

EFA-CGC fait depuis plusieurs années le constat de la perte des compétences techniques de l'Etat, ce qui est régulièrement confirmé par nos adhérents agents des ministères chargés de l'Agriculture (MAA) et de l'Environnement (MTES).

Le but de ce document n'est pas d'atteindre l'exhaustivité, mais de rassembler suffisamment d'exemples permettant d'étayer notre conviction : l'Etat ne peut rester crédible qu'à condition de garder – ou de retrouver - un bon niveau d'expertise dans de nombreux domaines.

Encore faut-il être conscient de la nécessité de cette crédibilité.

Savoir de quoi on parle lorsqu'on contrôle, prévoir le long terme en investissant sur des sujets qui ne peuvent être contenus dans le pas de temps du mandat politique ... Les domaines de l'environnement, la forêt et l'agriculture regorgent d'exemples qui devraient appeler les ministères concernés à préserver les compétences techniques avant qu'il ne soit trop tard.

L'organisation des services, la formation initiale et continue, la valorisation des métiers devraient concourir à cet objectif.

Le constat actuel n'est malheureusement pas reluisant. Mais peut-être n'est-il pas trop tard ?

Table des matières

I - Des compétences techniques dans les services de l'Etat, pour quoi faire ? ..2	
Assurer le rôle régalién.....	2
Prévoir le long terme.....	3
Assurer les missions d'intérêt général	3
Prendre des mesures nécessaires mais impopulaires	3
Préserver l'indépendance et la crédibilité de l'Etat	4
II - Le contexte actuel : des cas de figure hétérogènes, mais une situation partout dégradée	4
Personnel et mobilité	4
Organisation	5
Des effets de bord	6

III - Réaffirmer le rôle de l'Etat	7
Changements climatiques	7
Gestion durable	7
Aides agricoles.....	7
IV - Des actions à mettre en œuvre	8
Mutualisations.....	8
Formation initiale et continue.....	8
Filières de métiers	8

I - Des compétences techniques dans les services de l'Etat, pour quoi faire ?

Assurer le rôle régalien

- Elaborer des lois, décrets et arrêtés pertinents

Transposer les textes européens, avoir des instructions nationales adaptées à l'opérationnel terrain, avoir une démarche pédagogique vis-à-vis des citoyens concernés, garder le contact avec la réalité des territoires...

Les compétences techniques des agents sont donc essentielles pour assister, conseiller et orienter en ce sens les services déconcentrés et le cabinet du ministre en administration centrale, et les Préfets dans les services déconcentrés.

En pratique, trois conditions doivent être réunies avant de décider de rédiger un texte :

- Existe-t-il une demande ou un intérêt pour rédiger ce texte ?
- Est-ce techniquement applicable ?
- Est-ce contrôlable ?

On comprend immédiatement que ces exercices ne peuvent être assurés que par des agents aux compétences composées d'une formation technique solide et d'une réelle expérience de terrain.

Ce point de départ est une des conditions nécessaires à la réussite des politiques publiques et à la capacité à les mettre en œuvre concrètement.

- Maîtriser les contrôles, qu'ils soient de premier ou de second niveau

Les contrôles, outre leur objectif dissuasif et répressif, sont aussi faits pour faire progresser la qualité des projets. Or, les services déconcentrés ont par exemple trop peu de moyens pour la mise en œuvre des mesures compensatoires (loi sur l'Eau, espèces protégées ...). Si sur les très gros projets (parcs éoliens en mer par exemple) les arrêtés d'autorisation prévoient bien ces mesures, l'accent est rarement mis sur la vérification de la mise en œuvre. A moins que les mesures compensatoires ne fassent partie d'un projet, il n'y a pas de temps d'agent prévu pour aller les contrôler sur le terrain. Et les contrôles se résument malheureusement souvent à cocher des cases ...

Dès lors, comment assurer la pédagogie vis-à-vis des interlocuteurs des services publics ?

