

Rapport

Déconcentration Décentralisation

Rapporteur :
Philippe SUIRE

Membres du groupe de travail :
Xavier CHANTRE
Philippe CHARMIER
Christine DEFFAYET
Nicole GAVAGE
Gérard MOQUILLON
Christophe NUSSBAUM

PLAN

1 Des évolutions récentes en matière de déconcentration

- 1.1 Réforme de l'Etat : un peu d'histoire
- 1.2 Des décisions récentes

2 Les nouvelles lois pour l'aménagement du territoire

3 Déconcentration : analyse et perspectives

- 3.1 L'élaboration du Projet Territorial de l'Etat
- 3.2 L'évaluation des politiques publiques menées par le préfet dans le cadre du projet territorial
- 3.3 Le rôle du préfet
- 3.4 Le rôle de l'administration

4 Décentralisation : analyse et perspectives

- 4.1 Des évolutions annoncées
- 4.2 Des évolutions déjà amorcées
- 4.3 Le rôle de l'Etat tel que nous le concevons.
- 4.4 L'aspect plus particulier de l'application de l'article 7 de la loi de 1992.

5 Quel positionnement pour le ministère de l'Équipement ?

- 5.1 La mission AMIOT
- 5.2 Les missions du Ministère de l'Équipement.

6 L'organisation territoriale du ministère de l'Équipement

- 6.1 Le rôle et le positionnement d'une subdivision territoriale
- 6.2 Des pièges à éviter
- 6.3 Le rôle d'une organisation supra-territoriale
- 6.4 La place des ITPE dans les structures territoriales

Les textes récents, votés ou en projet, démontrent que le rôle et la position de l'Etat sont susceptibles d'évoluer de manière significative dans les prochaines années.

Ainsi l'Etat affiche-t-il une volonté de mieux déconcentrer son pouvoir en renforçant le rôle local des préfets.

Parallèlement, une commission parlementaire présidée par M. MAUROY réfléchit, à la demande du premier ministre, à la poursuite éventuelle du phénomène de décentralisation initié dans les années 1980.

Ces évolutions, actuellement au stade de la réflexion, mais dont on voit déjà poindre des traductions législatives concrètes, se situent dans un contexte d'aménagement du territoire relégitimé par les nouvelles lois en vigueur, telle que la loi VOYNET, et à venir, comme l'illustre le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbain.

A la lumière des travaux déjà réalisés par le SNITPECT depuis plusieurs années et de ces tendances, nous nous proposons d'examiner la position que nous semble devoir tenir le Ministère de l'Équipement à travers l'exercice des missions qui lui incombent.

Nous en tirerons les conséquences essentielles en matière d'organisation des services et de la place que doivent y occuper les ITPE.

1 Des évolutions récentes en matière de déconcentration

L'objet de ce chapitre est de rappeler les différentes évolutions en matière de déconcentration depuis quelques années, en indiquant les positions fortes défendues par le SNITPECT.

1.1 Réforme de l'Etat : un peu d'histoire

Le principe de la réforme de l'Etat a connu une évolution majeure en 1995, suivi de plusieurs étapes faites de pas en avant et surtout de pas en arrière. Rappelons-en les grandes lignes.

► **La circulaire du premier ministre du 26 juillet 1995 fixe les orientations de la réforme de l'Etat et décide la constitution du Commissariat à la Réforme de l'Etat.**

Les orientations sont alors en synthèse les suivantes :

- Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics.
- Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens.
- Changer l'Etat central qui n'a pas vocation à être opérateur.
- Déléguer les responsabilités
- Rénover la gestion publique.

Le commissariat mène alors ses travaux en s'appuyant sur les rapports les plus récents: rapports PICQ, VALLE-MONT et pour le ministère de l'Équipement, le rapport COSTET.

Le SNITPECT dénonce à l'époque cette réforme, bien loin des réalités du terrain, qui touche beaucoup plus le fonctionnement de l'administration que le rôle de l'Etat, et qui sous-tend dans sa logique la volonté d'une économie de moyens sous l'affichage d'un meilleur service public.

De nouveaux concepts que nous avons largement condamnés à l'époque apparaissent, ainsi: la création de maisons de services publics, les contrats de services...

► **La dissolution du commissariat à la réforme de l'Etat en 1997.**

Changement de gouvernement, changement de méthode : le commissariat à la réforme de l'Etat a vécu. C'est alors une victoire, mais rien ne permet d'affirmer que les idées de fond émises en 1995 sont réellement abandonnées.

► **La création d'un délégué interministériel à la réforme de l'Etat par décret du 08 juillet 1998, dont la fonction est exercée par le directeur général de l'administration et de la fonction publique.**

Un Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat est constitué dès le 26 février 1998, et la prise en charge institutionnelle du dossier est confiée par décret au délégué interministériel à la réforme de l'Etat le 08 juillet 1998.

Au niveau de la méthode, on note alors un affichage plus marqué vers la logique de concertation. Les orientations varient toutefois assez peu :

- L'amélioration de la transparence et de la démocratisation dans les processus de décision publique.

Cette orientation se décline en plusieurs objectifs : généralisation des études d'impact avant toutes lois, développement de l'évaluation des politiques publiques.

- Un Etat plus proche des citoyens.

Globalement, les mesures tournent autour de la simplification des formalités : mode de paiement, accueil, réductions des délais de réponses,... mais aussi adaptation de l'implantation des services publics.

- Un Etat ouvert sur l'Europe et sur le monde.

Aucune disposition précise n'est alors affichée, mais la crainte que cette orientation ne se traduise par une reproduction de pratiques plus libérales de certains états au sein de l'administration française est réelle.

- Un Etat plus efficace.

Cette disposition doit se traduire par l'adaptation de l'organisation des services déconcentrés, la modernisation de la gestion publique et la gestion des ressources humaines, concrétisées par l'élaboration pour chaque ministère

d'un programme pluriannuel de modernisation (PPM).

1.2 Des décisions récentes

L'actualité plus récente illustre qu'un nouveau palier semble être franchi depuis le Comité Interministériel du 13/7/99 à la Réforme de l'Etat, qui a débouché à la fin de l'année 1999 sur des décrets d'application.

► **Le relevé du Comité Interministériel à la Réforme de l'Etat du 13 juillet 1999 sur le fonctionnement et l'organisation des services déconcentrés renforce le rôle et le pouvoir des préfets**

Les actions affichées sont les suivantes.

- Elaboration d'un projet territorial : à l'initiative et sous la responsabilité du préfet, et élaboré au cours de l'année 2000 collégialement par les chefs de services déconcentrés, le projet territorial expose les priorités et les modalités d'action des services au regard des objectifs généraux des politiques publiques.

- Organisation des services déconcentrés : le préfet aura compétence pour arrêter, dans le cadre d'orientations générales définies par le ministre chargé de la réforme de l'Etat et les ministres intéressés, l'organisation des services déconcentrés des administrations civiles d'Etat dont il assure la direction, après avoir recueilli les propositions des chefs de service concernés.

- Le préfet pourra développer la coopération entre services déconcentrés pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques interministérielles par :

- la désignation de chefs de projet chargés de l'animation et de la coordination de l'action de ces services
- la constitution de pôles de compétences
- la création de délégations interservices pour regrouper ces services sous une même autorité fonctionnelle.

La fusion totale ou partielle des services déconcentrés relèvera d'un décret en conseil d'Etat.

Le préfet pourra intervenir en matière de réorganisation d'ensemble ou de fermeture de services ou d'organismes dépendant de l'Etat.

► **Les décrets 99-895 et 99-896 du 20 octobre 1999 portant sur le pouvoir des préfets et action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements.**

Le rôle du préfet est ainsi affirmé dans l'organisation de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat relevant de son autorité en lui offrant entre autre la possibilité de créer une délégation interservices disposant d'une délégation complète de responsabilité.

Les décisions de l'Etat relatives aux investissements publics seront désormais prises au niveau préfectoral, départemental ou régional, à l'exception d'investissements d'intérêt national. Le niveau régional devient un niveau stratégique.

► **La circulaire du 07 juillet 2000 relative à la coordination de l'évolution de l'implantation territoriale des services publics.**

Cette circulaire précise les conditions d'application des décrets de 1999 précédemment exposés dans le cadre de l'application de la loi VOYNET du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire.

Elle explicite les conditions dans lesquelles le préfet aura autorité pour mettre en œuvre les réorganisations éventuelles d'implantation de toutes les structures exerçant des missions de service public sur le territoire de sa compétence. Cette circulaire met notamment l'accent sur le dispositif de concertation à mener avec les collectivités locales concernées et sur la nécessité d'évaluer préalablement l'impact sur le plan économique et social des mesures de réorganisation envisagées.

