

Territorialité :

reconstruisons

une stratégie ambitieuse !

Groupe de travail :

Igor KISSELEFF
Alain OFCARD
Philippe STIEVENARD
Didier TAUZIN

Rapporteurs :

Eric TANAYS
Philippe GRAMMONT

Dans son discours au C.T.P.M. d'octobre 1996, le précédent ministre de l'Équipement annonçait que le nombre des subdivisions n'était plus tabou. Au début de 1997, la D.P.S. bruissait des rumeurs devenues informations officielles, de journées interrégionales concernant la territorialité. Aujourd'hui les ambitions se rétractent, alors que la problématique reste entière !

Toujours en éveil sur ce thème fondamental pour le service public et les I.T.P.E. (voir notamment, les rapports aux congrès 1991 et 1995), le S.N.I.T.P.E.C.T. ne s'y est pas trompé qui a anticipé son retour au premier plan. Dès son congrès de 1996, il relançait le débat. Un groupe de travail de la commission exécutive a fonctionné sur ce sujet cette année. Suite au flash spécial diffusé en juin 1997, le présent rapport constitue la finalisation de sa réflexion.

Le contexte nouveau, issu de vingt-cinq années de mutations dont les éléments sont présentés en première partie, des services livrés à eux-mêmes face à la réduction continue des moyens, notamment humains, et une administration centrale qui se cherche dans le néant du discours politique fondateur, comme l'explique la deuxième partie, nous ont conduit à concentrer la réflexion sur la définition d'une stratégie nationale cohérente, réaliste et ambitieuse, à afficher à l'extérieur et à partager au sein de notre ministère, pour refonder sa légitimité et lui rendre sa dynamique en matière de territorialité. Les éléments de cette stratégie, ainsi que ses conséquences en matière de conception de l'organisation structurelle et de qualification du personnel, notamment d'encadrement, sont présentés en troisième partie. Sciemment, l'approche s'est affranchie des problèmes de moyens. Il s'est agi ainsi d'éviter à la démarche d'accoucher de l'avorton sans envergure qu'elle aurait sans nul doute enfanté si elle était restée enfermée dans un cadre de restrictions trop sévères devenant alors trop prégnantes.

1 Un environnement en mutation : en vingt-cinq ans, de l'équipement à l'aménagement du territoire

Au cours des vingt-cinq à trente dernières années, les approches de l'aménagement du territoire, champ privilégié des interventions du ministère de l'Équipement, ont considérablement évolué. Cela concerne aussi bien les enjeux d'aménagement, les pratiques professionnelles que le contexte institutionnel et le jeu des différents acteurs.

Nous voulons souligner ici quelques éléments majeurs, éclairant les mutations profondes qui marquent l'histoire de ces deux ou trois dernières décennies dans le domaine de l'aménagement. Ces évolutions rapides du contexte dans lequel nous intervenons sur le territoire concourent à l'impératif de se positionner face aux enjeux émergents, de fixer le cap et de se donner les moyens d'adapter en conséquence notre approche de la territorialité.

1.1 De l'expansion à la valorisation de l'espace : une rupture dans l'aménagement local

Dans le prolongement de l'immédiat après guerre, les années 50-70 sont marquées par une forte croissance démographique et par un développement économique important. Jusqu'au début des années 70, industrialisation et forte croissance urbaine, liées notamment à l'exode rural, marquent les politiques d'aménagement du territoire. A la suite de l'effort de reconstruction, il faut continuer à équiper le pays, en particulier à construire des routes, des équipements publics, des logements... Les procédures de Z.U.P. puis de Z.A.C. fournissent les outils opérationnels nécessaires à l'édification massive de logements collectifs ; l'industrialisation des modes constructifs fournit les outils techniques. La crise de 1973 marque un tournant en brisant la croissance économique et en mettant un terme à l'augmentation du nombre de logements construits. C'est aussi l'époque des premiers bilans négatifs tirés de l'expérience des grands ensembles (circulaire Guichard de 1973).

Les années 70-80 sont marquées par un fort développement de l'habitat individuel localisé en péri-urbain. Cette explosion du péri-urbain puis du rurbain s'accompagne du développement d'équipements et de services en zones périphériques, avec notamment les zones commerciales mais aussi les équipements de loisirs, et, plus récemment, les complexes cinématographiques. Les outils privilégiés de ce développement furent les Z.A.C. dans les agglomérations, mais surtout les lotissements pour les communes plus modestes, en particulier pour celles situées en première et deuxième couronnes des agglomérations.

Une autre évolution est aujourd'hui en cours. Inscrite en germe dès 1977 dans la création des O.P.A.H. (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat) et des

démarches H.V.S. (Habitat et Vie Sociale), elle privilégie le qualitatif et l'existant. Cette nouvelle approche repose sur une évolution sociétale, mais aussi sur des réalités économiques : les besoins du marché en terrains équipés tendent à être satisfaits. C'est particulièrement vrai pour le foncier d'activité comme le montre la multiplication des friches industrielles, mais cela vaut aussi pour l'habitat individuel. Les stratégies de développement à tendance mégalomane ont donc laissé la place à de nouvelles problématiques d'aménagement local : une plus grande recherche de qualité dans les projets nouveaux afin de les rendre attractifs dans un contexte d'abondance de l'offre ; la valorisation et la dynamisation de l'existant (aménagement des centres historiques, des centres bourgs, réhabilitation de l'habitat ancien en secteur urbain ou rural, ...) ; la requalification des quartiers en difficultés ; etc.

Ces stratégies allient notamment amélioration du cadre de vie et développement du potentiel économique. En effet, alors que l'explosion des outils modernes de transport et de communication laissa un temps penser que le territoire devenait accessoire dans les choix d'implantation des entreprises, l'externalisation et le recentrage sur leurs activités propres ont renforcé les interdépendances de celles-ci et, donc, l'importance du milieu local, des liens possibles, des services accessibles.

1.2 L'échec partiel des démarches de planification portées par les S.D.A.U. et les P.O.S.

Il ne s'agit pas ici de faire un procès sans nuance aux démarches de planification portées par les S.D.A.U. (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme) et les P.O.S. (Plans d'Occupation des Sols), mais de rappeler quelques vérités bien connues. Si ces deux documents d'urbanisme créés par la loi foncière de 1967 ont démontré leur force en tant qu'outils d'encadrement pour l'application du droit des sols, ils se sont avérés, sauf exception, incapables de porter un projet de développement. Figés dans des perspectives de croissances urbaine et démographique aberrantes, datant généralement des années 70, les S.D.A.U. se sont peu à peu vidés de tout sens. Les P.O.S., en général établis à l'échelle d'une commune, se cantonnent essentiellement aux enjeux relevant de cette échelle. Ils sont rarement porteurs d'un véritable projet de développement, mais se présentent plutôt comme un outil pratique de gestion "au quotidien" de l'occupation des sols. Cette conception est renforcée par l'instabilité chronique de ces documents depuis la décentralisation.

Les outils sont certes ce que l'on en fait. Il n'en reste pas moins qu'en dehors de territoires dont la situation particulièrement difficile a nécessité une approche spécifique (par exemple les zones de reconversion industrielle), la formalisation et le pilotage de projet de développement à l'échelle infra-communale sont en déshérence depuis de nombreuses années. L'accroissement de la complexité des enjeux, la multiplication des acteurs, la contraction des moyens rendent pourtant, aujourd'hui plus encore qu'hier, ce type de réflexions indispensables. D'ailleurs, les demandes émanant des collectivités existent. Des débuts de réponses ont été

apportés : réflexions menées à l'échelle d'un pays dans le cadre de la recherche d'un projet de développement éligible aux fonds structurels européens, relance de la planification impulsée par le ministère de l'Équipement à la suite de l'expérience lyonnaise sur de nouvelles bases visant à faire des schémas directeurs d'agglomération, des documents porteurs d'un projet de développement urbain à faire vivre et à piloter. A l'échelle communale ou intercommunale, l'essentiel reste à inventer. Les chartes de l'environnement préconisées par le ministère de l'Environnement ou les diagnostics territoriaux développés par certains D.D.E. constituent de premières approches.

1.3 L'évolution des structures : prééminence des tendances centrifuges

L'impact de la décentralisation

Les conséquences de la décentralisation en termes de structures, de jeu des acteurs ou sur le fonctionnement même de nos services ont déjà été abondamment commentés dans plusieurs rapports aux congrès des années passées. Cependant, comment évoquer les évolutions des approches de l'aménagement des territoires au cours d'un passé récent sans prendre en compte l'impact de la décentralisation ? Les transferts de compétences et de moyens ont conféré aux collectivités locales à la fois une légitimité accrue et la capacité d'intervenir sur le territoire. Les relations entre Etat, collectivités et opérateurs privés se situent désormais dans une perspective de négociation permanente.

Forts de leur nouvelle légitimité, les conseils généraux ont nettement accru leurs interventions notamment dans les domaines opérationnels relevant des compétences transférées, comme la gestion et l'entretien des routes départementales. Cela s'est traduit soit par une demande de réorganisation des services de l'Équipement, soit par de nouvelles conventions liant les deux partenaires. Le respect des engagements ainsi contractualisés a montré une nouvelle fois notre capacité à nous adapter aux évolutions de notre environnement professionnel. La tendance générale va cependant bien au-delà, reposant sur une volonté souvent partagée des élus et des techniciens des conseils généraux d'être présents sur le spectre le plus large des interventions sur le territoire : participation aux grandes opérations structurantes, impulsions de politiques d'aménagement par l'attribution de subventions aux communes, pilotage de certaines réflexions au niveau départemental (aménagement de rivières...), avis sur les projets de développement communaux à travers les avis sur P.O.S.

