

Gestion du corps et gestion de la compétence

Christian BUSSIGNIES
Jean Pierre CABBILLARD
Jean-François GAUCHE rapporteur
Philippe GRAMMONT
Bruno de MONVALLIER
Eric TANAYS

La compétence des agents d'une organisation est indispensable à son efficacité. Les services de l'Équipement interviennent sur de nouveaux domaines sans avoir pour autant abandonné ceux qui ont conduit à leur développement. Le fonctionnement en réseau permet de rapprocher la compétence du lieu où elle est nécessaire. La construction de nouveaux réseaux devrait préoccuper ceux qui construisent l'avenir de l'ingénierie publique. Or il semble plus facile de chercher à satisfaire des besoins ponctuels, de chercher les causes de carences au cas par cas, de mettre à l'index tel ou tel dysfonctionnement que de construire un projet cohérent de développement des compétences dans toutes ses dimensions.

Les solutions préconisées pour résoudre le problème ont parfois été réduites à quelques idées simples que nous rejetons :

- sur le terrain la compétence est de plus en plus fragile ; cela est pour beaucoup dû : "à la rotation trop rapide des I.T.P.E. appelés à des mobilités supposées requises pour obtenir la promotion au divisonnariat... il faut "mettre en place la gestion par filière et l'étendre aux services déconcentrés",
- pour disposer de la compétence sur les nouveaux domaines, il faut ouvrir le recrutement du Ministère et donc créer un nouveau corps pour pouvoir recruter dans toutes les écoles d'ingénieur et universités
- l'arrêt du recrutement de P.N.T. A. est la cause de la perte de dynamisme des équipes d'études.

Dans ce rapport, nous rappellerons que le syndicat n'est pas attaché par principe à des règles de gestion qui seraient devenues inadaptées, la meilleure preuve étant qu'il demande la réécriture concertée de la circulaire de 1987, au moins pour la gestion des I.T.P.E. qui passent la majorité de leur carrière en réseau technique. Nous ferons un peu de chasse aux idées reçues dans le domaine de la gestion des compétences et irons voir ce qui se passe dans l'entreprise pour mieux faire comprendre ce que nous refusons. Nous dirons finalement comment, selon nous, il conviendrait d'aborder le problème de la compétence dans les services déconcentrés sur les nouveaux domaines rattachables à l'aménagement, au développement local et à l'environnement.

1. — SUJET D'UNE CIRCULAIRE À ACTUALISER

Certes, les circulaires ne font pas les décisions et le S.N.I.T.P.E.C.T. agit souvent pour l'éviter. Nous pensons cependant qu'il serait utile d'actualiser la circulaire de février 1987 qui fixe les règles de gestion du corps des I.T.P.E.

Les objectifs du S.N.I.T.P.E.C.T. en matière de gestion sont en particulier d'obtenir pour chacun un déroulement de carrière optimal et de promouvoir le corps des I.T.P.E. Le combat statutaire a permis d'avancer vers cet objectif. Les gains indiciaires, le tableau d'avancement des plus de 55 ans et l'augmentation du pyramidage en sont la traduction concrète. Il reste beaucoup à faire mais notons quand même que désormais la carrière des I.T.P.E. ne s'arrête plus à 40 ans!

1.1. — Une circulaire de référence... mais au contenu un peu désuet

La circulaire de février 1987 sur les carrières des I.T.P.E. fixe toujours les principes de gestion de leur corps. Elle avait pour première ambition d'adapter la gestion au fait que les I.T.P.E. étaient de plus en plus nombreux à accéder à des fonctions de troisième niveau.

Elle introduisait parmi les principes de gestion :

1) Le développement de la gestion personnalisée des I.T.P.E. selon trois modes différents :

- personnalisé collectif pour l'ensemble du corps, reposant

sur un travail sur dossier après collecte d'informations qualitatives (fiches de notation, fiches d'orientation) et prenant en compte les préoccupations familiales et individuelles,

- personnalisé conseillé pour les I.T.P.E. dont la carrière s'oriente ou s'exerce au deuxième niveau de responsabilité, reposant sur l'entretien d'évaluation, de conseil et d'orientation de carrière ; le rôle de conseil est en parti assuré par le chargé de mission de la D.P.S.,
- personnalisé dirigé pour les I.T.P.E. dont la carrière s'oriente ou s'exerce au troisième niveau de responsabilité, reposant sur un suivi attentif particulier de la D.P.S.

2) La gestion des compétences techniques des I.T.P.E. avec :

- la nécessité affichée d'une gestion prévisionnelle des ingénieurs spécialisés pour maintenir une bonne adéquation entre les besoins quantitatifs et la ressource humaine disponible,
- l'introduction des trois profils types :
 - ingénieur spécialisé (haute-ment spécialisé),
 - ingénieur généraliste confirmé dans une spécialité,
 - ingénieur généraliste ;
- l'annonce de la mise en place des comités d'évaluation et d'une gestion particulière pour les ingénieurs spécialisés faisant intervenir l'analyse de la compétence.

3) La conduite d'une politique d'essaimage de qualité pour valoriser en externe les corps d'ingénieurs de l'Etat, organiser les échanges de compétence entre l'administration et le secteur privé, et faciliter la gestion des effectifs budgétaires du corps.

4) L'exigence de mobilité qui peut prendre différentes formes dans le cadre d'une progression de carrière.

5) Une architecture de gestion en trois groupes de référence distinguant les ingénieurs selon qu'ils sont destinés à faire carrière au premier, deuxième ou troisième niveau de responsabilité.

Cette circulaire contient beaucoup d'éléments qui sont utiles pour la gestion du corps. Certains ont malheureusement été négligés : ne prenons que l'exemple des principes qui justifient l'essaimage.

L'usage du système des groupes de référence est resté très théorique et a quelquefois été dévoyé. L'exigence de mobilité a également été parfois mal interprétée.

Plusieurs évolutions rendent d'autre part nécessaire d'adapter la rédaction de la circulaire. Citons outre le problème de la gestion des carrières en "cursus spécialisé", les évolutions du pyramidage, la réforme statutaire, le tableau d'avancement des plus de 55 ans, la surindication de certains C.A...

La circulaire prenait en compte les conclusions d'un groupe de travail paritaire et il nous semble que sa remise en chantier obligera l'administration à réfléchir sur le long terme plus qu'elle n'a tendance à le faire aujourd'hui.

1.2. — Des I.T.P.E compétents quel que soit leur parcours...

Le décalage entre le besoin d'I.T.P.E. et les effectifs disponibles a rendu dans les années 1985 à 1994 les exigences des chefs de service de plus en plus pressantes. Dans le réseau technique où la situation était la plus préoccupante, les modalités de gestion du corps ont été considérées comme responsables des difficultés rencontrées.

L'administration a voulu introduire la filiératisation du corps en prolongement de la circulaire de 1987.

Le S.N.I.T.P.E.C.T. a proposé une alternative, progressivement précisée, présentée dans une communication au Congrès de 1994. Pour nous le problème de la gestion des compétences dans le réseau technique n'existerait pas si trois types d'action étaient engagés :

- le renforcement de l'attractivité des postes proposés par enrichissement de leur contenu afin de motiver les I.T.P.E. à passer une bonne partie de leur carrière dans le réseau technique,
- l'affichage des principes qui permettent d'offrir des déroulements de carrière aux I.T.P.E. qui passent la majorité de leur carrière en réseau technique,
- une augmentation des possibilités de formation complémentaire, de parcours professionnels gradués, de passage dans la recherche et d'essaimage afin de permettre aux I.T.P.E. qui le

souhaitent de devenir des spécialistes de haut niveau.

Pour mettre en œuvre des pratiques de gestion particulières pour les I.T.P.E. ayant passé une majorité de leur carrière dans le réseau technique, il faut reconnaître leur cursus (nous l'appellons cursus spécialisé) à parité avec celui des autres I.T.P.E. (que nous appelons cursus généraliste). Cette distinction doit figurer en bonne place dans une circulaire qui voudrait traiter de la gestion du corps.

Nous voulons ainsi montrer qu'il ne faut pas confondre niveau de compétence et caractéristiques des parcours comme le faisait la circulaire de 1987.