Il ne peut y avoir de contrôle efficace que si l'on connaît le sujet sur son volet technique. Par exemple pour un contrôle PAC sur le terrain, comment s'assurer du respect des règles d'épandage dans les zones identifiées comme sensibles au surplus d'Azote si l'on ne sait calculer les apports en Azote ?

On a là un enjeu moins spectaculaire mais aussi sensible sur le long terme, que la perte de compétences d'EDF pour le contrôle des centrales nucléaires, pointée par un rapport de l'Assemblée Nationale.

- Assurer un rôle de police environnementale juste et efficace

Pour assurer le respect de la réglementation, l'Etat doit disposer d'agents à même d'exercer un rôle de surveillance et de police. L'efficacité de ce rôle de police repose sur des personnels disposant d'une bonne connaissance de terrain, maîtrisant les réglementations afférentes à leur domaine d'intervention ainsi les techniques d'intervention (avec notamment les mesures de sécurité) pour appréhender un contrevenant.

Prévoir le long terme

L'Etat est garant de l'intérêt général et du long terme. Il doit se donner les moyens (techniques et humains) de s'impliquer dans toutes les démarches de planification, qu'elles soient nationales ou régionales : plan climat, plan biodiversité, schémas régionaux biomasse ... Tous sujets environnementaux de long terme auxquels notre société doit faire face.

C'est au prix de cette implication qu'il peut veiller à la compatibilité entre les différentes politiques publiques, aux différentes échelles, nationale, régionale et locale.

Il y a ainsi une multitude de domaines où il faut conforter l'Etat dans son rôle en continuant à être présents et en entretenant les compétences techniques.

Exemple 1 – état des barrages : les services en DREAL sont très compétents pour le suivi des ouvrages et des digues, mais sont en tension perpétuelle.

Exemple 2 – PPR : faire valoir des motifs environnementaux pour ne pas aménager les zones de richesse environnementale.

Le rôle de la recherche fondamentale, comme appliquée, est également essentiel pour anticiper les évolutions à venir (climatiques, sociétales, ...) et adapter l'action de l'Etat pour une gestion intégrant la vision à long terme. Le maintien des compétences et capacités d'expertise spécifiques des organismes publics de recherche et des chercheurs dans les établissements publics est donc lui aussi essentiel

Assurer les missions d'intérêt général

... même si elles sont non rentables économiquement.

L'État reste le seul garant de ces missions, particulièrement dans les domaines de la préservation de la biodiversité et des espaces naturels, de l'aménagement du territoire à des échelles temporelles longues, de la prévention des risques...

Le maintien des compétences, en particulier rares ou fragiles, dans ces domaines est donc nécessaire et les formations doivent être renforcées, voire réactivées sur ces sujets.

Les organismes techniques des ministères (CEREMA pour le MTES, IRSTEA pour le MAA) doivent voir leurs financements consolidés afin de rester disponibles pour le soutien technique aux services extérieurs des administrations : expertises, assistance à maîtrise d'ouvrage, développement de solutions techniques innovantes, appui à la formation, plutôt que de consacrer leur énergie à la recherche de financements.

Le CEREMA passe ainsi plus de temps à démarcher les collectivités territoriales pour faire rentrer de l'argent qu'à répondre aux besoins du MTES, l'IRSTEA voit son avenir menacé par le projet de fusion avec l'INRA, qui risque de faire disparaître toute son activité de vulgarisation et d'appui technique des services.

Prendre des mesures nécessaires mais impopulaires

Notons que le programme Action Publique 2022, en prévoyant de laisser émerger de l'avis des usagers les choix politiques et stratégiques, risque fort de perdre de vue un certain nombre d'enjeux impopulaires sur le court terme mais qui protègent le citoyen sur le plus long terme.

Prévenir les contentieux

Il est nécessaire de conseiller en amont les agents afin que les actions soient bien menées, solidement fondées et défendables en contentieux.

Les procédures et actions administratives doivent être menées dans le strict respect des textes et appuyées sur une base technique solide et difficilement contestable. Les compétences juridiques doivent donc être maintenues ou développées dans les administrations techniques, leur alliance avec les autres compétences techniques permettant une réponse efficace aux différents contentieux.