Par ailleurs, les transferts de compétences aux communes dans le domaine de l'urbanisme et de l'application du droit des sols ont amené les édiles municipaux à une pleine conscience de leurs responsabilités dans l'aménagement de leur territoire et nous a conduits à nous adapter avec succès à une nouvelle approche des rôles et des responsabilités de chacun. Conséquence moins positive liée à la multiplication des centres de décision et au contexte économique difficile, la compétition entre communes s'est installée tant pour l'accueil de nouveaux habitants que pour l'implantation de nouvelles activités économiques.

Le développement de l'intercommunalité

L'émiettement institutionnel français avec ses 36 000 communes et l'accroissement de la complexité des enjeux ont conduit à l'émergence de l'intercommunalité. Création des districts, des communautés de communes, notion de pays introduite par la loi sur l'orientation pour l'aménagement du territoire dite loi "Pasqua" de 1995 : en matière d'intercommunalité, les outils se mettent timidement en place.

Sur le terrain, l'évolution est cependant tangible et les réflexions ou les projets intercommunaux sont de plus en plus nombreux, favorisés parfois par des financements européens. Après les transferts de compétences liés à la décentralisation, les communes doivent s'organiser pour faire face aux enjeux supra-communaux. Que ce soit pour répondre à des problématiques de gestion du territoire ou de développement économique, l'échelle communale n'est plus que rarement pertinente. Les enjeux sont particulièrement sensibles dans le domaine de l'environnement. La mise en valeur de sites naturels à travers par exemple la création de parcs régionaux, la gestion des eaux pluviales d'un bassin versant, la qualité des eaux d'une rivière et sa valorisation paysagère, la maîtrise de la collecte et du traitement des eaux usées et des déchets, la qualité de l'air et les réflexions sur les modes de transport que l'on doit forcément y associer... : ces quelques exemples, comme bien d'autres, illustrent notre propos. La réalité physique des territoires s'affranchit par essence des limites administratives et impose un traitement des enjeux à l'échelle inter-communale.

De la même façon, les territoires "de proximité" de l'homme, bassin de vie, bassin d'habitat, bassin économique, transcendent également les frontières institutionnelles. Refuser de traiter les problèmes sociaux ou le développement économique à une échelle supra-communale ne peut que conduire à des logiques féodales très coûteuses pour la société. Nous avons tous en tête l'exemple caricatural des zones d'activités. La multiplication dans le pays de milliers d'hectares viabilisés par les communes pour attirer des entreprises, hors de toute proportion avec la réalité des besoins, a conduit à un gaspillage considérable d'argent public. Seule une approche intercommunale permet de mettre en cohérence les actions de développement local et de financer les grands équipements comme une station d'épuration ou un réseau de transport en commun en site propre.

A la lumière des erreurs passées, mais aussi sous la double contrainte de la contraction des budgets publics et de l'édiction de nouvelles dispositions législatives (loi sur l'eau, loi sur l'air...), le mouvement vers une approche intercommunale des problématiques d'aménagement paraît inexorablement engagé. Il reste aujourd'hui impossible d'en mesurer son impact à terme tant du point de vue des pratiques que du point de vue institutionnel.

L'Europe, partenaire du développement local

Par delà les politiques macro-économiques qu'elle impulse, l'Europe à travers ses fonds structurels et notamment les programmes LEADER II et URBAN est devenue un partenaire incontournable du développement local. Les mécanismes d'attribution des fonds structurels européens sont complexes. Ils peuvent

représenter une manne financière non négligeable et imposent en général de s'affranchir des limites administratives. L'action européenne pour l'aménagement du territoire est ainsi un des leviers importants pour la concrétisation des projets de développement local. Les I.T.P.E. sont naturellement en situation de conduire en partenariat des projets locaux s'intégrant dans des programmes européens et d'assurer ainsi l'interface entre les préoccupations locales et les politiques européennes.

Le développement des établissements publics au détriment de la cohérence de l'action publique

Alors que l'unanimité se fait pour reconnaître la complexité institutionnelle française, les années passées ont vu la multiplication de nouvelles structures de type agences ou établissements publics : agences de l'eau, V.N.F., Météo France, Réseau Ferré de France... L'expérience a montré que ces structures, une fois opérationnelles, suivent leurs propres logiques, au détriment des autres acteurs publics locaux et souvent de l'intérêt général.

La cohérence de l'action de l'Etat est remise en cause. La tutelle qu'il doit exercer sur ces structures se heurte aux impératifs budgétaires. L'Etat, incapable de maîtriser dans le temps et de coordonner l'action des établissements publics, perd une partie des relais de ses politiques publiques. Nous continuerons à nous opposer à toute nouvelle création d'établissement public, tout particulièrement dans les domaines d'activité de notre ministère. A cette solution de facilité, nous préférons, quand l'évolution devient nécessaire, une adaptation négociée du fonctionnement des services qui permet de sauvegarder la cohérence de l'action publique, essentielle pour préserver l'intérêt général.

Les conséquences concrètes du libéralisme : la multiplication des opérateurs et le renforcement de la concurrence

Au-delà des aspects macro-économiques, le développement des options économiques du libéralisme au cours de ces dernières années se traduit très concrètement sur le terrain par la multiplication des opérateurs et l'évolution des modes opératoires. Dans un certain nombre d'activités de service comme la distribution d'eau potable et le traitement des eaux usées ou la collecte et l'élimination des ordures ménagères, la concession de service public est devenue la règle. Les analyses récentes de cette conception de l'exploitation conduisent à s'interroger à la fois sur les conditions réelles de concurrence et, donc, sur les prix facturés aux usagers-citoyens et sur les compétences dont disposent réellement les collectivités pour le contrôle.

La fin des monopoles nationaux imposée par Bruxelles, comme par exemple dans le domaine des télécommunications, conduit inexorablement, au moins en période transitoire de prise de possession du marché, à une multiplication des opérateurs et, donc, à un alourdissement des procédures de gestion de projet. Parallèlement, nos services sont directement soumis à un développement de la mise en concurrence dans leurs missions traditionnelles de maîtrise d'œuvre, en raison de la contraction du marché liée aux difficultés économiques, et restent dans l'expectative quant aux conséquences de la transposition de la directive service.

1.4 La complexité accrue du montage de projet

La complexité du montage de projets territoriaux s'est accrue au cours des dernières décennies en raison de la multiplication des acteurs impliqués comme nous l'avons évoqué plus haut, mais aussi de façon plus profonde en raison d'un fonctionnement plus complexe de la société, d'un environnement économique de crise, du renforcement des attentes des citoyens... La règle est désormais le partenariat. Les montages financiers se font quasi systématiquement avec des participations multiples et croisées.

Le panel des aides est riche, mais ne s'appréhende pas facilement, imposant souvent des conditions drastiques à l'éligibilité des projets. A tel point que l'on pourrait parfois parler d'inversion du principe de subsidiarité : la mobilisation possible de tel fonds européen ou de telle subvention d'une collectivité de rang supérieur orientant fondamentalement voire créant le projet, alors que le contexte local laisse sceptique sur sa nécessité. Les réglementations qui s'imposent aux opérations d'aménagement forment un maquis touffu et évolutif, d'inspiration européenne croissante (loi sur l'eau, coordination sécurité sur les chantiers...).

A l'évidence, la vision portée par le précédent gouvernement dans la cadre de la réforme de l'Etat, selon laquelle une simplification administrative suffirait à remettre de l'ordre, est de pure inspiration technocratique. Considérons plutôt que la complexité actuelle répond aussi à une richesse et à des aspirations légitimes de la part des acteurs impliqués et des citoyens. Et mettons nos services en situation d'aider les collectivités à maîtriser la complexité du monde qui les entoure. Nos compétences techniques d'ingénieur, notre connaissance des acteurs locaux et de leurs logiques, liée à notre implantation territoriale, notre capacité à accéder aux enjeux supra-communaux grâce au réseau de l'Equipement et notre expérience de la gestion de projet nous donnent le potentiel pour jouer pleinement ce rôle. Notre ministère doit en faire un des axes stratégiques forts de développement des services.

1.5 L'émergence de nouvelles préoccupations

La montée en puissance des aspects environnementaux et de la notion de développement durable

Le souci de prise en compte des aspects environnementaux par les acteurs de l'aménagement local s'impose pour au moins deux raisons :

- les citoyens semblent désormais durablement porteurs de cette préoccupation sinon dans leurs pratiques individuelles, tout au moins dans leur appréhension des projets d'aménagement ;
- dans le prolongement de la conférence de Rio et malgré le demi-échec de la conférence de New York, dite "Rio+5", la communauté européenne se veut le moteur de la mise en pratique de la notion de développement durable, ce qui se traduit notamment par l'édiction d'un grand nombre de textes réglementaires en la matière.

Au-delà de ces aspects normatifs, la réelle prise en compte de cette préoccupation dans les projets se traduit au quotidien par un changement dans l'échelle

d'appréhension des problèmes (apprécier les enjeux environnementaux nécessite en général de prendre de la hauteur, d'élargir le champ d'analyse), et par une évolution des approches techniques. Les I.T.P.E. ont montré leur capacité à infléchir leurs pratiques pour introduire la dimension environnementale dans leurs projets d'aménagement (techniques alternatives d'assainissement, prise en compte du paysage dans les projets routiers, techniques écologiques pour l'aménagement des rivières, ...).