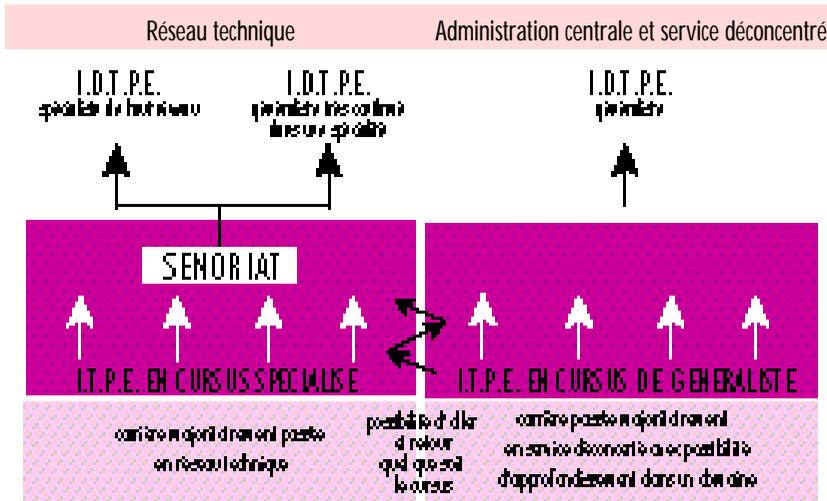
Par définition, l'ingénieur est compétent. Nous pouvons le vérifier dans le dictionnaire ! Nous proposons donc de caractériser les parcours par le temps passé dans le réseau technique et de définir les principes de gestion en distinguant les deux types de parcours.

Dans notre rapport au Congrès de 1994 nous avons détaillé les principes de gestion qui devraient être retenus pour les I.T.P.E. en cursus spécialisé. Nous nous sommes également exprimé à ce même congrès sur l'essaimage à travers le rapport de Didier MARTINET. En 1995, nous entendons montrer à l'administration que les modalités de gestion que nous préconisons pour les I.T.P.E. en "cursus généraliste" sont compatibles avec les exigences de compétence de nos employeurs.

Beaucoup d'I.T.P.E. exercent des métiers où la polyvalence est nécessaire. On pourrait les appeler des ingénieurs polyvalents qui ont inscrit leur carrière dans un "cursus généraliste". Ils peuvent avoir tenu plusieurs postes dans le même domaine technique et être devenus des ingénieurs confirmés dans un domaine.

Ainsi, tous les ingénieurs qui ont passé la majorité de leur carrière en administration centrale ou en service déconcentré sont dans "un cursus généraliste", ce qui n'empêche pas à un moment donné certains d'entre eux de se trouver dans le réseau technique. Nous disions d'ailleurs l'année passée qu'il était souhaitable que les I.T.P.E. en "cursus généraliste" qui font des allers et retours dans le réseau technique soient nombreux car cela contribue au bon fonctionnement des réseaux de compétence.

Le schéma ci-après reprend la distinction entre les deux types de cursus.



Importance relative des types de critères d'évaluation au moment des promotions I.D.T.P.E.

Spécialiste de haut niveau	Généraliste très confirmé dans une spécialité	Généraliste
la compétence technique	la compétence technique	la compétence technique
le potentiel	le potentiel	le potentiel

* Potentiel : pris au sens d'aptitude à l'exercice des fonctions de niveau supérieur

Soulignons que cette distinction contribuera à éviter les carrières en impasse en permettant aux I.T.P.E. de déjouer les tactiques utilitaristes de certains chefs de service ignorants de ce qu'est la compétence d'un ingénieur.

En la proposant nous confirmons que nous savons concilier la satisfaction des besoins des services, la valorisation du corps des I.T.P.E., nos préoccupations pour l'avenir et la recherche de perspectives de carrière pour tous.

Il ressort en particulier du schéma :

- que les comités de filières qu'il convient d'appeler "comité scientifique et technique" (cf. communication au Congrès de 1994) ne peuvent en aucun cas évaluer seul au moment des promotions au divisionnariat,
- qu'il faut que personne n'oublie que le généraliste a des compétences techniques d'ingénieur qui sont prises en compte dans l'évaluation.

2. — FACE AUX DISCOURS ACCUSATEURS A L'EGARD DU CORPS, LA VERITE SUR LES BESOINS

L'heure où le ministère de la fonction publique prônait comme priorité la réduction du nombre de corps comme principe d'une meilleure efficacité de gestion des moyens humains et de la satisfaction des besoins de l'Etat, et alors que s'achevait le débat "Ensemble, traçons notre avenir" qui a agité notre ministère jusqu'au mois de novembre 1994, celui-ci avait redécouvert les vertus prétendues salvatrices, pour l'avenir des services extérieurs, de la création d'un corps de chargé d'études en aménagement et environnement, susceptible, entre autre, d'accueillir les nombreux P.N.T. A auxquels l'administration se doit de faire une proposition de titularisation par décision du Conseil d'Etat.

2.1. — Un nouveau corps pour de nouvelles compétences : un argumentaire peu convaincant

Comme en témoignent certaines contributions au débat, les services extérieurs ont un besoin de plus en plus pressant de compétences multiples et spécifiques pour répondre aux nouvelles exigences des partenaires de l'Etat, dans un monde dont les évolutions techniques, sociales et économiques sont toujours plus rapides. La demande de spécialistes pointus, qui pouvait être satisfaite avant 1983 par le recrutement de P.N.T. A, ne peut plus l'être que, ponctuellement et parcimonieusement, sous le statut précaire de contractuel n fois trois ans. Pourtant, comme l'affichent les discours politiques et certaines lois récentes (loi Pasqua par exemple), le développement des territoires doit intégrer des domaines aussi nombreux que l'économie, la sociologie, l'environnement, l'aménagement, l'architecture, le paysage... Cette stratégie est complétée, de façon cohérente, par une certaine volonté affichée ou implicite de voir émerger un ministère stratège, régulateur et garant, qui ne garderait de ses missions d'opérateur que les plus régulatrices : "ce qui n'est pas mis en cause, ce sont les prestations de conducteur d'opération, de maîtrise d'ouvrage déléguée ou d'expertise conseil, qui, contrairement à la maîtrise d'œuvre et aux travaux en régie, se trouvent en position charnière avec les fonctions de régulation dont elles se rapprochent sur le plan professionnel" (citation d'une contribution au débat).

Partant, "l'émergence des missions de régulation suppose une nouvelle politique de recrutement et de formation, la prééminence des recrutements d'opérateur (I.P.C., I.T.P.E.) n'étant plus adaptée" (citation d'une contribution au débat). Ainsi, les profils disponibles dans le corps des I.T.P.E. seraient trop monolithiques. Le génie civil érigé en dogme, leur groupe n'autoriserait pas la présence des compétences nécessaires pour intégrer les dimensions environnementales, économiques et sociales nécessaires à l'étude des projets d'aménagement toujours plus complexes.

Comment se laisser convaincre par cet argumentaire partiel, voire partial, visant à justifier la création d'un nouveau corps ? Il suffit pour

illustrer notre opposition largement justifiée de rappeler l'existence des formations pré- et post-graduées en évolution constante, pour suivre celle de la société, et des sources de recrutement diversifiées (concours externe, promotion interne, recrutement sur titres) qui confèrent au corps des I.T.P.E. une grande richesse et une large souplesse d'adaptation.

2.2. — La mobilité ne saurait être un handicap... réhibitoire

A l'argumentaire stratégique, s'ajoute un aspect concret : la mobilité comme règle de gestion irait à l'encontre d'une pérennisation des compétences techniques pointues. Le spécialiste devrait aspirer à une sédentarité exemplaire pour se consacrer exclusivement à l'approfondissement de ses connaissances, plutôt que de dissiper son énergie à des adaptations successives et trop fréquentes dans différents postes, même quand ils s'inscrivent dans un même domaine de compétences. On trouverait également la justification d'une telle approche dans la nécessité de disposer au niveau territorial d'une mémoire des évolutions dans une spécialité donnée. Ainsi, s'attaque-t-on à la mobilité fonctionnelle comme à celle géographique, au motif que, les effectifs diminuant, l'acquis technique d'un groupe devient fragile, sensible à ce qui semble perçu comme un mouvement brownien de ses membres.

Dans ce contexte, le frein à l'essaimage des membres du groupe, vers des environnements de travail diversifiés donc enrichissants, grandit sans cesse. Chaque année, en dépit des difficultés rencontrées pour faire un bilan quantifié fiable, la tendance à la dégradation du flux à l'essaimage ne cesse de se confirmer, atteignant maintenant des valeurs nulles voire négatives. Pourtant, quels apports plus concrets est-on en droit d'espérer que ceux que procure l'exercice dans les structures techniques des collectivités territoriales, ou dans celles des organismes parapublics ou privés d'aménagement ? Ce mépris pour l'essaimage relève alors de l'incohérence quand on parle de disparition des compétences dans un corps technique d'encadrement comme celui des I.T.P.E.