Les préfets sont également "invités" à favoriser à chaque fois que possible la création de structures inter-services, visant à assurer un service public polyvalent. Le principe de "maisons de services publics", que nous avons dénoncé en 1998, y est clairement affiché et de nouveau à l'ordre du jour.

2 Les nouvelles lois pour l'aménagement du territoire

Dans le même temps, la France se dote de nouvelles lois pour aménager son territoire. Ainsi peut-on noter :

► **La LOADT, dite loi VOYNET du 25 juin 1999.**

Cette loi consacre la notion de "développement durable", qui concilie le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

En s'appuyant sur de nouveaux outils de planification, elle précise le cadre territorial basé sur la notion de pays, défini par la loi PASQUA de 1995, et établit la notion d'agglomération.

Elle détermine en outre la notion de schémas de services collectifs, dont certains relèvent spécifiquement de domaines de compétences du ministère de l'Equipement. Ainsi on peut notamment citer la politique des transports que le ministère de l'Equipement a en charge de mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire français.

Cette loi encourage les pays -et agglomérations- à réfléchir à leur propre avenir pour élaborer un véritable projet de territoire contractualisable dans le cadre du contrat de plan.

► **Loi sur l'intercommunalité dite CHE - VENEMENT du 12 juillet 1999**

Cette loi a pour objectif de renforcer et de simplifier la coopération intercommunale. Pour cela, elle rénove les structures de coopération et incite fortement les collectivités à généraliser la TPU. (Taxe professionnelle unique)

► **Projet de loi de solidarité et de renouvellement urbain.**

Ce projet de loi a pour objectif de constituer un outil de gestion globale des politiques urbaines.

Les outils actuels seraient donc remplacés par de nouveaux dispositifs (schémas de cohérence territoriale et plans locaux d'urbanisme) permettant notamment de mieux prendre en compte les plans de déplacements urbains, renforcés à cette occasion, et les schémas de transports collectifs.

Ces lois font émerger la nécessité d'approcher les politiques publiques de manière plus globale, et donc moins sectorielle à travers notamment la notion de développement durable et la gestion globale des politiques urbaines.

Elles font également émerger de nouveaux cadres territoriaux, pays ou agglomération, en renforçant les outils de coopération.

Ces lois s'inscrivent dans la continuité affichée par l'Etat de mieux appréhender les problématiques d'aménagement du territoire. Elles doivent ainsi nous interpeller sur notre positionnement, alors que le SNITPECT a toujours revendiqué un rôle prépondérant du ministère de l'Equipement sur ce champ. Le rapport de Pascal PAVAGEAU sur Réinvestir l'Urbain avait d'ailleurs bien mis en évidence cette nécessité l'an passé.

3 Déconcentration : analyse et perspectives

A partir des évolutions récentes en matière de déconcentration et d'aménagement du territoire, le présent chapitre se propose d'examiner les textes fixant le cadre d'orientation général du projet de l'Etat et d'en réaliser l'analyse critique à partir de la conception de la déconcentration et du rôle dévolu à l'administration que nous défendons.

3.1 L'élaboration du Projet Territorial de l'Etat

Le relevé de décision du CIRE du 13 juillet 1999 et les décrets de 1999 fixent la méthode pour élaborer un projet territorial de l'Etat, outil majeur de la réforme de l'Etat.

Les objectifs du projet territorial, élaboré en théorie avant l'été 2000, sont en synthèse les suivants :

- optimiser les actions menées dans le cadre des politiques de l'Etat,
- afficher les objectifs stratégiques pluriannuels locaux de l'Etat,

- permettre un management plus collectif sous l'autorité du préfet

La démarche a ainsi pour objectif d'élaborer une stratégie commune et de déterminer des actions et des modes d'organisation adaptés aux enjeux spécifiques du territoire considéré.

Nous avons pu noter en premier lieu que la réflexion est menée en chambre entre le préfet et quelques chefs de service déconcentrés avec des variantes selon les départements. Une méthode (complexe !) a même été mise au point, et diffusée en début d'année, afin d'élaborer ce projet.

Nous condamnons l'absence de concertation qui a globalement présidé à l'élaboration des Projets Territoriaux de l'Etat.

Il est vrai que la complexité croissante des problèmes actuels de notre société rend a priori légitime une démarche qui viserait à identifier, pour l'Etat, les enjeux des différents territoires. Cette démarche paraît d'autant plus fondée que les différentes lois que nous avons rappelées précédemment prônent toutes une approche des différentes problématiques (aménagement, social, économique, environnement) plus globale au contraire des approches purement sectorielles.

L'Etat doit donc être en position, de par son organisation, de répondre aux grands enjeux de l'aménagement des territoires.

Mais l'enjeu essentiel nous apparaît en l'occurrence plus porter sur la nécessité pour l'Etat de posséder une vision territoriale de l'application de ses politiques.

Un projet territorial théorique, trop éloigné du terrain, deviendrait inévitablement inefficace et sans effet concret. Nous pensons donc que le ministère de l'Équipement, à travers son organisation et les missions qui lui sont dévolues, doit se positionner pour apporter à l'Etat une vision pragmatique de la territorialisation des politiques publiques participant à l'aménagement des territoires et à leur développement durable.

3.2 L'évaluation des politiques publiques menées par le préfet dans le cadre du projet territorial

Annoncé comme le document d'orientation des politiques de l'Etat à l'échelon départemental, le projet se veut constituer une référence commune pour tous les services déconcentrés de l'Etat.

Affichant les objectifs stratégiques pluriannuels (3 ans) de l'Etat, une évaluation annuelle du dispositif mis en œuvre pour les atteindre paraît indispensable pour en mesurer l'efficacité.

Pour autant on n'évalue pas les résultats d'une politique publique comme le chiffre d'affaire d'une entreprise privée.

Ainsi nous pensons que l'on ne peut pas évaluer globalement l'action de l'Etat, qui résulte de la mise en œuvre de politiques publiques, à partir de simples indicateurs de performance comme par exemple un chiffre d'affaire de nos interventions en matière d'ingénierie publique, un nombre de permis de construire délivrés ou un montant annuel de subventions attribuées pour la réalisation de logements sociaux.

La mesure des impacts d'une politique publique passe donc par une définition rigoureuse de critères, non nécessairement chiffrés, à analyser.

L'évaluation des politiques publiques nécessite également du temps. Les effets, qu'ils soient positifs ou négatifs, d'une politique ne peuvent être appréciés à court terme sans avoir le recul nécessaire. A titre d'exemple, comment apprécier quelques mois après sa réalisation l'impact d'un équipement public dont les conséquences sociales, économiques ne seront perceptibles qu'après plusieurs années ?

La requalification de logements sociaux, le réaménagement d'un quartier et l'amélioration du cadre de vie sont autant d'illustrations qui démontrent que les effets de telles politiques, par ailleurs globales et ainsi recouvrant de multiples politiques sectorielles, ne peuvent être immédiats dans leurs conséquences.

Cette démarche d'évaluation passe également par la réalisation d'un exercice sincère.

L'usager (lequel?) qui serait à même d'évaluer seul des actions de l'Etat relève d'un concept beaucoup trop simpliste auquel nous ne croyons pas, surtout s'il doit servir d'alibi pour afficher un résultat qui ne trouverait pas son origine dans une analyse objective.

Nous revendiquons donc qu'une véritable et sincère évaluation des politiques publiques soit menée dans le cadre du Projet Territorial de l'Etat.

3.3 Le rôle du préfet

Les décrets de 1999, dans la continuité de la décision du Comité Interministériel de la Réforme de l'Etat, font apparaître clairement un renforcement du rôle des préfets avec une montée en puissance de l'échelon régional.

Il est ainsi affiché que le préfet pourra développer la coopération entre services déconcentrés, allant jusqu'à la possibilité de créer une délégation inter-services ou de fusionner certains services.

Nous pensons qu'il est tout à fait pertinent que le préfet se positionne en véritable pilote de l'animation des services extérieurs sur des sujets transversaux afin de s'assurer de la cohérence des actions de l'Etat dans un département et de la réponse satisfaisante qui peut être donnée aux enjeux identifiés.

Dans ce cadre, les DRE et les DDE sont pleinement légitimes pour se positionner fortement en matière d'animation, sous l'égide du préfet, avec un rôle de leader qui peut leur être dévolu dans bien des domaines transversaux tels que l'habitat, le cadre de vie, l'environnement, l'aménagement, l'ingénierie...

La constitution de pôles de compétences, comme nous l'avons déjà vécu avec les MISE (Missions Inter-Services de L'Eau), est à ce titre une solution qui peut être pertinente à condition d'assurer leur pérennité dans le temps et que l'Équipement n'y joue pas un simple rôle de faire-valoir.

