée d'effectifs du niveau départemental vers le niveau régional, sous l'impulsion du préfet de région, supérieur hiérarchique des préfets de département. La mise en place d'agences telles que France Domaine, France Achats, Office national de la paye, Agence de la comptabilité de l'État dont le préfet de région sera le délégué local, participe à ce mouvement général.

L'objectif des « promoteurs de la RGPP » : diminution des deux tiers des effectifs départementaux de l'État d'ici 2012, soit par suppressions directes, soit par remontées des effectifs et moyens au niveau régional, est en passe d'être atteint.

## L'organisation des ministères s'arrête au niveau régional

Cette circulaire confirme l'importance du rôle régional, avec comme chef de file le préfet de région, tant au niveau de la cohérence de l'organisation territoriale, que du pilotage des politiques publiques et de la gestion des ressources humaines.

Elle affirme le caractère interministériel des directions départementales, de même que leur qualité de service déconcentré. A noter que l'appellation "direction départementale interministérielle" est employée pour la première fois.

La circulaire rappelle toutefois le maintien du lien entre les ministères et les services déconcentrés.

## Deux ou trois directions ?

Pour tenter de raisonner les préfets et limiter l'ampleur des réorganisations, la circulaire introduit le seuil de population départementale de 400 000 habitants au delà duquel la création de 3 directions au lieu de 2 pourra

être envisagée sous réserve d'un argumentaire.

Initialement, l'option de mettre en place trois directions devait être exceptionnelle, selon les orientations de la circulaire du 7 juillet, mais les préfets l'ont plébiscitée pour mieux diviser les directions départementales des territoires plutôt que de préférer la cohérence et l'efficacité du service public de l'aménagement durable des territoires.

C'est ainsi que l'organisation des missions entre les deux ou trois directions départementales et la préfecture est laissée à l'appréciation des préfets pour ce qui concerne les fonctions sociales du logement, la politique de la ville, diverses fonctions liées au contrôle de légalité, la sécurité routière, la prévention des risques et la gestion des crises, ce qui représente des pans entiers des missions du Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (MEEDDAT) qui pourront être morcelés au gré des arrangements locaux. Dans cette vision découpée, l'aménagement du territoire n'existe plus, mais inversement, la présence éventuelle d'un sous-préfet à la ville ou d'un préfet à l'égalité des chances devient un critère déterminant pour définir l'organisation.

## Modularité à outrance !

Si la circulaire affirme que la structuration des directions départementales des territoires (DDT) se fait à partir des DDEA avec l'adjonction du bureau de l'environnement de la préfecture, la modularité sur certaines missions retire toute la cohérence qu'aurait pu avoir la fusion des DDE et des DDAF pour les politiques publiques d'aménagement et de développement durables des territoires.

De même, si les groupes de subdivisions des DRIRE restent rattachés aux directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), il n'en demeure pas moins la velléité des préfets d'en faire des antennes de la DDT car ils ont l'autorité fonctionnelle sur ces unités territoriales des

DREAL pour leurs compétences départementales.

**Le logement et l'urbanisme** restent deux compétences de la DDT pour la partie production de logement. Le volet social du logement n'est pas figé, il peut être soit en DDT ou en direction départementale de la cohésion sociale (DDCS), tout comme la politique de la ville. Sur ces deux derniers points, cela montre la méconnaissance du sujet tant par les équipes de Matignon que par les préfets notamment le lien entre aménagement, urbanisme, politique sociale du logement, accueil des personnes en difficultés. Ce n'est pas en morcelant les politiques que l'Etat s'en trouvera plus efficace.

L'incompréhension totale est sur la **sécurité routière** qui est susceptible de se retrouver là où le préfet voudra bien la placer alors qu'il s'agit d'une politique sectorielle transversale à d'autres domaines tels que l'aménagement, les transports, les déplacements. Le MEEDDAT semble dans l'incapacité de convaincre sur ce sujet.

**La prévention des risques et la gestion des crises** sont pour partie en DDT (impact sur les milieux) et en DDPP (impact sur l'homme).

Pour les risques technologiques, la circulaire propose la création d'un pôle « installations classées au titre de la protection de l'environnement » (ICPE) en DDPP ou DDCSPP mais la rédaction de la circulaire sur les risques naturels montre que le cas des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) est plus ambigu. Les PPRT doivent au même titre que les risques naturels être rattachés à la DDT car ils portent aussi sur des modifications de l'aménagement de l'espace.

Il est à craindre que cette ambiguïté n'amène à des décisions à l'encontre du bon sens en terme de développement durable des territoires.

