



Paris, le 30 août 2021

Projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat (PSATE) 2022/2025

Destination « interministérialité monoministérielle 2026 »...ou pas ?

PSATE : de quoi parle-t-on ?

Après bientôt 12 ans de Réforme de l'Administration Territoriale de l'Etat, un an et demi de pilotage de l'Etat territorial par le seul ministère de l'Intérieur, et moins d'un an après une nouvelle restructuration de l'administration territoriale de l'Etat (Secrétariats Généraux Communs Départementaux et Directions Départementales de l'Emploi, du Travail et des Solidarités), le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur vient de mettre sur la table un projet de « projet stratégique pour l'administration territoriale de l'Etat » portant sur les Préfectures, les SGCD et les DDI. Avec pour objectifs affichés :

- expliciter le positionnement de l'Administration Territoriale de l'Etat (ATE) dans l'organisation globale de l'Etat déconcentré et la mise en œuvre des politiques publiques,
- conforter la gouvernance locale de l'ATE autour des principes d'unité d'action et de collégialité,
- préciser le pilotage de l'ATE au niveau central,
- simplifier la gestion et faciliter la vie des agents,
- adapter l'administration territoriale à l'attente des acteurs locaux.

Le ministère de l'Intérieur (MI) est désormais chargé de conduire et d'animer le réseau des DDI, mais pas de prendre la main sur les politiques des ministères, à qui il doit au final rendre des comptes.

Le décret 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles le confirme en indiquant que « Sous l'autorité du préfet de département, elles mettent en œuvre des politiques définies par le Gouvernement dont le pilotage et la coordination sont assurés par le préfet de région, assisté des directions régionales. »

Le décret du 14 août 2020 tient donc lieu de permis de conduire des DDI, assorti de conditions de respect du code de l'interministérialité non-monoministérielle. **Que le pilote des DDI souhaite se doter d'un tableau de bord, ou d'une feuille de route, c'est son droit, et de sa responsabilité.** FO n'a pas à porter de jugement sur l'opportunité ou pas de lancer ce projet stratégique sur l'« ATE », mais on peut toutefois s'interroger sur le calendrier de son élaboration juste avant les présidentielles, alors qu'il engage clairement la prochaine mandature.

Par ailleurs, FO ne cherchera pas à en assumer la co-responsabilité (d'autant plus si c'est l'outil de mise en œuvre de la circulaire Castex du 10 mars 2021), **mais nous ne manquons pas de nous exprimer sur ce qu'elle serait amenée à contenir ou à impliquer « vu des DDI ».**



Le cahier des charges de FO « vu des DDI »

Si le pilote de la démarche PSATE souhaite aujourd'hui disposer d'une matière première, **nous lui proposerons un cap basé sur les enseignements à tirer de la crise que nous traversons.**

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 compétence exercés en DDI.**

L'État doit s'appuyer sur une expertise forte de ses services publics, particulièrement malmenés ces dernières années en DDI par abandon et transferts de missions, par affaiblissement des chaînes RH ministérielles. **Pour cela FO porte dans la durée notre vision d'un État territorial :**

- présent, pertinent et cohérent à tous les étages de la République,
 - qui conforte ses fonctions régaliennes par la diversité de ses postures,
 - simplificateur, mais pas dérégulateur,
 - n'opposant pas spécialisation et approche intégratrice,
 - à l'écoute et partenaire éclairé des collectivités locales,
 - réellement connecté à la connaissance du territoire et de ses acteurs,
 - que l'on peut encore toucher du doigt, et pas seulement de la souris,
 - qui sera 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 EP 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 ».

Les réponses apportées à ce stade par le projet : OUI le projet évoque bien sur ces sujets :

- la nécessaire relation de partenariat entre le MI et les autres ministères « métier »
- la recherche de cohérence stratégique et l'unité d'action de l'Etat, dans une vision qui associe la promotion des intérêts nationaux et des politiques publiques prioritaires
- l'objectif de collégialité des décisions, autour d'un Préfet dépositaire d'une lettre de mission interministérielle
- le renforcement visibilité de l'action de l'Etat sur l'ensemble des politiques publiques conduites

- le fait de conforter la présence des services publics sur l'ensemble du territoire
- la reconnaissance que chaque directeur doit pouvoir manager ses équipes, conduire le dialogue social de sa structure et gérer les moyens mis à sa disposition, avec un référent de proximité effectif du SGCD
- l'affirmation que les instances nationales et locales de dialogue social des préfectures d'une part, et des DDI d'autre part, sont pérennisées (mais quid en 2026 lors des élections professionnelles suivantes?)