Dans cette conception, la gestion actuelle des corps existants, comme

celui des I.T.P.E. pour laquelle la mobilité est un des principes essentiels, devient réhibitoire pour l'avenir de nos services. Pourtant, la mobilité reste une source de progression de l'individu et donc du groupe, grâce à des expériences d'autant plus formatrices qu'elles sont diversifiées. A ce titre, nous ne pouvons que réaffirmer notre attachement à cette règle même si elle reste difficile à mettre en œuvre dans l'équation complexe de la vie de chacun.

2.3. — Filiérisation : le miroir aux alouettes

L'administration se fait largement l'écho du discours fréquemment développé par les chefs des services extérieurs, sur une disparition de la compétence dans certains domaines clés des activités du ministère, en particulier au niveau de l'encadrement technique de premier niveau, largement détenu par les I.T.P.E. Un des exemples les plus utilisés concerne les ouvrages d'art. Négligeant le premier niveau dont la compétence aurait mauvaise réputation, certains chefs de services ravalent la C.D.O.A. à un simple bureau de gestion, et renforcent le contenu technique du poste de chef de service infrastructures pour lequel ils recherchent des cadres techniques de second niveau, confirmés dans le domaine. Que dire, pourtant, du rôle toujours renforcé et affirmé de la C.D.O.A. dans certains départements, dirigée par des I.T.P.E. de compétence reconnue ? N'est-ce pas l'attractivité du poste qui permet de toujours le pourvoir par des agents motivés et compétents ?

L'administration pense trouver une réponse globale et satisfaisante à ces problèmes de compétence, en proposant des solutions de formation pré-graduée fortement imprégnée de spécialisation. Elles se sont traduites, et se traduisent encore aujourd'hui, dans une volonté affichée de filiérisation du corps des I.T.P.E., dès leur recrutement ou très rapidement après leur recrutement. Cette approche que certains trouvent à tort très séduisante permettrait de satisfaire des besoins ponctuels, dans le court terme : comme un chef d'entreprise doit pouvoir trouver rapidement sur le marché du travail le cadre spécialisé correspondant à son besoin immédiat pour satisfaire un contrat, le chef de service débusquerait à la sortie de l'E.N.T.P.E.,

comme à l'issue des différents concours de recrutement, l'agent qui lui permettra de mener à bien un projet sur un temps fini déterminé. Il convient de souligner que, face à l'évolution des besoins des services, en cohérence avec l'évolution de notre société et des politiques publiques qui l'animent, un fonctionnaire reste actif pour une durée presque toujours bien supérieure à celle d'un simple projet dans un domaine donné. Il n'est qu'à prendre, pour s'en persuader, l'exemple assez typique de la politique de la ville, et de ses évolutions largement dépendantes des gouvernants comme des hauts fonctionnaires territoriaux qui l'appliquent. Dans ce contexte, le cadre doit être capable pour le bien du service public d'évoluer en fonction des politiques mises en œuvre. Il est clair qu'une filiérisation de la compétence des agents dès leur recrutement limite largement leur capacité à s'adapter pour maintenir des compétences inscrites dans les besoins de l'administration sur le long terme au fur et à mesure de leurs évolutions. Une approche de la gestion des cadres par spécialisation reste donc liée à des objectifs à court terme, allant à l'encontre de l'intérêt des services comme des individus, dans le cadre des règles fondamentales régissant le statut des fonctionnaires qui ne saurait être remis en cause.

2.4. — Remplacer les P.N.T. A

Depuis 1983, la loi interdit à l'Etat de recruter des P.N.T. A sur le long terme. Face au vieillissement de leur population, leur remplacement devra se concrétiser dans un avenir à court terme. Certains d'entre eux ont la réputation d'occuper des postes de très haute compétence technique dans des domaines pour lesquels les corps techniques existants, en particulier celui des I.T.P.E., ont une faible renommée (aménagement, environnement, économie, social, ...). Qu'en est-il réellement ?

Les statistiques disponibles montrent qu'en fait sur 776 postes de P.N.T. A autorisés en 1995 dans les D.D.E., deux cinquièmes sont affectés dans les domaines de l'urbanisme et aménagement en général, moins de 15 % concernent le domaine de l'habitat, et moins de 10 % sont explicitement décrits

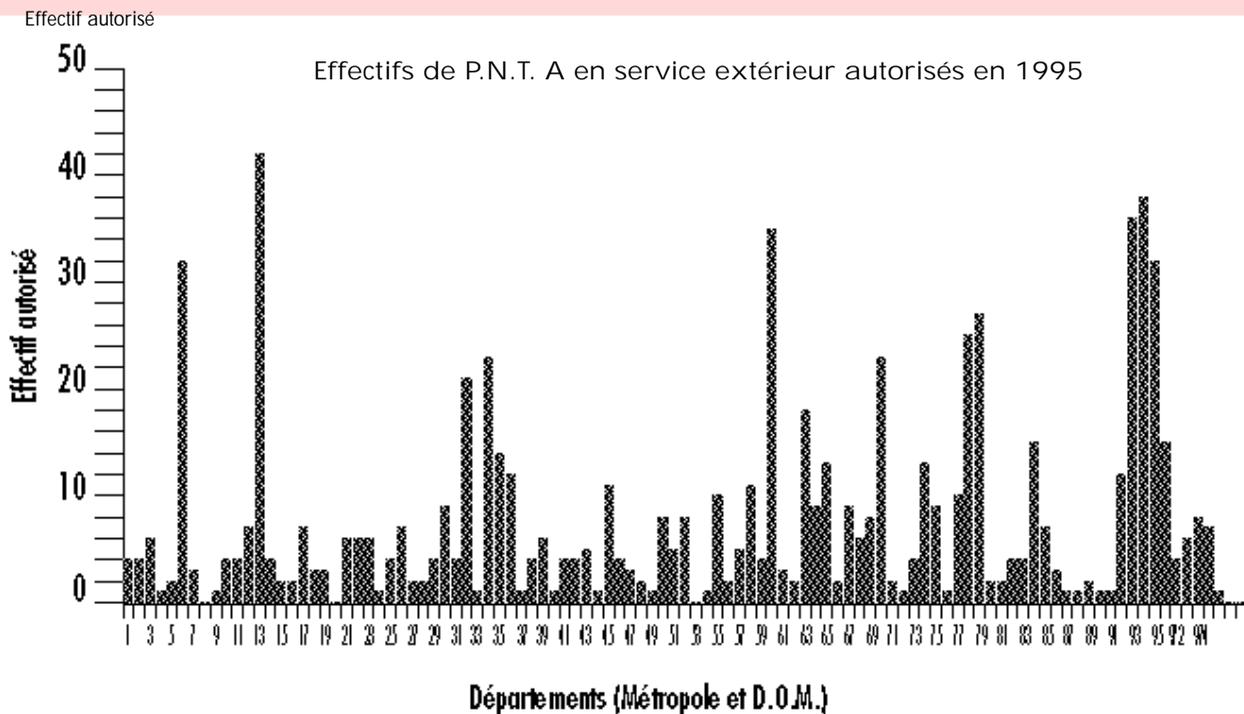
comme des postes ayant trait à l'environnement.

Cette approche globale masque des disparités géographiques importantes, comme le montre la répartition des effectifs de P.N.T. A autorisés par département (cf. graphique). Certaines D.D.E. emploient de très nombreux non titulaires, alors que d'autres sont très peu pourvues.

Cet état de fait est certainement le résultat d'une politique active de

recrutement dans le passé, associée à une stratégie de gestion des personnels conduisant à leur forte sédentarisation : certains sont probablement dans leur poste en D.D.E. depuis le début de leur carrière ; d'autres ont probablement préféré quitter le service de l'Etat au profit des collectivités territoriales, du secteur para-public, voire du secteur privé. Néanmoins, les activités des D.D.E. dans chaque

département sont globalement qualitativement identiques en matière d'urbanisme, d'aménagement, d'habitat ou d'environnement, quand il s'agit de mettre en œuvre des politiques nationales. L'adaptation de ces mesures peut nécessiter des effectifs plus ou moins importants dans les domaines d'activités concernés, en fonction de la densité de population qui induit directement la complexité.