Cette orientation nous paraît donc opportune, mais à condition qu'elle ne masque pas une toute autre réalité des intentions véritables.

Ainsi le poids grandissant des préfets sur les moyens et l'organisation des services suscite en revanche notre plus grande hostilité. La globalisation des crédits de fonctionnement et de rémunération des personnels, considérée à tort comme une grande idée de façon récurrente et expérimentée aujourd'hui dans quelques préfectures, peut tout à fait constituer un outil pour les préfets leur donnant de la souplesse pour réduire de façon injustifiée les moyens. Imaginons en outre que les moyens du ministère de l'Équipement pourraient susciter des convoitises de services encore moins bien dotés.

Le document de synthèse émanant du Ministère de l'Intérieur à propos des assises nationales sur la modernisation des préfectures du mois de mai 2000 ne laisse guère planer le doute à ce sujet.

La fusion de services dans le cadre d'une délégation interministérielle y est clairement envisagée même si aujourd'hui seuls le contrôle de légalité et la communication apparaissent les plus concernés ou en tout cas cités.

Si ces réorganisations semblent être à la marge, nous ne devons pas sous-estimer leurs conséquences. L'exemple d'un regroupement du contrôle de légalité en préfecture, qui se traduirait par un départ de personnels de l'Équipement, pourrait faire perdre à une DDE sa compétence d'expertise juridique absolument indispensable dans le contexte actuel sur nos missions opérationnelles que nous exerçons pour le compte de l'État et des collectivités comme Yves CHOLIN le développe dans son rapport "sécurité juridique" de ce même congrès.

Nous refusons cette approche purement comptable et revendiquons le maintien de l'unicité des services de notre ministère.

En effet nous estimons que les identités propres des différents services extérieurs de l'État, présents au plus près du terrain, sont les garants d'une diversité d'approches complémentaires qui ren-

force la capacité de l'État à définir et mettre en oeuvre ses politiques publiques.

D'autre part, la vision que possède le ministère de l'Intérieur des services déconcentrés d'autres ministères techniques laisse rêveur. Ainsi n'hésite-t-il pas à afficher la nécessité de posséder une "permanence technique nationale" apte à appuyer les instances préfectorales en cas de crise mettant en péril la sécurité des biens et des personnes. Si la sécurité civile est un enjeu majeur de l'État, gageons que les services extérieurs déconcentrés remplissent leur mission dans ce domaine ! Quelle meilleure preuve que les événements de décembre 1999 impliquant lourdement les personnels de l'Équipement lors des tempêtes ou du plan POLMAR faisant suite au naufrage de l'ERIKA pendant de nombreux mois. La proximité des services extérieurs de l'État est un gage d'efficacité garantissant une intervention rapide et de qualité en cas de crise.

La conception du ministère de l'Intérieur apparaît là encore purement théorique et contradictoire avec la volonté affichée par les préfets d'améliorer leur management à l'égard des services déconcentrés de l'État au regard des enjeux territoriaux.

Le concept de globalisation de la masse budgétaire tentée dans quelques préfectures, quant à lui, s'il était étendu à d'autres services ferait également peser une menace claire sur les règles de gestion statutaires.

Les risques de dérives sont en effet nombreux, du fait des échanges qui seraient rendus possibles par un tel dispositif entre les effectifs et les moyens matériels. Pourquoi ne pas imaginer un chef de service préférant "se payer" un jeune cadre moins coûteux en début de carrière, dégageant ainsi des moyens pour faire par exemple l'acquisition de matériel informatique, plutôt qu'un "vieux" cadre expérimenté mais plus coûteux ? Nous pourrions assister également ainsi au développement des vacances, de l'emploi précaire alors que les missions de service public permanentes justifient pleinement l'emploi statutaire à temps plein !

Le principe de globalisation de la masse budgétaire qui intègre les crédits de fonctionnement et de rémunération des personnels est inacceptable.

Nous rejetons avec force toute tentative de généralisation de globalisation de la masse budgétaire dans les services de l'État.

3.4 Le rôle de l'administration

► La coopération entre les différentes administrations.

Il paraît tout à fait légitime que les différents ministères travaillent sur des objectifs communs et de façon cohérente. L'élaboration même des politiques publiques de l'État nécessite la mise en commun des savoirs. Le contexte des lois récentes sur l'aménagement du territoire, qui favorise l'approche globale, renforce cette nécessité.

Une coopération interministérielle peut s'entendre à la fois sur le plan national, par le rapprochement des administrations centrales, mais également au niveau local où le rôle d'animateur, d'incitateur du préfet paraît pertinent.

L'exemple de l'eau est à ce titre évocateur. Les normes en matière d'assainissement, et leur application concrète, relèvent non seulement des affaires sanitaires et sociales mais également des ministères de l'Équipement et de l'Agriculture. Le travail conjoint de ces ministères dans l'élaboration de la doctrine technique est enrichi parallèlement par le rôle d'opérateur de ces administrations au plus près du terrain.

La sécurité routière, la politique de la ville, l'habitat sont autant d'autres exemples similaires.

Néanmoins, la cohérence sur l'ensemble du territoire de l'application des doctrines techniques impose que les services déconcentrés, et notamment ceux de l'Équipement, puissent s'appuyer sur une diffusion des savoirs à une échelle nationale assurée de façon cohérente par l'ensemble du réseau constituant le ministère.

C'est pourquoi le rapprochement entre services déconcentrés du ministère

doit rechercher davantage l'animation et l'harmonisation des pratiques dans l'élaboration de la doctrine technique, afin de permettre à l'Etat de définir ses politiques publiques.

► **La séparation des prérogatives politiques et techniques.**

Chaque ministère technique possède ses propres orientations qui lui permettent d'assurer la cohérence de ses interventions sur l'ensemble du territoire français.

Nous devons défendre cette indépendance et revendiquer la séparation du technique et du politique.

Il convient pour se faire de bien distinguer les rôles de chacun.

Ainsi si le préfet apparaît totalement légitime pour faire un arbitrage ou un choix de nature politique, **nous pensons qu'un ministère technique comme le nôtre doit afficher sa neutralité, son indépendance et appuyer sa force d'intervention sur :**

- sa capacité à apprécier et à comprendre les enjeux externes, ainsi que les jeux d'acteurs.
- la stricte application de la doctrine technique et le portage à connaissance des différents scénarios envisageables aux maîtres d'ouvrage décideurs, dont l'Etat n'est pas le moindre.

Nous défendons donc l'idée d'un ministère technique qui satisfait aux contraintes définies par les décisions politiques et aux exigences propres à l'intérêt général, permettant ainsi à l'Etat d'être un maître d'ouvrage efficace. Cette efficacité passe par une complémentarité entre les rôles de régulateur et d'opérateur que notre ministère assume.

Rappelons à cet égard les avantages qu'apporte une administration technique structurée comme la notre à l'Etat :

- La compétence technique opérationnelle permettant de suivre techniquement et financièrement une opération d'aménagement. Les enjeux pour l'Etat sont de taille en matière d'aménagement du territoire, comme le confirment les dernières lois en la matière. Cette compétence diversifiée s'exerce

dans de nombreux domaines : aménagement des infrastructures, habitat, logement, services collectifs tels que les transports ou l'assainissement...

■ La garantie d'un Etat efficace en cas de crise. Il s'agit d'une attente forte des citoyens, et les moyens et la compétence de notre administration permettent à l'Etat de répondre à des situations de crises, qu'elles soient liées à des risques naturels ou industriels. Les exemples récents de la marée noire à la suite du naufrage de l'ERIKA ou des tempêtes illustrent parfaitement la nécessité pour l'Etat de disposer d'une force de frappe opérationnelle, technique, dans des domaines divers: gestion et entretien de la route, ingénierie dans des domaines variés (routes, traitement des déchets, assainissement, ...)

Notre compétence technique opérationnelle et notre capacité à agir comme concepteur et opérateur nous permettent de tenir un rôle majeur dans ces situations de crise.

■ Les contacts privilégiés avec le milieu des entreprises privées œuvrant dans les différents domaines relevant de nos compétences-travaux publics, bâtiment, eau, déchets...- garant d'une bonne connaissance et compréhension des problématiques économiques de ce secteur. Ces contacts nous permettent d'être pertinents dans notre rôle concret de régulateur économique.

■ L'appui au rôle régalién de l'Etat tel que le contrôle de légalité ou l'attribution de subventions. L'analyse technique que peut apporter notre ministère sur ces dossiers représente une aide à la décision particulièrement indispensable pour l'Etat. Nous voulons donc jouer un rôle majeur dans ces instructions, qui nécessitent une compétence et un savoir technique, dans le respect de la tutelle politique du préfet auquel revient la décision.