L'aspiration de nos concitoyens à une plus grande sécurité et à une meilleure information

Les préoccupations de sécurité sont devenues très fortes dans la population. Le «risque zéro» est perçu comme la situation normale. Ceci n'est pas sans conséquence sur nos métiers qui, par définition, se situent dans des domaines à risques. On ne saurait cependant supprimer tout danger pour l'usager dans toutes les situations. A titre d'illustration, les travaux neufs ou l'entretien et l'exploitation de la route nécessitent en général des restrictions de circulation et, donc, engendrent du risque. Cela doit nous conduire à une vigilance toute particulière sur la sécurité mais aussi en matière d'information. On rejoint là une évolution de fond : le citoyen-usager souhaite aujourd'hui être informé, associé, consulté. Il exige des réponses rapides à ses attentes.

Cette sensibilité nouvelle des citoyens doit conduire à renforcer encore les pratiques déjà existantes d'analyse critique de ces aspects dans le cadre de l'élaboration des projets. Elle impose de plus une vigilance accrue des personnels, notamment d'encadrement, dans l'exercice de leurs responsabilités. Elle rend indispensable l'engagement de l'administration pour une prise en compte plus objective, rationnelle et officielle de cette dimension, par la définition précise, cohérente et négociée des missions, éventuellement nouvelles, à assumer et du cadre dans lequel les personnels doivent les assumer. Cela doit être notamment le cas pour les permanences de fin de semaine, dont les problématiques sont l'objet du rapport de Patrick CULTET au présent congrès 1997.

2 La territorialité en danger !

Les éclairages ci-dessus montrent que le contexte dans lequel évoluent les services de l'Équipement et tout particulièrement les subdivisions territoriales s'est considérablement modifié au cours de ces dernières années, induisant des adaptations importantes de l'exercice des missions, et, parfois, des missions elles-mêmes. Une autre tendance a surtout marqué tout aussi profondément les services et les personnels : la réduction continue et durable des moyens et des effectifs. Pris en tenaille entre l'évolution de leur environnement et les dégâts provoqués dans les subdivisions par la baisse des moyens, les responsables locaux cherchent intuitivement une adaptation de leurs services.

Depuis plusieurs années, nous revendiquons que soient menées les réflexions stratégiques susceptibles de refonder notre territorialité et que soit clairement affiché un cadre d'orientations stratégiques partagées.

Le constat est aujourd'hui alarmant. Aucun discours n'étant porté par le ministère sur la territorialité, les adaptations locales se font dans l'anarchie et la cacophonie, au mieux à l'aune de quelques enjeux locaux renforçant la dimension féodale au détriment de la cohérence globale.

2.1 Une territorialité livrée à elle-même : en l'absence d'orientation claire, une auto-adaptation anarchique des services

Le débat entamé lors du congrès de 1996 le laissait entrevoir ; l'enquête que nous avons menée avec les sections (cf. encadré) le confirme : **notre territorialité est en danger !**

Soixante-dix pour cent des questionnaires qui nous ont été retournés dans le cadre de l'enquête sur la territorialité font état de problèmes de personnels ou de moyens. Vacances prolongées de postes, réductions d'effectifs, diminution des budgets de fonctionnement, restrictions dans l'utilisation des véhicules de service : partout la situation se dégrade ! Partout les chefs de services sortent leur boîte à outils de super-manager (plus de 80% des D.D.E. sont concernées par une réorganisation quelconque d'après l'enquête) et bricolent vite fait une solution censée pallier les difficultés rencontrées, et leur permettant au moins d'avoir la conscience tranquille.

Conséquence directe : les I.T.P.E. se retrouvent une nouvelle fois en première ligne à devoir gérer l'ingérable. Alors que la baisse des moyens et le silence de l'administration laissent penser à des personnels désabusés que le ministère n'a que peu de considération pour la territorialité, les I.T.P.E. doivent assurer le management de subdivisions rongées par les problèmes d'effectifs et dont la taille critique qui en résulte ne leur permet pas d'être pertinentes sur le territoire et de faire face à leurs missions dans des conditions normales de fonctionnement.

Intérim institutionnalisés, subdivisions rattachées, les I.T.P.E. se voient confier des responsabilités accrues sans que soient nécessairement mis en place les moyens, les réorganisations internes et l'affichage externe qui leur permettraient de se situer clairement, de construire un projet, de motiver leurs personnels. Trouvaille à la mode : le pôle ou le pool, particulièrement affectonné pour les bureaux d'études, la comptabilité ou l'A.D.S. Quand la baisse des effectifs rend la situation de quelques subdivisions intenable, cette disposition qui se veut habile permet sans trop se poser de question de se donner l'illusion de moyens retrouvés. L'organisation fonctionnelle stérilisante de l'appareil territorial, au détriment de l'approche féconde par la polyvalence et la synergie, n'est pas loin, insidieuse, rampante !

Dans tous les cas, l'objectif étant de pallier, de façon rapide et la plus opérationnelle possible, tel ou tel problème ponctuel, la réflexion sur les missions et sur les modalités d'exercice de notre territorialité n'est jamais menée. La concertation avec les personnels et avec leurs représentants, les organisations syndicales, est aussi très largement gommée de toutes ces démarches. Enfin, on comprend bien que le manque d'ambition de

ces réorganisations et la carence des réflexions stratégiques ne permettent jamais aux D.D.E. de repositionner le service vis-à-vis des collectivités locales. Au contraire, comme pour la baisse des effectifs et des moyens, la loi du silence est de rigueur. La principale vertu d'une réorganisation pour un chef de service semble être la possibilité de la mener en catimini, à l'abri des regards indiscrets de nos partenaires.

Comment s'étonner de la gravité de la situation dans la mesure où l'administration s'est révélée incapable au cours de ces dernières années de fournir le cadre stratégique indispensable à des réflexions locales ambitieuses sur la territorialité ? Les rapports Schaeffer ou Lefranc ont sans doute dressé de bons constats de la situation mais restent trop frileux sur les analyses prospectives et les orientations. Le Livre Bleu donne quelques pistes mais reste général : la synthèse du "Grand Débat" rappelle surtout l'attente des services de voir dégagées les missions essentielles, ce qui montre bien qu'elles ne sont pas clairement perçues.

La territorialité est la fondation de ce ministère. Partout cette fondation craque, se fissure, se dérobo, entraînant des pans entiers de notre maison commune. Nous n'attendrons pas d'être seuls debout au milieu d'un champ de ruines pour réagir.

2.2 Refonder notre territorialité par les missions

Notre ambition rejoint celle affichée par le ministre de l'Équipement dans son discours du 10 juillet 1997, visant à "donner un nouveau sens à la territorialité de ce ministère". Pour cela, nous revendiquons que soient clairement dégagés les enjeux et les missions qui fonderont une nouvelle territorialité, et que soit défini le cadre d'un service public d'aménagement des territoires, permettant de prendre en compte les préoccupations de tous les ministères portant des politiques territoriales, tout particulièrement, outre le ministère de l'Équipement, le ministère de l'Aménagement du territoire et le ministère de l'Environnement. Nous exigeons que cette nouvelle territorialité prenne pleinement en compte le rôle de notre service public vis-à-vis des collectivités locales.

Nous portons cette ambition depuis de nombreuses années, comme le montrent les rapports successifs aux congrès, notamment celui sur "l'organisation territoriale des I.T.P.E." de 1991 et celui sur la territorialité de 1995. Mais il n'est plus aujourd'hui supportable d'attendre. Dans le prolongement du *Flash* de juin 1997, le dernier volet de ce rapport s'attache à dégager les orientations qui nous paraissent prioritaires.

Ce ministère a fait d'énormes efforts de modernisation et les I.T.P.E. en ont été des artisans majeurs. Aujourd'hui, la mode est aux démarches «qualité» et aux "engagements" à propos desquels nous avons déjà largement exprimé nos réserves. Mais pas plus que la gestion, jamais les "engagements" ne donneront du sens à l'action. Qui comprendrait que l'on trouve les moyens d'élucubrer sur ces procédures d'engagement et que l'on ne trouve pas ceux nécessaires aux réflexions stratégiques sur nos missions ? Qui pourrait croire que les I.T.P.E. sauraient se mobiliser sur des engagements nationaux et entraîner avec eux l'ensemble des person-

RESULTATS DE L'ENQUETE SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE DES D.D.E.

Taux de réponse à l'enquête

48 questionnaires ont été retournés et exploités, soit un taux de réponse de l'ordre de 50%.

Les tendances en matière d'adaptation de l'organisation territoriale des D.D.E.

1. D.D.E. dans lesquelles ont été mises en œuvre, sont en cours ou sont envisagées des réorganisations générales ou ponctuelles 81 %
2. D.D.E. dans lesquelles aucune réorganisation n'est recensée 19 %

Nature des réorganisations

1. Réorganisations générales 48 %
 - liées à l'article 7 25 %
 - hors article 7 23 %
2. Réorganisations ponctuelles 33 %

Les types d'organisation rencontrés

- Dans les départements importants présentant des caractéristiques urbaines marquées (population du département supérieure à 600 000 ou 700 000 habitants), une représentation territoriale intermédiaire existe de façon quasi systématique. Elle prend la forme d'arrondissements territoriaux, de services d'aménagement géographiquement compétents, de coordinateur des subdivisions, ...
 - Dans les départements moyens ou petits, la coordination et la responsabilité hiérarchique des subdivisions est assurée par un directeur des subdivisions, le plus souvent directeur adjoint de la D.D.E.
- Quelques spécificités sont à noter dans certains départements de taille moyenne avec l'existence de divisions urbaines répondant au traitement de la problématique particulière d'une agglomération. C'est par exemple le cas dans le Gard ou dans la Saône-et-Loire.