Préserver l'indépendance et la crédibilité de l'Etat

Les Préfets s'appuient sur la compétence de leurs services pour prendre les décisions en toute connaissance de cause. Maintenir une expertise technique est indispensable à l'indépendance des services vis-à-vis des maîtres d'ouvrage, des associations et de tous lobbies.

Exemple : dans le domaine du développement des énergies renouvelables, les préfets, comme le MTES demandent aux services d'accompagner les porteurs de projets emblématiques (exemple parcs éoliens en mer, centrales photovoltaïques...). Face aux chefs de projet des grands groupes industriels, la crédibilité des services de l'État est fondamentale et repose sur une expertise technique reconnue.

Cette expertise permet également d'avoir une approche globale des projets et d'évaluer leur pertinence, sans céder à des effets d'opportunité qui pourraient conduire à mettre ces installations dans des zones inadaptées - écologiquement fragiles par exemple.

Le conseil aux porteurs de projets doit en outre se faire très en amont notamment par des diagnostics de territoires. Exemple des effets brutaux de l'incohérence de la révision des zones défavorisées.

En corollaire, la consolidation des compétences informatiques est la base pour développer des systèmes d'information performants au service de la communauté de travail (et non l'inverse !).

Elle permet également d'être crédible face à nos interlocuteurs (porteurs de projet, collectivités, ...)

- Plus largement, faut-il rappeler que la maîtrise des dépenses publiques ne constitue pas une fin en soi ? Qu'il appartient aux citoyens et à leurs représentants de déterminer le niveau des dépenses publiques en fonction des missions qui sont considérées comme nécessaires au pays et à ses ambitions ... et non l'inverse ?

Si la majeure partie de nos concitoyens peut accepter et comprendre le rôle régalien et les actions non rentables qui incombent à l'État, seule une volonté politique affranchie de la durée des mandats électoraux peut soutenir des mesures impopulaires et celles ayant effet sur le long terme. De nombreuses missions en faveur de l'environnement, la forêt et l'agriculture et plus largement de l'aménagement du territoire relèvent de ces deux dernières catégories.

II - Le contexte actuel : des cas de figure hétérogènes, mais une situation partout dégradée

Personnels et mobilités

- Evolutions actuelles en matière de mobilités :

Départs en retraite massifs, réductions d'effectifs, plafonds d'emploi ... les structures se replient sur elles-mêmes et sont conduites à fonctionner en vase clos avec des mobilités internes. Souvent, seuls les postes considérés comme étant à enjeux sont ouverts. La tendance actuelle est de considérer peut tout faire. Il en découle des profils de personnels de plus en plus généralistes ; administratifs et techniques deviennent interchangeables ...

L'attrait pour les postes n'existe alors que dans la perspective de l'avancement ou de la promotion, au détriment de l'intérêt aux missions et des réelles compétences.

La reconnaissance de l'expertise est une avancée, pour peu que la promesse de dérouler une carrière sur place soit tenue.

- Manque d'attractivité de certains postes :

A l'inverse, sur les postes attractifs, on peut sélectionner parmi les nombreux candidats celui qui a le plus gros bagage technique. Mais ces candidats pointus dans leur domaine sur lequel ils travaillent depuis des années n'ont pas forcément pris la mesure des nouvelles évolutions, comme la transversalité ou le travail en réseau.

Des postes-clé restent fréquemment vacants. On fait alors souvent appel aux sortants d'école, mais sans possibilité de tuilage. De plus, les jeunes sont accaparés par des formations obligatoires dont l'intérêt ne fait pas forcément l'unanimité ; après expertise, on pourrait consacrer le temps dégagé à des formations techniques plus appropriées à la prise de poste.

Il faut trouver des outils pour pourvoir les postes à enjeux dans les régions non attractives, y compris par la rémunération (cotation des postes). Et se rappeler que des lieux très prisés (PACA, grandes villes, ...) ne sont pas attractifs pour les agents qui ont une rémunération faible.

