



Groupe de travail :

Pascal GIRARD,  
Pascal PAVAGEAU,  
Alain RICHARD,  
Philippe SUIRE

Rapporteurs :

Jean-François GAUCHE,  
Philippe GRAMMONT

La réforme de l'Etat n'est pas un sujet nouveau et bien peu de gouvernements résistent à la tentation de le mettre à l'ordre du jour de leur programme gouvernemental. Déjà en 1959, Michel DEBRE, récent Premier ministre du général de GAULLE en faisait une de ses priorités à côté du redressement de la France et du règlement de la question algérienne. Plus près de nous, cela fait maintenant plusieurs années qu'un vaste débat s'est engagé autour du rôle et des missions de l'Etat et de la nécessité de réformer l'administration.

Dans un contexte marqué par un discours néo-libéral dominant qui s'appuie sur la mondialisation économique, les impératifs budgétaires créés par le traité de Maastricht, et une logique gouvernementale purement comptable, les pires remises en cause du service public ont pu être envisagées. Le rapport du commissariat à la réforme de l'Etat, rendu public en juin 1996, marque une étape importante dans ce débat. En raison des implications possibles sur leurs services, leurs métiers et leur avenir, il est important que les I.T.P.E. livrent leur analyse et fassent entendre leur voix. Leur engagement dans le débat est d'autant plus pertinent qu'ils ont démontré leur capacité à s'adapter à de nouveaux enjeux et à participer à la modernisation de leur ministère. Après avoir rappelé les idées directrices générées par les différentes réflexions menées au cours des années passées, nous livrerons dans les lignes qui suivent notre critique du rapport préparatoire à la réforme de l'Etat en mettant en exergue les menaces qu'il fait peser sur notre avenir.

Nous soulignerons ensuite combien notre ministère, ses agents et en tout premier lieu les I.T.P.E. ont su par le passé s'adapter aux évolutions de leur environnement, et progresser sur la voie de la modernisation. Cette analyse nous permettra de dégager les pistes à suivre pour construire un avenir bien orienté.

## I - Remise en perspective des débats actuels sur la réforme de l'Etat

Une vaste réflexion portant sur la réorganisation et la déconcentration des services de l'Etat, parfois sur le rôle même de l'Etat, est engagée depuis 1992. Avant d'engager l'analyse des dernières productions en la matière, il nous a paru indispensable de rappeler les principales orientations de ce débat, notamment au sein de notre ministère et surtout de réaffirmer nos positions.

### I-1 - Une abondance de textes dont se dégagent quelques idées directrices

Le travail mené par le commissariat à la réforme de l'Etat et qui a abouti à la production en avril 1996 du rapport "Réflexion préparatoire à la réforme de l'Etat", s'inscrit dans le mouvement lancé avec l'adoption de la loi A.T.R. (administration territoriale de la République) en 1992. Depuis, de nombreuses missions ont travaillé sur le sujet, divers rapports ont été rendus publics, et la loi pour l'aménagement et le développement du territoire (loi "PASQUA") a été promulguée en 1995.

Sans revenir dans le détail sur le contenu de ces différents textes ou contributions, nous rappellerons

les principales orientations des plus récents.

Le rapport sur l'aménagement du territoire, (document établi par la D.A.T.A.R. en avril 1994 à partir des propositions recueillies au cours de la phase locale du débat sur l'aménagement du territoire)

L'objectif que se fixe ce rapport est de faire des propositions pour aménager le territoire de la France à l'horizon 2015. Ces propositions concernent l'organisation de l'Etat, celle des collectivités locales, les grands équipements, mais aussi la vie économique, sociale ou culturelle. Le cadre affiché pour ces propositions est une France plus équilibrée et solidaire, une croissance au service de l'emploi, une France au cœur de l'Europe.

Dans la France de 2015, le "bassin de vie" serait le niveau pertinent de réflexion et d'action, la bonne échelle de représentation des services publics.

Le redéploiement, de l'Ile-de-France vers les métropoles régionales, d'administrations, de services ou d'entreprises publiques est un autre facteur de rééquilibrage des territoires.

Le rôle des préfets doit être renforcé à la fois dans le domaine du contrôle de la légalité mais aussi dans son emprise sur les services extérieurs de l'Etat. "Pivots de la décentralisation", ils doivent pouvoir réorganiser à leur guise les services déconcentrés.

L'organisation de la vie quotidienne des français et la présence des services publics se faisant à l'échelle des bassins de vie ou "pays", le rapport envisage un redécoupage possible des arrondissements puis dans ce nouveau cadre un rôle réaffirmé des sous-préfets, animateurs du service public. En particulier en milieu rural, les services publics seraient organisés au niveau du "pays" à l'initiative du sous-préfet et cette réorganisation pourrait concerner des services publics, des collectivités locales ou des entreprises publiques.

Dans le chapitre consacré aux clarifications des compétences des collectivités locales, le rapport présente le département comme l'interlocuteur privilégié de l'Etat déconcentré, notamment en terme de développement local et de mise

en valeur des territoires. Dans un souci de cohérence et de proximité, le département pourrait ainsi assurer les travaux et l'entretien de la majeure partie du réseau routier national actuel.

La réorganisation des services déconcentrés de l'Etat est fortement inscrite dans ce rapport à travers le renforcement du rôle du corps préfectoral, le regroupement autour du préfet de région des services de planification, d'aménagement du territoire et d'action économique, les regroupements fonctionnels de services à envisager, le développement de l'interministériel, la poursuite des transferts aux collectivités (routes nationales), le souhait de voir se développer les concessions dans le domaine routier...

Un regroupement des corps administratifs est envisagé.

Le rapport PICQ, rapport sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat

Ce rapport rendu public en septembre 1994 répondait à une mission confiée par le Premier ministre. Il devait conduire à une réflexion sur les responsabilités que doit exercer l'Etat et proposer des solutions pour une meilleure adéquation des structures aux missions.

Le rapport dégage trois grands types de responsabilités publiques pour l'Etat :

- les responsabilités fondamentales : fixer les règles essentielles indispensables à la vie sociale, délimiter les compétences entre les différentes collectivités, éclairer l'avenir,
- les responsabilités de souveraineté : justice, sécurité, diplomatie, défense,
- les responsabilités partagées avec d'autres acteurs publics ou privés et qui touchent à l'éducation, la formation, la culture et les médias, la recherche, l'harmonie du territoire, la cohésion sociale et le développement économique.

L'Etat devrait privilégier ses responsabilités fondamentales et de souveraineté et, au-delà de ces domaines, se contenter de l'édition de normes et du contrôle de leur application.

La vision présentée est clairement celle d'un Etat régulateur, consi-

dérant qu'en général, il n'appartient pas à l'Etat d'être un opérateur.

Dans le cadre de ses responsabilités relatives à l'harmonie du territoire, l'Etat doit :

- veiller à un développement équilibré du territoire. Le rapport propose pour ce faire d'élaborer un schéma directeur national du territoire, de réformer la fiscalité locale, de délocaliser des services publics. Il propose également de créer un ministère compétent pour l'ensemble des moyens de communication (transports des hommes, des marchandises, des informations) en profitant de cette réorganisation pour séparer les tâches de régulateur et d'opérateur,
- protéger les ressources naturelles et le cadre de vie. Cet objectif pourrait être atteint par :
  - un renforcement du contrôle de la légalité en matière d'urbanisme,
  - la création d'un ministère de l'environnement et de l'urbanisme en charge de la construction, l'architecture, l'urbanisme, la protection des sites,
  - la généralisation des rapprochements D.D.E./D.D.A. aboutissant à la création de directions de l'équipement, de l'environnement et du monde rural,
  - la révision de la carte des subdivisions de l'équipement avec spécialisation de certaines d'entre elles et développement de la sous-traitance de l'entretien de la route au privé,
  - une restriction du rôle de l'Etat en matière de tourisme en laissant l'essentiel des compétences aux collectivités locales.

Le rapport aborde ensuite l'organisation de l'Etat.

Plusieurs mesures visant à restaurer la capacité de décision de l'Etat et à responsabiliser son administration sont proposées : réduction du nombre de ministères, renforcement du travail interministériel, développement du contrôle et de l'évaluation des politiques publiques, restauration de l'autorité des directeurs d'administration centrale...

La commission PICQ préconise ensuite de rendre plus simple et plus efficace l'administration territoriale. Pour cela, serait largement augmenté le nombre d'agences ou d'établissements publics et serait

élargi le champ des missions susceptibles de leur être confiées, y compris à des missions de contrôle. Aucun recouvrement de missions n'est plus admissible.

Par ailleurs, les services déconcentrés seraient réorganisés (sans doute en fonction des missions résiduelles) selon le contexte local.

Concernant le statut de la fonction publique et les fonctionnaires, le rapport propose notamment des mesures allant dans le sens d'une individualisation des carrières et des rémunérations (développement de la N.B.I., complément indemnitaire rétribuant la performance individuelle...), le développement de la déconcentration des C.A.P. (à partir de cinquante agents d'un corps dans une circonscription), le regroupement des corps (passage en cinq ans de 1700 statuts à 300).

La loi d'orientation pour l'aménagement du territoire dite loi «PASQUA»

La loi "PASQUA" a été promulguée le 4 février 1995. L'article 1<sup>er</sup> de la loi fixe l'objectif de la politique d'aménagement et de développement du territoire : concourir à l'unité et à la solidarité nationale. Dans ce cadre, elle a pour but d'assurer à chaque citoyen :

- l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire,
- l'égalité d'accès au savoir,
- l'égal accès aux services publics.

Afin de satisfaire à ces objectifs, la loi prévoit un dispositif destiné à assurer la mise en valeur et le développement équilibré du territoire :

- un schéma national d'aménagement et de développement du territoire sera établi dans un délai d'un an. Il fixera les principes régissant la localisation des grandes infrastructures et des grands équipements,
- un conseil national de l'aménagement et du développement du territoire est créé. Il comporte des parlementaires et des élus locaux, des personnalités de la "société civile" et il est associé à l'élaboration du schéma national,
- des schémas sectoriels précisent le schéma national pour l'enseignement et la recherche, les

équipements culturels, les infrastructures de transport à l'horizon 2015, les télécommunications, l'organisation sanitaire,

- au niveau régional, schémas national et sectoriels sont déclinés à travers un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, un plan régional (dispositions à mettre en œuvre pour réaliser le schéma régional dans les cinq ans), le contrat de plan Etat-région,
- des directives territoriales d'aménagement propres à certaines parties du territoire seront établies à l'initiative et sous la responsabilité de l'Etat. Elles imposeront la compatibilité des documents d'urbanisme,
- la notion de "pays" est définie : territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. C'est à cette échelle de territoire que les collectivités définissent avec leurs partenaires et notamment l'Etat, leurs projets de développement ; il sera tenu compte de leur existence dans le cadre des réorganisations des services de l'Etat.