Réorganisation et nombre des subdivisions

Sur les 41 réorganisations identifiées, 22 (46 %) ont touché le nombre de subdivisions présentes sur le territoire ou leurs missions dans les cas liés à la mise en œuvre de l'article 7. Sauf exception (trois cas liés à l'article 7), cela s'est traduit par une diminution ou un maintien du nombre de subdivisions.

Dans 20 % des cas environ (huit cas cités), le nombre d'I.T.P.E. en subdivision a en général diminué de un, donc de façon limitée. Globalement, sur l'échantillon enquêté, cela représente une baisse de 11 postes de subdivisionnaires pour les I.T.P.E., sur un total initial de 256 I.T.P.E. subdivisionnaires, soit moins de 5%.

Dysfonctionnements et motivations des réorganisations

Les dysfonctionnements les plus souvent cités sont :

- **les difficultés à pourvoir les postes de subdivisionnaires en zone rurale** (y compris par des chefs de section), les vacances prolongées et les intérim institutionnalisés qui en résultent (cités dix-sept fois, soit 40 % des cas) ;
- **les problèmes de personnel liés aux réductions d'effectifs et la taille critique résultante pour les subdivisions** (quinze cas) alors que les missions confiées augmentent dans un certain nombre de cas ;
- **les problèmes liés à la contraction des budgets de fonctionnement** se traduisant notamment par des restrictions dans l'utilisation des véhicules de service (sept cas) ;
- **la nécessité de se recalibrer par rapport à de nouveaux enjeux territoriaux vis-à-vis des nouvelles structures intercommunales** : pays, communautés de communes, ...

Association du S.N.I.T.P.E.C.T. à la réflexion

Le S.N.I.T.P.E.C.T. n'a été associé à la réflexion que dans environ un tiers des cas.

Nature des réorganisations engagées

Une typologie des principales réorganisations engagées peut être établie :

• Créations de pôle ou pool d'activité

Ces dispositions représentent la tendance lourde des réorganisations engagées puisqu'elles correspondent à 30 % d'entre elles. La création de pool ou de pôles d'activité communs à plusieurs subdivisions concernent des domaines très variés : A.D.S., comptabilité, bureaux d'études...

Elles répondent uniquement à un problème de moyens et sont mises en place ponctuellement sans réflexion sur les missions.

• Réorganisations liées à l'article 7

Le partage des moyens avec le département dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 7 a conduit bien sûr à l'adaptation systématique des contours des subdivisions. Par contre, ce fut souvent une occasion ratée d'engager la réflexion sur les missions des subdivisions Etat/communes. Seules quelques D.D.E. ont conduit des analyses de fond débouchant de façon assez homogène dans les cas qui nous ont été cités sur l'identification de trois pôles dans les subdivisions : aménagement/urbanisme, ingénierie/maitrise d'œuvre, entretien/exploitation. Les résultats de cette démarche sont perçus très positivement par les I.T.P.E. des départements concernés.

• Rattachement de subdivisions

Plusieurs cas d'expériences de subdivisions rattachées sont cités. Un subdivisionnaire se voit confier la responsabilité d'une autre entité territoriale pour laquelle il dispose d'un adjoint délégué.

Ce dispositif qui se veut une réponse aux problèmes de moyens et de taille critique est préféré à des solutions plus radicales telles que la fusion des deux entités en raison de l'affichage externe : il n'y a pas de disparition de siège de subdivision à faire admettre par les élus.

Quelques expériences de regroupements ou de tentatives de regroupements sont citées. La plupart a avorté sous la pression des syndicats et des élus.

• Créations de divisions urbaines

Les quelques expériences de création de divisions urbaines sur des secteurs agglomérés de villes moyennes, comme à Alès dans le Gard ou à Mâcon en Saône-et-Loire, sont perçues comme des réussites.

• Création de coordinateurs de subdivisions

Ce dernier dispositif concerne davantage le management et l'animation des subdivisions que leur organisation propre.

Un déficit de méthode

Signalons que les réorganisations ne marchent pas forcément à tous les coups : sur le fond, on a vu que certains dispositifs laissent sceptiques ; sur la forme, puisque plusieurs réorganisations engagées n'ont pas abouti car elles ont été soit abandonnées (deux cas cités), soit mises en sommeil dans l'attente de jours meilleurs qui se situeraient après les prochaines élections cantonales.

Une remarque fréquemment formulée concerne l'insuffisante concertation et le manque de prise en compte des réalités dans les démarches engagées. La réflexion est trop souvent menée en chambre par le directeur des subdivisions (par exemple dans le cadre de son projet de C.S.M.E. !).

Dans un certain nombre de cas comme en Creuse, des réflexions ainsi parties pour être très partielles et ponctuelles ont pu être réorientées vers des analyses plus stratégiques sous la pression du S.N.I.T.P.E.C.T.

nels de ce ministère, si n'a pas été clairement affichée une ambition renouvelée pour notre territorialité ? Certainement pas le S.N.I.T.P.E.C.T. !

2.3 Les tergiversations du ministère

Début 1997, le ministère semblait enfin avoir pris conscience des enjeux d'une refondation partagée de notre territorialité. La D.P.S. avait lancé des enquêtes auprès d'une vingtaine de D.D.E. donnant la matière pour l'édition de fiches d'échange d'expériences. La tenue de journées sur le thème de la "territorialité" était envisagée dans huit C.I.F.P. à partir du mois de juin avec la participation du directeur du personnel et des services.

Ces journées ont été dans un premier temps différées en raison des nouvelles échéances électorales liées à la dissolution de l'assemblée nationale, ce que nous pouvions comprendre. Nos contacts avec la D.P.S. au cours de l'été nous font craindre aujourd'hui un net recul dans la mobilisation de l'administration sur le sujet. Au moment où nous bouclons ce rapport, nous n'avons aucune certitude sur la tenue de ces journées. Leur annulation serait évidemment intolérable.

Au-delà des échanges d'expériences et des débats par domaine d'activité, ces journées doivent être l'occasion pour la D.P.S. de transmettre en direct aux subdivisionnaires et plus globalement aux cadres de ce ministère, un message fort sur la territorialité et sur ses nouveaux enjeux. Il est indispensable que l'ensemble des niveaux hiérarchiques du ministère de l'Équipement soit porteur d'une ambition renouvelée pour la territorialité. Le discours politique du ministre doit être clair. Ce qu'il a dit sur ce sujet le 10 juillet constitue une approche qui nous convient bien même si elle reste d'ordre général. Il doit porter une ambition de cette ampleur auprès des autres ministères agissant dans le domaine de l'aménagement. Les administrations centrales, et tout particulièrement la direction du personnel et des services, doivent s'en faire les relais et s'impliquer sur le terrain pour montrer leur détermination. Alors que nous achevons ce rapport, les pistes plus concrètes annoncées par le ministre au C.T.P.M. sur le budget 1998 semblent bien confirmer que l'ambition se rétracte. Mais, les I.T.P.E. restent en alerte : tout recul par rapport aux objectifs affichés en début d'année, toute nouvelle tergiversation, serait inadmissible !

Sur le fond, les idées de la D.P.S. telles qu'elles ressortent du programme des journées et des nos entretiens avec Claude AZAM, sous-directeur des services et de la décentralisation, nous invitent d'ailleurs à cette vigilance. Arc-boutée sur les statistiques issues d'ISOARD et sur la disparité des ratios entre les services, l'administration considère que des gains de productivité sont encore possibles par des rééquilibrages en redéployant les effectifs. Du fait de nos règles de gestion, qui ne sauraient être remises en cause sauf à démanteler complètement le service public, ces rééquilibrages ne pourraient aboutir qu'au bout d'au moins trente ans !... A ce terme, il ne restera rien à rééquilibrer si l'on n'est pas plus ambitieux aujourd'hui.

Cette approche d'inspiration productiviste reposant sur des analyses statistiques nationales à la fiabilité toute

relative, qui gomme allègrement les spécificités locales, nous paraît totalement incongrue. Elle ne sera, en tout cas, jamais de nature à redonner le nouvel élan indispensable à notre territorialité. De même, qu'il soit clair que nous refusons toute démarche concourant à l'organisation fonctionnelle des missions sur le territoire ! Nos interventions dans des domaines complémentaires font l'intérêt de ces métiers et la qualité de nos prestations. C'est bien, par exemple, parce que nous connaissons les contraintes d'exploitation et d'entretien de la route que nous sommes pertinents à prendre en compte ces aspects dans nos projets.