## Ressources humaines : la régionalisation en marche !

La mutualisation des fonctions supports et transversales des services de l'État s'intensifie sous la seule responsabilité du préfet de région, y compris en matière de gestion des personnels par la mise en place début 2009 de plates-formes régionales d'appui à la gestion des ressources humaines ; la création de « viviers de vacataires et contractuels » laisse déjà présager des orientations voulues en terme de gestion : la banalisation, avant généralisation, de l'emploi précaire !

Le projet de circulaire définissant les modalités de gestion des ressources humaines en accompagnement de la réorganisation territoriale de l'Etat vient d'être transmis aux organisations syndicales et soumis au conseil supérieur de la fonction publique du 12 février 2009.

Cette circulaire confirme également la gestion des compétences et des mobilités au niveau régional au détriment des parcours professionnels choisis et au détriment de l'égalité de traitement car elle prévoit que les CAP nationales seront juste informées sur les pré positionnements des agents, ce qui laisse augurer de la suite !

Elle prévoit l'élaboration d'une charte de gestion nationale des ressources humaines précisant les modalités d'harmonisation des conditions d'emploi et de travail. Le risque est prégnant de laisser aux préfets de région et de département la possibilité d'utiliser les ETP pour les affecter sur des missions qui ne seront pas forcément les missions jugées prioritaires par le MEEDDAT ou les autres ministères.

La création des plates-formes ressources humaines (RH) dans les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) est confirmée. Selon les arbitrages interministériels, il s'agira de structures réduites au démarrage, de l'ordre de quatre à six personnes, chargées de provoquer la synergie entre les bureaux RH des différents

services de l'Etat dans la région, mais tout laisse penser que dans un second temps ces structures pourraient s'agrandir fortement. Il est d'ores et déjà prévu la création de bourses régionales de l'emploi avec une expérimentation dans les régions Lorraine, Champagne-Ardenne et Picardie.

Les agents comme les directeurs des services et de la préfecture vont être mis en concurrence pour se partager les quelques postes qui restent, avec en toile de fond la volonté du ministère de l'Intérieur de contrôler les futures directions départementales interministérielles et de repositionner ses propres personnels d'encadrement.

Pour accompagner les agents lors de cette exercice de réorganisation, la circulaire s'appuie sur les dispositifs prévus par le projet de loi relatif à la mobilité analysé dans notre *Tribune* n°1212. Il est prévu la mise en place de conseillers mobilité-carrière au niveau des plates-formes RH régionales pour accompagner les agents en développant des partenariats avec la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH), et pour repositionner, notamment, les agents sans "chaise" à l'issue de la réorganisation.

L'appel à candidature pour les postes de préfigurateurs de la DDT va être lancé, certains préfets n'ayant pas attendu la consigne. Les 55 DDEA nommés devraient être les préfigurateurs de la DDT, mais l'administration laisse déjà sous-entendre qu'il n'en sera pas de même pour la prochaine vague des DDT. Les personnels des directions départementales interministérielles restent, pour l'instant, gérés dans leur corps d'origine par leur ministère d'origine.

Nous resterons extrêmement vigilants à ce que cela n'aboutisse pas à de quelconques projets de régionalisation de la gestion de toutes les catégories d'agents de l'Etat.

Parallèlement, un emploi fonctionnel unique de chefs de services déconcentrés et de leurs adjoints, devrait être créé par un décret à paraître au premier semestre 2009. Nos camarades ICTPE 1G, actuellement sur des emplois de DREAL, DREAL-adj, DRE

adjoint, DDE, DDE-adj, DDEA et DDEA-adj sont concernés.

## Demain, quel service public au niveau départemental ?

Le croisement de ces circulaires et les agissements des grands réformateurs de l'Etat démontrent une nouvelle fois que la compétence technique et la capacité d'intervention opérationnelle de l'État au plus proche du territoire sont sacrifiées sur l'autel de la RGPP.

Les éphémères DDEA vont disparaître avant même de s'être stabilisées et certaines de leurs missions seront éclatées différemment d'un département à l'autre, voir régionalisées.

L'Etat propose donc aux citoyens un service public de proximité qui s'éloigne de plus en plus des territoires, créateur d'inégalités, dégradant l'accès aux renseignements et aux autorisations, avec la disparition du conseil et des avis techniques.

Ces orientations prises par les plus hauts responsables de l'Etat sont scandaleuses et nous les condamnons car ils auront participé à la destruction du service public républicain par leur vision dogmatique. Ils transfèrent aux générations futures la réparation des catastrophes à venir et la reconstruction d'un service public qui avait pourtant fait ses preuves !

Et ce n'est pas fini, ce sera demain le tour des collectivités territoriales de passer au crible de la RGPP. Il nous appartiendra alors de nous mobiliser pour la sauvegarde du service public des collectivités territoriales indispensable et complémentaire à celui de l'Etat !