La loi envisage également la réorganisation des services de l'Etat ; un schéma de réorganisation des services de l'Etat sera établi dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi. Il prévoira des regroupements fonctionnels des services ainsi que l'adaptation de leur implantation territoriale. Le rôle des préfets et des sous-préfets sera renforcé. Enfin les transferts de compétences des administrations centrales vers les services déconcentrés prévus par la loi A.T.R. seront réalisés.

Afin d'assurer l'égal accès de tous aux services publics, les objectifs d'aménagement et de service rendu aux usagers seront pris en compte par les entreprises nationales ou établissements publics sous tutelle de l'Etat (Poste, E.D.F., G.D.F., S.N.C.F., France Télécom...).

La loi prévoit par ailleurs la création de plusieurs fonds nouveaux ou le regroupement de fonds existants permettant d'assurer la mise en œuvre de cette politique.

La loi envisage également des mesures destinées à corriger les inégalités ou les écarts de ressources entre territoires ou collectivités locales.

Trois types de zones sont définies : zones à faible niveau de développement économique, zones de revitalisation rurale, zones urbaines sensibles qui font l'objet de diverses mesures d'incitation financière ou fiscale.

Le principe et les modalités de la péréquation financière entre collectivités territoriales sont posés par la loi pour être effectifs en 2010.

Enfin une nouvelle loi fixera dans un délai d'un an les compétences de chaque catégorie de collectivités de façon à ce qu'elles soient cohérentes. Tout nouveau transfert de compétence sera accompagné du transfert des moyens correspondants.

Le rapport du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations (rapport VALLEMONT-C.R.D.A.)

Ce rapport rendu public en avril 1995 s'inscrit dans le cadre fixé par la loi "PASQUA" de regroupements fonctionnels des services déconcentrés.

La première partie du rapport est consacrée à un diagnostic qui met en avant les points suivants :

- les services déconcentrés assurent un maillage dense mais disparate sur le territoire ; leur structure est complexe, trop homogène, l'articulation niveau régional/niveau départemental parfois difficile,
- la coordination entre les services est difficile même si des cas de coopération réussie existent (I.O. d'Albertville, M.I.S.E.,...),
- la formation des chefs de service n'est pas toujours optimum,
- les procédures budgétaires sont lourdes.

Le rapport fixe ensuite six grandes orientations avant de formuler trente-trois propositions très concrètes concernant l'organisation des services déconcentrés :

- l'étude dans chaque administration et dans chaque région des possibilités de mutualiser entre plusieurs départements certains services ou certaines fonctions,
- les modalités de regroupement de services doivent être adaptées au problème posé. Le C.R.D.A. dégage quatre formes de solutions :

- le pôle de compétence tel que défini par la charte de la déconcentration; d'initiative locale, il ne correspond pas à une entité administrative nouvelle,

- la coopération organisée lancée et encadrée au niveau national sur la base d'objectifs précis sans généralisation systématique au niveau local,

- le regroupement fonctionnel, entité structurelle nouvelle dont la mise en place et la forme sont décidées au niveau national, il doit répondre à des enjeux stratégiques forts,

- la fusion qui est l'aboutissement des regroupements fonctionnels,

- l'animation des services déconcentrés par le préfet est aussi importante que leur regroupement,

- l'infra-départemental doit faire l'objet d'une stratégie de réforme, c'est le niveau déterminant pour améliorer le service rendu aux citoyens,

- il ne suffit pas d'agir sur les structures des services déconcentrés pour les rendre plus efficaces, il faut agir sur l'administration centrale, la qualité de l'encadrement, les procédures budgétaires...

- l'organisation de la conduite de la réforme est fondamentale pour sa réussite.

Dans les propositions concernant l'organisation des services, nous ne rappellerons ici que celles qui nous intéressent plus particulièrement :

- fusion de certains services spécialisés (navigation ou S.S.B.A.) avec les D.D.E. concernées,

- regroupements fonctionnels au niveau régional et départemental des D.D.E. et des D.D.A.F., l'expérience des rapprochements ayant été positive mais marquant le pas,

- mutualisation de certains moyens des directions départementales implantées dans la région,

- expérimentation dans six départements ruraux d'une nouvelle politique de services publics faisant intervenir tous les acteurs y compris privés et privilégiant l'accessibilité, tout en tenant compte des évolutions comportementales des ruraux,

- développement de la coopération dans le domaine de la politique de la ville,

- développement des compétences des S.G.A.R. et de leur capacité à mobiliser les moyens d'études des services de l'Etat,
- donner aux administrations centrales les moyens de piloter les services déconcentrés.

\* \* \*

Avec plus ou moins d'outrance et plus ou moins de pragmatisme dans les propositions selon la nature des textes (ou celle de leur rapporteur), quelques idées essaient donc de faire leur chemin :

- séparation des rôles de régulateur et d'opérateur de l'Etat avec une perspective de remise en cause du rôle d'opérateur au profit du privé ou par la création d'établissements publics nouveaux,

- poursuite des transferts de compétences aux collectivités territoriales,

- renforcement des rôles et pouvoirs des préfets,

- réorganisation par regroupement, fusion... des services déconcentrés,

- redéfinition de la représentation territoriale de l'Etat en introduisant notamment la notion de "pays" ou bassin de vie.

Nous verrons plus avant que ces lignes directrices se retrouvent explicitement ou en filigrane dans les dispositions envisagées par le rapport du commissariat à la réforme de l'Etat.

C'est dans ce contexte que les ministères de l'équipement et du logement ont demandé en 1993 à un comité commun présidé par Jean COSTET de réfléchir à la réorganisation des services, et plus particulièrement de l'administration centrale, puis qu'a été lancé en 1994 le grand débat "Ensemble traçons notre avenir" qui a débouché sur le "livre bleu".

I-2 - Les positions affichées par le ministère de l'équipement

Le rapport du comité pour la réorganisation et la déconcentration de l'équipement (rapport COSTET)

Le rapport propose de renforcer la cohérence des actions de l'Etat : au niveau opérationnel en développant les mesures de déconcentration et de simplification ; au niveau central en renforçant l'élaboration, l'expression, l'évaluation et la cohérence des politiques publiques tout en assurant un pilotage plus précis des services déconcentrés.

Il préconise de renforcer le travail en réseau, piloter le changement, développer les études générales afin de se repositionner sur l'aménagement dans le nouveau contexte de la décentralisation .

Il rappelle les réorganisations entamées : fusion des fonctions D.R.E./D.D.E., détermination de la répartition optimale des missions entre D.D.E. et services maritimes et de navigation...

Il insiste sur le maintien du service public en milieu rural pour faciliter la mise en œuvre des politiques interministérielles prioritaires (A.T.G.C., viabilité, intervention en cas de crise...), suggère d'examiner les besoins éventuels d'un tel réseau par d'autres ministères (agriculture en particulier) sous réserve que soient identifiées les structures d'appui des nouvelles activités, que soient prises en compte les qualifications des personnels et que les moyens soient adaptés en conséquence.

Il souhaite que soient clarifiées les responsabilités des services et leur capacité d'intervention en cas de crise.

Il propose d'analyser les expérimentations de réorganisation menées en milieu urbain (divisions urbaines, chargés de mission pour les politiques urbaines...).

Il suggère de renforcer la coordination et de mettre en place une démarche P.O.M. dans les administrations centrales, de dynamiser le rapprochement D.D.E./D.D.A.F. en créant une mission commune et d'optimiser les relations entre D.D.E. et D.D.A.S.S.

Enfin, sont envisagées au niveau interministériel la réduction du nombre de directions de gestion du personnel, une gestion par métier tant au niveau des services que des agents, une réunion annuelle ministre/D.D.E./préfets.

Le "livre bleu"

Rendu public le 1<sup>er</sup> mars 1995, le "livre bleu" se veut la synthèse du grand débat "Ensemble traçons notre avenir" lancé en février 1994.

Avant d'en rappeler les principales orientations, soulignons que c'est au prix d'une mobilisation continue du S.N.I.T.P.E.C.T. et de l'ensemble des agents de l'équipement que les préjugés qu'avaient certains dans notre ministère au moment du lancement du débat concernant un Etat (et un ministère) strictement régulateur ont pu être infléchis.

Le premier chapitre du "livre bleu" décrit les spécificités de notre ministère et ses atouts :

- le professionnalisme, fruit d'un recrutement et d'une formation de qualité, reconnu de nos interlocuteurs,
- le fonctionnement en réseau,
- la pratique du partenariat,
- une gestion moderne des moyens et des compétences,
- des capacités réelles d'adaptation.

Les dix dernières années ont apporté des modifications importantes : décentralisation, contraintes budgétaires et financières, évolution des missions, à travers lesquelles les personnels et leur encadrement ont prouvé indiscutablement leurs capacités d'adaptation.

Le second chapitre dresse le tableau des changements dans lesquels notre ministère évolue :

- la construction européenne qui impose la nécessité de renforcer notre présence au sein des instances décisionnelles et de participer à l'élaboration des projets concernés par les fonds structurels européens,
- la décentralisation : composante essentielle de notre environnement, elle justifie une présence forte mais différente de l'Etat tout en appelant de nouvelles coopérations (contrats de plan, contrats de ville, mise à disposition des départements...), entraînant un nouvel état d'esprit,
- les rapports des citoyens avec les pouvoirs publics : le citoyen est devenu le centre de l'action publique, autour duquel s'apprécient les qualités globales du service public, à savoir non seulement le contenu du service mais également la façon dont il est rendu,
- les mutations technologiques : l'innovation, devenue un objectif

stratégique, ne saura être développée avec efficacité qu'avec la contribution de l'Etat.

Toujours dans le second chapitre, sont présentées les orientations qui guideront les propositions exposées ensuite.

Tout d'abord, dans un contexte compris entre la construction européenne et la décentralisation, l'Etat devra développer une vision stratégique de ses objectifs à moyen et long termes définissant le contenu des politiques publiques à mettre en œuvre.