4 *Décentralisation : analyse et perspectives*

Parallèlement à l'enjeu de la déconcentration, le concept de décentralisation pourrait évoluer dans les prochaines années.

Ce chapitre a pour objectif d'analyser les tendances perceptibles en matière de poursuite du phénomène de décentralisation et de prendre position sur nos revendications et leurs conséquences sur les missions et l'organisation des services de l'Equipement.

4.1 *Des évolutions annoncées*

Une nouvelle vague de décentralisation semble déjà engagée dans les textes et l'on perçoit notamment les orientations engendrées par le projet de loi sur l'outre-mer prévoyant de confier la gestion et l'entretien des RN aux régions. Les réflexions sur le rôle de l'Etat et son positionnement par rapport aux collectivités territoriales sont d'actualités.

Ainsi le premier ministre a-t-il confié à M. MAUROY le soin de diriger une commission parlementaire afin de dresser de nouvelles perspectives pour la décentralisation.

Quelques pistes sont amorcées dans cette lettre :

- Une participation accrue des citoyens à la démocratie locale, avec une plus large ouverture des mandats locaux
- Une plus grande responsabilité en matière fiscale des collectivités locales
- La clarification des actions contractuelles et des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, et le renforcement des coopérations pour améliorer l'efficacité des actions.
- Les actions correctrices pour éviter que la décentralisation ne conduise à un développement inégal des territoires.

Cette commission, qui doit rendre ses conclusions en fin d'année 2000, fait preuve pour le moment de la plus grande opacité dans ses travaux!

Dans le même temps, la mission sénatoriale chargée de " dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales " a rendu son rapport cet été.

Prenant ainsi de vitesse la commission MAUROY, ce rapport dresse un portrait très sévère à l'égard de l'Etat, lui repro-

chant notamment son organisation inadaptée au contexte actuel de décentralisation.

Nombre de reproches portent sur ses structures et leur organisation : pouvoir des préfets insuffisants, trop d'administrations déconcentrées de l'Etat, partition des services extérieurs de l'Equipement trop peu concrétisée ...

Le faible nombre, pour le rapport sénatorial, de départements ayant mis en œuvre la réorganisation-partage des services trouve avant tout l'explication, à notre avis, dans le fait que l'organisation la plus performante pour l'exercice des missions de service public au bénéfice de tous les partenaires s'appuie incontestablement sur l'unicité des services du ministère de l'Equipement.

Il y est également clairement mentionné que l'Etat devrait se recentrer sur ses missions essentielles.

On peut légitimement craindre que cela soit en direction de missions exclusivement régaliennes, surtout lorsque le rapport préconise explicitement de transférer la construction et l'entretien des routes nationales aux départements sur la base du seul argument financier : l'Etat n'a plus les moyens d'entretenir son réseau, et puisque les collectivités locales sont fortement sollicitées pour financer les infrastructures nouvelles, confions en leur la gestion complète.

Notons tout de suite le paradoxe pour le moins révoltant de cet argument que nous dénonçons vigoureusement. La réduction constante des moyens et des effectifs subie par notre ministère, que nous avons toujours fustigée avec force est bien la cause de cette situation. La critique du manque de moyens de notre ministère émane donc d'élus ayant eux-mêmes voté ces restrictions budgétaires !

Les prises de position affichées dans ce rapport sénatorial s'inscrivent dans une tendance confirmée par les textes de loi en préparation.

4.2 Des évolutions déjà amorcées

Une montée en puissance des régions

Imaginons une éventuelle poursuite du phénomène de décentralisation pour

appréhender ce que pourrait être à l'avenir le rôle de l'Etat et les missions exercées par le ministère de l'Equipement.

La vague de décentralisation des années 1980 a considérablement modifié nos pratiques et notre organisation. Nous avons basculé bien souvent du rôle de décideur à celui de force de proposition ou d'aide à la décision. La grande faculté d'adaptation des services et des personnels qui les servent ont permis de réussir cette mutation.

Conjugée à une compétence technique reconnue, elle a permis à notre ministère de rester bien positionné par rapport aux collectivités locales empreintes d'un pouvoir de décision grandissant mais recherchant pour beaucoup un appui pour exercer leurs responsabilités.

Ce rôle de partenaire-conseil que nous avons développé au fil des ans ne doit pourtant sa force qu'à la structure complète du ministère de l'Equipement qui a besoin d'œuvrer dans sa globalité pour être pertinent.

Ainsi les prérogatives de l'Etat doivent conserver une substance suffisante pour garantir l'égalité des citoyens sur le territoire.

Il y a donc des compétences de l'Etat, exercées par notre ministère, qu'on ne saurait transférer à des collectivités sans risques pour l'équilibre harmonieux du territoire.

La politique de l'habitat, qui contribue à l'aménagement du territoire et à l'équilibre social, à une échelle nationale, rentre tout à fait dans ce cadre que nous estimons intransférable.

La gestion et l'aménagement des routes nationales font également partie des prérogatives que nous estimons devoir rester à l'Etat.

Ce dernier exemple, loin d'être anodin, est aujourd'hui d'actualité avec le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer qui prévoit de transférer la Maîtrise d'Ouvrage des Routes Nationales aux Régions.

Certes le cas des départements d'outre-mer est particulier : Il n'y a pas de

continuité de réseau à assurer et le financement des RN est dérogatoire du droit commun, reposant sur une loi spécifique.

Si nous notons à ce sujet la prise de position affichée par le directeur de cabinet du ministre de l'Equipement en réponse à la question posée par la FETS-FO, qui indique que la loi présente toutes les garanties en matière d'unicité des services tout en excluant une transposition de ces textes en métropole, nous devons pour autant rester vigilants.

Sur le projet de loi outre-mer

Nous affirmons qu'il est indispensable pour un aménagement équilibré du territoire et un accès égalitaire au réseau des citoyens que les Routes Nationales demeurent de la responsabilité du gestionnaire actuel, à savoir le ministère de l'Equipement pour le compte de l'Etat. Cette prérogative garantit :

- une continuité et homogénéité de traitement, notamment en terme de niveau de service. Ainsi chaque RN est aménagée et entretenue de façon cohérente sur l'ensemble de son itinéraire. Cette nécessité impose de surcroît une maîtrise intégrée de la conception routière prenant en compte les problématiques d'entretien et d'exploitation que le ministère est en capacité d'assurer.
- le maintien et le développement des compétences (y compris pour la recherche) dans le domaine routier dont peuvent bénéficier toutes les collectivités locales et les organismes privés de ce secteur, contribuant ainsi au rayonnement technique et économique du pays.
- la compétence " sécurité routière ", prioritaire pour l'Etat et que le ministère de l'Equipement porte à tous les niveaux de ses structures à un niveau national.

Ce n'est donc pas en multipliant les maîtres d'ouvrage que l'on favorisera la recherche de cohérence sur l'ensemble du réseau routier national.

C'est pourquoi nous affirmons que le projet de loi d'orientation outre-mer, résultat d'un arbitrage politique, va à

l'encontre des valeurs du service public, en diminuant les prérogatives de l'Etat sur un territoire alors que son rôle est d'assurer sur l'ensemble du territoire français l'égalité de traitement des citoyens.

Nous ne voulons pas que le cas de l'outre-mer devienne une référence nationale et fasse exemple.

L'avenir des DDE des DOM est également en question.

La problématique de l'unicité de ces services, même si le cabinet du ministre se veut - là aussi - rassurant, reste à notre avis posée. La convention de mise à disposition globale reste effectivement l'hypothèse la plus probable à court terme. Par exemple pour le seul département de la Guadeloupe, l'activité RN représenterait la mise en place d'une structure composée d'environ 250 agents. Un transfert de compétence immédiat paraît difficile à mener pour la région, mais ne peut pas être totalement exclu notamment sur une durée de quelques années. Le projet de loi qui ne prévoit pas de date butoir fixant la possibilité d'effectuer un tel transfert de compétence peut donc mettre en situation de précarité permanente la DDE vis à vis de la Région ! De nouveau, une loi va fragiliser la pérennité du service comme cela avait été le cas lors de l'application de la loi de décentralisation de 1992 vis à vis des départements...

Notons de surcroît le risque particulier qui pèse sur le parc: un désengagement progressif de la région entrainera sa mort probable (60 % du chiffre d'affaire sur RN en Guadeloupe) à moyen terme.

Face à ces menaces, nous exigeons que l'administration défende l'unicité des services des DDE des DOM, et permette au personnel d'exécuter leurs missions dans de bonnes conditions en continuant d'appliquer les politiques de l'Etat sur le domaine public routier national.