Dans ce contexte, il paraît objectif de considérer que les D.D.E. dont les effectifs de P.N.T. A sont réduits voire absents ont d'ores et déjà su faire face à leurs besoins, certes peut-être plus réduits, en matière d'aménagement, d'urbanisme, d'habitat, voire d'environnement, en recrutant parmi les personnels titulaires techniques disponibles. L'étude fine de l'organisation de ces services extérieurs étaye par l'exemple cette affirmation. Elle prouve bien que contrairement aux assertions de certains dirigeants de notre ministère, si chaque I.T.P.E. n'est certainement pas apte à occuper tous les postes techniques à pourvoir dans les D.D.E., le groupe des I.T.P.E. recèle les potentialités nécessaires aux besoins exprimés par les chefs de services. Si les compétences n'existent pas complètement, alors que le besoin sur le long terme est avéré, le groupe dispose

ou doit disposer des ressources en formation continue ou continue, nécessaires pour satisfaire les aspirations des individus motivés et assurer le fonctionnement des services extérieurs dans la plénitude de leurs missions.

Cette démonstration doit être placée en vis-à-vis des longs arguments développés par le ministère au cours et à l'issue du grand débat, qui justifiaient la création d'un nouveau corps technique pour le remplacement des P.N.T. A. Il convient de recentrer le débat en considérant que le groupe des I.T.P.E. constitue un des principaux viviers existants qui permettra au ministère d'assumer les échéances en matière de moyens humains face à l'évolution de ses missions dans un monde en mutation permanente, s'il sait mettre en œuvre une politique de gestion cohérente des personnels techniques (prévision des flux, for-

mations, valorisation du stock).

Pour les domaines faisant le plus appel aux sciences humaines et sociales, le corps des P.A.S.S.E. comporte des universitaires d'origines diverses qui peuvent également contribuer à satisfaire les besoins de compétence du long terme.

3. — UN DETOUR PAR L'ENTREPRISE POUR MIEUX COMPRENDRE CE QU'IL NE FAUT PAS FAIRE

La modernisation de l'administration amorcée dans les années 1980 a souvent été présentée comme le rattrapage d'un retard par rapport aux évolutions des autres modes d'organisation.

Certes, pour pouvoir durer dans un contexte de concurrence tou-

jours plus acharnée, l'entreprise a évolué vers une plus grande responsabilisation de ses membres, mais elle s'est de moins en moins préoccupée de satisfaire les aspirations des individus. Pour mettre en garde contre les conséquences néfastes d'une gestion utilitariste de la compétence, nous ferons un détour par l'entreprise avec l'aide de nos camarades de l'U.C.I.-F.O.

3.1. — La compétence : ressource fondamentale

Comme le montre Hubert BOUCHET dans son rapport présenté au conseil économique et social*, l'immatériel occupe une place de plus en plus importante dans le travail et devient une composante fondamentale du développement économique. Dès lors les éléments habituels constitutifs du capital : la terre, le travail, les investissements matériels... passent en quelque sorte au second plan, les performances de l'entreprise étant avant tout liées à son potentiel de compétence.

La compétence devient la ressource qui compte le plus mais que faut-il entendre par compétence ?

La compétence suppose la connaissance, mais ne lui est pas identifiée. Elle est la somme de savoirs de plusieurs ordres : connaissances, savoirs théoriques, procéduraux, savoir-faire, liés à l'expérience, au contexte social. Elle ne se limite cependant pas à ces savoirs. La compétence n'est pas un état ; pour s'exprimer, elle nécessite une mise en situation. Elle s'inscrit dans un processus, un savoir-agir qui met en oeuvre de multiples fonctions : le raisonnement, la mobilisation des connaissances, l'activation de la mémoire, les capacités relationnelles, des logiques de comportements. La complexification généralisée des situations de travail, la rapidité des mutations techniques ont fait évoluer la notion de compétence : la flexibilité, la possibilité d'acquérir des savoirs nouveaux et multiples et d'être capable de les mobiliser, sont désormais au cœur de la compétence.

L'adéquation forte formation initiale/poste de travail est désormais dépassée.

* "Les leviers immatériels de l'activité économique", rapport présenté au conseil économique et social par H. BOUCHET les 24 et 25 mai 1994.

Enfin, que ce soit dans l'entreprise ou dans tout autre type d'organisation, la compétence n'est pas seulement la somme des compétences individuelles : elle se doit d'être collective, ce qui suppose la mobilisation de réseaux internes, la définition d'objectifs communs, une expérience collective, un langage commun...

3.2. — La polyvalence : une planche de salut pour l'individu dans l'entreprise

• L'organisation du travail : du taylorisme au flux tendu

La première moitié du siècle fut marquée par l'organisation scientifique du travail, le taylorisme : système fermé dans lequel l'individu n'est qu'un simple rouage passif. Il s'agit avant tout d'adapter l'opérateur à la machine. Les fonctions sont séparées. La hiérarchie très rigide et l'initiative vient du sommet.

A partir des années 60, les contraintes externes à l'entreprise ont pesé de plus en plus lourd et les outils modernes du management ont commencé à se mettre en place (analyse stratégique, prévision, contrôle des coûts...).

Enfin, ces dernières années sont marquées par une complexification des tâches, une grande évolutivité de la commande et des mutations techniques rapides. En terme d'organisation de la production l'entreprise a répondu par le flux tendu. Il accroît la flexibilité de la production, rationalise les coûts, permet une meilleure adaptation aux souhaits de la clientèle. Des responsabilités et des compétences jusqu'alors réservées à la hiérarchie sont transférées vers le personnel de terrain. L'individu a plus d'autonomie. Les fonctions et les domaines d'intervention s'élargissent nécessitant polyvalence et faculté d'adaptation au changement.

Bien entendu cette évolution n'est pas monolithique. Et la mise en place d'une production en flux tendu, tendance générale est plus ou moins aboutie selon les entreprises avec une survivance plus ou moins grande d'une production en série. Les différences entre entreprises sont d'ailleurs plus liées aux filières de production qu'à leur taille. Enfin, cette nouvelle organisation du travail a des conséquences désastreuses

tant au niveau collectif qu'individuel. Nous les décrivons dans la suite.

• Gestion des compétences par l'entreprise : au service du profit, au détriment de l'individu

- Gestion de carrière

Dans le cadre de la production en séries, la promotion de l'individu allait de pair avec une spécialisation de plus en plus pointue. Dans le système de production à flux tendu, la carrière se fait au contraire sur la base de la polyvalence, en apprenant à exécuter des tâches différentes qui permettront d'élargir le champ de sa compétence. Même le spécialiste se doit aujourd'hui d'élargir horizontalement ses compétences. En effet, rien ne sert d'être spécialiste d'un domaine si l'on ne peut communiquer sur ce domaine, répondre rapidement aux exigences des clients, avoir une bonne connaissance des processus, des modes de pensée d'autrui....

En renforçant la précarité, le contexte économique de crise a accentué la nécessité de polyvalence. La carrière d'un cadre aujourd'hui n'est plus linéaire, elle est faite de dérivations successives, d'expériences nouvelles à engranger.

- Flux tendu et gestion des individus : l'emploi variable d'ajustement

Dans une production à flux tendu, les stocks n'existent plus : l'effet tampon qu'ils jouaient entre la demande et la production a disparu. La seule variable sur laquelle puisse jouer l'entreprise reste l'intensité de la production, donc le personnel.

En conséquence, la tendance générale des chefs d'entreprises est d'embaucher moins de personnel sous contrat normal (C.D.I.) qu'il n'en faut pour une production normale. La production s'organise autour d'un noyau clef d'individus polyvalents qui seuls bénéficient de contrats à durée indéterminée et des garanties des conventions collectives. Les autres salariés, cadres compris, baptisés pour l'occasion experts, sont en situation précaire.

- La précarisation en marche

Selon l'I.N.S.E.E., les emplois précaires (temps partiels, intérim, C.E.S., etc.) représentent 5,3 millions d'actifs en 1994, (alors qu'ils étaient quasi inexistantes en 1970), soit environ 21 % de la population active totale ; les contrats à durée indéterminée en représentent 55 %. En flux, l'évolution est encore plus

significative puisque 70 % des embauches de jeunes en 1994 l'ont été sous statut précaire. A titre d'illustration, plus de la moitié des actifs des Etats-Unis sont des précaires et 90 % des emplois créés en 1993 étaient des emplois précaires à temps partiel.

- Les outils de la précarisation et de l'emploi variable d'ajustement

Il fut un temps où l'employeur licenciait à son corps défendant, culpabilisait. Aujourd'hui le système est en place (préretraite, indemnisation...) : le licenciement est devenu l'investissement dont le temps de retour est le plus rapide. Une fois réduite à son noyau dur d'individus polyvalents, l'entreprise gèrera autour de ceux-ci de la compétence "désincamée".