MAIS les remèdes proposés pour traiter certains maux cachent mal la préparation du « monde de l'ATE d'après » :

- promouvoir la modularité d'organisation locale au motif que les enjeux seraient variés en fonction des départements → en quoi un schéma d'organisation homogène empêche-t-il de s'y adapter ?
- viser à développer les dérogations à la réglementation, sans se poser la question de savoir ce qu'il faudrait faire pour aider à la faire respecter.
- Étendre l'autorité préfectorale sur les directions régionales et opérateurs bien au-delà d'un objectif de « décision éclairée » mais bien de devenir « super DRH de l'État local »
- placer les mutualisations /harmonisations/déconcentrations de toute nature comme des évidences...dont nous ne sommes pas dupes des objectifs réels. La raison explicite de ces propositions : sinon les SGCD ne fonctionneront jamais ! La Réate depuis 12 ans, les SGCD depuis 1 an, c'est « comment gérer des problèmes qu'on n'aurait pas eu à traiter s'ils n'avaient pas existé ! ». Et au final les agents payent la note (recul sur les cycles de mobilité, menace sur l'action sociale ministérielle).

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 interchangeable.

- **Établir des plans massifs ministériels de recrutement statutaire permettant d'anticiper les effets de la pyramide des âges** des agents des DDI, et contribuer 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.

Les réponses apportées à ce stade par le projet :

OUI le projet évoque bien sur ces sujets :

- que les moyens dont dispose l'ATE doivent être préservés avec comme référence minimale l'année 2020, avec création d'un observatoire national de l'évolution des effectifs et des missions de l'ATE
- que si l'Etat n'est pas chef de file de toutes les politiques publiques, il reste celui vers qui l'on se tourne pour coordonner, en tant que nécessaire, les acteurs publics.
- La nécessité d'identifier les filières en tension et proposer des mesures d'accompagnement, dans le cadre d'une GPEEC coordonnée de l'ATE
- l'objectif d'une bienveillance vis à vis des agents fondée sur la reconnaissance du travail et la coopération. d'apporter du sens dans le travail et de la confiance mutuelle, favorisant autonomie et responsabilités.

MAIS les remèdes proposés pour traiter certains maux cachent mal la préparation du « monde de l'ATE d'après » :

- **en quoi un observatoire de l'évolution des effectifs pourra lutter contre leur suppression continue ? Si l'ATE est tellement stratégique, le gouvernement devrait le reconnaître en préservant les ministères qui l'alimentent dans le cadre des lois de finance. Renvoyer l'avenir des missions des DDI aux « revues des missions » des différents ministères, ce n'est pas viser à toucher le fond pour rebondir, c'est bien continuer à creuser le fond !**
- **Les agents ne doivent pas devenir des pions sur l'échiquier RéATE au motif du développement des mobilités fonctionnelles et de la mise en place d'une GPEC en ce sens.**
- **promouvoir la modularité d'organisation locale au motif que les enjeux seraient variés en fonction des départements → en quoi un schéma d'organisation homogène empêche-t-il de s'y adapter ? En quoi l'interdépartementalité pourrait constituer une solution pérenne et satisfaisante pour pallier les effets des baisses d'effectifs ? L'interdépartementalité doit répondre exclusivement à un besoin de forte expertise sur des secteurs n'exigeant pas une présence permanente sur un département. Les compétences rares ne doivent pas être toutes celles dont on manque suite aux baisses drastiques d'effectifs !**

- viser à développer les dérogations à la réglementation, sans se poser la question de savoir ce qu'il faudrait faire pour aider à la faire respecter ? Derrière la notion d'« Ingénierie territoriale » cuisinée à toutes les sauces...et affichée comme concentrée en sous-préfecture reconvertie en ex subdivision de l'Équipement sans les moyens ni les compétences, il y a bien à remettre en place au sein des DDI en particulier une capacité d'impulsion et d'appui à la mise en œuvre des réglementations auprès des acteurs territoriaux.
- mettre en avant la dématérialisation comme solution pour justifier les futures suppressions d'emploi, et les points « France service » comme le point d'entrée du service public. Le citoyen a besoin de toucher le service public « du doigt et pas

seulement de la souris », et pas uniquement via un guichet distributeur de tickets d'attente qui ne feront pas oublier la fermeture des entités territoriales des DDI.