Ensuite, il apparaît que la proximité des missions de régulation et d'opérateur est essentielle pour pouvoir assurer la qualité du service à l'usager, aux collectivités et aux entreprises et un maintien durable de la compétence. Par ailleurs, l'optimisation de l'utilisation des finances publiques conduit à la nécessité de poursuivre les efforts de connaissance des coûts et d'évaluation des résultats.

Enfin, l'importance de services déconcentrés, pleinement responsables en termes de gestion et de management a été particulièrement affirmée, tout en soulignant le souci d'ouverture interministérielle pour favoriser par des regroupements fonctionnels, la lisibilité et la cohérence des politiques transversales.

Dans sa troisième et dernière partie, le document a dégagé les ambitions qui doivent être affichées pour notre ministère et proposé une trentaine d'actions qui constitueront sa ligne de conduite pour l'avenir.

Parmi ces thèmes on retiendra principalement les suivants :

- développer une logique de service à l'usager et d'écoute des citoyens,
- affirmer et rendre lisible le rôle de l'Etat et de ses services,
- renforcer les rôles économiques et sociaux de notre ministère qui rejoignent certains des objectifs affichés dans le projet de réforme de l'Etat.

On y retrouve ainsi des thèmes déjà développés depuis plusieurs années par le S.N.I.T.P.E.C.T., à savoir celui de la volonté d'être acteur et moteur dans la construction européenne, ou encore celui de la recherche d'une nouvelle territorialité répondant aux différentes échelles géographiques et aux partenariats avec les collectivités locales.

I-3 - Le rappel des positions du S.N.I.T.P.E.C.T.

Nous avons en leur temps dénoncé les menaces que font peser sur le service public en général et sur nos missions en particulier les idées véhiculées par les rapports PICQ ou de la D.A.T.A.R. Nous avons appelé à la vigilance face aux orientations définies par la loi PASQUA :

- prudence quant au maintien d'une représentation territoriale compétente et non inféodée au sous-préfet dans le cadre de réorganisations à l'échelle des "pays",
- prudence quant à un regroupement fonctionnel des D.D.E. et D.D.A.F. dont l'objectif premier serait de faire des économies,
- prudence quant au risque de création de nouveaux établissements publics de gestion de fonds et au report de financements de l'impôt direct sur l'impôt indirect moins juste socialement et plus opaque,
- prudence face à la porte ouverte à de nouveaux transferts de compétence.

Nos positions, nous les avons faites valoir aussi et en tout premier lieu au sein de notre ministère en faisant infléchir le discours du ministre lors du grand débat. Nous avons été entendus sur plusieurs points essentiels : opérateur-régulateur, déconcentration-internistérielle, ingénierie publique-concours aux collectivités, territorialité, même si ont subsisté des ambiguïtés concernant les moyens, le recours à des établissements publics, la place plus grande accordée aux missions nouvelles qu'aux missions traditionnelles de notre ministère (routes, ingénierie...).

Nos positions, nous ne les avons pas bâties en réaction au discours idéologique néo-libéral dominant mais sur la base de quelques réalités simples, de quelques valeurs et principes fondamentaux :

- notre attachement au statut de la fonction publique et le refus de l'individualisation des rémunérations (N.B.I.),
- notre attachement à l'organisation spécifique de l'ingénierie française et au rôle qu'y joue notre ministère. L'équipement n'est pas seulement un service de l'Etat mais aussi un service multi-collectivités bénéficiant d'un réseau de dimension natio-

nale ; ce qui permet à l'ensemble des communes, quels que soient leur taille ou leurs moyens, d'avoir le choix entre ingénierie privée ou publique,

- le formidable atout de compétence, de connaissance et d'action sur le territoire, de proximité des usagers et des élus que représente notre implantation territoriale très déconcentrée avec nos subdivisions territoriales,
- la réalité d'un véritable service aux citoyens fourni par l'équipement dans les domaines de la sécurité, du cadre de vie, de l'aménagement ou du développement économique, de la solidarité, des transports...
- la compétence et la modernisation du ministère assises notamment sur la qualité de la formation des I.T.P.E., l'attractivité des métiers que peuvent enrichir les tâches opérationnelles, l'acquisition d'une véritable culture de management et de gestion,
- notre intérêt pour une réflexion sur les rapprochements entre services fondée sur une approche par les missions,
- notre ouverture à l'adaptation de nos champs d'intervention et de notre représentation territoriale aux nouveaux enjeux.

## II - Des orientations qui menacent directement l'avenir des services

Le rappel des contributions passées au débat permet de mieux comprendre de quelles orientations s'inspire la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 qui relance le processus actuel de réforme de l'Etat.

Dernière production en la matière, le rapport du commissariat à la réforme de l'Etat s'inscrit dans la continuité des textes précédents et nous verrons qu'il confirme les menaces qui pèsent sur nos services et nos métiers.

### II-1 - Le dispositif actuel de réforme de l'Etat

- Le cadre de la réforme

Le cadre de la réforme a été défini par une circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995.

Cinq objectifs prioritaires sont dégagés par cette circulaire :

1) Clarifier les missions de l'Etat et le champ des services publics, soit :

- mieux préciser les missions qui incombent au service public et celles qui relèvent des acteurs privés dont il conviendra de développer le champ d'intervention,
- redéfinir le partage des compétences entre les collectivités et l'Etat,
- donner une véritable consistance au principe de subsidiarité.

2) Mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens.

3) Changer l'Etat central qui n'a pas vocation à être opérateur :

- transférer des tâches de gestion aux services déconcentrés, diminuer le nombre d'administrations centrales et réduire corrélativement de 10 % les effectifs d'ici fin 1996,
- améliorer les capacités de conception, décision et évaluation des administrations centrales,
- accompagner tout projet de loi d'une étude d'impact, développer la codification.

4) Déléguer les responsabilités :

- bâtir le schéma de réorganisation des services de l'Etat en déléguant la mise en œuvre des politiques et des prestations publiques à des services déconcentrés ou à des établissements publics,
- procéder aux regroupements fonctionnels des services sur la base des propositions du C.R.D.A. (notamment des D.D.E. et des D.D.A.F.),
- développer les contrats de service et systématiser la comparaison des performances - secteur public/secteur concurrentiel - quand on y trouve les mêmes fonctions.

5) Renover la gestion publique :

- poursuivre la déconcentration de la gestion des corps et diminuer leur nombre,
- prendre en compte les résultats individuels dans la rémunération et le déroulement de carrière,
- réformer l'encadrement supérieur de l'Etat,
- moderniser les procédures financières et les règles de la comptabilité publique,
- (...).

- L'organisation et les structures mises en place

Le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation est plus particulièrement chargé de ce dossier.

Les outils interministériels nécessaires ont été mis en place en septembre 1995 avec la création du comité interministériel et du commissariat à la réforme de l'Etat (C.R.E.).

Le commissariat à la réforme de l'Etat est un service du Premier ministre mis à disposition du ministre de la fonction publique ; il compte une quinzaine de hauts fonctionnaires et il est dirigé par Jean-Ludovic SILICANI.

- La méthode et le calendrier de mise en œuvre

De septembre 1995 à février 1996, le C.R.E. a travaillé avec les différents ministères pour identifier les problèmes et faire des propositions de réforme ; il a tenu compte des travaux passés et des actions de modernisation déjà engagées. Ce travail a abouti au document appelé "Réflexion préparatoire à la réforme de l'Etat".

En mars et avril 1996, la "concertation" a été organisée sur la base de ce document au niveau interministériel, au sein de chaque ministère et localement par les préfets.

C'est donc dans un délai d'une brièveté hors de proportion avec les enjeux du débat, que les personnels et les organisations syndicales ont été consultés ; et ceci sur la base d'un document dont l'hétérogénéité des mesures et l'ampleur du champ d'investigation rendent particulièrement difficile la lecture.

Simultanément, le 1<sup>er</sup> juillet, le Premier ministre publiait un article sur le sujet et le ministre de la fonction publique tenait une conférence de presse et diffusait un dossier d'information sur la réforme de l'Etat qui reprend sous forme de fiches l'essentiel du document précédent.

Les mesures envisagées peuvent se regrouper en trois grands types de chantiers :

- ceux dont la mise en œuvre a déjà commencé parce que la réflexion était mûre : études d'impact accompagnant les nou-

- ceux pour lesquels des décisions immédiates peuvent être prises pour une mise en œuvre rapide : diminution du nombre des régimes d'autorisation ou de déclaration, autorisations implicites, mise en place du fonds pour la réforme de l'Etat, réorganisation des administrations centrales (propositions de chaque ministère à l'automne, mise en œuvre envisagée en 1997),
- ceux qui méritent encore réflexion, concertation et expérimentation : simplification de l'organisation territoriale de l'Etat, maisons des services publics (expérimentations à partir de 1997),...

## II-2 - Une réforme de l'administration au contenu varié et disparate, mais pas une réforme de l'Etat

Le document produit par le commissariat à la réforme de l'Etat au mois de mars dernier peut servir aujourd'hui comme base d'analyse des intentions actuelles du gouvernement.

Ce document qui, rappelons le, n'est qu'un document de travail donc inattaquable (!) a fait l'objet d'un Flash spécial au mois de mai.

Soixante quatorze pages ont ainsi été rédigées pour lister les actions miracles qui permettraient au gouvernement d'atteindre les quatre objectifs fondamentaux qu'il fixe à la réforme de l'Etat :

- mieux servir les citoyens,
- rénover la gestion des ressources humaines,
- déléguer les responsabilités,
- mieux décider et mieux gérer.

Pour mieux servir le citoyen, les auteurs du rapport considèrent (bien sûr) qu'il faut d'une part simplifier les relations entre l'Etat et les citoyens et d'autre part améliorer la qualité des services offerts.

Les actions sélectionnées pour atteindre ce louable objectif sont sans aucun doute médiatisables au point que l'on peut se demander si cette caractéristique n'a pas guidé les choix des auteurs de la réforme. On y trouve des actions d'inégale importance. Globalement, c'est le

manque d'ambition qui caractérise le catalogue des actions envisagées. Il ne pouvait en être autrement dès lors que l'objectif n'est pas de mettre en place les moyens de maîtriser la complexification des relations entre le citoyen et l'administration, comme nous le préconisons, mais de rechercher quelques actions médiatiques.

La faisabilité de celles de ces actions qui pourraient être considérées comme pertinentes n'est pas démontrée, mais peut-être suffit-il pour certains de décider ! Citons parmi elles, l'application du principe de l'accord tacite au delà d'un certain délai et l'amélioration du service public de justice.