Dans les DREAL fusionnées, l'objectif est de réduire les postes de A et A+ qui sont en sureffectif. Il y a en revanche pénurie de personnels de catégorie B et surtout ceux de catégorie C, parfois rebutés par le coût de la vie dans les grandes agglomérations.

- Rôle essentiel des CAP :

L'organisation des mobilités est mise à mal : la multiplication des mobilités au fil de l'eau, les bourses d'emploi et les divers freins à la mobilité (plafonds d'emploi, zones de gouvernance réservées, 1 pour 1 ...) réduisent les possibilités et rendent opaques les mobilités.

L'un des intérêts des CAP nationales est la connaissance du corps et des mouvements, des difficultés sociales, des compétences ... Elles ont un rôle de pilotage du corps et la réduction de leurs prérogatives risque de faire perdre de vue la reconnaissance du parcours professionnel au profit du seul équilibre des ETP ... Par ailleurs, les compétences pour remplacer un agent ne se trouvent pas forcément dans la région concernée ; un examen des mobilités à l'échelle nationale permet de disposer d'un vivier de candidats plus riche et de mieux répartir les compétences nationales en fonction des besoins spécifiques de chaque région.

Organisation

- Rôle accru des préfets : opportunité ou risque pour les missions de l'Etat :

Au niveau départemental, les DDI sont écartelées entre leurs ministères et le Préfet, mais c'est le plus souvent à la proximité immédiate qu'elles accordent la priorité. Le manque de directives consistantes de la part de l'administration centrale renforce cet état de fait. Depuis la Réforme de l'Administration territoriale de l'Etat (REATE) à partir de 2010, les décideurs semblent particulièrement enclins à renforcer le pouvoir déconcentré, comme tend à le prouver le droit de dérogation récemment reconnu aux Préfets.

Dans ce sens, la circulaire du Premier Ministre du 24 juillet 2018 relative aux services extérieurs de l'Etat renforce le rôle d'ensemblier du préfet au niveau du département.

Ce texte comporte des éléments positifs, comme le fait de souligner le rôle opérationnel des DDI ou la nécessité de les renforcer, ou du moins de stabiliser leurs moyens par rapport au niveau régional.

Néanmoins, le rôle accru des préfets soulève plusieurs questions :

- le risque de voir dominer les préoccupations sécuritaires ou économiques, au détriment de l'aménagement du territoire et de la préservation des milieux à plus long terme ;
- un « clientélisme » accru au bénéfice des élus locaux, ce qui pose problème pour les grands projets d'aménagement du territoire où la position des services de l'Etat ne privilégiera pas forcément l'intérêt général, mais plutôt les objectifs électoralistes des élus ;

- une variabilité des positions de l'Etat dans le temps, liée à la succession des préfets, ce qui nuit à l'efficacité de mise en œuvre des politiques de long terme comme l'aménagement du territoire ou la prévention des risques. Cette variabilité est également susceptible d'impacter la lisibilité et la crédibilité de l'action de l'Etat si ses orientations changent régulièrement.

Plus généralement, le renforcement du rôle des préfets pose question. La variabilité est parfois énorme selon les préfets sur certaines politiques comme par exemple les risques où l'on ira du « oui » à tout au « non » à tout.

- Organisation de l'Etat et répartition de ses missions :

Enfin, on a longtemps considéré que les fonctions régaliennes, administratives et techniques devaient rester ensemble afin de pouvoir conserver une cohérence des politiques publiques. Aujourd'hui, le tout économique l'emporte avec une filialisation des activités, à l'instar de l'ONF où les priorités sont définies en fonction de ce seul critère.

En parallèle, une tendance depuis quelques années a été de remplacer des services d'Etat par des Agences, censées être plus réactives et plus économes en fonctionnaires.

Au bout de quelques années d'exercice, on ne peut que constater la perte des missions régaliennes et un recours accru à des prestataires.