La D.P.S. évoque aussi largement de nouveaux modes de relation entre le siège des D.D.E. et les subdivisions fondés sur la contractualisation. Le contrat est une idée à la mode. Il est perçu au sein de notre ministère comme un outil moderne de management ; responsabilisation et large indépendance lui sont associées. La tentation est donc grande d'introduire les contrats de subdivision entre le D.D.E. et ses subdivisionnaires. Pourtant, contractualiser suppose la définition d'objectifs clairs, l'identification d'indicateurs de performance et la responsabilisation d'entités clairement définies. Cela fonctionne bien tant que l'on se situe dans une logique productiviste de prestations débouchant sur des niveaux de service ou des résultats quantifiables. Mais quand on demande aux subdivisionnaires d'évoluer vers un rôle de manager de projets qui transcende tant les strates verticales de la D.D.E. que les limites territoriales des subdivisions, la définition d'objectifs, la contractualisation deviennent nettement plus difficiles. Comment contractualiser sur la base de missions d'aménagement relevant d'enjeux complexes et faisant intervenir de nombreux partenaires ? Dans un tel contexte, l'action s'inscrit par définition dans le domaine du qualitatif, de l'interaction entre partenaires qui ne se quantifie pas. A moins de ne plus craindre le ridicule en se montrant prêt à compter le nombre de communications téléphoniques entre tel partenaire et la subdivision ! Le risque ultime est bien de mobiliser sur le quantifiable, risque que renforceront les procédures «qualité» par engagements, au détriment de la valeur ajoutée au service de l'intérêt général. Cette approche conduit irrémédiablement les subdivisionnaires à se focaliser sur leur "pré carré".

Ces aspects du management des subdivisions ne sont pas à négliger si l'on veut rendre réellement opérationnelle la pratique du maillage de projet et renforcer l'implication des subdivisionnaires dans le montage d'opérations complexes. Il nous paraît qu'il faut davantage faire des directeurs de subdivisions (ou des coordinateurs selon les cas) des animateurs de la territorialité que des gestionnaires de contrats de subdivisions juxtaposés. De la même façon, nous ne souhaitons pas faire des I.T.P.E. des cruciverbistes de la grille "qualité".

La D.P.S. éprouve des difficultés à lier la démarche sur les engagements nationaux et la réflexion sur la territorialité. Quoi de plus logique, puisque ces deux démarches ne sont en rien du même ordre. Reconstituer les orientations stratégiques de notre territorialité et accompagner leur mise en œuvre sur le terrain relève d'une ambition globale pour le service public autrement plus complexe que de bâtir à la va-vite quelques engagements ponctuels destinés à un

affichage médiatique ! La qualité d'accueil des usagers, l'affichage des horaires d'ouverture ou la mise en place d'un accueil téléphonique efficace ne sont sans doute pas à négliger, mais c'est d'abord sur le terrain, au service de la vie des territoires, que se joue la qualité de nos prestations. Ce n'est pas une charte qualité décrétee de Paris qui éclairera le chemin à prendre dans ce domaine déterminant.

3 Fixer les enjeux, construire une stratégie : pour un service public de l'aménagement des territoires

Comme nous l'avons montré dans la première partie de ce rapport, la compétence de l'Etat sur le territoire a très sensiblement évolué depuis une quinzaine d'années. Le coup d'envoi de la réforme a été donné en 1982 avec la volonté politique de décentralisation des pouvoirs, traduite dans la loi. Depuis, l'approche jacobine n'a cessé de s'infléchir au profit de la multiplication des centres de décisions politiques.

Ces réformes ont anticipé, accompagné, voire favorisé des changements plus profonds résultant des modalités de développement des territoires. Outre les procédures d'aides européennes au développement, les collectivités territoriales disposant d'un espace de décision politique plus autonome ont pu peser plus lourdement sur les orientations déterminantes qui conditionnent le dynamisme du territoire qu'elles administrent. Dans le cadre d'une économie de marché, elles sont entrées dans un jeu de compétition pour le développement, se concurrençant l'une l'autre pour attirer les entreprises sur leur territoire, façonnant souvent leur stratégie au gré des opportunités.

Dans ce contexte, l'Etat a marqué sa volonté de maintenir une cohérence du développement du territoire national par une politique d'aménagement du territoire.

3.1 Refonder les missions de service public de l'équipement sur les territoires

Historiquement, le ministère de l'Équipement trouve sa source dans l'initiative et l'accompagnement du développement des territoires, comme le montrent les missions traditionnelles confiées à son maillage territorial dont l'élément fondamental reste la subdivision (assistance aux communes, A.D.S., entretien des routes nationales et, dans de nombreux cas encore, départementales). On retrouve ici la mission d'ensembliser maintes fois revendiquée par le S.N.I.T.P.E.C.T. Mais, aujourd'hui plus encore qu'hier, l'aménagement du territoire relève d'une mécanique complexe. Les intervenants sont nombreux, tant à l'extérieur qu'au sein de l'Etat.

L'objectif ne peut être d'entretenir ou de favoriser les querelles de pouvoir entre administrations de l'Etat ni entre administrations de l'Etat et administrations des collectivités territoriales, mais d'instaurer une synergie forte afin de satisfaire au mieux l'intérêt général.

Le ministère de l'Équipement se doit donc de chercher un contour clair de ces **missions réaffirmées et renouvelées** qui s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale cohérente d'aménagement du territoire. Conservant ses domaines traditionnels d'intervention (infrastructures de transport, urbanisme, logement, ...) dans lesquels ses compétences acquises et cultivées au cours de l'histoire le rendent légitime, il doit développer, en particulier au sein des services extérieurs, les compétences nécessaires à une compréhension fine **d'autres domaines d'intervention**, même s'ils sont portés par d'autres ministères, notamment quand ils présentent un fort enjeu national comme l'environnement.

De l'aménagement du territoire à l'aménagement des territoires

Pour illustrer la définition de ces missions, on peut évoquer le développement des pôles d'activités économiques de bassin de vie, comme celui de Sarreguemines qui accueille l'usine de production de la future Micro-Compact Car développée par les groupes Mercedes et Swatch. Les services extérieurs de l'Équipement y jouent un rôle dans l'aménagement pour l'accueil de cette usine (conception et réalisation de la plate-forme) et pour son fonctionnement (aménagement des infrastructures de liaison). Au-delà des problématiques de réalisation des infrastructures, relevant d'une approche routière du ministère parfois décrite et pourtant indispensable, on soulignera les implications en matière d'environnement qui doivent impérativement être intégrées dans le cadre du projet : gestion de la ressource en eau (assainissement, traitement des effluents, ...); gestion des nuisances sonores; pollution de l'air. On retrouve ici **une mission fondamentale de notre ministère : l'ingénierie publique dans toutes ses composantes d'expertise et de conseil techniques, de maîtrise d'œuvre**. Pour l'intérêt général, il a vocation à la conserver. Dans ce but, il doit entretenir les compétences acquises et développer celles nécessaires pour faire face aux enjeux naissant des besoins nouveaux exprimés par la société.

Plus avant, le développement d'un pôle d'activités économiques suppose l'embauche de nombreuses personnes. Par essence, un projet de grande envergure, surtout dans une région sinistrée en matière d'emploi, vise en premier lieu à permettre le recrutement des effectifs nécessaires dans les populations locales. Mais, il convient de ne pas exclure l'effet d'entraînement, même si celui-ci reste faible dans une conjoncture économique difficile. Ainsi, le développement de pôles d'activités économiques constitue le germe potentiel à l'origine d'un développement global d'un bassin de vie. Les problématiques d'aménagement se posent alors plus largement, impliquant l'intervention de compétences en matière d'**urbanisme**, de **logement**, d'**habitat**. On retrouve ainsi un **champ complexe dans lequel le service public de l'Équipement doit rester compétent**.

Dans le même esprit, un territoire n'a d'existence que par les flux qui l'irriguent, garantissant son oxygénation. En amont de la simple construction physique des infrastructures nécessaires à ces flux, leur organisation cohérente constitue une mission qui relève également de l'aménagement du territoire. Outre une maîtrise des modalités de transport, elle nécessite l'intégration de

domaines de compétence élargis, concernant les aspects à la fois sociaux et économiques.

Par cet exemple brièvement abordé, on appréhende bien qu'une synergie poussée entre les services de l'État et avec les services des collectivités locales doit être recherchée, afin de favoriser l'émergence des projets territoriaux et des moyens de les mettre en œuvre. Cette logique exclut complètement celle des querelles de pouvoir, par laquelle tel service public chercherait à établir sa suprématie pour exclure tels autres en matière d'aménagement et de développement du territoire. Il s'agit de bien réaffirmer l'impérieuse nécessité du point de convergence des besoins, où sont identifiés, par une lecture des territoires à l'échelle pertinente, les véritables enjeux locaux, dans un cadre de cohérence globale indispensable pour une action opportune et efficace sur le territoire.

En s'inscrivant dans cette logique, le service public de l'Équipement doit fonder sur son histoire, sur la compétence de ses agents et sur sa structure, sa légitimité à se placer en ce point névralgique, démontrant ainsi sa capacité à assumer les **missions d'ensemblier** qui s'avèrent clairement indispensables pour fédérer les politiques interministérielles, quelle que soit leur origine au niveau central, et les adapter au contexte local en intégrant des spécificités géographiques, physiques, politiques, économiques, sociales du territoire considéré. En s'inscrivant dans cette logique, le service public de l'Équipement s'affirme légitimement comme le service public de l'**aménagement des territoires**.

