Paris, le 19 novembre 2021

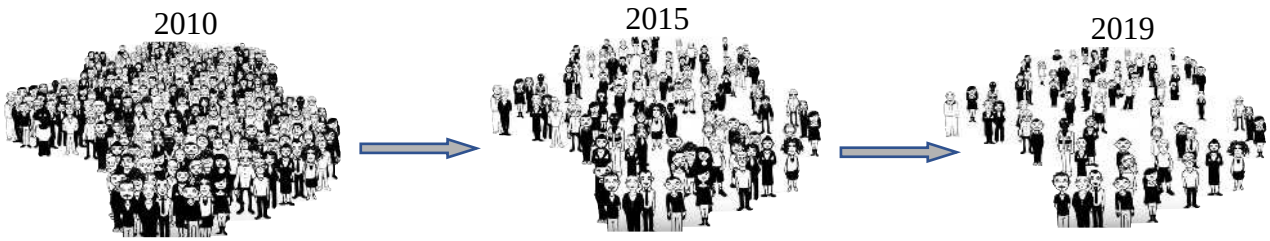
Contribution auprès de la mission d'information du Sénat sur l'État territorial vu des Collectivités

La délégation aux collectivités territoriales a lancé le 27 mai 2021 une mission d'évaluation des services préfectoraux et plus globalement des services de l'Etat à l'échelon local, dans un contexte d'enseignements nécessaires issus de la crise sanitaire. Invitée à une table ronde avec les rapporteurs (les Sénateurs Kerrouche et Canayer), **FO première organisation en DDI, a souhaité porter ses constats, ses analyses et ses revendications pour obtenir une inflexion dans les choix politiques au bénéfice du service public républicain « du dernier kilomètre ».**

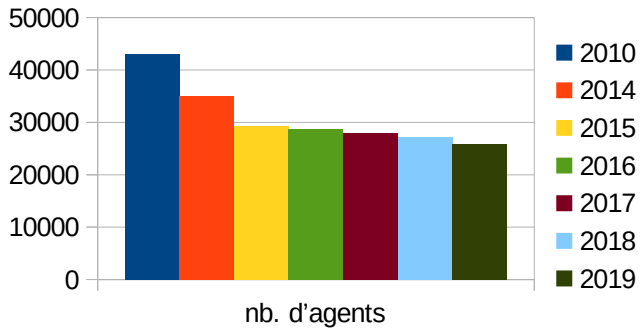
Question 1 : les réformes successives depuis une quinzaine d'années des administrations déconcentrées ont-elles mis l'Etat en situation de mieux répondre aux besoins des collectivités territoriales ?

Vu des Directions Départementales Interministérielles, la réponse est claire et sans ambiguïté : c'est malheureusement bien le contraire qui a été mis en oeuvre !
Entre 2010 et 2019 (dernier bilan social disponible), les DDI ont perdu 40 % de leurs effectifs.

Nous étions ainsi 42 977 agents en 2010 (source : nombre d'électeurs en DDI fin 2010)... Au 31 décembre 2019 nous ne sommes plus que 25 928 agents (27 123 en 2018) répartis au sein des 230 DDI.
Soit la disparition de plus de 17 000 agents depuis fin 2010... et ce, sans compter le coup de rabot appliqué au 1er janvier 2010 lors de la mise en place de Réate 1 !



Une réalité dénoncée par FO depuis toujours … mais la machine est en route !



Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@wanadoo.fr
46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris

Vu plus particulièrement des Directions Départementales des Territoires, direction dont l'ADN est justement de devoir parler, comprendre et travailler avec les acteurs territoriaux, **le bilan est particulièrement édifiant, avec des abandons de missions en cascade…en particulier celles qui fondent le lien de partenariat entre État et Collectivités.** Avec à la clé plus de 150 opérations de restructurations, de fermetures d'implantations infra-départementales et de repositionnements en cascade des personnels.

Sous les coups de boutoirs de la RGPP, de la « Modernisation de l'Action Publique », et plus récemment de CAP 2022, **ce sont les missions à caractère opérationnel, technique, transversal et à l'interface Etat/Collectivités qui ont été systématiquement attaquées** (ingénierie, missions de solidarité, constructions publiques, urbanisme). Avec au final un jeu perdant/perdant, l'État supprimant ses compétences internes susceptibles de contribuer à la gestion de crise notamment, les Collectivités obligées de combler le vide laissé par l'État sur leurs propres moyens à une échelle plus limitée (donc moins efficiente par nature) et placées face à un État qui perd la vision du « réel » pour accompagner la mise en œuvre des politiques publiques. Ce qui amène aujourd'hui à **ne plus se poser la question de la meilleure application de la réglementation au niveau local, par défaut d'accompagnement opérationnel, mais de justifier des dérogations arbitraires « au cas par cas ».**

De ce point de vue, **les discours gouvernementaux de « renforcement de l'échelon départemental » ne sont pas crédibles** à l'aune des nouvelles suppressions/transferts de missions impactant les DDI, DDT en particulier (fiscalité de l'urbanisme, police de la publicité, Feader, Natura 2000), le tout en déclinaison de revues des missions conduites par des ministères soumis à **des coupes budgétaires continues dans le cadre des lois de Finances successives.**

La mise en place de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires ne saurait quant à elle aucunement servir de paravent à ce retrait, n'ayant nullement renforcé les moyens d'ingénierie locale d'accompagnement de l'État. Et il aura même fallu se battre à haut niveau pour faire reconnaître la légitimité des DDT à exercer le rôle de délégué adjoint de l'agence au niveau départemental.