Pour un véritable partenariat

Pour autant, il nous paraît tout à fait légitime que nos partenaires, notamment les Régions et les Départements,

soient plus justement considérés et traités dans les opérations d'aménagements de routes nationales en tant que co-financeurs.

Cela passe par une association plus importante de ces derniers aux différentes procédures (plannings, appels de fond, avant-projets techniques,...).

Cela passe également par un règlement des litiges financiers qui au final sont peut-être une des revendications les plus fortes des Régions ou des Départements. Ainsi le principe de non-récupération de la TVA par les collectivités dans des opérations d'investissement, pierre d'achoppement dans bon nombre de cas, pourrait certainement être une procédure revue par l'Etat.

Nous ne voulons pas qu'un obstacle financier ouvre un débat qui n'a pas lieu d'être sur la maîtrise d'ouvrage en matière de Routes Nationales.

4.3 Le rôle de l'Etat tel que nous le concevons.

Comme nous l'expliquions dans le chapitre précédent, le rôle de l'Etat a évolué depuis ces dernières années marquées par le phénomène de décentralisation.

L'Etat, qui a vu réduire une partie de ses prérogatives, et que la pensée ultra-libérale voudrait réduire au minimum, a évolué vers un **Etat partenaire**.

Ainsi, alors que les projets - au sens large - nécessitent la mise en synergie de plus en plus de partenaires pour aboutir, observe-t-on que l'Etat de par sa position de médiateur, neutre, en soutien, a un rôle fondamental pour fédérer et même initier les actions débouchant sur des concrétisations.

La conception de cet **Etat partenaire**, que nous défendons, passe par une reconnaissance des prérogatives de chaque collectivité dans le respect des attributions respectives de chacun.

Nous pensons ainsi qu'il convient de bien se positionner contre d'éventuelles luttes de pouvoir, visant à affirmer le rôle de l'Etat par sa stricte autorité, au mépris des partenaires que sont les collectivités territoriales.

A titre d'exemple nous condamnons fermement l'idée même d'utiliser l'assistance à maîtrise d'ouvrage réalisée par les services de l'Etat pour peser sur des décisions revenant de droit à des collectivités territoriales.

Nous pensons que l'application des prérogatives de chaque partenaire est le garant du respect des institutions et qu'elle est aussi le meilleur moyen d'asseoir l'Etat à sa juste place en le rendant respectueux et efficace.

Nous défendons donc la conception d'un Etat garant de l'intérêt général, au delà des intérêts particuliers et des querelles de pouvoir, partenaire neutre et indépendant.

4.4 L'aspect plus particulier de l'application de l'article 7 de la loi de 1992.

L'article 7 de la loi de décentralisation du 02 décembre 1992 autorise les départements à demander aux préfets la réorganisation des services de la DDE exécutant des missions d'entretien, d'exploitation et d'aménagement des routes départementales.

Cette procédure, bien connue sous la dénomination de " partition ", permet d'identifier ainsi les services, où sont maintenus des fonctionnaires de l'Etat, travaillant exclusivement pour le compte du département.

Cette loi fait peser aujourd'hui sur les services qui n'ont pas fait l'objet d'une réorganisation une véritable épée de Damoclès. L'absence de date butoir dans la possibilité offerte aux départements de demander la réorganisation-partage, que nous avons dénoncée à l'époque, est principalement à l'origine de cette menace.

Nous avons défendu en son temps l'idée que l'unicité des services représente à notre sens la meilleure réponse à l'atteinte des objectifs du service public pour l'ensemble des partenaires en ce qui concerne principalement le domaine routier et l'aménagement des territoires.

Aujourd'hui la situation semble se stabiliser légèrement ou pour le moins l'évolution semble très lente : en 1995, 9 départements avaient fait l'objet

d'une réorganisation totale ; on en relève 17 (procédure achevée) en 2000.

Néanmoins la menace d'une réorganisation ne peut jamais être écartée par les services mis à disposition et elle est source d'instabilité chronique.

Elle peut être également source de paralysie pour ces services qui n'ont pas partitionné, les DDE n'osant pas se réorganiser alors que cela peut être nécessaire.

Elle peut tout aussi bien les obliger à se réorganiser dans l'urgence, sous la pression d'une volonté politique, dans des conditions délicates et pour un résultat de qualité incertaine. (réorganisation subie plutôt que réfléchie). Ces réorganisations seront alors vécues de manière très inégale par les personnels, parfois avec soulagement, parfois avec difficultés, mais dans tous les cas dans une situation qui ne favorise pas la lucidité.

Cette situation demeure extrêmement problématique et constitue un frein au nécessaire changement dans des lieux où une réorganisation serait opportune.

Nous revendiquons donc que le ministère de l'Équipement fonde son organisation territoriale sur la base d'une réflexion prenant en compte les enjeux territoriaux préalablement identifiés, avec ambition, quels que soient son positionnement et son organisation par rapport à l'exercice des missions qu'il assume pour le compte des départements.

5 | Quel positionnement pour le ministère de l'équipement ?

A la lumière des évolutions identifiées et analysées de la déconcentration et de la décentralisation, nous nous proposons de définir le contour des missions, qui nous semblent devoir incomber au ministère de l'Équipement.

Rappelons en synthèse que ces évolutions font apparaître notamment:

- Une prise en compte législative accrue des problématiques d'aménagement du territoire favorisant ***l'ap-proche globale et territoriale***.
- Un rôle accru du préfet que nous souhaitons voir évoluer vers ***l'anima-tion locale de l'interministérialité***.
- Un Etat de plus en plus ***partenaire*** vu l'évolution probable de la décentralisation.
- Des attentes fortes envers notre ministère en matière de prise en charge de l'interministérialité, ***sur des domaines variés tels que la sécurité ou l'environnement***.

5.1 La mission AMIOT

C'est dans ce contexte que le Ministre de l'Équipement a confié à Mr AMIOT, DRE de Haute Normandie, la mission, par lettre du 10 avril 2000, de mener une réflexion sur les champs d'intervention de notre ministère. Cette réflexion porte notamment sur :

- Les missions prioritaires et les missions à abandonner
- Les moyens nécessaires pour les assumer
- Les compétences, en liaison avec la réflexion GPEC
- L'organisation territoriale des services déconcentrés

Cette démarche, venue à point alors que le SNITPECT intervenait pour s'opposer au projet de réorganisation de la DDE du Nord qui visait à supprimer les subdivisions territoriales, nous paraît tout à fait souhaitable dans son objectif pour autant qu'elle soit menée de manière sincère.

Nous partageons l'objectif qui consiste à identifier nos champs d'interventions en délimitant au mieux le contour de nos missions. Il s'agit d'une nécessité pour éclairer le positionnement du ministère et de ses agents.

De même la réflexion sur la territorialité de notre ministère apparaît une nécessité forte à l'heure où les subdivisions territoriales vivent des situations de tension de moyens inadmissibles, souvent conjuguées à un manque d'orientations claires. Le cruel manque d'ambition manifesté lors des trop fameuses journées de Lille en 1998 sur

la territorialité n'en a été que le triste reflet au niveau national.

Cela étant, nous ne sommes pas dupes.

Nous refusons une réflexion guidée par une problématique de moyens.

Nous revendiquons une analyse objective qui s'appuie sur l'identification des politiques publiques que le ministère de l'Équipement est pertinent pour mettre en œuvre sur les territoires et les outils nécessaires pour le faire.

Nous nous proposons dans la suite de ce rapport de dresser quelques pistes de réflexions sur ce thème en développant nos positions.

5.2 Les missions du Ministère de l'Équipement.

Le ministère de l'Équipement a pour prérogative de mettre en œuvre des politiques publiques qui s'inscrivent majoritairement dans le champ de l'aménagement du territoire, en intégrant la problématique complexe du développement durable.

Ce qui apparaît aujourd'hui comme un état de fait résulte d'une lente évolution déjà décrite dans le rapport sur la territorialité rapporté par Eric TANAYS au congrès de 1997.

Cette prise en compte de la notion d'aménagement du territoire et de développement durable s'est accentuée, dans les textes, comme nous l'avons vu précédemment avec notamment l'application de la loi VOYNET.

Sans être exhaustifs, nous pouvons tenter d'examiner les principales politiques publiques où le ministère de l'Équipement doit développer l'ambition de jouer un rôle essentiel.

► **Des politiques publiques pour aménager le territoire**

■ **La planification urbaine (et rurale...) et la politique de la ville**

Cette politique a essentiellement été mise en œuvre jusqu'à présent par des outils (code de l'urbanisme) permet-

tant davantage de contrôler l'aspect purement spatial de l'urbanisation.