Le concept de "faciliteur administratif" est introduit pour désigner le métier d'un nouveau type d'agent de l'administration, un agent qui servirait d'écran entre la complexité de l'administration et l'utilisateur. Il est clair que ce système ne peut fonctionner. Aucune administration n'accepterait que les dossiers soient traités par quelqu'un qui se dirait compétent sur tous les domaines. Cette personne ne pourrait donc qu'assurer la fonction accueil et sa présence éloignerait encore plus l'utilisateur de l'administration.

La création de "maisons de services publics" constituerait la panacée ! Nous nous sommes exprimés sur ce sujet dans le Flash spécial. Rien ne nous permet de dire aujourd'hui qu'il s'agit d'autre chose que d'une idée qui se heurtera au manque de moyens et à la nécessité de la faire partager par les acteurs locaux.

Pour rénover la gestion des ressources humaines, quatre groupes d'actions sont envisagées :

- des actions qui se rattachent à la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs et une meilleure utilisation des compétences ; on est satisfait de trouver là des actions positives en matière de formation ; on y trouve l'idée de rénover le système d'évaluation et de notation. Il ne nous est pas dit comment. On peut espérer que des progrès seront faits et que des systèmes de notation moins technocratiques pourront être mis en place ;
- des actions qui visent à promouvoir la mobilité et la poly-

valence professionnelle et, parmi elles, le regroupement des corps ; nous nous sommes déjà largement exprimés sur ce sujet mais rappelons l'essentiel en quelques mots : pour nous, la gestion des corps doit d'abord répondre à une logique de gestion de compétences ; ceux qui ont la responsabilité de la gestion d'un corps doivent être ceux qui ont la préoccupation d'en faire progresser les compétences collectives ; les regroupements de corps qui méconnaîtraient ces aspects ne pourraient être proposés aux I.T.P.E. et seraient néfastes pour le fonctionnement des services ;

- des actions de rénovation du régime des rémunérations avec la clarification et la simplification des régimes d'indemnités et de primes ;
- des mesures permettant de mobiliser l'encadrement supérieur et notamment d'améliorer la gestion interministérielle, de favoriser les mobilités vers les administrations déconcentrées et de responsabiliser par la rémunération ; nous rejetons la multiplication des emplois fonctionnels à la "tête du client" ; la précarité des grades ne doit pas avoir de place dans la fonction publique ; pour ce qui nous concerne, nous revendiquons le droit à un vrai troisième niveau de grade ; il est temps de créer un véritable grade permettant de supprimer la précarité des emplois fonctionnels. Quel autre corps accepterait que des rétrogradations soient possibles en fin de carrière ?

Pour déléguer les responsabilités, les auteurs du rapport considèrent qu'il faut agir dans quatre directions :

- la poursuite de la déconcentration et le renforcement de l'Etat territorial,
- le transfert de certaines responsabilités hors de l'administration,
- la modernisation des réseaux de l'Etat à l'étranger,
- le développement des partenariats avec les collectivités locales et les organismes professionnels.

Pour parachever la déconcentration, il nous est dit qu'il faut limiter le rôle des services de l'Etat central au pilotage stratégique des services déconcentrés et des établissements publics chargés de certaines missions de gestion ou de prestations de service.

Le renforcement de l'Etat territorial est alors envisagé à travers plusieurs mesures d'importance très inégale. Cela va de la lisibilité de l'Etat qui serait obtenue grâce au changement de papier à en-tête jusqu'à une importante réorganisation de l'administration territoriale qui devrait faire l'objet d'une expérimentation dans quelques régions et départements en 1997. Parmi les mesures, on trouve également l'augmentation des marges de manœuvre du préfet et un ensemble de mesures connues des services de l'équipement : meilleure déconcentration des crédits, gestion simplifiée des crédits de fonctionnement, contrats de service (du type P.O.M.), mise en place d'outils performants de contrôle de gestion et rénovation du dialogue social.

Le transfert des responsabilités hors de l'administration concerne beaucoup de ministères comme la santé, la culture, la jeunesse et les sports, etc., mais concerne aussi le ministère de l'équipement puisqu'il y apparaît que ce ministère doit étudier l'opportunité d'une évolution du statut du L.C.P.C. et des C.E.T.E.

Les actions de modernisation des réseaux de l'Etat à l'étranger concernent tous les ministères intéressés et visent à réduire leur coût par regroupement, rapprochement ou évolution de la répartition de moyens.

Le développement des partenariats avec d'autres acteurs publics ou professionnels nous est présenté comme très ouvert et n'exclut d'ailleurs pas de nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales notamment en matière de sécurité, d'affaires sociales et de transports.

Cette partie du rapport consacrée au renforcement de l'Etat territorial concerne particulièrement l'équipement, ce qui va nous conduire à présenter de façon plus complète nos analyses de ses conséquences pour l'organisation des services.

Pour mieux décider et mieux gérer, selon le commissariat à la réforme de l'Etat, il convient de réformer l'Etat central et de rénover ses méthodes de gestion.

Reconnaissons qu'au premier abord, les auteurs du rapport paraissent plus pertinents dans leurs écrits sur la réforme de l'Etat central que dans leurs écrits sur les services déconcentrés : légiférer mieux et moins, rénover la procédure de préparation du budget, renforcer les capacités d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques, assurer efficacement les fonctions de tutelle des entreprises publiques,... Il s'agirait d'objectifs que nous pourrions soutenir si ils s'inscrivaient dans un projet global prenant en compte le rôle dévolu à l'administration centrale, avec, en particulier pour l'équipement, la mission d'animation du réseau de compétence. En réalité, l'objectif est finalement avoué : il s'agira d'abord de réduire les effectifs, ce qui explique que le chapitre "alléger et simplifier l'Etat central", lui, n'a pas été oublié.

La rénovation annoncée des méthodes de gestion porterait sur trois axes :

- l'amélioration de la gestion financière avec des mesures très diverses dont beaucoup devraient, de notre point de vue, être mises en œuvre sans "une réforme de l'Etat",
- la mise en place d'une politique patrimoniale de l'Etat,
- le développement des systèmes d'information performants dont on pourrait se féliciter s'il ne restait à l'état de projet de l'Etat central et devenait un projet partagé avec les services extérieurs et si les moyens de sa mise en œuvre étaient trouvés.

### II-3 - Les positions du ministère

Lors de son intervention au C.T.P.M. du 29 mars 1996 au cours duquel fut examiné le document préparatoire sur la réforme de l'Etat, notre ministre s'est voulu rassurant. Les positions qu'il a affichées sur un certain nombre de sujets ne sont pas loin de nous convenir, notamment sa réaffirmation des missions d'opérateur, son opposition à de nouveaux transferts de compétences sauf très ciblés (transports collectifs, petites plates-

formes aéroportuaires ou portuaires) et notamment son opposition au transfert des routes nationales aux départements, son souhait de voir se poursuivre le rapprochement D.D.E./D.D.A.F., sa conception de subdivisions polyvalentes dans le champ de nos métiers et ayant la capacité à faire la synthèse des problèmes d'aménagement et de développement sur un territoire, sans être un guichet d'entrée pour l'ensemble des administrations.

Mais, d'une part, ce n'est là qu'un éclairage d'un document qui, sur le fond, appelle à la plus grande vigilance et, d'autre part, des points importants sont restés dans l'ombre, notamment l'avenir de notre réseau technique, la réorganisation de l'administration centrale...

### II-4 - Une menace pour l'avenir des services

Dans le Flash spécial du mois de mai 96, nous avons analysé les conséquences possibles d'une telle réforme pour l'avenir du ministère et du corps des I.T.P.E.

Nous tenons à répéter que l'avenir de nos administrations centrales ne pourrait être défini qu'en ayant pris en compte le rôle d'animation du réseau de compétences qu'elles exercent en s'appuyant sur les services techniques centraux. On peut d'ailleurs observer que les administrations centrales qui sont capables de porter des politiques sur le territoire sont celles qui jouent pleinement ce rôle.

Leur avenir dépend donc très largement de celui des services déconcentrés et des services techniques qui apparaissent particulièrement menacés par le projet de réforme.

#### II-4-1 - L'avenir des services déconcentrés

La simplification de l'organisation territoriale serait définie après l'expérimentation en 1997 d'un ou de plusieurs modes d'organisation des services déconcentrés testés dans quelques départements.

Les préfets dont certains ont déjà fait des propositions de réorganisation des services sont consultés sur les schémas de réorganisation envisagés.

Les concepteurs de la réforme recherchent des réorganisations de service qui permettent :



- de réduire le nombre de services de l'Etat tant au niveau départemental que régional,
- de recomposer les services de façon à permettre de désigner pour les missions de l'Etat un responsable interlocuteur des partenaires de l'Etat,
- d'adapter l'organisation des services aux caractéristiques de la région et du département,
- de renforcer les moyens de coordination à la disposition des préfets.

Les premières propositions des préfets ne comportent pas d'idées très surprenantes dans l'ensemble. Elles montrent qu'ils ont le même angle d'analyse que le commissariat à la réforme de l'Etat : la recherche par un responsable d'administration d'une idée de meilleure organisation.

Ce n'est donc pas à partir d'une analyse des missions et des politiques de l'Etat que s'élaborent les propositions, mais à partir de la perception qu'a le préfet des dysfonctionnements ou insatisfactions rencontrés dans la vie quotidienne. C'est dire que les schémas ont toutes les chances d'être calés sur les priorités que se donne le préfet au niveau des tâches régaliennes et sur l'estime plus ou moins grande qu'il a pour tel ou tel chef de service.

L'alternative consisterait à associer l'ensemble des personnels à la réflexion. Comment imaginer qu'un préfet puisse piloter une réflexion pertinente au niveau de l'ensemble des missions des services déconcentrés ? Il suffit de regarder les difficultés rencontrées dans les démarches "projet", pseudo-participatives dans leurs débuts, conduites par les services de l'équipement pour douter que de telles démarches puissent être conduites pour l'ensemble des services de l'Etat.

Il y a donc bien menace d'un recentrage sur les activités régaliennes dès lors que l'on oublierait que la pertinence de l'action des services de l'équipement est en grande partie due à l'exercice conjoint des missions de régulateur et d'opérateur.

Rappelons d'autre part que nous considérons que le découplage entre l'administration de "pouvoir" incarnée par le préfet et l'administration de "savoir" qu'est l'équipement est un atout

pour la mise en œuvre des politiques de l'Etat.