La boîte à outils est largement approvisionnée : filialisation, sous-traitance, externalisation, mais aussi, plus directement, contrats à durée déterminée, intérimaires, vacataires, temps partiels. L'entreprise va chercher en externe, au coup par coup, sur le marché du travail les compétences qui lui sont nécessaires.

Après l'externalisation d'une large partie de la production, du transport, de la gestion des stocks, elle externalise de fait la gestion des compétences nécessaires à son fonctionnement.

L'exemple des entreprises du B.T.P. puisant en fonction des besoins du moment dans le vivier de compétence du ministère de l'Equipement est une bonne illustration de ce phénomène.

Enfin, dernière étape de l'externalisation de la gestion des individus, certaines entreprises envisagent d'ores et déjà de sous-traiter à des sociétés spécialisées toute la gestion des ressources humaines dans leur entreprise.

- Les facteurs facilitateurs

Plusieurs facteurs viennent faciliter cette pratique :

- le savoir-faire est de plus en plus transféré des individus vers l'intelligence artificielle ;
- l'augmentation du niveau de formation rend de plus en plus facile les passages de témoins entre individus ;
- le réservoir de compétences présent sur le marché est de plus en plus abondant.

- Les perversités du système

Cette désagrégation de la gestion des carrières et des compétences au sein de l'entreprise n'est pas sans

conséquence pour elle. Comment en effet motiver des individus externes à l'entreprise ou en contrat précaire. Comment impliquer ces salariés ?

C'est toute la logique récente du management de l'entreprise (management participatif, empowerment...) qui est remis en cause. La culture d'entreprise se dilue dans la vague de précarité.

C'est cependant avant tout l'individu qui supporte le poids de cette désintégration du système.

• L'individu ne doit pas être sacrifié !

- S'appuyer sur l'action collective seule capable de préserver l'essentiel

De plus en plus d'individus et notamment de cadres se trouvent au chômage ou dans des statuts d'emplois précaires qui les privent du bénéfice des dispositions des conventions collectives. C'est tout le tissu social qui menace de se déliter.

Seule l'action collective syndicale peut permettre de s'opposer à cette "déconstruction". Nos camarades de l'U.C.I. ont engagé l'action sur ce terrain depuis deux ans dénonçant l'ingratitude de l'entreprise et les divergences d'intérêt entre les cadres et celle-ci.

Ils ont également fait des propositions :

- réduire le temps de travail : ramener la semaine de travail à quatre jours permettrait non seulement d'accroître l'embauche de façon significative mais aussi d'augmenter l'efficacité de cadres aujourd'hui saturés de travail,
- doter l'individu de capacité d'autonomie en disputant à des entreprises qui n'assurent plus l'avenir de leurs salariés le contrôle de leur formation,
- découpler le binôme travail / peine afin d'offrir aux individus la possibilité de se réaliser individuellement ou au service d'autrui.

- A titre individuel rechercher la polyvalence

Côté individuel, nous l'avons vu, les cadres doivent se prendre en charge et maintenir leur employabilité par-delà les fonctions qu'ils exercent un temps dans une entreprise donnée.

Les vraies chances des cadres du secteur privé résident dans la recherche de la polyvalence qui seule leur permettra de s'adapter à des situations de travail de plus en plus variées et complexes.

3.3. — Le service public et la gestion du corps des I.T.P.E.

• Les spécificités du service public

L'administration doit refuser de suivre l'exemple de l'entreprise pour définir l'évolution de ses structures. Pour pouvoir maintenir sa capacité à répondre à la demande en dépenses sociales, l'administration est tentée de diminuer sa capacité d'intervention sur les autres domaines. Nous l'avons dénoncé dans de nombreux rapports sur l'évolution des structures et des réseaux de compétence.

L'externalisation de la production des services de l'Equipement par le développement de la sous-traitance et la privatisation des services publics s'inscrit dans cette tendance que nous rejetons.

En refusant également d'aller vers l'externalisation de sa gestion de ses compétences, en particulier en améliorant comme nous le préconisons la gestion des I.T.P.E. tant en "cursus spécialisé" qu'en "cursus généraliste", l'administration pourra assumer ses responsabilités et en même temps satisfaire les aspirations des individus.

• Les enseignements pour la gestion du corps des I.T.P.E.

Notre ministère est celui qui a été le plus loin dans la mise en œuvre des outils modernes de management. Cependant, nous l'avons vu pour les entreprises, cette stratégie de gestion trouve sa limite dans les chances que la structure peut offrir aux individus. C'est pourquoi sans jamais nous opposer aux modernisations nécessaires dans la gestion des I.T.P.E. et de leurs compétences, nous avons œuvré pour que leur soit toujours associée en contrepartie une amélioration des conditions de travail et de rémunération. Il aurait par exemple été illusoire d'espérer mobiliser durablement l'encadrement de ce ministère sans lui offrir un statut digne de lui. Il est également évident que les responsabilités qu'occupent certains de nos collègues dans les domaines de l'aménagement et du développement local ou de l'environnement nécessitent que des chances de carrières leur soient corrélativement offertes. Nous faisons dans la suite des propositions concrètes en ce sens.

Pour nous, Ingénieurs des T.P.E., la gestion des compétences serre de près la gestion du corps, en ce sens

que cette dernière fixe une grande part des champs du possible dans l'évolution de nos carrières. Aussi, plus encore que pour nos camarades cadres ou ingénieurs du privé, la vigilance et l'action collective doivent-elles être permanentes. Les récentes tentatives du ministère vers la filiérisation du corps et la recherche de nouvelles formes de recrutement l'ont montré.

- Filiérisation, une stratégie à l'envers de l'histoire

Comme nous l'avons vu, "l'employabilité" des individus est de plus en plus liée à leur polyvalence. Les enjeux professionnels sont toujours plus complexes. Cela est particulièrement vrai pour nos missions dans les domaines aménagement ou environnement. Les interlocuteurs sont multiples, les logiques parfois contradictoires, les disciplines et les compétences diverses.

La filiérisation s'inscrit au contraire dans une logique d'enfermement. Elle limiterait nos possibilités de mobilité alors que tout montre qu'aujourd'hui la carrière d'un cadre s'inscrit forcément dans la variété des postes tenus et des compétences acquises. Elle sclérose nos possibilités d'évolution et d'appréhension de la complexité.

Nous continuerons donc à nous y opposer avec détermination.

- Du laisser-aller au pis aller : le recrutement externe par à-coup

Si nous ne contestons pas que, dans quelques spécialités très pointues, les hommes compétents fassent à un moment donné défaut au sein de notre ministère — et nous avons proposé des solutions : cursus spécialisés des I.T.P.E. ou recrutement ponctuel de spécialistes dans le corps — nous contestons l'idée selon laquelle nous ne disposerions pas du potentiel de compétence suffisant dans les grands domaines de l'aménagement du territoire ou de l'environnement.

La logique selon laquelle, face à un déficit ponctuel de cadres d'un certain profil, il convient de recruter en externe les individus disposant de ce profil (projet de corps de chargé d'études en aménagement et environnement), traduit en fait la faillite de la gestion prévisionnelle des compétences et un renoncement en matière de politique de formation du ministère. Il se place dans une situation semblable à celle de l'entreprise abandonnant la gestion interne de ses compétences, en

dépendance du "marché" extérieur des cadres à la recherche d'emploi.

Par ailleurs, nous l'avons longuement démontré la connaissance et la compétence ne se confondent pas. La polyvalence de la formation initiale, la diversité des responsabilités occupées qui caractérisent un I.T.P.E., renforcées par une formation continue adaptée, sont des atouts considérables pour intervenir efficacement dans les champs complexes de l'aménagement ou de l'environnement. Il est plus difficile de former un individu étranger à l'ensemble des champs de compétences du ministère embrassés dans ces domaines que de former un I.T.P.E. à un champ de connaissance nouveau.

4. — NOS SOLUTIONS POUR SATISFAIRE LES NOUVEAUX BESOINS DE COMPETENCE DANS LES SERVICES EXTERIEURS

De nouveaux besoins de compétences émergent, en particulier dans les domaines de l'aménagement, du développement local et de l'environnement. Nous avons traité de ce qu'il fallait faire dans notre rapport au Congrès de 1994 pour les services techniques. Pour les services extérieurs, de toute évidence le problème ne peut être réduit à celui de la compétence des agents.

4.1. — Aménagement et développement local

4.1.1. — Des besoins pour quelles missions ?

"L'aménagement" dans son premier sens est défini comme l'action consistant à "organiser en vue d'améliorer les conditions d'utilisation".