Exemple 1 : Voies Navigables de France n'assure ainsi plus de missions de Police de l'eau ou de réglementation de la batellerie, qui doivent désormais être assurées par les services déconcentrés parfois éloignés comme les DREAL, ou sans moyens dédiés comme les DDT.

Exemple 2 : Atout-France demande à des prestataires de procéder aux diagnostics des hébergements touristiques en vue de procéder à leur classement, mais sans vérifier leur conformité aux règlements des documents d'urbanisme ou des plans de prévention des risques.

On peut donc douter de l'économie réelle de leur création, les missions réglementaires étant assurées en fin de compte par les services déconcentrés et les actions relevant directement des agences par des prestataires, sachant qu'il reste à prouver qu'un fonctionnaire coûte plus cher que le recours à un prestataire ...

Des effets de bords

On navigue donc entre une sclérose des services en l'absence d'un brassage des parcours et des profils ou bien des agents déconnectés pour avoir changé trop fréquemment de poste ...

Les réductions des effectifs et le transfert des missions ont conduit à des affectations d'agents qui n'ont pas le bagage technique pour remplir les missions ; l'agent est mis en difficulté, l'image du service est dévalorisée et considéré comme incompetent ... ce qui accélère sa suppression !

D'où :

- des agents et encadrants soumis à un fort stress ;
- des experts nationaux qui risquent d'être déconnectés du terrain ;
- des mutualisations qui tournent court par crainte de perdre des effectifs, ou qui sont imposées aux services, sans une analyse suffisamment poussée de leurs besoins : exemple des services informatiques, mutualisés au niveau de préfectures qui ne comprennent pas forcément les besoins spécifiques des services techniques, utilisateurs de logiciels et d'application métier nécessitant des besoins plus importants pour le traitement et le transfert de données volumineuses, par exemple pour l'utilisation de systèmes d'information géographique.

On choisit sa vie personnelle et familiale plutôt que sa carrière (pourquoi mettre en péril son confort personnel pour quelques centaines d'euros supplémentaires ?).

III - Réaffirmer le rôle de l'Etat

Le besoin s'en fait sentir de manière urgente dans les domaines de l'environnement, la forêt et l'agriculture et plus généralement dans toutes les politiques de long terme ayant des effets sur l'aménagement du territoire et les milieux, par exemple :

Changements climatiques

Exemple 1 : Les tempêtes dévastatrices pour la forêt risquent de se reproduire, et à une fréquence de plus en plus courte. Il n'y a plus suffisamment de forestiers pour la prise en charge opérationnelle d'une telle catastrophe ; il n'y a plus assez d'effectifs pour bénéficier du retour des expériences passées. Les compétences forestières se raréfient et doivent être préservées : le décroisement des effectifs a conduit à une pénurie de personnels compétents, avec souvent un seul ETP forestier ... Il faut consolider les missions forestières en les réorganisant par région ou en interdépartemental afin de recréer des équipes.

Exemple 2 : Recherche appliquée : Voilà plus de 10 ans que le ministère de l'Agriculture n'a pas mis un seul euro dans les missions de l'IRSTEA alors qu'il y a des sujets de recherche indispensables pour préserver l'avenir des territoires et répondre aux futures demandes sociétales : modélisation des inondations, incendies de forêt, restauration des terrains en montagne, dépérissement du Pin sylvestre, ressources de biomasse ... Il est urgent que l'Etat se réinvestisse dans ces sujets. La fusion en cours de l'IRSTEA et de l'INRA peut et doit être l'occasion de valoriser les compétences des ingénieurs de l'Etat en charge de missions de recherche appliquée constituant des enjeux majeurs mais qui ont été délaissés par le Ministère de l'Agriculture. La profession agricole s'inquiète de cette évolution régressive et de la perte de contact avec la réalité du terrain, notamment par l'emprise exclusive des grands groupes internationaux.

Gestion durable

Une société qui demande des comptes mais qui reste ambivalente dans ses attentes...