Pire, **le Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) dont la vocation est notamment d'apporter son concours aux services de l'État et aux collectivités, subit un véritable plan social** (- 700 postes depuis sa création en 2014 sur 3100).

On ne saurait enfin ignorer **les effets des dernières réformes structurelles mises en œuvre au pas de course et en pleine crise sanitaire :** création des Secrétariats Généraux Communs au 1er janvier 2021, des Directions Départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités au 1er avril 2021. Ces réformes ont mis à mal les agents et les services concernés en fragilisant les compétences et où, là encore, ce sont parfois les expériences professionnelles d'agents qui pallient les dysfonctionnements de ces nouvelles structures.

En conclusion, depuis 2010, c'est la logique dogmatique du « chacun pour soi » qui a été appliqué. Pour FO, il est temps de revenir à un jeu gagnant/gagnant entre Etat territorial et Collectivités. Car derrière chaque pseudo doublon justifiant le retrait de l'État « partenaire » se cache un vide.

Question 2 : les DDI ont-elles les moyens d'accompagner les collectivités territoriales dans de bonnes conditions ?

L'abandon et les transferts de missions opérationnelles, techniques, transversales et en interface avec les acteurs territoriaux **ont largement mis à mal les compétences mobilisables au niveau local, et au niveau des réseaux de compétences nationaux** (Cerema, par exemple). Il en est de même par l'affaiblissement des chaînes RH ministérielles. La compétence dans tel ou tel secteur tient aujourd'hui souvent au concours des collègues expérimentés qui ont connu des missions opérationnelles. Elle risque donc de s'éteindre rapidement...

Pour FO, l'État territorial devrait suivre comme ambition :

• d'être présent, pertinent et cohérent à tous les étages de la République,
• de conforter ses fonctions régaliennes par la diversité de ses postures,
• d'être simplificateur, mais pas dérégulateur,
• de ne pas opposer spécialisation et approche intégratrice,
• d'être à l'écoute et partenaire éclairé des collectivités locales,
• d'être réellement connecté à la connaissance du territoire et de ses acteurs,
• de pouvoir encore demain être touché du doigt, et pas seulement de la souris,
• d'être encore là quand on l'appellera à l'aide.

Cela passe par **le maintien de directions départementales (et régionales) de plein exercice,** connectées et non en opposition avec les services et Etablissements Publics ministériels, non soumises à des restructurations en cascade, disposant d'un caractère technique reconnu et valorisé, et connectées avec les différents ministères dans le respect des chaînes ministérielles RH et « métiers ». **La situation actuelle ne permet aucunement de répondre à cette ambition.**

Or, la prochaine crise sera peut-être à nouveau financière, sanitaire, alimentaire, agricole, environnementale, peut être liée à des mouvements sociaux d'ampleur inégalée, à un accident industriel majeur, ... Avec une certitude, **elle concernera directement les champs de compétences exercés en DDI, que ce soit pour les besoins propres à l'État ou en interface avec les Collectivités.**

La liste des sujets à prendre à bras-le-corps peut donner le vertige, citons en quelques exemples :