Il faut redouter une définition de schéma de réorganisation qui ne prendrait pas en compte le souhait légitime des personnels de se reconnaître dans leur culture d'administration de "savoir".

Les préfets qui n'ont pas aujourd'hui en charge le "management" des services déconcentrés, pourraient ignorer que la motivation des personnels de l'équipement et en particulier de ses cadres tient à l'intérêt des métiers qui sont nés de l'existence d'un réseau de compétence.

C'est pourquoi nous devons être aussi vigilants vis-à-vis de l'avenir des services déconcentrés que de celui des services techniques.

#### II-4-2 - L'avenir des services techniques

Le commissariat à la réforme de l'Etat considère que "l'Etat peut envisager de confier à d'autres le soin de prendre en charge les missions qu'il n'est pas nécessairement le mieux à même d'assurer". C'est dans cet esprit que le projet de réforme prévoit que certaines missions techniques seront confiées à des établissements publics et qu'il a été demandé au ministère d'étudier l'opportunité d'une évolution du statut actuel du L.C.P.C. et des C.E.T.E. C'est le travail qu'ont réalisé MM. VIL-LARET ET BERTHIER.

L'argumentaire sur notre opposition au passage en établissement public de ces services techniques a été largement développé dans de récents Flash et Tribune.

Des difficultés de fonctionnement sont constatées actuellement mais il n'est de notre point de vue pas démontré que ces difficultés ne peuvent disparaître qu'après changement de statut.

L'adaptation des structures aux exigences de la construction européenne et de la décentralisation est une de nos revendications. Tous les scénarios d'évolution du réseau de compétence qui lui permettraient de se doter d'une dimension européenne et de devenir un réseau utilisé par les services des départements doivent être objectivement comparés, y compris ceux qui ne font pas du changement de statut un préalable. La contrainte

budgétaire doit être analysée au delà de la perception des difficultés quotidiennes. L'activité la moins rentable doit en effet être financée, quelle que soit sa forme : recherche, innovation et conseil aux services déconcentrés et aux services des collectivités locales. Il reste sans aucun doute des idées de partenariats financiers qui n'ont pas encore été explorées.

Ce dont nous sommes certains, car l'expérience d'autres organismes le montre, c'est que le passage en établissement public aurait des conséquences préjudiciables sur de nombreux aspects.

Un établissement public se verrait obligé d'abandonner les missions actuelles du réseau technique dont la rentabilité n'est pas démontrée sur le court terme. Les protagonistes de la réforme considèrent qu'en exerçant bien sa tutelle, l'Etat pourrait imposer aux C.E.T.E. et L.C.P.C. des programmes de recherche, des interventions pour les D.D.E. et les inciter à l'innovation technique. Notre scepticisme est justifié ; comment imaginer que les services techniques n'abandonneraient pas certains de leurs objectifs de service public pour pouvoir garantir l'équilibre financier de l'établissement public et comment imaginer que l'Etat pourrait trouver des moyens financiers pour jouer le rôle de tutelle alors qu'en tant que maître d'ouvrage il est loin d'assumer ses responsabilités ?

Il y a cohésion du réseau de compétence technique entre les différentes échelles géographiques (département, inter-région, nation) et les différents niveaux d'ingénierie (formation, recherche, expertise, études, travaux). Cette cohésion résulte de l'appartenance au même ministère de structures intervenant sur ces différents niveaux. L'avenir de l'ensemble est depuis longtemps garanti par la définition d'objectifs communs aux structures du réseau. Il serait dangereux pour l'ensemble de ce réseau que l'on décide de façon indépendante du sort de chaque organisme.

Certes, il nous est dit que les I.T.P.E. garderont leur place dans l'établissement public. La diversité des emplois existe aujourd'hui dans le réseau "équipement". La mobilité entre les différentes structures participe à l'enrichissement

de la compétence des individus et des services. Elle a un coût pour l'administration mais elle lui garantit une compétence de service public et une adaptabilité de ses cadres sur le long terme. Comment ne pas craindre, alors que ce type de tentative existe déjà au sein du ministère, que les préoccupations d'efficacité voire de rentabilité à court terme ne conduisent à l'émergence dans les établissements publics de règles de gestion inacceptables pour les I.T.P.E. ? Et si nous nous y opposions, quels moyens aurions nous pour empêcher que l'on se passe de nous ?

### III - Un avenir à défendre

Dans un monde en mouvement, les I.T.P.E. n'ont pas attendu une énième réforme de l'Etat pour prendre des initiatives leur permettant de faire évoluer leurs missions et leurs services.

Ils l'ont montré dans les évolutions récentes du ministère marquées par la décentralisation, la modernisation et l'émergence de nouveaux domaines d'intervention. La compétence, l'unité du réseau et la territorialité restant nos atouts principaux, nous présenterons dans la dernière partie de ce rapport les orientations qui dans le contexte actuel nous paraissent devoir être retenues pour l'avenir.

#### III-1 - Le passé récent de l'équipement

III-1-1 - Les agents du ministère et en particulier les I.T.P.E. se sont adaptés au changement

##### • La décentralisation

Les lois de décentralisation avec les transferts de compétences et de responsabilités qu'elles ont entraînés de l'Etat vers les collectivités locales ont très directement touché nos structures et nos métiers.

Les structures ont été adaptées et les I.T.P.E. ont su faire évoluer leurs approches de façon à répondre aux nouvelles attentes de leurs interlocuteurs, deux exemples en témoignent.

Le très large transfert de compétences opéré en direction des

maires dans le domaine de l'urbanisme (délivrance des autorisations de construire en présence d'un P.O.S., établissement des documents d'urbanisme) n'a pas empêché les communes dans leur très grande majorité de continuer à faire appel à nos services y compris pour l'établissement (ou la révision) de schémas directeurs à l'échelle d'agglomérations de plusieurs centaines de milliers d'habitants. Simplement, nous avons su démontrer que l'équipement, clairement reconnu comme compétent, pouvait à la fois et sans ambiguïté porter les politiques de l'Etat et agir pleinement, et en toute confiance, en tant que service mis à disposition d'une collectivité.

Un autre exemple est celui du transfert de la compétence de gestionnaire des routes départementales aux conseils généraux. Ce domaine est encore plus sensible puisqu'il touche à une activité qui a fortement contribué à forger l'histoire et l'identité de notre ministère : l'entretien, l'exploitation et les travaux routiers. Il est d'autant plus sensible que, noyau dur, domaine fondateur des services techniques des départements, ceux-ci se montrent déterminés à en assurer la pleine maîtrise. La loi dite de sortie de l'article 30 a par ailleurs ouvert la possibilité pour les départements de demander une réorganisation-partage des services.

Pourtant, les départements s'étant fermement engagés aujourd'hui dans cette voie restent minoritaires, soit que l'organisation en place et la qualité du service fourni par la D.D.E. concernée satisfassent le client-département, soit que les deux partenaires se soient engagés dans la clarification de leurs relations.

L'expérience menée dans un département est à ce titre significative : ce département et l'Etat-D.D.E. ont élaboré conjointement une nouvelle convention de mise à disposition dans laquelle la commande et les exigences du département sont clairement établies et assorties d'obligation de résultats se traduisant au bout du compte en bonus ou pénalités. A partir d'une première version mise au point par les services du conseil général et inacceptable par l'Etat, un long travail technique préparatoire a permis d'aboutir à un document exigeant mais réaliste en terme d'objectifs, même s'il reste lourd

dans l'organisation du contrôle et de son suivi administratif. Cette nouvelle convention s'est traduite dans les services par une clarification et une réaffirmation des rôles de chacun, la mise en place de nouvelles méthodes de travail (plus de rigueur, vigilance dans la programmation, plus d'auto-contrôle...) et la préservation du service public à la satisfaction des personnels. L'avenir nous dira si cette action sera un succès durable, mais est ainsi d'ores et déjà prouvée la capacité des services de l'équipement à innover et à s'adapter à de nouveaux enjeux.

Pour ce qui concerne les départements ayant demandé l'application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, les adaptations de structures nécessaires ont eu lieu avec le souci de fournir à l'Etat et aux communes le meilleur service, en continuant à développer nos capacités d'études et de conseil dans les domaines de l'ingénierie, de l'aménagement, de l'environnement... Et si l'on ne peut que regretter, pour des raisons sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici, que les départements en question aient choisi cette voie, les efforts déployés par les I.T.P.E. pour repositionner leurs services, et en tout premier lieu bien sûr les subdivisions, ont confirmé notre rôle fondamental dans les actions ou réflexions d'aménagement local.

Dans beaucoup d'autres départements, les subdivisions démontrent leur capacité à conduire des diagnostics pertinents sur leur territoire et proposent ainsi d'intervenir en amont de la définition du projet de développement local.

##### • Modernisation et gestion

A mesure que la décentralisation interpellait l'Etat sur ses missions, son organisation et ses modes de gestion, à mesure que le discours ambiant néo-libéral évoqué plus haut de remise en cause du service public se faisait de plus en plus prégnant, à mesure aussi, il faut bien le dire, que les réductions d'effectifs se faisaient plus cruelles, un mouvement important de modernisation de notre ministère s'est affirmé.

Conduit dans la continuité depuis une dizaine d'années, il s'est développé selon trois directions :

- un développement du contrôle de gestion,

- le développement et la modernisation des pratiques de management,
- la formation des personnels.

La mise en place dans les services des outils de gestion CLAIRE et CORAIL a nécessité une forte impulsion des I.T.P.E. mais concerne l'ensemble des personnels en particulier dans les subdivisions. Nous en avons fait aujourd'hui de véritables outils d'aide à la gestion de nos services, nous plaçant en situation de répondre aux interrogations de nos partenaires (en particulier départementaux) sur les coûts de nos différentes tâches ou "chantiers".

Notre approche et nos pratiques du management ont aussi sensiblement évolué. La mise en place progressive des plans-objectifs-moyens, le développement des contrats d'objectifs d'abord au niveau des D.D.E., puis au sein des services, le développement des analyses stratégiques en particulier lors des prises de poste, du suivi de nos actions à travers des tableaux de bords adaptés..., sont autant de pistes qui, à condition bien sûr d'être maîtrisées et utilisées sans perversité par la hiérarchie, permettent d'améliorer la gestion de nos services. La formation à ces pratiques, préalable indispensable, s'est mise en place : C.S.M.E., volet management du stage prise de poste subdivisionnaire...