L'interactivité, condition du succès des projets de développement local

Pour s'investir pleinement dans le développement local, l'État doit être capable de mettre en cohérence des logiques parfois convergentes, parfois divergentes, souvent contradictoires des multiples acteurs institutionnels ou privés, intervenant à différents niveaux. Un projet de développement au sens large, et cela vaut bien sûr pour un projet d'aménagement territorial, se conçoit donc comme le résultat d'un long processus de mobilisation et d'échanges entre de très nombreux partenaires. Par la recherche d'une vision commune du futur, d'une finalité collective partagée, il donne un sens à l'action des différents partenaires. Trois dimensions apparaissent comme les clefs indispensables à la réussite des projets territoriaux : la conduite du projet, l'échange d'informations pertinentes, la possibilité de transgresser les limites territoriales prédéfinies.

Les approches analytiques du type S.D.A.U. ou P.O.S. trop linéaires (diagnostic, projet, formalisation) aboutissent à des résultats figés alors que le système qu'elles souhaitent appréhender évolue dans le temps. Une approche systémique qui donne la priorité à la connaissance des flux, des processus portés par les différents acteurs, à la définition d'une finalité commune, à l'identification de projets d'actions négociés et à leur réajustement en fonction des résultats paraît plus conforme aux réalités locales d'aujourd'hui. Cette approche nécessite la mise en place d'une démarche de conduite du changement qui s'appuie sur le pilotage, l'information et la mise en œuvre.

L'information présente un caractère vital dans le processus de production du projet de développement.

Constituée à la fois de données résultant de l'observation classique et de flux résultant de l'échange entre les acteurs, elle ne sera vraiment pertinente que si elle se construit en fonction d'enjeux territoriaux pré-identifiés qui pourront à leur tour évoluer grâce à l'enrichissement apporté par l'information échangée. Les limites territoriales des projets de développement se construisent évidemment au coup par coup en fonction des enjeux et des acteurs concernés. Les limites institutionnelles ou administratives n'en sont pas une clé fondamentalement déterminante, surtout quand les enjeux relèvent de domaines nécessitant par essence une approche globalisante, comme l'environnement.

L'étude et l'analyse au service du diagnostic territorial

Du fait de l'évolution profonde de la société, le territoire national présente aujourd'hui un caractère éclaté entre les zones rurales en voie de désertification et les grandes agglomérations urbaines au rayonnement national, européen ou mondial. Entre ces deux catégories, les territoires marquant la transition paraissent ignorés, ou tout au moins mal appréhendés, certainement dans un souci d'efficacité de l'action, mesurée à l'aune des critères essentiellement économiques, **mais aussi parce que leur complexité les rend plus difficiles à comprendre.**

Globalement, l'absence de structures capables de mener des réflexions territoriales poussées pertinentes a fait perdre à l'Etat une part significative de son potentiel d'analyse et de compréhension des territoires. Avec l'abandon des G.E.P. (Groupe Etudes Programmation), il y a une quinzaine d'années, pour partie du fait de la décentralisation qui semblait le priver d'une part de sa légitimité en la matière, mais également au nom de critères de rentabilité immédiate, le ministère de l'Equipement doit assumer une part significative de responsabilité dans cette perte de potentiel. Sinon pour quelques grandes agglomérations disposant d'agences susceptibles de couvrir un territoire qui reste physiquement limité, l'éclatement des centres de responsabilité politique voulu par la décentralisation n'a en rien favorisé l'émergence de centres de réflexion prospective sur les territoires. Le besoin s'en fait de nouveau sentir avec force aujourd'hui, tant les moyens d'identifier les enjeux territoriaux déterminants manquent cruellement. Cette démarche nous paraît devoir toujours relever du rôle fondamental de l'Etat, garant de la cohérence du développement national et, donc, acteur essentiel de la cohérence du développement local.

Cette mission nécessite de disposer des données pour alimenter la réflexion. En cela, la maîtrise des outils nouveaux, puissants et innovants, tels que les S.I.G. (Systèmes d'Information Géographique), sera certainement indispensable, ne serait-ce que pour aboutir enfin **une politique moderne de gestion globale des informations, continue dans le temps.** La mise en œuvre et l'exploitation de ces outils ne pourront cependant se concevoir que dans un esprit de coopération entre les différents partenaires disposant des informations pertinentes, tant au sein des services de l'Etat, qu'au niveau des différentes collectivités territoriales. Ainsi, pour avoir quelque chance d'être un succès, cette démarche doit exclure de ses objectifs toute volonté de développement monopolistique de ces outils. La mesquinerie d'une telle approche n'aurait d'égal que l'échec

cuisant qui attendrait le ministère dans l'exploitation pertinente qu'il pourrait concrètement en faire, tant les partenaires nécessaires à un enrichissement indispensable de l'outil s'en détourneraient.

Dans ce contexte, une mission du service public de l'aménagement des territoires est bien de susciter, ou au moins de participer activement, à la constitution de ces outils, s'ouvrant ainsi l'accès aux éléments d'information nécessaires à la définition des bases des projets territoriaux, à soumettre à la concertation avec les différents partenaires pertinents, représentant les différents niveaux locaux de décision politique : communes, structures intercommunales, départements, régions et Etat. Affichant clairement une volonté de gestion plurielle, son point de vue quant aux projets qui peuvent en découler n'en sera que plus légitime aux yeux des décideurs techniques comme politiques. Il s'agit bien ici de s'affirmer comme un partenaire rendu indispensable par sa technicité et ses compétences, garant de l'intérêt général par son indépendance face aux différents niveaux de décision politique mais ayant intégré les besoins exprimés par ces différents niveaux dans les réponses qu'il apporte.

L'enjeu particulier de l'entretien et de l'exploitation de la route

Comme les autres domaines historiquement traditionnels du ministère de l'Equipement, le domaine routier revêt un enjeu particulier que nos hiérarques ont tendance à caractériser de façon trop réductrice par les moyens, notamment humains, qu'il consomme, pour la conception et la réalisation, et, surtout, pour l'entretien et l'exploitation. Cette approche que nous dénonçons pour son étroitesse justifie que nous nous attardions dans ce rapport sur ce domaine.

Pour la conception et la réalisation, on sait déjà que les vieux démons s'agitent encore pour prôner, sous le prétexte fallacieux de l'efficacité et de la cohérence qui seraient inexistantes à ce jour, la création d'un établissement public du type Réseau Ferré de France, pour les routes nationales et les autoroutes. Rappelons notre opposition farouche, au nom de l'intérêt général, à de tels projets de privatisation à peine déguisée concernant ce pan essentiel du service public et d'autres tout aussi fondamentaux. Nous ne reviendrons pas, dans le présent rapport, sur toute l'argumentation qui va à l'appui de notre position. Elle a été largement développée dans un passé récent, notamment à l'occasion des projets de transformation des statuts du L.C.P.C. et des C.E.T.E., qui restent apparemment encore à l'ordre du jour. Face à cette nouvelle attaque en règle contre le service public, que nous n'attendions certes pas de la part du nouveau gouvernement, nous souhaitons réaffirmer notre vigilance contre de telles approches et notre détermination à mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour qu'elles ne puissent jamais se traduire concrètement. Il en va d'ailleurs pour l'entretien et l'exploitation de la route comme pour la conception et la réalisation des infrastructures routières.

D'aucuns auraient souhaité, dans le cadre de la réforme de l'Etat lancée par le précédent gouvernement, une externalisation de l'entretien et de l'exploitation des routes. Il s'agissait notamment et concrètement de créer une "agence de l'entretien routier" à laquelle les subdivisions territoriales auraient fait appel

pour leurs besoins. Comment ne pas à nouveau s'in-surger devant de telles conceptions malheureusement toujours vivaces ? Nous avons eu maintes fois l'occasion de démontrer à quel point l'externalisation des missions constitue un danger éminent pour la légitimité et, donc, la pérennité de l'organisme. Rappelons à ce titre le rapport de J.F. GAUCHE "Gestion du corps - Gestion de la compétence" au congrès de 1995. D'une part, l'externalisation conduit irrémédiablement à une perte significative de la compétence au sein de l'organisme au point qu'il ne parviendra plus à maîtriser la qualité du résultat des tâches qu'il délègue à l'extérieur. D'autre part, pour le domaine routier, l'externalisation de l'exploitation comme de l'entretien conduira irrémédiablement à perdre une part importante de la pertinence en matière de conception et de réalisation des infrastructures. Quelle efficacité plus grande pourrait-on imaginer que celle qui émerge de la présence concomitante au sein d'une même structure du bureau d'études, du maître d'œuvre, de l'exploitant et de celui qui a la charge de l'entretien ? L'expérience montre clairement qu'une part très significative des choix retenus lors de la conception et la réalisation provient de la compétence en matière d'entretien et d'exploitation de la route.

A titre d'exemple, on retiendra en tout premier lieu l'entretien hivernal, qui, comme l'ont montré les événements de l'hiver dernier, nécessite compétences des opérateurs, mais également connaissance fine des problématiques inhérentes à cette mission par le concepteur afin qu'il les anticipe dans son approche de l'infrastructure. Avec l'externalisation de ce type de mission, cette connaissance serait irrémédiablement perdue. La concertation qui pourrait être imaginée avec les opérateurs de l'entretien, extérieurs au service public, ne serait qu'une démarche de dupes, dans laquelle ces derniers ne sauraient que défendre leurs intérêts particuliers à l'aune de critères purement économiques, au détriment de l'intérêt général dont les concepteurs seraient des porteurs officiellement légitimes mais très probablement stériles.