Le projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbain prône une approche plus globale. Le Ministère de l'Équipement à travers ses compétences en aménagement et la vocation interministérielle de ses services (notamment envers le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire) est parfaitement positionné pour être présent sur ce champ. Le rôle qu'il se doit de jouer dans la politique des transports et de l'habitat complète son aptitude à mettre en oeuvre ces politiques, complémentaires entre elles, et bénéficiant du nouvel outil qu'est la loi SRU.

Nous revendiquons que le ministère de l'Équipement joue un rôle majeur dans l'élaboration de ces nouveaux documents. Sa position forte d'ensemblier le rend légitime, auprès des différents partenaires, pour y jouer une fonction d'incitation mais également d'opérateur.

De même nous affirmons qu'il doit jouer un rôle similaire dans la mise en oeuvre des politiques du logement, notamment social. Ainsi le ministère doit rechercher un positionnement opérateur dès l'amont du montage d'opérations de réalisation de logements sociaux.

■ La politique de l'Habitat

Élément fort de nos missions actuellement reconnues, la politique de l'habitat s'inscrit dans des enjeux stratégiques de l'Etat. Indissociable de l'aménagement des territoires, elle est également partie intégrante de la politique sociale de l'Etat. Comme précédemment, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain ouvre des perspectives élargies où le ministère de l'Équipement affirme déjà sa présence par un rôle majeur. Ce rôle de représentant de l'Etat, sous l'égide du préfet, n'est pourtant pas exclusif d'un nécessaire partenariat avec les collectivités et les autres services de l'Etat notamment pour faire le lien avec la conception des ambitions locales d'aménagement et de développement des territoires. Comme précédemment, nous revendiquons un rôle opérateur pour le ministère de l'Équipement en matière de réalisation de logements, renforçant ainsi sa capacité à apprécier les véritables enjeux en matière d'habi-

tat et à participer à la définition des politiques de l'habitat.

■ La politique des transports

Influant sur la desserte et l'aménagement des territoires, la complexité de l'élaboration de la politique des transports légitime pleinement le ministère de l'Équipement dans son rôle de leader pour participer à sa définition et à sa mise en oeuvre à un niveau national. La multiplicité des modes de transports- routes, fer, voies navigables- et les approches complexifiantes en matière d'intermodalité sont autant d'éléments qui nécessitent que l'Etat puisse s'appuyer sur une structure et des compétences fortes, que possède notre ministère.

La loi VOYNET, en définissant la notion de schéma de service collectif, incluant les transports, va susciter encore davantage l'élaboration et la mise en oeuvre de politique plus locale en matière de transports. Le projet de loi SRU, qui renforce la notion de prise en compte des déplacements, va confirmer cette tendance.

Nous revendiquons que le ministère de l'Équipement joue également sur ce champ un rôle majeur et opérateur auprès des partenaires locaux dans l'appui à la définition et à la mise en oeuvre des politiques locales de transports.

A la croisée des différents partenaires, son positionnement stratégique lui permettra d'harmoniser les différentes politiques locales et nationales des transports en recherchant leur cohérence.

■ L'aménagement, l'exploitation et l'entretien de la route

La mise en oeuvre de la politique "de la route", fondatrice et s'identifiant souvent à l'image de notre ministère, constitue le socle de notre organisation. Les enjeux d'aménagement, de desserte du territoire, de préservation de l'environnement ou de sécurité routière rendent d'ailleurs indispensable notre présence opérationnelle sur ce champ. L'interaction entre la mise en oeuvre de cette politique et d'autres portant sur l'aménagement des territoires n'est plus à démontrer.

La route s'intègre dans une approche globale et cohérente d'aménagement des territoires.

Nous réaffirmons bien entendu ce rôle majeur de notre ministère sur le réseau national, dans un esprit de partenariat avec les co-financeurs, en rappelant que la compétence technique nationale qui se développe dans les services sert l'élaboration de la doctrine et de son application, au profit des politiques routières locales de tous les maîtres d'ouvrage.

■ Les politiques de l'environnement

Ces politiques recouvrent des champs assez variés tels que la qualité des eaux, de l'air, des paysages, le traitement des déchets, la protection contre les nuisances, ou encore la prévention des risques.

Portées par le Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, elles constituent un enjeu majeur affiché pour l'Etat, ce qui s'est traduit par la publication de nombreuses lois ces dernières années sur ces différents domaines.

Le Ministère de l'Environnement, par la voix de son ministre, a clairement affiché qu'il s'appuyerait sur les services déconcentrés du ministère de l'Équipement pour mettre en oeuvre ses politiques.

Un projet de charte, entre les deux ministères, pose les bases d'une commande formalisée de l'Environnement à l'Équipement. Le rôle majeur de ce dernier pour mettre en oeuvre les politiques publiques liées à l'environnement est ainsi affirmé tant à travers les missions qu'il peut assumer directement pour le compte du MATE qu'à travers les missions qu'il exerce pour d'autres collectivités.

Nous nous félicitons de cette avancée qui constitue la première concrétisation d'une commande clairement exprimée du MATE. Nous eussions toutefois aimé que cette charte soit porteuse d'une plus grande ambition, notamment sur le volet ingénierie exercée par nos services.

Ainsi si le volet routier, à travers les travaux neufs et l'entretien, est spécifiquement mentionné, d'autres domaines où les DDE sont particulièrement susceptibles d'intervenir en tant qu'opérateur sont ignorés ou évoqués du bout des lèvres : c'est le cas de l'assainissement, mais aussi des déchets.

Or, nous affirmons que les DDE, fortes de leur compétences déjà acquises dans ces domaines ont toute légitimité pour y porter des politiques auprès des collectivités.

On le constate, le champ d'application des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire est vaste et le ministère de l'Équipement a toute légitimité pour l'occuper pleinement. Son positionnement *d'Etat-partenaire* et sa capacité à mettre en synergie toutes ces politiques, complémentaires et liées, doit lui permettre de jouer un rôle majeur dans l'application des politiques publiques d'aménagement du territoire.

Pour cela il doit disposer d'outils pertinents, et donc pouvoir être à même d'exercer des missions permettant de porter ces politiques publiques. Parmi ces missions, certaines nous apparaissent particulièrement stratégiques.

► **Des outils pour mettre en œuvre les politiques publiques**

■ **L'analyse territoriale**

Alors que la loi VOYNET a incité les pays et agglomérations à se constituer et à réfléchir à leurs objectifs en matière d'aménagement du territoire, l'Etat ne peut se contenter d'être simple spectateur.

Son rôle de compréhension, de portage à la connaissance des enjeux est primordial, ne serait-ce que pour être un partenaire crédible et éclairé lorsque les contrats de plan se discuteront.

C'est d'ailleurs le sens du Projet Territorial de l'Etat que de faire émerger les enjeux des territoires.

Comme nous l'affirmons précédemment, ce travail ne peut pas être un travail théorique effectué en chambre.

L'organisation territoriale de notre ministère lui permet d'être présent au plus près du terrain. Il peut ainsi y jouer un rôle de partenaire opérateur majeur dans la mise en œuvre des politiques nationales et locales d'aménagement du territoire.

Au delà de la stricte exploitation de données, la connaissance des acteurs et des problématiques locales dans tous les domaines de l'aménagement constituent un apport indispensable à la compréhension des territoires.

Il s'agit bien pour l'Etat de posséder une vision territorialisée et pragmatique de ses politiques publiques.

C'est pourquoi nous affirmons que l'analyse territoriale constitue un champ essentiel pour le ministère de l'Équipement, acteur dans l'application de nombreuses politiques publiques sur le territoire.

Notre ministère doit se positionner fortement sur la mission de diagnostic territorial auprès des préfets, en jouant un rôle majeur dans l'animation de l'interministérialité, notamment avec l'Agriculture et l'Environnement.

■ **L'ingénierie publique**

L'ingénierie publique comprend un panel équilibré de missions et permet de répondre à une attente forte et exprimée des maîtres d'ouvrage, entre autre de l'Etat à travers plusieurs ministères, et des collectivités locales.

L'exercice de nos missions d'ingénierie publique constitue une attente formalisée du Ministère de l'Environnement qui dans sa charte MELT/MATE affiche clairement qu'elle compte s'appuyer sur ce champ pour porter ses politiques.

Lorsqu'une collectivité locale sollicite l'intervention de la DDE pour réaliser un aménagement ou un équipement public, ce dernier s'inscrit dans le cadre d'une stratégie locale d'aménagement du territoire concerné.

La mission d'ingénierie confiée par la collectivité nous permettra de mettre en œuvre la politique publique locale ainsi définie, en s'assurant de sa cohérence avec les politiques nationales.

C'est bien ainsi notre positionnement d'acteur ensemblier, porteur de toutes les politiques publiques, qui permettra de faire émerger des solutions concrètes réalisables, respectueuses de l'intérêt général.