L'ensemble de ce dispositif fait aujourd'hui du ministère de l'équipement un ministère en pointe dans le domaine de la modernisation et dont la réussite est unanimement saluée par les experts ; cette réussite est avant tout assise sur la capacité qu'ont eu ses agents, et en particulier les I.T.P.E., à développer ces nouvelles pratiques.

- La politique de la ville et le domaine de l'environnement

Les agents des services de l'équipement ont appris à travailler en interministériel et en partenariat avec les collectivités locales et les associations.

Le cas de la politique de la ville est caractéristique. Aucune action n'est possible sans l'intervention d'un grand nombre d'organismes publics et privés œuvrant dans les quartiers. Il n'est pas exagéré de dire que c'est notre pratique des relations avec les collectivités locales qui a souvent permis aux

services de s'adapter aux nouvelles relations partenariales. Il est quand même important d'observer que les préfets se débarrassent parfois des "encombrantes" D.D.E. pour animer la mise en œuvre de ces politiques, mais il est tout aussi intéressant de remarquer que, lorsqu'ils le font, c'est souvent après leur avoir confié l'essentiel du travail de conception des actions à engager. Le programme exceptionnel de logements d'urgence lancé par le ministre du logement en juin 1995 est une illustration de ce que les préfets obtiennent de ce service déconcentré en terme d'efficacité. Peu de sous-préfets ont pris le risque de piloter la mise en œuvre de ce plan dont les objectifs quantitatifs étaient précis.

Depuis la fin des années 60, le domaine de l'environnement a pris une place de plus en plus importante. Le ministère de l'équipement a mobilisé tout son réseau (écoles, services techniques, services déconcentrés) pour disposer des compétences lui permettant de s'adapter à cette évolution. Il semble désormais que la création de services départementaux chargés de l'environnement ne soit plus envisagée. Cela vient certainement en partie de ce que les agents de l'équipement ont su porter eux-mêmes les principes rappelés par le "livre bleu" selon lesquels "les relations entre aménagement et environnement relèvent de l'intégration des préoccupations réciproques et non de leur opposition". La capacité des services à s'adapter au traitement interministériel des affaires contribue également à ce que commence à leur être reconnue leur compétence dans le domaine.

\* \*

Notre regard rapide sur le "chemin parcouru" montre combien ce ministère est adaptable. Il nous conduit à rappeler une nouvelle fois que nous sommes très attachés à cette caractéristique qui permet aux ingénieurs que nous sommes de trouver les métiers dont la société a besoin.

Il convient de souligner que ce qui a permis à l'équipement de s'adapter, c'est, d'une part, son ancrage sur le territoire qui lui donne en particulier une capacité d'appréhension des attentes de la société et c'est, d'autre part, l'importance

qu'il accorde au développement de ses compétences techniques.

III-1-2 - Compétence et territorialité :  
des atouts pour s'adapter

Dans le rapport de l'an passé sur "la gestion du corps et la gestion des compétences", nous tentions une définition de la compétence comme la somme de savoirs - connaissances théoriques, techniques ou de procédures et savoir-faire -, de savoir agir - raisonnement, mobilisation des connaissances, capacités relationnelles, ... - et de la capacité à acquérir des savoirs nouveaux et multiples. Nous rappelions que la compétence d'une organisation n'est pas seulement la somme des compétences individuelles mais qu'elle suppose la mobilisation de réseaux internes, la définition d'objectifs communs...

La compétence du groupe des I.T.P.E. s'appuie donc d'abord sur les compétences individuelles. Ces compétences sont assises bien sûr sur nos connaissances scientifiques et techniques mais aussi sur nos capacités à les mettre en œuvre, forgées dans nos pratiques opérationnelles.

La possibilité d'exercer corrélativement les rôles d'opérateur et de régulateur non seulement enrichit mutuellement chacune des missions mais renforce notre capacité à agir et contribue par une vision globale à percevoir les vrais enjeux du territoire et donc à adapter nos savoirs et nos façons d'agir.

La compétence du groupe des I.T.P.E. s'appuie par ailleurs sur le réseau technique qui couvre l'ensemble des composantes de l'ingénierie : recherche, expertise, conseil aux maîtres d'ouvrages, étude et maîtrise d'œuvre des travaux. Le fonctionnement du réseau permet de diffuser aux services territoriaux et donc à l'ensemble du territoire national, les avancées ou les innovations techniques, de fiabiliser nos projets techniques, de faire remonter vers les services spécialisés les pratiques et les préoccupations du terrain.

Enfin, la compétence du groupe des I.T.P.E. se trouve aussi dans la faculté qu'a chacun à faire valoir ses compétences individuelles dans le champ des compétences collectives. Grâce à la qualité de notre formation initiale à l'E.N.T.P.E. et

de notre formation continue qui font de nous des ingénieurs certes compétents dans les sciences de l'ingénieur mais aussi polyvalents et ouverts sur le monde, nous sommes capables de parcours enrichissants dans des domaines variés, en position de généraliste ou de spécialiste.

La territorialité est également une composante identitaire forte de notre ministère. Elle permet de maintenir :

- pour le citoyen, une proximité et une lisibilité dans le traitement de ses dossiers ou de ses requêtes,
- pour l'Etat, une capacité rapide d'intervention en cas de crise, la faculté de diffuser et de mettre en œuvre ses politiques au niveau local, la connaissance du terrain,
- pour les communes, une capacité de conseil et une ingénierie de qualité y compris pour les moins riches d'entre elles.

L'interaction entre notre territorialité qui nous rend directement sensibles aux nouveaux enjeux des territoires et aux préoccupations des acteurs politiques ou économiques et notre compétence qui nous donne la faculté de modifier nos pratiques et d'agir en retour sur les territoires est donc au cœur de notre capacité à nous adapter dans un monde où les mutations s'accroissent.

### III-2 - Les logiques du contexte

#### • L'Europe

L'article 90 du traité de Rome donne un éclairage intéressant des perspectives de libéralisation économique : "Les entreprises chargées de la gestion de services économiques d'intérêt général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises (...) aux règles de la concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur est confiée". Le même article précise qu'en matière de concurrence la Commission européenne ne se contente pas de proposer : "la Commission veille à l'application du présent article et adresse en tant que de besoin, les directives ou décisions appropriées aux Etats membres". Le traité de

Maastricht et ses objectifs drastiques en matière de réduction budgétaire ont renforcé le discours et les projets de directives favorables à la déréglementation et au démantèlement des services publics.

Alors certes, le mouvement est puissant, poussé dans le vent de la mondialisation par des forces multinationales dont nous percevons les intérêts à contrôler toujours de nouveaux marchés et l'emprise des politiques et des gouvernements dans le domaine économique paraît toujours plus faible. Mais nous refusons le fatalisme et il nous paraît que le gouvernement doit s'attacher non plus à expliquer mais à défendre au sein de la Communauté notre vision des services publics "à la française". Pour cela bien sûr, il convient d'être convaincu de l'impérieuse nécessité de ce combat, ce dont nous pourrions douter à la lecture des différents textes rappelés en début de rapport. Enfin, nous refusons que l'Europe soit le continuel prétexte pour abriter des décisions de réformes nationales défavorables au secteur public.

Pour un éclairage plus large sur le sujet, on se reportera au rapport de Laurent NIETO sur l'Europe.

#### • Réduction des dépenses publiques et déréglementation du travail : jusqu'où ?

La déréglementation du travail et la réduction des dépenses publiques sont deux avatars de la libéralisation économique et de la construction européenne.

Nous dénonçons déjà l'an passé la précarisation en marche dans notre société. Au prétexte d'une concurrence de plus en plus totale mais en fait d'une recherche maximale du profit s'appuyant sur une gestion des individus en terme de variable d'ajustement de la production, comme pouvait l'être par le passé la gestion des stocks, la part d'embauches hors des conditions normales, c'est-à-dire hors C.D.I., a explosé ces dernières années, banalisant les situations de précarité.

Dans cette logique de compétitivité à outrance, nous ne pouvons pas admettre que l'Etat se contente de créer l'environnement socio-économique le plus favorable aux entreprises au détriment des individus (C.I.E. : Contrat initiative emploi, ...).

La réduction forcenée des dépenses publiques au motif de la diminution du déficit budgétaire justifiée par les critères de convergence de Maastricht (il faudrait envisager de l'ordre de 120 milliards d'économies supplémentaires en 1997) est lancée pour se faire au prix d'une régression sociale considérable, en sacrifiant les fonctionnaires et au mépris du service public. Ainsi en même temps que se mettaient en place les débats sur la réforme de l'Etat, le ministre du budget annonçait la suppression en 1997 de 7 000 à 8 000 fonctionnaires. Comment imagine-t-on dès lors pouvoir mobiliser les fonctionnaires sur un projet de réforme ?

#### • La réforme permanente de l'administration

Nous avons démontré plus haut notre capacité d'adaptation et d'anticipation du changement. Pour pouvoir progresser, il convient cependant de le faire selon des lignes directrices claires et dans une certaine sérénité et non pas dans un milieu agité de mouvements browniens. Nous le revendiquons déjà dans le rapport de Patrick CULTET sur la territorialité l'an dernier, nous avons besoin de stabilité.

Nous ne sommes pas opposés aux réformes pour peu qu'elles soient réellement indispensables et non de circonstance comme l'est la volonté actuelle de transformer les C.E.T.E. en établissements publics sans avoir apprécié les autres possibilités permettant de répondre aux dysfonctionnements identifiés en maintenant le statut actuel.

Ces réformes doivent aussi se situer dans le cadre d'un processus concerté ayant permis de dégager un véritable projet, nous y reviendrons plus loin. Pour citer Michel CROZIER, nous ne voulons pas que les réformes soient le Canada dry de l'action politique.

La stabilité passe aussi par l'absence de remise en cause permanente de la répartition actuelle des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ; les services de l'Etat et les départements s'emploient encore aujourd'hui à clarifier leurs règles de fonctionnement sur la base de la loi de 1992, après dix ans de mise en place du système entre 1982 et 1992.

- Les politiques publiques en milieu urbain

Les villes rassemblent plus des trois quarts de la population européenne. Elles ont concentré la richesse sur leur territoire et en même temps ont attiré les populations vulnérables.

Elles doivent prendre leur place dans la compétition économique et assurer la cohésion sociale (cf. encadré ci-contre).

La décentralisation a rendu nécessaire la politique de la ville en raison de l'enchevêtrement des compétences et du peu de coopération intercommunale.