Par ailleurs, dans le contexte actuel d'une croissance exponentielle de la complexité de l'exploitation routière, notamment du fait d'une coexistence toujours plus étroite des infrastructures à hauts débits et des voies secondaires, il serait clairement aberrant de se séparer d'une mission revêtant un enjeu d'intérêt général, dont l'importance est chaque jour réaffirmée par les différents niveaux de décision politique. Plus globalement, comment serait-il possible d'envisager les missions d'ensemblier de l'aménagement des territoires sans maîtriser pleinement au sein du service public les leviers essentiels de l'exploitation routière, comme ceux de l'exploitation de l'ensemble des moyens de transports ? Dans un tel cadre, le service public de l'aménagement des territoires ne saurait affirmer sa légitimité et serait inévitablement voué à l'agonie.

Tout nous conduit à **combattre fermement toute démarche d'externalisation et de fonctionnalisation des missions de service public** qui sont traditionnellement celles du ministère de l'Équipement comme celles d'autres ministères. Ces missions entrent dans l'approche globale de co-administration de la vie des territoires par les collectivités territoriales et l'État, comme l'explicite d'ailleurs l'article premier de la loi portant

organisation territoriale de la République. Exercées de la façon la plus intégrée possible par la même équipe soudée proche du territoire cible, elles entrent pleinement dans la conception défendue dans le présent rapport de refonder, **pour garantir la cohérence du développement du territoire**, la légitimité du service public de l'Équipement en assimilant pleinement la notion d'aménagement des territoires dans notre approche de la territorialité.

Un rôle complexe de régulateur indissociable du rôle d'opérateur

L'exemple précédemment développé, important par ses enjeux, illustre pleinement la pertinence de l'association intime des rôles d'opérateur et de régulateur, pour l'efficacité du service public, service de l'intérêt général. Dans tous les domaines, l'État s'exprime par les lois et règlements qu'il édicte à travers le processus démocratique. Ils sont l'expression première de ses besoins, par laquelle il s'instaure le garant d'une cohérence générale de l'action sur le territoire. Le service public chargé de l'aménagement des territoires est donc en position privilégiée pour favoriser l'intégration naturelle des aspects régaliens existants ou futurs dans les projets territoriaux.

En cela, il joue un rôle complexe indispensable, visant à mettre en cohérence les besoins du territoire et les contraintes liées à la satisfaction de l'intérêt général. A l'inverse d'une administration purement régaliennne, il doit se poser en facilitateur, cherchant toujours la progression vers la satisfaction des objectifs locaux, exprimés par les décideurs légitimes, tout en veillant à ce qu'une disparité trop sensible entre les différents territoires considérés à l'échelle de la nation ne s'instaure pas de façon criante.

Pour cela, le service public de l'aménagement des territoires se doit de conserver les missions régaliennes qui lui permettent de rester pertinent dans l'expression des besoins d'intérêt national, qui relèvent de sa compétence. **On ne pourrait imaginer un éclatement des missions, allant jusqu'à séparer physiquement opérateur et régulateur. La symbiose existante dépasse nettement la simple juxtaposition de structures**, les unes opératrices, telles les établissements publics souhaités par certains acteurs éminents de notre ministère, les autres, au dessus ou à côté, régulatrices. L'objectif n'est pas simplement de réaliser de beaux objets, satisfaisants pour l'esprit. Il reste bien d'assumer l'aménagement du territoire national dans le souci de l'intérêt général, nécessitant pour cela un service public, produit par des agents publics, pour les acteurs publics et sous le contrôle de la puissance publique ! Le S.N.I.T.P.E.C.T. continuera de défendre cette symbiose, qu'il juge plus que jamais opportune et pertinente, et donc légitime, ne serait-ce qu'au vu de la qualité des résultats qu'elle a permis d'obtenir jusqu'à ce jour.

De plus, la légitimité du régulateur est d'autant mieux acceptée que la compétence de l'opérateur est reconnue par la plus-value technique comme par les moyens investis dans l'action sur le terrain. Si la hauteur des moyens investis reste du niveau souverain de la décision politique, la plus-value apportée par notre service public repose sur la compétence des agents qui en constituent l'essence vitale. Est-il besoin de rappeler encore l'exigence de compétences que nous

revendiquons, à juste titre d'après les résultats obtenus ? Apparemment, il convient de ne point se lasser de le répéter et de l'illustrer sans cesse par l'exemple, tant sont encore nombreux les hiérarques qui considèrent nombre d'entre nous comme de simples commerciaux, notamment quand ils pensent aux subdivisionnaires territoriaux. Nous reviendrons plus loin sur la problématique des compétences, en particulier pour les I.T.P.E., les revendications pour leur maintien et leur développement devant rester ambitieuses.

De l'évaluation des politiques publiques

La mise en œuvre du projet territorial constitue en soi la traduction concrète d'un faisceau de politiques publiques, nationales ou locales. Depuis plusieurs années, se développe de façon plus sensible un besoin nouveau d'évaluation significative de l'effet des politiques publiques. Au delà de la simple approche comptable, ce besoin résulte essentiellement de la multiplication des niveaux de compétence politique, ne permettant plus une lisibilité claire des effets de l'action publique sur le territoire.

Dans le cadre de l'évolution des politiques européennes concernant l'aménagement du territoire, une volonté s'est affirmée de disposer d'une sorte de retour sur investissement permettant d'adapter l'intervention pour une meilleure efficacité. Au delà des discours fleuves qui se gargarisent de cette notion, l'évaluation des politiques publiques est une mission complexe, nécessitant compétences et technicité. Devant la volonté légitime de rationaliser toujours plus l'utilisation de ressources publiques, **il n'est que temps de donner une substance concrète à cette mission.** Qui mieux qu'un service public chargé de l'aménagement des territoires, qui fonde l'essence de son action sur leur réalité, est à même d'atteindre cet objectif ? Il pourra être un acteur essentiel pour la définition cohérente des objets pertinents de l'évaluation dans le cadre des projets territoriaux dont il sera le porteur ou auquel il participera. Par son implantation fine sur le territoire, il sera légitime pour recueillir l'information, la centraliser aux niveaux pertinents d'échelle, l'interpréter et la diffuser à destination des niveaux de décision compétents.

3.2 Une organisation adaptée à la complexité des territoires

Compétence technique et capacité d'expertise : le socle fondateur incontournable

Face à l'approche stratégique développée ci-dessus, est-il besoin de s'attarder à nouveau sur l'ensemble de l'argumentation en faveur de l'impérieuse nécessité de faire de la représentation territoriale un lieu où se concentrent compétence technique et capacité d'expertise ? Ces principes avaient guidé fondamentalement l'organisation avant la décentralisation. Les fruits qui en ont été recueillis sont la fierté du ministère de l'Équipement. Aujourd'hui où la nécessité de s'adapter est devenue impérieuse, il ne pourrait être question, sous peine d'échec certain, de déshabiller le territoire de son potentiel indispensable si l'on veut que la démarche d'évolution soit un succès.

Quand il s'agit d'identifier au plus juste les enjeux territoriaux émergents, de faciliter la mise au point des projets et leur mise en œuvre, il ne peut être question d'évacuer du territoire le potentiel nécessaire à la compréhension, à la créativité, à la synthèse pour la finalisation des objectifs, à l'action constructive. Une des légitimités fortes du service public ne doit-elle pas rester d'être capable de relever les défis présentant un risque économique par trop important pour que le secteur privé puisse s'y engager efficacement ? Le S.N.I.T.P.E.C.T. ne saurait en tout cas se satisfaire d'une définition aussi peu ambitieuse du service public de l'Équipement que celle qui consiste à le considérer comme étant investi des mêmes tâches que le secteur privé sur lequel il aurait le seul avantage d'obtenir un résultat de meilleure qualité. S'il s'agit d'une ambition primaire qu'il convient de conserver, elle ne saurait être suffisante, surtout dans le contexte socio-économique actuel, pour fonder une légitimité du service public, partagée par l'ensemble de nos concitoyens. L'innovation, nécessaire pour répondre techniquement aux problématiques nouvelles toujours plus complexes d'aménagement des territoires, qui se dégagent des besoins de la société en évolution permanente, présente une part de risque que le secteur privé ne saurait, par essence même, assumer seul. Le service public se doit par définition de mesurer la pertinence des problématiques posées et, partant, d'endosser la responsabilité d'assumer le risque de s'engager dans la voie de l'innovation au nom de l'intérêt général. Il s'agit bien là de répondre aux attentes des usagers, citoyens ou élus, en donnant la priorité à la plus-value intellectuelle et technique. En perdant de vue cet objectif essentiel du service public de l'Équipement, en particulier pour la représentation territoriale, on prend le risque de la voir délaissée, abandonnée à une agonie certaine.

La subdivision, une entité indispensable

Le découpage administratif de la France reste incontournable. Un découpage de notre organisation territoriale à cette image reste donc indispensable. Il permet de conserver l'entrée fondamentale, originelle, du ministère sur le territoire. L'aide aux communes, quelles que soient sa forme, son financement, constitue certainement une de ces entrées pertinentes, permettant le recueil des données nécessaires à l'identification fine des besoins locaux. La subdivision territoriale reste donc une structure adaptée. **Elle est également adaptable en fonction des besoins locaux, ses dimensions devant être à la mesure des enjeux identifiés.** Par cette approche, chacune d'elles doit être maintenue à sa **taille optimale**, pour assumer les missions de base qui lui sont assignées en vue de satisfaire au mieux l'intérêt général.