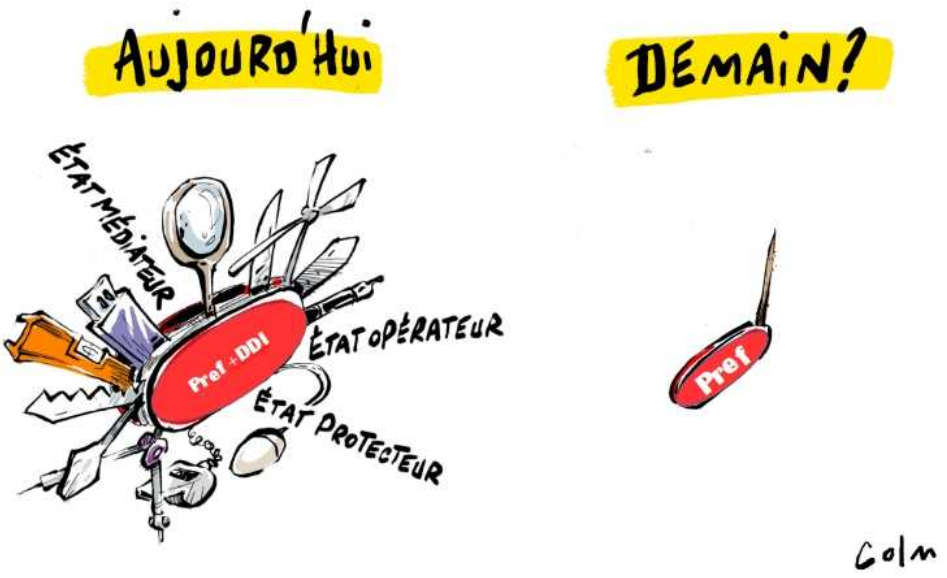
• la préservation et la sécurisation de l'approvisionnement en eau potable et en denrées alimentaires dans le respect des règles sanitaires et de l'environnement
• la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers et accompagnement dans la reconversion des friches industrielles, artisanales dans un objectif de 0 artificialisation des sols
• la préservation des services éco systémiques rendus par notre environnement et la préservation de la biodiversité.
• le soutien aux filières agricoles et accompagnement des agriculteurs en plein renouvellement des générations • La fin de la dépendance aux carburants fossiles tout en maintenant des capacités de déplacement
• l'adaptation à la montée des eaux et aux phénomènes climatiques extrêmes
• la lutte contre des maladies infectieuses nouvelles sous nos latitudes
• Les crises sanitaires animales (grippes aviaires…) aux portes de la France actuellement qui auront de lourdes conséquences sur la santé animale, mais pas que, pouvant également atteindre l'humain si elles venaient à franchir les portes de l'hexagone. Sommes-nous prêts ?
• Les enjeux de santé publique liés aux nouveaux risques : la pollution atmosphérique – qui fait plus de morts que le Covid-19 et pour laquelle la mobilisation des services ne peut être à la hauteur
• Les pesticides et métabolites de pesticides dont 2/3 sont des substances perturbatrices endocriniennes.
• La sécurité sanitaire des aliments dont la nécessité d'excellence revêt, au-delà des enjeux essentiel de santé publique, une importance capitale pour le dynamisme et la santé de la filière agro-alimentaire, essentielle à l'économie Française.
• la déclinaison des objectifs des politiques publiques du logement: la lutte contre les précarités énergétiques et le mal-logement: la crise sanitaire a accentué les situations fragiles des ménages les plus modestes**.**

Il y a désormais urgence à changer de cap.

Question 3 : Les propositions de FO pour redonner aux DDI la capacité de contribuer à un Etat territorial à l'écoute et partenaire éclairé des collectivités locales

Si l'on souhaite réellement prétendre qu'il y a aura un « après » tirant les enseignements des erreurs du passé, cela passe pour FO par :

- inverser enfin la logique, **partir des crises auxquelles il faudra probablement faire face**, et se donner les moyens d'y répondre,
- **l'arrêt pur et simple des réorganisations réalisées à la seule aune des objectifs comptables de réductions d'effectifs.** Aucune organisation n'est en mesure de se projeter vers l'avenir dans un objectif de réaliser des missions essentielles, encore moins d'adapter ces missions à des besoins essentiels qui évolueront, si la préoccupation quotidienne depuis plus de 15 ans est encore et toujours de s'adapter pour tenter de faire aussi bien avec moins de personnels et moins de moyens ; l'État français doit s'appuyer sur une expertise forte de ses services publics, particulièrement malmenés ces dernières années en DDI par l'abandon, le transfert de missions et par l'affaiblissement des chaînes RH ministérielles.
- **Redonner l'attractivité nécessaire aux missions techniques et spécialisées** exercées en DDI, **précieuses en tout temps pour prévenir et conseiller, indispensables en période de crise pour agir.**
- Prendre conscience que la construction des compétences passe la plupart du temps **par des parcours professionnels à dominante ministérielle,** et que l'échelon départemental ne doit en aucun cas être considéré et conçu comme un vase clos peuplé d'agents publics interchangeables.
- Établir **des plans massifs ministériels de recrutement statutaire permettant d'anticiper les effets de la pyramide des âges** des agents des DDI, et contribuer ainsi à lutter contre la précarité de notre jeunesse en période de crise.
- **Réinvestir dans la connaissance du territoire** dans tous les domaines (environnement, risques, réseaux...) comme une condition nécessaire pour pouvoir apporter des réponses aux crises. Il est donc nécessaire de maintenir ou rétablir les implantations territoriales. Cette crise du Covid-19 a révélé le désastre des choix réalisés ces dernières années, dépouillant les territoires, abandonnant toute vision à long terme, guidés par les coupes budgétaires sur des sujets qui méritent au contraire de s'inscrire dans une réflexion à plus long terme et qui requièrent une continuité des moyens, humains et financiers.



Fédération de l'Administration Générale de l'État – contact@fagefo.fr
Fédération de l'Équipement de l'Environnement des Transports et des Services – contact@feets-fo.fr
Fédération des Finances – fo.finances@wanadoo.fr
46 rue des Petites Écuries – 75010 Paris