Notre neutralité et indépendance, valeurs fondamentales du service public, nous permettent d'asseoir légitimement ce positionnement.

A la croisée des chemins entre les décideurs politiques, l'ensemble de nos missions d'ingénierie publique nous permet donc de mettre en œuvre les politiques publiques nationales et locales.

Dans la suite du rapport présenté au congrès de 1999, nous avons développé

nos prises de position et revendications sur cet outil fondamental qu'est l'ingénierie publique, notamment dans la tribune de juin 2000.

Pour porter dans l'intérêt général l'ensemble des politiques publiques, il est impératif que l'ingénierie publique demeure dans l'esprit du service public et donc porte ses valeurs et atteigne ses objectifs.

La plus-value de service public propre à toutes nos missions, y compris la maîtrise d'œuvre, n'est pas quantifiable, ni vendable: elle n'a pas de prix !

C'est pourquoi nous refusons la mise en place d'outils faisant rentrer la mission d'ingénierie publique dans la concurrence formelle.

Nous estimons qu'un tel dispositif qui entraîne une logique de rentabilité financière est incompatible avec les valeurs de service public que porte l'ingénierie publique, telles que la neutralité, l'indépendance ou le maintien d'une offre publique de référence.

Nous exigeons que le dispositif actuel d'exercice des missions d'ingénierie publique soit conforté, dans le respect des objectifs du service public, au service de l'aménagement et du développement durable des territoires.

6 *L'organisation territoriale du ministère de l'Équipement*

Dans la partie précédente nous avons identifié les champs d'actions qui nous paraissent essentiels pour le ministère de l'Équipement afin de lui permettre d'agir concrètement dans l'application des politiques publiques de l'Etat.

Nous nous proposons d'examiner dans cette dernière partie les différents types d'organisations territoriales qui paraissent les plus adaptés pour territorialiser et mettre en œuvre ces politiques publiques.

Rappelons en préambule la position que nous avons développée dans le chapitre 4.4), soit la nécessité pour le ministère de l'Équipement de fonder son organisation territoriale sur la base d'une réflexion prenant en compte les enjeux de l'Etat. L'analyse territoriale

(ou diagnostic territorial), mission que nous revendiquons comme essentielle pour notre ministère, doit nous aider à parvenir à un schéma général de l'organisation territoriale pertinent.

Dans un tel contexte, le nombre de subdivisions n'est pas tabou et l'organisation territoriale peut être amenée à évoluer si elle n'est pas guidée par une stricte problématique de moyens, mais assise sur une analyse sincère des territoires et de leurs enjeux.

Toute réorganisation doit alors être menée en concertation avec l'ensemble des personnels et non pas contre la volonté de ces derniers.

6.1 Le rôle et le positionnement d'une subdivision territoriale

Nous défendons le rôle fondamental que doivent jouer nos subdivisions territoriales dans l'aménagement des territoires. Toutes les évolutions qui ont été analysées dans le présent rapport renforcent cette exigence.

Pour cela, la subdivision doit donc être un premier lieu de réflexion territorial permanent à une échelle pertinente.

Son périmètre d'action doit être adapté aux enjeux essentiels identifiés de l'Etat, lui permettant de fédérer, de mettre en cohérence les politiques publiques de l'Etat, à la lumière de la compréhension des enjeux locaux.

Il n'est bien entendu pas envisageable de définir un périmètre type qui serait souhaitable.

Tout en intégrant la nécessaire proximité physique avec les usagers, où la fonction de lieu de dialogue de la subdivision doit persister, il semble que la notion de **bassin de vie** puisse guider nos réflexions, dans la qualification de l'échelle adaptée à nos interventions.

L'organisation des pays, entités territoriales de projet, et plus institutionnellement l'intercommunalité, sont autant d'éléments à prendre en considération sans pour autant chercher à tout prix à superposer les périmètres d'actions si l'analyse territoriale ne révèle pas la pertinence d'une telle délimitation géographique.

La logique d'enjeux et la logique institutionnelle doivent donc être intégrées en conservant un maillage qui permette de couvrir l'ensemble des territoires et

de satisfaire à l'ensemble des besoins de service public.

La variété des missions qui sont confiées à la subdivision doit également lui permettre de posséder une vision pluridisciplinaire adaptée à une action pertinente et opportune.

Nous pensons que la subdivision doit être en capacité d'exercer un premier niveau d'expertise sur l'ensemble des champs examinés précédemment. C'est en effet par ce positionnement que la subdivision pourra être un véritable lieu de synthèse et de cohérence des politiques publiques à un échelon territorial adapté. Nous pourrions la symboliser par la mission d'ensembliser que nous défendons.

C'est également par cette capacité à exercer ce premier niveau d'expertise que la subdivision sera reconnue comme un véritable *partenaire local* vis à vis des autres acteurs, qu'ils soient du monde politique, associatif ou économique : il s'agit là d'un enjeu majeur de la déconcentration.

Cette aptitude à apprécier les enjeux et le contexte local nécessite que la subdivision soit réellement en capacité d'assurer et de maîtriser la production d'équipements, en lui permettant d'agir de manière concrète. Un simple rôle d'observateur, même attentif, ne pourrait suffire à posséder la connaissance fine des projets émergents et des politiques locales d'aménagements qu'ils sous-tendent.

Comme nous l'avons développé précédemment, et au delà de la production opérationnelle telle que l'ADS ou l'entretien routier, **un outil essentiel pour cela est l'ingénierie publique.**

L'ingénierie publique, prise au sens le plus large (une mission de conseil en planification urbaine, c'est de l'ingénierie publique) constitue un levier indispensable pour être le partenaire efficace des acteurs locaux.

6.2 Des pièges à éviter

Si le SNITPECT a été aussi critique vis à vis de la prise en compte de la territorialité au sein de notre ministère depuis plusieurs années, ce n'est hélas pas sans raison.

Les situations sont dans bien des cas de plus en plus catastrophiques et on pare au plus pressé avec des solutions expéditives : interims prolongés (défini-

tifs ?) de subdivisionnaires, subdivisions réduites à la quasi-existence d'une boîte postale, bureau d'étude partagé entre deux subdivisions, regroupement par pôle fonctionnel tel que l'ADS...

Pris à la gorge et souvent abandonnés à leur triste sort, les camarades subdivisionnaires n'ont d'autres choix que de faire tourner au mieux (le moins mal au vu des moyens mis à disposition) les organes de production face à une demande pourtant croissante de nos partenaires.

Ne dénonçons nous pas depuis des années la baisse alarmante des effectifs au sein de notre ministère ?

Pour autant, nous exigeons que le changement se fasse dans le respect des objectifs ambitieux, décrits précédemment, que nous sommes en droit d'attendre d'une territorialité apte à participer concrètement à l'aménagement des territoires.

Ainsi nous refusons la fonctionnalisation de notre appareil territorial, qui serait contraire à la nécessaire pluridisciplinarité de la subdivision et répondrait à une stricte logique de production.

Nous pensons que le nécessaire portage des politiques publiques de l'Etat en matière d'aménagement des territoires et de développement durable passe par une maîtrise par la subdivision des organes de production, notamment à travers les missions d'ingénierie publique.

Le projet de réorganisation de la DDE du Nord, que nous condamnons fermement depuis son origine, est donc clairement en opposition avec la conception que nous défendons. Par la séparation physique entre les moyens de production en ingénierie, regroupés et éloignés du terrain, et la fonction (!) aménagement du territoire censée être assumée par un chargé de mission territorial, nous pensons que la DDE ne positionne pas l'ingénierie publique comme un véritable vecteur au service de la mise en œuvre des politiques publiques.

C'est bien une stricte logique de production qui prévaut, avec la présence d'un représentant de commerce chargé de remplir le plan de charge.

Au delà de la stricte symbolique (disparition des subdivisions territoriales),

c'est la conception même du service public qui est atteinte et la préparation de l'abandon pur et simple de l'ingénierie publique.

Nous nous opposons fermement au projet actuel de réorganisation de la DDE du Nord et ne voulons pas que cette étude fasse référence.

Nous nous félicitons que la DPS ait rejeté ce projet suite aux actions menées par le SNITPECT.

6.3 Le rôle d'une organisation supra-territoriale

La subdivision ne doit bien sûr pas être isolée sur son territoire. Sa connaissance et la compréhension des enjeux locaux doivent être mis en perspective d'enjeux à des échelles pertinentes plus vastes. Institutionnellement, on trouve à ces échelles le département et la région.

La complémentarité, le renforcement des liens entre les sièges des DDE et les subdivisions sont à ce titre indispensables. La marge d'autonomie laissée à ces dernières l'est tout autant mais doit être préalablement cadrée et concertée afin que la subdivision soit un partenaire efficace.