La lecture de cette définition fait à elle seule comprendre pourquoi le mot regroupe, si on en prend toutes ses acceptions, un si grand nombre d'actions publiques dès lors que l'on parle d'aménagement de l'espace.

Le code de l'urbanisme définit l'aménagement comme "l'ensemble des actes des collectivités locales qui visent à :

- mettre en œuvre une politique locale de l'habitat,

- organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques,
- favoriser le développement des loisirs et du tourisme,
- réaliser des équipements collectifs,
- lutter contre l'insalubrité,
- sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels,
- et à assurer l'harmonisation de ces actions."

La décentralisation a modifié les règles du jeu en transférant des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Les communes, les départements et les régions "concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique... ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie". En période de faible croissance, le développement local ne se construit pas seulement à travers la juxtaposition de décisions publiques et d'initiatives privées.

L'Etat a considéré que la déconcentration lui était imposée par la décentralisation. L'adaptation de l'action de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion de l'espace est nécessaire au moins pour les quelques raisons ci-après :

- il doit veiller à un développement équilibré du territoire national d'autant que les activités ont tendance à se concentrer dans certaines régions,
- il doit intervenir dans le fonctionnement des grandes agglomérations, ne serait-ce que pour palier à certaines lacunes de l'intercommunalité,
- il doit participer à l'amélioration sur le terrain des conditions de vie dans les banlieues,
- il a la responsabilité de construire les équipements structurants du pays.

L'Etat ne peut s'exclure des choix qui font l'équilibre entre développement des activités économiques, construction d'équipement structurant et qualité du cadre de vie.

Il apparaît que la décentralisation ne peut fonctionner que si les initiatives locales peuvent être fédérées, et cela à travers l'émergence de partenariats entre les diverses collectivités et acteurs économiques. L'Etat doit s'y impliquer s'il veut assumer ses responsabilités. Les auteurs de l'ouvrage "Territoires à construire", produit au printemps 1994 aux éditions "Ville et Territoire"

re" apportent au débat un éclairage sur les dynamiques qui conduisent au développement local. Ils montrent que c'est en articulant les logiques divergentes ou convergentes des différents acteurs et porteurs d'initiatives que se construisent les projets sur le territoire.

Le développement est considéré comme le résultat d'une organisation qui se construit par de l'information et la conduite du changement s'appuie sur un système à trois niveaux : le pilotage, l'information et l'action.

Aménagement, développement local et planification sont indissociables.

Aujourd'hui l'action de l'Etat en matière d'aménagement et de gestion de l'espace à travers les D.D.E. c'est encore la construction et la gestion des grandes infrastructures, la mise en œuvre de politiques comme celle de l'habitat et l'exercice d'activités régaliennes. Les subdivisions territoriales offrent aux collectivités locales un service technique de proximité mais leur participation au développement local se traduit principalement par des propositions de projets d'aménagement et la gestion de réseau.

Au niveau régional, les D.R.E. fournissent des prestations d'observation dont l'utilisation reste limitée. Croire que la reconstitution des G.E.P. ou la création de cellules "Etudes générales", constitue la panacée pour les D.D.E., c'est méconnaître les effets de la décentralisation et la difficulté qu'aura l'Etat à être présent dans les politiques locales d'aménagement et de développement.

Il faut que l'observation puisse contribuer à la construction du projet territorial. Les D.D.E. pourront être présentes dans le développement local si elles maîtrisent l'information mais surtout disposent d'acteurs motivés pour porter cette information indispensable à la stimulation des dynamiques. A quoi bon disposer de données statistiques et de cartes des enjeux si elles ne servent pas à informer les acteurs du territoire sur ce qui va changer s'ils se mobilisent ensemble pour faire aboutir tel ou tel projet ? Mais comment être capable de participer à la construction d'un système d'observation si l'on n'est pas soi-même acteur. L'exemple de ce que sont devenues les cellules "études générales" créées dans la précipitation en tant que solution miracle est en lui-même significatif.

Le débat rejoint vite celui de la complémentarité des missions de régulateur et d'opérateur.

Il faut créer les conditions permettant aux subdivisions de participer à la construction de territoires ; cela veut dire qu'il faut leur donner la possibilité de faire découvrir des convergences d'intérêt entre la logique territoriale des acteurs publics et la logique économique des acteurs privés. Pour cela il faut qu'elles développent leur connaissance du territoire et qu'elles puissent participer à la définition des moyens de mise en œuvre des politiques de l'Etat. L'Etat peut porter ses politiques au niveau local en s'appuyant sur ce précieux outil que sont les subdivisions territoriales des DDE ; notons que ces subdivisions pourraient être celles du regroupement fonctionnel D.D.E.-D.D.A.F. avec "l'objectif prioritaire du développement économique" qui fait l'objet de la proposition n° 8 du rapport d'avril 1995 du comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'administration (C.R.D.A.) animé par Serge VALLEMONT.

Le débat "ensemble traçons notre avenir" a simplifié la problématique. Seul les symptômes de la "maladie" ont été perçus. Le diagnostic n'a pas été fait. On a dit des choses comme ... "nous devons développer des systèmes d'observation et d'information"..., "il y a un déficit de réflexion en amont"..., "il y a une insuffisance des compétences actuelles des D.D.E. en économistes, sociologues, architectes,"... C'est en effet le constat qui peut être fait. Mais on s'est gardé de s'interroger sur les causes de ces problèmes en donnant les solutions que nous connaissons en terme de recrutement.

En réalité, les compétences existent et peuvent être mobilisées lorsque cela est nécessaire. Si elles ne se développent pas, c'est parce qu'à aucun niveau, il n'y a de vision claire de ce qui le motiverait.

Ce n'est pas le "livre bleu", malgré la qualité des synthèses qui y figurent, qui fera progresser dans ce sens, d'autant qu'il est déjà certainement rangé sur les étagères des subdivisions quand il y est parvenu.

Chaque fois que l'équipement a su dire dans le passé où il voulait aller, il a montré une remarquable adaptabilité en s'appuyant sur les compétences dont il disposait.

Les spécialistes sont certes utiles pour créer de l'information et pour aider à observer les territoires.

L'administration doit en avoir quelques uns dans ses rangs car pour savoir passer commande au secteur privé il lui faut savoir faire elle-même. Mais le problème de la compétence en "aménagement" ne peut être réduit à cela.

4.1.2. — Des moyens pour mobiliser

Les agents de l'Equipement ont su répondre à tous les défis d'adaptation que l'administration leur a lancé dès lors que les enjeux ont été clairement identifiés. Il en a été ainsi par exemple avec l'introduction des nouvelles pratiques de gestion ou la mise en œuvre du programme des grands travaux autoroutiers. Dans ces deux cas, le projet était clairement précisé et pour obtenir les compétences nécessaires l'administration a choisi de former ses agents en place.

Il est nécessaire de connaître le projet de l'administration en matière d'aménagement, d'adapter les structures à sa mise en œuvre, de mobiliser un réseau sur ces préoccupations, de se donner des moyens de formation et de préciser les conséquences éventuelles sur la gestion.

Le projet

Aucun des niveaux de pouvoir Europe, Etat, région, département et commune ne pourra jamais abandonner totalement son action dans l'aménagement local. L'administration doit donc admettre qu'elle investit sur le long terme lorsqu'elle cherche à améliorer sa compétence dans ce domaine. Il lui faut un projet qui tienne compte des évolutions qu'elles soient actuelles ou prévisibles : construction européenne, décentralisation, déconcentration des services de l'Etat, interministérialité et en particulier rapprochement des D.D.E. et des D.D.A.F. Cette logique doit s'appuyer sur la complémentarité entre le réseau territorial et le réseau technique, particulièrement adaptée aux besoins dans le domaine de l'aménagement.

Pour être efficace dans l'aménagement, l'Etat doit avoir des services en prise avec l'opérationnel et en relation avec les décideurs. C'est la garantie de la pertinence des pistes de réflexion. L'alternative, ce sera le rejet des partenaires, et son corollaire le découragement des personnels.

Les structures

Sans chercher à réduire les problèmes de compétence à cela, notons tout de même que les réductions d'effectifs ont conduit à ce que des structures atteignent des tailles critiques minimales. Les moyens pour assurer des missions nouvelles, comme par exemple la gestion, ont été pris sur ceux qui étaient consacrés à des missions tout aussi importantes. Ces dernières étant moins à la mode, on ne s'est rendu compte que plus tard qu'il n'était plus possible de les assurer.