En l'absence de nouvelles évolutions de la répartition des compétences entre l'Etat déconcentré et les collectivités locales, les partenariats entre les différents acteurs devront être multipliés. L'alternative serait une poursuite de la décentralisation. Dans les deux cas, l'Etat doit se donner les moyens de garantir l'égalité des citoyens.

Nous pensons que dans la première hypothèse, l'Etat se donne davantage de chances d'y parvenir.

Dans ce contexte, la déconcentration de l'Etat est certes une nécessité, mais c'est au niveau central que doivent se définir les politiques et que doit être organisée leur évaluation. C'est ainsi que l'Etat pourra rester garant de la solidarité sur l'ensemble du territoire national. Là se trouvent les limites à ne pas dépasser dans les marges de manœuvre laissées par les textes de loi aux interprétations locales. Là se trouve la légitimité d'intervention des administrations centrales vis-à-vis des services déconcentrés.

La poursuite de la décentralisation dans le domaine social conduirait obligatoirement l'Etat à imposer de nouvelles formes d'intercommunalité.

Le statu quo sur les compétences en matière de politiques sociales ne devrait pas empêcher une évolution de l'intercommunalité. Il est en effet pertinent de s'appuyer sur le dynamisme des villes pour faciliter le développement économique mais la concurrence actuelle pour attirer les entreprises et les emplois est source d'importants gaspillages.

"Les villes doivent prendre leur place dans la compétition économique" : quelques commentaires

Les années 60-70 ont été des années de diffusion des activités économiques sur toutes les villes quelle que soit leur taille. Le développement économique local consistait à capter, sans trop de difficulté, les entreprises qui se déconcentraient depuis les grandes villes et cherchaient une main-d'œuvre et des terrains bon marché.

La crise du milieu des années 70 a conduit avec la fermeture de grands établissements industriels dans les grandes villes à identifier le développement économique au développement des P.M.E. dans les villes moyennes.

Depuis les années 80, avec la restructuration des grandes entreprises et le "bond en avant de la mondialisation", les grandes villes redeviennent les moteurs de l'économie. C'est elles qui peuvent accueillir les activités de pointe d'autant qu'elles disposent en particulier du personnel qualifié. La croissance redevient "polarisée" tant au niveau national autour de la capitale que régional autour des autres grandes villes.

La multiplication des acteurs économiques conduit à la multiplication des acteurs commerciaux à des échelles de plus en plus larges. C'est le développement de l'économie de réseaux qui met en relation des zones d'échelles différentes (une région avec une vallée spécialisée ou un quartier de ville, dans deux pays différents par exemple...). Cela favorise la métropolisation et peut conduire à ce que des espaces contigus perdent toutes relations économiques et sociales.

La décentralisation a conduit à un transfert de compétences économiques. Les collectivités locales peuvent aider les entreprises par divers moyens : le prix du foncier, les participations diverses plus ou moins directes, la construction d'infrastructures publiques, le financement d'équipements permettant l'amélioration du cadre de vie sont des moyens importants d'intervention.

Les progrès des télécommunications favorisent la polarisation de l'activité. Notons au passage le paradoxe. N'attendrait-on pas, dans l'esprit de certains, que la modernisation des télécommunications soit un miracle pour le développement économique du monde rural. En fait, l'information reste avant tout disponible dans les villes et le contact entre les personnes restera le meilleur moyen de communication... en tout cas, nous l'espérons.

Tout ceci explique que la concurrence entre les différents espaces profite aux grandes villes et qu'aucun des pays engagés dans la compétition économique mondiale ne peut vraiment rejeter la métropolisation. C'est d'abord dans les villes que se crée l'attractivité de la France.

Mais ces villes sont aussi confrontées aux conséquences sociales du contexte économique : concentration des chômeurs dans certains quartiers, délinquance, drogue, ...

La contribution de notre ministère à l'élaboration du schéma national d'aménagement et de développement du territoire (produite en février dernier) prend bien en compte la problématique ; on y voit proposer que les politiques du ministère soient notamment une réponse à deux enjeux :

- La prise en compte des phénomènes de métropolisation

Il est affirmé qu'il est nécessaire de préserver et de valoriser l'atout de la France qui dispose d'une des villes appartenant au réseau de pilotage de l'économie mondiale. Il y est également dit que l'Etat doit être au côté des grandes métropoles provinciales.

- La nécessité de concilier le dynamisme économique et la qualité de la vie en ville

Il s'agit de concilier :

- le développement du dynamisme économique des villes,
- la protection de l'environnement,
- la lutte contre la concentration des inégalités économiques, sociales, éducatives et d'accès aux équipements dans certains quartiers,
- la production d'aménagements urbains.

- Les politiques publiques en milieu rural

Accompagnant la métropolisation, le déclin des espaces ruraux est source d'inégalités sociales et justifie une action des pouvoirs publics.

Pour le milieu rural, l'enjeu majeur réside dans le maintien de la qualité de vie qui dépend lui-même de l'existence de conditions favorables au développement économique local.

Les politiques menées dans les années 70 et 80 de désenclavement par la construction d'infrastructures routières ne suffisent pas pour générer le développement local.

La décentralisation a complexifié les règles du jeu local puisque les communes, les départements et les régions concourent désormais 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".

Ce n'est désormais qu'à travers l'élaboration du projet local de développement pour un territoire où interviennent conjointement les acteurs publics et les acteurs privés que peuvent être mises en œuvre les politiques publiques d'aménagement du territoire.

Seuls les acteurs publics qui sauront s'intégrer dans ces démarches auront les moyens de mettre en œuvre des politiques.

La recherche du "mieux d'Etat" préconisée par les théoriciens de la réforme de l'Etat devrait d'abord être la recherche des moyens d'être acteur au niveau local.

Nous sommes persuadés que les communes rurales ont besoin de services techniques de l'Etat compétents pour concevoir l'intervention publique indispensable à l'émergence des projets de développement.

### III-3 - Les évolutions souhaitables pour un avenir bien orienté

- Un projet pour l'Etat avant la réforme de l'administration

Lors de sa conférence de presse du 1er juillet dernier, le ministre de la fonction publique qui présentait son projet de réforme nous a dit que l'Etat avait "toujours été le protecteur de notre unité, de notre indépendance, le garant de la justice et de notre liberté". La suite de

ses propos semble montrer qu'il accordait une certaine importance à ce que l'Etat continue à jouer ce rôle.

Nous étions dans le sujet que nous entendions voir traiter en priorité. A quoi bon parler de réforme de l'administration si le projet de l'Etat n'est pas défini.

Si nous voyons clair sur ce que l'équipement peut et doit apporter à la société, c'est bien parce que nous avons une idée de ce que doit être le service public et que nous avons su analyser les raisons qui ont permis à notre ministère d'être ce qu'il est.

Pourquoi le ministre de la réforme de l'Etat ne dirait-il pas ce qui permet à l'Etat de jouer le rôle qu'il a joué et qu'il souhaite continuer de lui voir jouer.

Il est vrai que les "électeurs citoyens" ont depuis longtemps perdu l'habitude d'entendre un ministre mettre en exergue l'importance de l'action de l'administration.

On aurait du mal à ne pas déchiffrer le message : la réforme est celle de l'Etat puisque c'est elle qui a été promise par le président de la République.

En réalité, la réforme qui nous est préparée n'a pour vocation que de montrer que le gouvernement s'occupe de réduire les dépenses publiques tout en donnant l'impression aux usagers de l'administration qu'ils vont être encore mieux servis.

Nous ne disons pas que des améliorations ne doivent pas être recherchées, mais est-ce le rôle du ministre d'inventer les "maisons de service public" pour rapprocher la police et la poste quand on connaît toute la capacité d'innovation des agents sur le terrain. N'est-ce pas plutôt son rôle de donner des orientations stratégiques pour l'action des administrations et de créer les conditions de motivation des personnels les conduisant à prendre des initiatives.

Nous attendons un projet pour l'Etat : un projet qui prenne en compte le projet de l'équipement. L'énorme investissement qu'a représenté le grand débat "ensemble traçons notre avenir" ne peut être ignoré par le gouvernement. Comment les personnels pourraient-ils admettre qu'il est plus important de s'occuper du papier à en-tête

dans une réforme de l'Etat que de valider les orientations stratégiques d'un ministère de plus de 100 000 agents ?

- La lutte contre la complexité d'origine publique

La lutte contre la complexité d'origine publique n'est pas critiquable. La construction européenne et la décentralisation sont sources de complexité.

L'objectif n'est pas facile à atteindre : la création de services chargés de rechercher les simplifications n'est-elle pas elle-même source de complexité ?

La normalisation, qui en première analyse peut être rejetée en ce qu'elle est génératrice de complexité, peut être recherchée dans certaines circonstances pour ses effets positifs sur le plan économique. Prenons l'exemple de la normalisation liée aux politiques d'environnement. La définition du besoin en matière de qualité des eaux ou qualité de l'air par exemple ne peut s'appuyer que sur des approches normatives. Les effets bénéfiques de la normalisation européenne sur une augmentation de l'activité industrielle dans ces domaines en même temps que sur une amélioration de la qualité de vie sont évidents.

A côté de cela, certaines complexités d'origine publique laissent perplexes : il en existe de nombreux exemples dans le domaine du juridique. Citons la directive européenne sur la sécurité et la protection de la santé des travailleurs et ses difficultés de transposition dans le droit français. Citons également en matière de marché public les dispositions qui amènent les entreprises à fournir les attestations fiscales et sociales justifiant la régularité de leur situation lors des appels d'offres et qui nécessitent plusieurs dispositions simplificatrices dans les mois qui suivent.

L'intervention dans le domaine de l'aménagement du territoire de plus de six niveaux de collectivités publiques est également source de complexité. Europe, Etat, conseil régional, conseil général, structure intercommunale et commune interviennent parfois conjointement pour financer un équipement public d'un coût de l'ordre de 100 000 F. Ce coût est bien sûr bien inférieur

au coût de l'attribution des subventions !

Nous nous réjouissons de la mise en œuvre de dispositifs originaux permettant réellement de progresser sur cet aspect de l'action publique.

- L'amélioration de l'animation par les préfets

Nous avons affirmé que nous tenions au découplage de l'administration entre une administration de "pouvoir" incarnée par le préfet et une administration de "savoir" comme l'équipement.

Nous préconisons pour les services déconcentrés des regroupements de services s'ils répondent à une logique de rapprochement de compétences techniques et s'ils permettent de faciliter la mise en œuvre de politiques nationales. Mais nous rejoignons Serge VALLEMONT qui affichait dans le rapport du comité pour la réorganisation et la déconcentration des administrations que "l'animation des services déconcentrés par le préfet est aussi importante que leur regroupement".