L'existence d'une maille de superposition intermédiaire, intégrant tout ou partie de plusieurs subdivisions, peut tout à fait se justifier sur des enjeux où la limite territoriale n'est pas adaptée.

Mais il est indispensable de limiter cette maille de superposition aux enjeux véritablement identifiés comme dépassant le cadre du bassin de vie couvert par la subdivision.

Les enjeux environnementaux, gestion de l'eau ou des déchets, correspondent à des problématiques de ce type qui dépassent souvent les frontières, qu'elles soient administratives ou "politiques".

Ces mailles de superposition peuvent prendre plusieurs formes, intermédiaires entre la dimension d'une DDE et d'une subdivision territoriale.

Sur les divisions territoriales

La constitution d'un service de type division territoriale, à l'échelle d'un arrondissement par exemple, supervisant des subdivisions territoriales, est un exemple de maille de superposition. Son utilité ne peut être à notre sens

que justifiée par des enjeux spécifiques portant sur un territoire suffisamment vaste couvert par la division.

La division territoriale est ainsi l'unité élémentaire d'organisation pour faire face à des enjeux qui doivent être permanents pour justifier son existence.

Ces enjeux peuvent émerger à travers les structures institutionnelles telles que les communautés de communes ou d'agglomérations, revisités dans leur contenu et leur mode de fonctionnement par la loi CHEVENEMENT, dans le cadre de la mise en œuvre de leur politique d'aménagement du territoire tels que les transports ou la planification urbaine.

D'autre part, une telle organisation nécessite impérativement qu'une complémentarité soit réelle entre les subdivisions et la division.

Ainsi si la division ne doit être qu'un alibi pour regrouper des moyens de production que n'auraient plus les subdivisions, nous sommes résolument opposés au dispositif.

En effet, les subdivisions doivent garder toute leur substance pour demeurer pertinentes.

La division et ses représentants n'auraient en outre pas la proximité du terrain suffisante pour jouer le rôle dévolu au subdivisionnaire, à moins d'être d'une dimension réduite et de s'identifier dans ce cas ... à une subdivision.

Nous pensons que la division territoriale, si les enjeux justifient son existence, doit plus s'apparenter à un organe d'animation des subdivisions, de définition d'orientations stratégiques, de relai des politiques de la DDE et d'expertise sur des domaines transversaux dépassant la limite géographique de la subdivision.

Sur la coordination territoriale

Une autre maille de superposition possible est la coordination territoriale. Un tel dispositif permet d'envisager qu'un subdivisionnaire territorial exerce une mission transversale sur un ou des thèmes identifiés préalablement sur le territoire de sa subdivision et d'une (ou des) voisine(s).

Ce mode d'organisation est adapté pour la prise en compte d'enjeux qui ne sont pas forcément permanents, dans une logique de projet, réaffirmée dans

la loi VOYNET, et pour lesquels la limite géographique pertinente est susceptible d'évoluer.

Le principe de la coordination territoriale paraît tout à fait envisageable dans la majorité des cas et représente une solution à encourager dans la mesure où elle ne remet pas en cause la substance des subdivisions.

On peut très bien imaginer par exemple pour une mission de définition d'un schéma de collecte et de traitement des ordures ménagères d'en confier le pilotage à un interlocuteur unique dépassant le cadre de la subdivision.

La principale difficulté demeure dans la fixation de la limite des attributions respectives de chaque subdivisionnaire avec un cadrage préalable et concerté, qui nous paraît être un préalable indispensable.

Le principe de coordination territoriale peut ainsi remplacer la logique d'arrondissement territorial.

Placé en position de posséder une vision plus globale des enjeux à leur échelle cohérente et adaptée, le coordonnateur devient le pilote légitime de la mise en œuvre des politiques publiques permettant d'agir sur l'aménagement du territoire.

Il est également ainsi légitime pour mobiliser les moyens de production au sein de la DDE en complément des ressources des subdivisions territoriales.

6.4 La place des ITPE dans les structures territoriales

Le SNITPECT défend la position selon laquelle les ITPE doivent occuper une place prépondérante dans l'aménagement des territoires.

En effet, l'ingénieur des TPE, de par ses compétences techniques et scientifiques acquises au cours de sa formation initiale et lors de son parcours professionnel, peut se placer au confluent du flux d'informations qui constitue les paramètres d'un projet, et dont la synthèse est indispensable pour la réalisation concrète de celui-ci.

L'ingénieur des TPE revendique ainsi le métier d'ensemblier, caractérisant le fait qu'il est un ingénieur de l'aménagement des territoires.

Les subdivisions territoriales, lieux d'exercice par excellence de l'aménage-

ment, représentent donc un vivier de postes stratégiques pour exercer le métier d'ensemblier. La proximité territoriale permet notamment au subdivisionnaire d'être au cœur du territoire et ainsi de faciliter la compréhension des enjeux à l'échelle locale, de territorialiser les politiques publiques et les mettre en œuvre par les outils dont il dispose, notamment l'ingénierie publique.

Au travers de l'évolution du rôle de l'Etat, de la complexification constante du contexte lié aux enjeux d'aménagement du territoire traduit récemment par les nouvelles lois que nous avons évoquées, nous affirmons que les ITPE en place dans les structures territoriales doivent prendre une part prépondérante et croissante dans l'exercice de l'ensemble des missions qui incombent aux DDE, au service de tous les partenaires.

Cela passe nécessairement par une attractivité forte des postes qui seront proposés aux ITPE, afin que le ministère de l'Equipement puisse s'appuyer sur des cadres de haut niveau au plus près du terrain, avec une véritable capacité de se positionner en tant qu'acteur de la vie locale.

Pour cela il est impératif que le développement et le contenu des missions, dans leur variété, permette de concevoir une organisation territoriale motivante pour les ITPE.

Ainsi nous affirmons que chaque subdivisionnaire doit être en responsabilité d'une structure propre lui permettant :

- de maîtriser l'ensemble des organes de production portant sur les champs les plus essentiels du ministère de l'Equipement, au premier rang desquels l'ingénierie publique, au service de tous les partenaires
- d'être au cœur de l'identification des enjeux d'aménagement de son territoire
- d'apprécier l'exercice de chaque mission au regard de ces enjeux

Nous exigeons donc que le ministère de l'Equipement, conscient de l'enjeu stratégique que représente la présence de cadres de haut niveau au plus près des territoires pour porter ses politiques, rende véritablement attractifs les postes de subdivisionnaires, que les ITPE, de par leur compétences et leur faculté d'adaptation maintes fois prouvées dans le passé, ont toute légitimité à occuper pleinement.

Alors que la notion d'aménagement du territoire s'affirme en France à travers de nouvelles lois, le débat sur la place respective de l'Etat et des collectivités locales bat son plein.

Un Etat plus déconcentré, autour d'un préfet animateur local et décideur politique, nous paraît pouvoir trouver sa place dès lors qu'il s'appuie sur les compétences des services extérieurs de l'Etat, tel que l'Equipement, cohérents au niveau national dans leurs politiques techniques, sans chercher à les démanteler.

Parallèlement, nous affirmons que la délimitation des prérogatives de l'Etat et des collectivités territoriales doit être fixée en prenant en compte le strict intérêt général, et ne doit pas s'appuyer sur des querelles de pouvoir ou des divergences d'ordre financier.

Ainsi nous sommes persuadés que l'Etat doit conserver toute l'étendue de sa responsabilité sur un champ vaste de mise en œuvre opérationnelle de politiques publiques, en les territorialisant : aménagement et entretien de la route, environnement, habitat, transport, planification urbaine...

Il devra pour autant porter ces politiques publiques dans le respect des attributions des collectivités locales en jouant pleinement son rôle d'Etat partenaire.

Le ministère de l'Equipement, à travers sa capacité à évaluer les enjeux des territoires et à intervenir de façon opérationnelle dans les projets d'aménagement, notamment par le biais de l'ingénierie publique, doit ainsi affirmer fortement son positionnement et son rôle stratégique dans le portage des politiques publiques nationales et locales.

Cette ambition impose une politique volontariste que nous exigeons en conséquence, en matière de territorialité visant à refonder notre organisation sur la base d'une réflexion permettant d'identifier les enjeux de chaque territoire.

A cette occasion, l'attractivité des postes proposés dans les subdivisions territoriales devra être améliorée afin que les ITPE, compétents et reconnus dans le rôle de partenaire local en matière d'aménagement, puissent se positionner dans ces structures.

Il en va de l'avenir du service public de l'Equipement, au bénéfice de l'ensemble des citoyens, dans le respect des valeurs et des principes permettant de satisfaire à l'intérêt général.