Il faut reconstituer ce que les réductions d'effectifs ont fait perdre en souplesse de fonctionnement. C'est ainsi que pour le domaine de l'aménagement il faut se donner les moyens de constituer une mémoire et un lieu d'échange assez proche des acteurs du terrain. Il faut créer dans les services des unités jouant ce rôle.

Dans le même temps il faut mettre en œuvre une gestion par projet en particulier autour de subdivisionnaires chargés de mobiliser des compétences diverses.

Le réseau "aménagement"

Il n'y a actuellement pas de réseau "aménagement" qui fonctionne. Le réseau, support de compétence, existe pour les domaines techniques. Nous en avons décrit quatre dans nos rapports aux Congrès de 1992 et 1993. Sur les quatre domaines : transports, ouvrages d'art, bâtiment et eau nous constatons que des progrès restaient à faire, mais que les réseaux produisaient une doctrine partagée par tous les services et que la chaîne des métiers à l'intérieur ou à l'extérieur du M.A.T.E.T. était facilement identifiable.

Pour le domaine de l'aménagement il n'existe aucun ciment de réseau. La "doctrine" n'est pas le résultat d'une collaboration entre tous les niveaux du réseau : recherche, expertise, contrôle, assistance aux maîtres d'ouvrage, études opérationnelles et formation comme on le constate dans les réseaux techniques qui fonctionnent bien et qui participent à la réputation de compétence du Ministère.

Le vécu des domaines techniques est riche d'enseignement sur ce point. Le réseau est le meilleur support de la compétence. L'expérience des uns profite à tous, dès lors que la circulation de l'information est organisée entre les différents niveaux. L'existence d'une chaîne

de métiers reconnus est également dans ces réseaux un facteur de cohésion. Pour l'aménagement tout montre que ce sont les métiers d'ensemblier ou de médiation qui doivent être prioritairement développés et que la compétence nécessaire pour les exercer s'acquiert autant par l'expérience de métiers différents aux différents niveaux du réseau que dans un enseignement spécialisé. La valorisation de chaînes de métiers est donc un élément permettant de renforcer les compétences.

Les formations aux nouveaux métiers

Aucun patron ne considérerait dans le passé que l'on devait être opérationnel tout de suite. Les conseillers de gestion ont été formés en très peu de temps par le réseau formation du Ministère. Les nouveaux besoins de compétence doivent pouvoir être satisfaits à travers la mise en œuvre de vastes programmes de formation continue. Le développement des doubles formations permettant par exemple à des ingénieurs d'approfondir les sciences humaines ou l'architecture est également une piste fondamentale à exploiter.

La gestion

Il nous paraît clair que l'ensemble des compétences de cadres généralistes nécessaires pour l'aménagement et le développement local peuvent être trouvées dans les corps existants du ministère. Parmi ces généralistes certains sont amenés à approfondir un domaine particulier ; un certain nombre d'ingénieurs se plaisent par exemple à développer leurs compétences en sociologie ou en économie.

Le besoin de spécialistes présents en permanence au sein du ministère ne nous paraît pas démontré. Le recours à des spécialistes extérieurs dans le cadre de vacations paraît beaucoup plus pertinent d'autant qu'à l'évidence les spécialistes de l'économie, de la sociologie ou autres sciences humaines ne pourront pas trouver de parcours leur permettant de progresser en compétence. Notons que le développement de la recherche est un moyen de disposer de quelques spécialistes de haut niveau qui seraient nécessaires. Rappelons d'ailleurs pour qu'il n'y ait pas de malentendus que sur le domaine de la recherche, nous avons soutenu la possibilité de recruter sur des statuts particuliers, puisque dans ce

cas l'administration a le devoir et la possibilité de créer des parcours pour les chercheurs.

La confrontation entre les diversités de culture sera bien plus enrichissante et réelle si elle est recherchée à travers l'intervention de spécialistes ayant des activités externes au Ministère. Ce propos devient évident lorsqu'on l'applique au cas particulier de l'architecture et de la sociologie.

4.2. — L'environnement

4.2.1. — Quel "environnement" pour l'Équipement ?

Tout le monde est unanime pour dire que les services de l'équipement ne peuvent pas être absents du domaine de l'environnement.

Le mot "environnement" est défini par le dictionnaire comme "l'ensemble des éléments constitutifs du milieu d'un être vivant". Autant dire qu'il n'y a pas grand chose qui ne concerne pas l'environnement.

Ce qui nous est dit au niveau des intentions dans le "livre bleu" sur l'environnement nous convient : "un développement volontariste et maîtrisé doit être respectueux de l'environnement. Les relations entre aménagement et environnement relèvent de l'intégration des préoccupations réciproques et non de leur opposition. Telle est la philosophie d'intervention des services du ministère à tous les niveaux dans la définition des politiques, la planification, la programmation et la gestion des infrastructures, la réalisation des projets"...

Il y est également dit que les D.D.E. doivent être au côté des D.D.A.F. et des D.D.A.S.S. le niveau départemental des services déconcentrés du ministère de l'environnement. Nous ajouterons qu'elles peuvent être le lieu de la conciliation entre ceux qui construisent et donc, selon certains, portent atteinte à l'environnement et ceux qui ont pour vocation de protéger la nature et donc peuvent, selon d'autres, être conduits à freiner le développement.

Les modes d'action des politiques de l'environnement, présentés par Pascal Martin-Gousset dans sa communication au Congrès de décembre 1993, comprennent :

- la production de textes fixant les règles de consommation, de protection des ressources natu-

relles et de prévention des risques,

- l'investissement direct de l'Etat ou l'incitation des collectivités locales à s'impliquer dans des opérations de valorisation et de sauvegarde de l'environnement,
- la mise en œuvre de mesures fiscales et la distribution de subventions pour rapprocher l'intérêt particulier de l'intérêt général,
- la prise en compte lors de la conception et de la réalisation des projets de l'objectif de mise en valeur et de sauvegarde des ressources naturelles.

L'environnement n'est pas une spécialité. Pour chacun des modes d'action, l'organisation administrative chargée de la mise en œuvre sera différente. Contrairement à ce que certains ont préconisé, les D.D.E. ne peuvent pas concentrer dans un seul service les agents travaillant sur ce domaine. Elles n'y gagneraient que l'effet d'affichage.

Le ministère de l'environnement et les D.I.R.E.N. ont pris en charge la production des textes. Près de cinquante lois et décrets sur les seuls thèmes de l'eau et des paysages ont été produits depuis 1992 pour traduire dans la législation française les directives européennes. Cela montre à quel point l'Europe est inspiratrice dans le domaine... et ce n'est pas fini...

Dès lors qu'ils existent, la question du contrôle de l'application des textes se pose. Elle occulte un peu trop aujourd'hui ce qui nous interpelle dans le chapitre précédent : comment l'Etat organise-t-il son administration pour mieux faire prendre en compte par les collectivités locales les objectifs de mise en valeur et de protection de l'environnement ?

Ce n'est pas la compétence dans telle ou telle spécialité de la biologie ou de l'ornithologie qui fait aujourd'hui le plus défaut aux agents du ministère de l'équipement, les mieux placés pour mettre en œuvre les politiques de l'Etat en matière "d'environnement". C'est la connaissance des politiques mais surtout la définition d'un cadre qui permette de les mettre en œuvre au niveau local.

Certaines D.D.E. commencent à comprendre l'intérêt qu'elles peuvent trouver à porter ces politiques ; lorsque les moyens financiers d'incitation leur sont confiés (fonds

européens par exemple, ...) la mobilisation des personnels est facile.

Le niveau départemental doit s'organiser et le rapprochement D.D.E. - D.D.A.F. devient de ce point de vue une nécessité. Si la décision de fusion semble susciter quelques réserves de la D.D.A.F., il faut tout de même aller plus loin que l'expérimentation actuelle. Sans méconnaître la nécessité de maintenir une ligne hiérarchique de commandement — voir sur ce sujet le rapport de Patrick CULTET —, il faut trouver comment mettre les subdivisions territoriales des D.D.E. à la disposition de tous les services techniques qui concourent à la mise en œuvre des politiques d'environnement ? N'est-ce pas une façon de mieux confronter aux contraintes du terrain, la pertinence d'une politique conçue à Bruxelles ? Le problème de la compétence prendrait une toute autre tonalité. Ayant à satisfaire les besoins des subdivisions, le niveau départemental découvrirait l'utilité d'être compétent sur tel ou tel domaine et choisirait comme il le fait pour les autres domaines entre s'appuyer sur le réseau, chercher la compétence dans le domaine privé ou acquérir par la formation le savoir sur le sujet.