C'est souvent le déficit de qualité de l'animation des services qui est vécu par certains comme une dispersion de l'expression de l'Etat.

L'intérêt des regroupements n'est-il pas en partie illusoire. Le chef du service regroupé devra-t-il participer à toutes les réunions inter-administratives pour faire la synthèse des avis des services déconcentrés, ou pourra-t-il envoyer ses adjoints spécialisés ? Dans la deuxième hypothèse, la plus probable, il y aura peu de différence avec le fonctionnement actuel dans les départements où l'animation des services déconcentrés est de qualité.

- Se mettre en situation de mobiliser les fonctionnaires

La réforme passe en premier lieu par les hommes.

Deux voies s'offrent toujours à la réforme.

- la voie de la "brutalité" fondée sur le postulat qu'il faut un choc, un bouleversement des structures pour faire évoluer les pratiques et les modalités. Cette voie est en général imposée de "l'extérieur", soit par le sommet de la hiérarchie, soit par un pouvoir de tutelle, en

général sous la pression des événements,

- la voie de la transformation fondée sur un projet et sur la continuité, recueillant l'adhésion des hommes et impulsée de l'intérieur.

La sociologie des organisations a montré depuis longtemps que dans une organisation, le jeu des acteurs entre eux, les stratégies de pouvoir et d'intérêt qui s'en dégagent sont une image plus fidèle de la réalité de son fonctionnement que son organigramme ou les relations officiellement codifiées. On comprend donc que les réformes menées à la hussarde, sans avoir pris le temps de l'écoute des enjeux pour les hommes, sans les avoir impliqués et sans avoir clairement dégagé l'intérêt qu'ils peuvent trouver à modifier leurs pratiques et leurs relations, ont peu de chance d'aboutir, en tout cas au résultat escompté.

Modifier les structures n'a d'intérêt que pour les rendre plus aptes à faciliter l'action des hommes au service d'un projet.

Enfin, dans un monde de plus en plus complexe, faisant intervenir de nombreux partenaires pour la plupart des décisions, la compétence des hommes, leur capacité à gérer des marges d'initiative grandissantes au profit de la résolution des problèmes et de la satisfaction des usagers, sont devenues fondamentales. Les réformes de structures ne suffisent plus.

- Les conditions de la motivation

S'appuyer sur la compétence et la territorialité.

Nous avons démontré supra combien la motivation des agents de ce ministère et en particulier de ses cadres était grande et leur avait permis au fil du temps d'adapter leurs pratiques et d'investir avec succès de nouveaux domaines. Cette motivation s'appuie sur une culture de service dont les deux fondements sont la compétence et la territorialité. C'est sur cette base qu'ont pu se développer des métiers suffisamment attractifs pour faire de notre corps, le corps d'ingénieurs le plus important de la fonction publique. Et ce n'est qu'en prenant en compte et en valorisant ces deux composantes fondamentales de notre culture que des avancées signi-

ficatives sont possibles au sein de notre ministère.

Se donner les moyens et distribuer collectivement les dividendes.

Tout projet de réforme ne sera possible que si l'Etat s'en donne les moyens, si au sein de chacun de nos services nous disposons des marges de manœuvre nous permettant d'agir et non si nous sommes étranglés par des réductions d'effectifs et des contractions budgétaires nous conduisant à mobiliser nos efforts pour faire face à la pénurie.

Il serait également illusoire d'espérer mobiliser durablement l'encadrement de ce ministère dans un processus de modernisation sans lui offrir de contrepartie aux efforts déployés à la fois en terme de reconnaissance statutaire (revalorisation du premier niveau de grade et création du troisième niveau) et en terme d'amélioration des moyens et des conditions de travail.

- Evolution des structures : oui mais sous conditions

Nous ne sommes pas opposés aux réformes de structures sous réserve qu'elles soient envisagées dans le respect d'un certain nombre de conditions.

Les évolutions de structures doivent s'insérer dans un projet plus large concerté et partagé et portant sur les missions. Faute de cela, elles ne seront porteuses que du seul objectif de réduction des moyens. Elles ne doivent être envisagées qu'une fois exploré l'ensemble des pistes permettant de palier les difficultés rencontrées sans modification de structures. Nous avons dénoncé l'absence de réflexion de cette nature concernant le réseau technique.

La nouvelle organisation doit rendre le service largement bénéficiaire par rapport à la situation actuelle malgré les désordres inhérents aux difficultés de mise en œuvre.

Les évolutions envisagées doivent l'être en étroite concertation avec les personnels.

Dans ce cadre, nous rappellerons que nous soutenons depuis des années le rapprochement D.D.E./D.D.A.F. qui répond à une logique d'approche par les missions et par les compétences techniques. Et devant l'essoufflement actuel, nous demandons de redynamiser ce rap-

prochement en envisageant, sur la base de perspectives claires établies au niveau central, les modifications de structures nécessaires.

L'avenir des subdivisions territoriales.

Nous avons rappelé dans le rapport au Congrès de l'an passé sur la territorialité les conditions indispensables à l'efficacité de notre réseau territorial.

Nous dénonçons aussi la baisse continue des effectifs qui met nos subdivisions en danger. Nombreuses sont les subdivisions qui n'ont plus la taille critique nécessaire pour assurer de façon satisfaisante l'exercice de nos missions. Le volontarisme des agents et de leur encadrement ne pourra pas éternellement palier les baisses de personnel. Avec les nouvelles réductions d'effectifs annoncées, le risque existe que des missions soient abandonnées, soit au profit de missions nouvelles qu'il s'avérerait stratégique de développer, soit tout simplement pour remplir nos missions jugées les plus prioritaires. Dans ce contexte, localement les D.D.E. ne pourront pas rester immobiles et il est probable que nous verrons éclore de façon locale et incontrôlée des projets de réorganisation dont nous ne partagerons pas forcément les fondements et les objectifs. Ce mouvement est déjà amorcé si l'on regarde les organisations mises en place par les D.D.E. pour assurer notre représentation territoriale dans les secteurs urbains : de la division urbaine au maintien de plusieurs subdivisions se partageant le territoire aggloméré, un panel de réponses a été mis en place. Quelle évaluation en a-t-il été faite ? Encore un indicateur qui traduit le déficit d'évaluation des politiques publiques, domaine dans lequel l'E.N.T.P.E. doit être en mesure d'apporter ses capacités d'expertise.

Notre propos ne se veut pas jacobin et il n'est pas question pour nous de demander à notre ministère d'imposer sur l'ensemble du territoire national une organisation stéréotypée ; nous sommes trop proches des réalités du terrain pour méconnaître l'ampleur des spécificités locales et la nécessité d'adapter nos réponses organisationnelles au contexte local. Le sujet est cependant trop sensible, trop vital pour laisser les initiatives locales se développer sans cadre. Il nous paraît en conséquence indispensable que notre

ministère bâtit en concertation avec les instances représentatives du personnel, et en premier lieu le S.N.I.T.P.E.C.T., un véritable projet pour l'équipement territorial autour de la réaffirmation de ses missions, qu'il se mette en situation de piloter les évolutions nécessaires et de les évaluer.

Nous voudrions souligner d'ores et déjà quelques principes que devrait afficher ce projet territorial :

- il convient de maintenir les missions de régulateur et des missions d'opérateur. C'est une garantie pour la compétence,
- les unités constituées doivent avoir un contenu suffisamment important pour justifier la présence de cadres de haut niveau,
- le champ d'intervention des subdivisions doit couvrir tous les aspects de l'aménagement du territoire,
- les unités territoriales doivent être ancrées dans le réseau de compétence de l'équipement,
- la légitimité des subdivisions à intervenir pour le compte des collectivités locales doit être affirmée,
- les subdivisions doivent avoir les moyens de favoriser l'émergence des projets locaux dans le nouveau contexte d'après décentralisation.

Nous voudrions aussi ouvrir une nouvelle voie qui va dans le sens de l'interministérialité, du meilleur

service à l'utilisateur et du renforcement de notre appareil territorial. Il nous paraît souhaitable de mettre les subdivisions en situation de devenir le service technique territorial de l'Etat pour l'aménagement du territoire. Cette évolution doit se faire, comme nous l'avons toujours défendu, sur la base d'un rapprochement par les compétences et les missions. Ainsi, quelle que soit l'évolution prochaine des positionnements respectifs des D.D.E. et des D.D.A.F., pourquoi les subdivisions n'interviendraient-elles pas très largement dans le domaine de l'eau y compris pour des domaines de compétence qui se trouveraient encore portés par la D.D.A.F., voire par la D.D.A.S.S. Il ne s'agit pas de remettre en question d'une quelconque façon notre ligne de commandement ; au contraire, on peut penser que dans un tel contexte la fonction de directeur des subdivisions prendrait tout son intérêt en situant le directeur des subdivisions en interlocuteur de ses collègues directeurs des autres services déconcentrés. Il s'agit de placer nos subdivisions en situation d'être en prise avec le territoire dans le domaine de l'aménagement pour le compte de l'ensemble des services de l'Etat ayant à intervenir sur le domaine.

Ce projet a l'avantage de pouvoir être partagé par l'ensemble des D.D.E. qu'elles aient vécu la mise en œuvre de l'article 7 ou non.

## Conclusion

Nous avons analysé les dispositions envisagées par le rapport préparatoire à la réforme de l'Etat pour démontrer les risques qu'il fait peser sur nos métiers.

Malgré les propos rassurants de notre ministre, nous devons maintenir plus que jamais notre vigilance en éveil afin de construire notre avenir.

Le corps des I.T.P.E. a progressé au service du territoire et de ses acteurs en même temps que le ministère de l'équipement s'adaptait aux exigences de son environnement. Nous entendons être partie prenante au débat en cours. Nous ne pourrions pas accepter que des projets de réorganisation touchent notre ministère sans qu'ils prennent largement en compte les idées que nous avons dégagées pour garantir un avenir bien orienté. Au premier rang de celles-ci se trouvent l'unité du réseau et la territorialité. Nous continuerons à défendre l'unité du réseau de compétences qui nous offre la possibilité de cursus professionnels attractifs et dont l'intérêt pour le ministère n'a plus à être démontré. Nous souhaitons que soit rapidement renforcée l'assise de notre représentation territoriale dans le cadre des orientations que nous avons fixées.