- Politiques de l'Eau

Il faut conserver suffisamment d'expertise technique dans les DDT, qui sont en première ligne avec les porteurs de projets.

- Politique forestière

La gestion forestière suscite par exemple des visions diamétralement opposées :

D'une part une approche angélique de l'écologie, répandue dans plusieurs médias : un récent livre populaire qui interprète des observations scientifiques ou des impressions pour donner une âme aux arbres et leur prêter des comportements proches des animaux et des humains ; des films illustrant cette interprétation, les coupes rases et la mécanisation sans souci ni de l'avenir ni des paysages et des populations ni de la biodiversité et de la protection des ressources en eau ;

D'autre part un souhait de réduire la dépense publique et le nombre de fonctionnaires. Ceci rend intenable la position des techniciens et ingénieurs forestiers de l'ONF qui, au mépris des engagements pris par leur établissement, l'Etat et les communes forestières doivent oublier leurs connaissances techniques. Leur expérience de la gestion d'un milieu fragile doit rester au service de la gestion durable et multifonctionnelle des forêts publiques. La position actuelle de l'Etat qui cherche à réduire sa participation financière par la seule récolte de bois, met en péril les missions d'intérêt général.

Aides agricoles

Le rôle accru donné à l'ASP et la délégation des crédits européens aux régions pour le deuxième pilier de la PAC a montré en négatif, suite aux retards accumulés, le rôle prépondérant et le savoir-faire des services d'économie agricole des DDT dans la gestion des aides.

IV - Des actions à mettre en œuvre

Mutualisations

Elles peuvent être efficaces mais attention à ne pas les rendre systématiques, les services support devant continuer à offrir un appui adapté aux besoins des structures.

Formation initiale et continue

Rétablir la pertinence des formations, car on constate :

- une perte du niveau de compétence pour certaines formations supérieures, notamment BTS forestiers ;
- une réforme des programmes pour favoriser les concours internes (TSMA vers IAE) mais sans s'être posé la question de savoir s'il y a une incidence sur la VAE des agents : in fine auront-ils bien le même diplôme que les élèves issus de classes préparatoires ?
- des formations au management inadaptées, les intervenants formulant des généralités non applicables au management de services composés d'agents investis dans leur métier mais souvent découragés par les difficultés du quotidien et le manque de reconnaissance de leurs missions ;
- un manque de formateurs compétents pour les formations techniques car de moins en moins d'agents acceptent de s'y consacrer par manque de temps,

Filières de métiers

Il faut réhabiliter les compétences administratives et en particulier celles des agents assurant les fonctions support dans les services. Leur travail, dont l'importance a trop souvent été occultée, est pourtant fondamental pour que chacun se consacre aux missions pour lesquelles il est formé et rémunéré, mais aussi pour garantir le respect des procédures.

Conclusion

Depuis les années 90, les politiques de maîtrise des dépenses publiques, entre autres demandées par l'Europe, ont conduit l'Etat à réduire ses moyens alloués au Service public. Au lieu de redéfinir les missions, afin de déterminer les moyens nécessaires, c'est la réduction des effectifs et des moyens qui calibre les actions de l'Etat. Avec la RGPP¹ en 2007, puis la MAP² en 2012, les objectifs annoncés de recentrer l'Etat sur ses missions prioritaires et d'améliorer le service public au citoyen ont vite cédé la place à une réduction comptable des effectifs et une dégradation des conditions de travail des agents.

Ces réformes qui se succèdent ont toutes pour corollaire (fortuit ou délibéré ?) la perte de compétences techniques des services de l'Etat. Il est encore temps pour l'Etat de reprendre en main son rôle technique en mettant en place une véritable stratégie pour répondre aux demandes actuelles et futures - quel qu'en soit le terme – de la société.

Des agents confortés dans leur technicité, pourront ainsi assurer les missions permettant à tous les citoyens de vivre en sécurité dans un environnement préservé.

¹RGPP : Révision générale des politiques publiques

²MAP : Modernisation de l'action publique