4.2.2. — Nos atouts pour animer un réseau

La structure actuelle du ministère de l'équipement constitue probablement son atout le plus fort pour devenir la plaque tournante de la maîtrise des risques liés à l'environnement par l'application des politiques publiques adaptées au niveau le plus fin, tant en amont, dans les réflexions globales d'aménagement, qu'en aval, dans les activités de maîtrise d'œuvre.

Le projet

La commission des communautés européennes condamnait dans son livre blanc publié fin 1993 la détérioration de la qualité de vie due à une mauvaise mobilisation de la main-d'œuvre et à une surexploitation des ressources naturelles et environnementales. La transition vers le modèle du "développement durable" nécessite certainement la mise en œuvre de textes de loi, de réglementations, de subventions incitatives et de réformes de la fiscalité.

Le projet de l'administration française doit comporter en plus :

- la définition des moyens permettant de faire évoluer la cul-

ture du "citoyen" pour réduire l'écart entre les prescriptions des textes et son comportement naturel,

- la prise en compte des spécificités françaises avec la récente décentralisation qui impose à l'Etat d'être présent auprès des communes et des acteurs socio-économiques s'il veut faire prendre en compte ses politiques dans le développement local.

Notre ministère doit être appelé de par sa structure territoriale forte à s'impliquer toujours plus dans les activités nouvelles liées à la maîtrise du cadre de vie. Les exemples des déchets et de l'eau ne sont pas les moins représentatifs.

Dans le domaine des déchets, une réglementation existe qui encadre les conditions techniques nécessaires à un confinement efficace. Outre que grâce à certaines expérimentations, dans lesquelles le réseau technique de l'équipement s'est fortement impliqué, cette réglementation est probablement appelée à évoluer, la maîtrise d'œuvre des aménagements de sites de stockage reste encore monopolisée par les grands groupes privés traditionnels. Conçue en partie par défaut d'offre d'assistance de la part des services techniques publics, cette activité devrait logiquement rester du domaine public. Les subdivisions ont un rôle fort à jouer pour prolonger leur offre de services intégrés en défrichant ce domaine et en l'investissant pleinement, sachant qu'elles disposeront, si elles le sollicitent, d'un appui technique fort de la part du réseau.

Nous avons souligné en 1993 que le domaine de l'eau devenait l'un des domaines les plus importants pour les I.T.P.E. déterminant pour le cadre de vie et interférant avec un grand nombre d'activités humaines.

Les structures

Comme pour l'aménagement, il faut compenser ce qu'on a perdu en souplesse de fonctionnement par une amélioration de l'organisation et mettre la subdivision au cœur du dispositif. C'est ainsi qu'il faut se donner les moyens de constituer un lieu ressource et mémoire pour les nouveaux domaines : bruit, déchets, paysage, pollutions, écologie urbaine... Laissons pour l'instant à l'administration le soin d'étudier les différentes solutions et la place qui doit revenir à chacun des maillons du réseau technique : subdivisions,

sièges des D.D.E., D.R.E., C.E.T.E., Services techniques centraux, Ecoles, ... L'urgence nous paraît être de positionner les subdivisions et les services départementaux D.D.E.-D.D.A.F. dans le dispositif.

Les formations aux nouveaux métiers

La mise en œuvre du projet "environnement" du ministère passe bien sûr par l'élaboration d'un plan de développement des compétences et donc de son volet formation tant initiale que continue.

Au cours du conseil de perfectionnement de l'E.N.T.P.E. du mois de juillet dernier, le S.N.I.T.P.E.C.T. est intervenu pour demander que soit accéléré le développement des partenariats de formation entre les ministères de l'équipement, de l'agriculture et de l'environnement. Des représentants des ministères de l'agriculture et de l'environnement doivent siéger au conseil de perfectionnement. Par ailleurs l'actualisation du projet renouvelé de l'Ecole doit être l'occasion d'ouvrir encore plus largement le contenu des formations aux nouveaux champs de l'environnement.

Le réseau "environnement"

Par la force des choses, parce que l'environnement est naturellement une composante intégrante des projets d'aménagement, le réseau technique et le réseau territorial de l'équipement doivent développer une activité technique dans ce domaine.

Qu'elles soient individualisées dans la structure, avec des groupes ou pôles environnement dans les départements des services du réseau technique, ou qu'elles soient associées à d'autres domaines techniques dont elles dépendent logiquement (géotechnique par exemple), les activités liées aux problèmes de l'environnement sont déjà une préoccupation technique forte. Les activités qui sont menées restent pour l'instant cantonnées à la recherche appliquée, en collaboration avec le ministère de l'environnement, le ministère de l'agriculture, et certains grands groupes français, impliqués dans la maîtrise des nuisances au cadre de vie. Toutefois, on assiste largement à une diffusion des préoccupations environnementales techniques, dans les activités opérationnelles de maîtrise d'œuvre par exemple. Dans ce cadre, le réseau technique occupe déjà une place de choix, que lui réservent ses compétences reconnues.

Alors que l'on peut dire que le réseau "aménagement" n'existe pas, force est de constater que le réseau "environnement" est une réalité.

Le problème que met en avant le diagnostic sur la compétence est celui du fonctionnement de ce réseau. Il est dispersé entre plusieurs ministères, il est partagé avec les collectivités locales, le secteur para-public et le secteur privé.

Le ministère de l'équipement ne doit pas avoir pour ambition de monopoliser le réseau technique de l'environnement. Il doit en être un acteur fort. Il en a les potentialités. Il doit saisir les opportunités qui se présentent à lui. En est-il vraiment conscient ?

Notons avec satisfaction que le conseil général des ponts et chaussées a produit au mois de juin dernier, à partir d'une analyse des relations entre les services des ministères de l'environnement et de l'équipement, un rapport qui contient des propositions allant dans le sens de ce que nous préconisons.

Il met en particulier en avant :

- que "le développement des formations environnement dans les écoles apparaît comme une priorité" pour faire évoluer les cultures,
- qu'il est nécessaire de disposer "d'un réseau technique réorganisé susceptible d'apporter aux ser-

vices extérieurs dans les matières environnement les informations et appuis méthodologiques indispensables pour l'exercice de leurs missions" et que "dans cet effort de réorganisation l'existence de têtes de réseau clairement identifiées est absolument prioritaire".

N'est-ce pas une façon de satisfaire au besoin de compétence ?

La gestion

La consistance même du réseau de compétence oblige à considérer qu'il faut en priorité sur ce domaine encourager avec force l'essaimage.

Pour la gestion des I.T.P.E., là encore, priorité doit être donnée à tout ce qui peut encourager les carrières permettant les empilements de compétence à travers les nécessaires mobilités. Pourquoi ne pas donner envie à certains généralistes de tenir des postes dans les domaines de l'eau ou des déchets par exemple en C.E.T.E., en D.I.R.E.N., en D.D.E. ou à l'essaimage en alternance avec des fonctions de chef de subdivision territoriale ?

Les I.T.P.E. qui s'inscriraient dans ces "cursus généralistes" en se donnant une compétence particulière dans ces domaines de l'environnement seraient particulièrement utiles au ministère vis-à-vis de son objectif d'acculturation des personnels.

Le groupe des ingénieurs des T.P.E. dispose des compétences nécessaires à l'exercice des métiers du "service complet en aménagement" y compris pour la prise en compte de l'environnement. La formation d'ingénieur à l'E.N.T.P.E. complétée par une expérience dans des parcours variés dans le ministère et à l'essaimage donne aux I.T.P.E. un savoir-faire sans équivalent dans ce domaine.

Certains se plaisent à faire croire que beaucoup de carences ponctuelles constatées dans les services ont pour cause le monolithisme du corps des I.T.P.E.. Le débat qu'ils provoquent ne déplaît pas trop à l'administration car il permet d'occulter les véritables causes de ces problèmes que sont le manque de consistance du projet territorial des services de l'Etat et la baisse continue des effectifs en particulier d'encadrement technique alors que de nouvelles missions apparaissent.

Cela conduit à oublier de réfléchir à l'adaptation de la gestion des corps pour mieux prendre en compte les besoins des employeurs sur le long terme. On se contente de faire croire que l'on peut satisfaire celui qui crie le plus fort en lui promettant "le cadre" au contour prédéfini correspondant au besoin du moment.

Les politiques d'aménagement et de développement que l'administration doit mettre en œuvre évoluent en permanence. L'adaptabilité de son encadrement et sa motivation sont les questions principales qu'elle devrait traiter.