- renvoyer la capacité de l'État à gérer des crises à sa seule « agilité ». Mais viser à être agile en étant dévitalisé par perte des compétences à mobiliser, c'est risquer la fracture « le jour où ». Au rythme imposé des suppressions ou transferts de missions et des fermetures d'implantations territoriales des DDI, le préfet sera bientôt sous tutelle des collectivités pour gérer des crises. Et sur ce sujet comme les autres, le parachutage de hauts fonctionnaires n'est pas la solution miracle pour masquer les effets des baisses d'effectifs et compétences locales mobilisables.

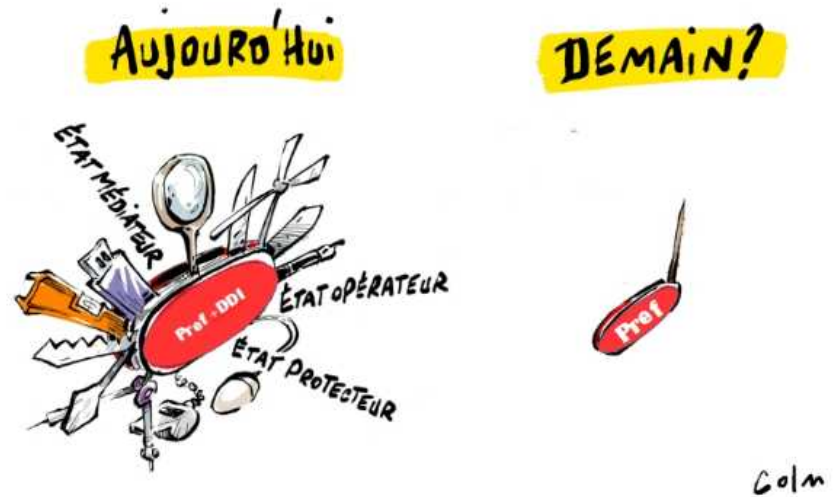


LA SOURICIÈRE DU MINISTÈRE

Au final, ce premier jet de projet stratégique s'inscrit directement dans la déclinaison d'orientations générales dénoncées par FO (modularité/mutualisation/déconcentration). Et face à des mesures concrètes allant dans ce sens, il ne propose que quelques garde-fous bien tenus pour garantir à terme le maintien de directions départementales de plein exercice.

Si l'on n'y prend garde, il pourrait bien constituer le creuset de préparation de la bascule des agents des DDI en gestion du MI, de la fusion des CSA départementaux en

2026, de la disparition de l'action sociale ministérielle, et donc du passage des DDI en format service de préfecture !



Vu des DDI, FO refuse de jouer la grenouille dans l'eau tiède et demande l'intégration de certains gages concrets comme :

- la présentation annuelle en CT des DDI d'un bilan de l'animation interministérielle du MI en DDI, en présence du Secrétariat Général du Gouvernement et des ministères.
- la formalisation dans les textes relatifs à la cartographie des futurs CSA ministériels qu'ils ont vocation à s'intéresser à l'ensemble des électeurs les ayant constitué (y compris en services interministériels), en particulier pour les compétences qui lui sont conférés par le décret du 20 novembre 2020 en matière statutaire, indemnitaire, carrières, formation, lutte contre les discriminations, handicap, organisation et sécurité du travail liées aux problématiques « métiers » et bien entendu évolution des métiers, des effectifs, des emplois et aux politiques de recrutement.
- au regard de la singularité de missions exercées en DDI (contrôles terrain, affaires maritimes, examen du permis de conduire, abattoirs...), mise en place systématique dans le cadre du renouvellement des instances locales d'une formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail.
- la consultation du CT des DDI sur toute opération locale touchant la répartition ou l'organisation des missions des DDI et la mise en place d'un observatoire national.
- conditionner toute mesure d'harmonisation à la démonstration en CT des DDI qu'elle emporte une plus-value pour les agents des DDI.
- la refonte de la « marque Etat » dans les chartes graphiques locales, pour sortir d'une logique d'affichage d'un pouvoir individuel au profit de la promotion d'une collégialité des décisions.