A la fin de l'année 1996, le ministre de l'Équipement du précédent gouvernement a annoncé que le nombre des subdivisions n'est plus ou n'est pas un tabou. Le nouveau ministre du gouvernement issu des élections de juin 1997 adopte pour l'instant une stratégie de prudence. Le S.N.I.T.P.E.C.T. considère que le nombre des subdivisions n'est pas l'enjeu majeur. Par contre, la couverture du territoire national, suivant une maille adaptée, reste l'objectif surdéterminant pour permettre à cet échelon infra-départemental d'assumer les missions de base du ministère (A.D.S., entretien routier,

service technique de proximité pour les communes), qui, si elles ne constituent plus l'objectif unique, sont déterminantes pour assumer les missions plus globales d'aménagement des territoires. Si les liens doivent être renforcés entre les différents services d'une même D.D.E. pour permettre une réponse globale intégrée plus satisfaisante, cette entité doit rester suffisamment autonome pour assumer les missions élémentaires dans un souci de qualité de la réponse, notamment en terme de délais.

Les nouvelles technologies et moyens de communication conduisent certainement à redéfinir la notion de proximité, notamment vis-à-vis de chaque citoyen en quête, une fois dans sa vie, d'un permis de construire. Nous ne saurions cependant être dupes du prétexte qu'elles fournissent à des réorganisations, qui, sous couvert de la promesse d'une concrétisation rapide de l'entrée en masse de ces nouveaux outils dans les services, sont entreprises sous la seule contrainte des moyens humains. On sait à quel point ces outils sont générateurs de transformations profondes dans les habitudes de travail, supposant une action de longue haleine, notamment en matière de formation, pour les faire assimiler par les personnels. On sait, enfin, que les disponibilités budgétaires du ministère sont limitées, ne permettant pas, même au prix d'un phasage sur le moyen terme, de satisfaire les besoins réels dans un temps compatible avec l'évolution des technologies. Si elle est souhaitable, cette petite révolution ne peut certainement pas être programmée de façon réaliste pour un avenir proche, sauf évolution des budgets en rupture avec la tendance actuelle.

Par ailleurs, les territoires dont il faut s'occuper n'ont rien de virtuels. Quand il s'agit d'intervenir en urgence, dans un contexte de crise, pour participer à l'organisation et à la mise en œuvre des secours, par exemple en rétablissant les voies de communications essentielles, la proximité physique est indéniablement indispensable. Avec le développement sensible des attentes des citoyens pour les enjeux de sécurité, on ne saurait aujourd'hui répondre de façon pertinente en éloignant le service public du terrain. Sans nier les apports significatifs que l'on peut attendre des autoroutes de l'information. Elles ne sont susceptibles de fournir au citoyen ou à l'élu que la virtualité de l'interlocuteur, ce qui n'est pas de nature à les satisfaire. Citoyens ou élus, les usagers du service public resteront encore longtemps partisans de disposer d'un interlocuteur incarné, proche de leurs problèmes et donc de leur territoire.

En ce qu'elle constitue le lieu de convergence des besoins territoriaux élémentaires, tant pour la gestion du patrimoine public de l'Etat et des départements qui le souhaitent, que pour son développement, sachons dans ce contexte maintenir nos subdivisions territoriales dans une situation compatible avec la réalité d'une proximité concrète. Par l'exercice de missions fondamentales qui restent indispensables au territoire dont elle a la charge, la subdivision territoriale restera le lieu privilégié d'observation des territoires, le mieux adapté à l'organisation administrative de notre nation. Par la proximité physique, elle restera un lieu fondamental et essentiel d'instauration de l'indispensable dialogue avec les citoyens. Agrégeant les informations en son sein pour concrétiser des projets territoriaux complexes à son échelle, ou sollicitant le niveau

supérieur de lecture du territoire pour une cohérence indispensable à plus grande échelle, elle permettra au service public de faire face de façon intégrée aux besoins d'aménagement, sur un territoire adapté aux enjeux locaux.

Par cette approche, l'Etat y gagnera d'ailleurs parce qu'il limitera le développement de la « fracture sociale » en ne se focalisant pas vainement sur des gains ponctuels apparents de productivité, qu'il perdra inévitablement par ailleurs en aides individuelles à la survie. Il y gagnera également en paix sociale. Si les conflits sociaux récents ont conduit certains à expliquer l'ampleur et la durée de l'action revendicative par une disparition du dialogue social au sein des subdivisions, ils doivent se rappeler que pour fonctionner, le dialogue social doit s'alimenter d'une substance, notamment sur les aspects stratégiques, donnant du sens à l'action des services et de nature à renforcer les liens forts indispensables entre siège des D.D.E. et subdivisions territoriales. L'absence de ligne stratégique claire au sein du ministère, en dehors des objectifs de réduction permanente des effectifs et de gains toujours plus poussés de productivité, ne saurait constituer une assise fiable et motivante, de nature à instaurer et pérenniser un dialogue social constructif. S'inscrivant dans la continuité de cette approche, plus génératrice de réactions épidémiques de rejet, conduisant inévitablement à l'affrontement, que de concertation raisonnée, les contrats de service, qui devaient être instaurés à titre expérimental pour l'année 1997, ne sauraient aller dans le sens d'une amélioration significative de la situation.

Un maillage de superposition

L'évolution des enjeux locaux, dans le sens d'une plus grande complexité, a conduit à l'émergence de coopérations intercommunales accrues sur un ou plusieurs thèmes spécifiques (transports collectifs, assainissement, gestion des ordures ménagères, ...). Traduites en orientations nationales par diverses lois, cette volonté de favoriser les partenariats locaux puise sa source au-delà de la simple nécessité de partager la charge financière de certains projets territoriaux lourds. Les domaines aujourd'hui prégnants de la vie en société, tels ceux notamment qui concernent l'environnement, dépassent par essence les simples limites administratives qui présentent pour le moins un caractère arbitraire à la lumière de ce type de critères.

Entre autres, la qualité des eaux d'une rivière traversant un département de part en part, et représentant une ressource déterminante pour les populations qui ont choisi de vivre à proximité, constitue à ce titre un exemple significatif. Comme elle ignore les limites administratives, la rivière ignorera les limites des subdivisions territoriales. Il est ainsi des enjeux territoriaux spécifiques auxquels un service public chargé de l'aménagement des territoires se doit de faire face. Pour cela, une organisation particulière doit être susceptible d'émerger, afin de répondre aux problèmes qui se poseront dans les limites d'une maille adaptée. **Il s'agit d'une maille de superposition, d'existence permanente ou transitoire, dont la définition résulterait bien d'une approche diagnostique des réalités locales.** On trouve là une application pratique du concept de média-territorialité, défendu dès 1991 par le S.N.I.T.P.E.C.T., et reposant sur l'analyse systémique de

la territorialité (voir le rapport sur l'organisation territoriale de l'action des I.T.P.E. "*L'équipe média-territoriale*" de P. MARTIN-GOUSSET au congrès de 1991).

Géographiquement, la maille de superposition sera constituée de parties du territoire de plusieurs subdivisions territoriales, généralement adjacentes. Eventuellement, il pourrait s'agir de la totalité de plusieurs subdivisions territoriales. Administrativement, la maille ignorerait très certainement les limites de commune, de canton, voire de département. Dans cette approche, le service public chargé de l'aménagement des territoires trouve **une configuration organisationnelle de nature à répondre à des enjeux territoriaux particuliers, identifiés**, tels que ceux génériquement définis dans la loi Pasqua par pays ou bassins de vie, de développement économique, dont l'existence repose avant tout sur une histoire socio-économique spécifique, souvent liée aux contraintes géographiques particulières du lieu. Le maillage de superposition devient alors l'outil permettant de disposer de l'entité de taille pertinente pour permettre la mise au point de projets territoriaux adaptés et pour favoriser leur mise en œuvre cohérente.

Un lien fort renouvelé entre le siège, porte privilégiée vers le réseau, et les entités territoriales

Dans le contexte organisationnel proposé, compte tenu des missions envisagées, il convient également de refonder la substance des liens entre le siège de la D.D.E., ou des D.D.E. dans le cas d'une maille territoriale interdépartementale, et les entités territoriales. Le S.N.I.T.P.E.C.T. continue de revendiquer l'autonomie raisonnée des entités territoriales, préservant un espace pertinent d'initiatives. Il souhaite que cette autonomie soit définie dans le cadre d'une démarche de délégation négociée des responsabilités sur les missions, autant au bénéfice de la cohérence globale du service public qu'à celui des personnels, notamment d'encadrement. Toutefois, il convient bien de distinguer cette approche de celle visant à une large indépendance des subdivisions encadrée par un simple contrat annuel, voire pluriannuel, de type P.O.M. (Plan Objectifs-Moyens). Ce mode d'organisation semble séduire certaines D.D.E. et rencontrer un écho favorable chez certains hiérarques de la D.P.S., qui tous paraissent sincèrement convaincus de sa pertinence. Il est de notre devoir de le dénoncer parce qu'inévitablement, **la traduction concrète du "M" serait largement occultée, pour satisfaire aux contraintes budgétaires, quand le chapitre des "O" resterait comparativement hypertrophié**. Il est de notre responsabilité de nous opposer à une telle approche parce qu'elle organiserait directement l'inefficacité du service public sur le territoire face aux besoins et donc son agonie irrémédiable. Un cadre ouvert de négociations continues sur la définition des missions déléguées, débouchant logiquement sur la définition des moyens nécessaires, entre le siège et les entités territoriales, reste le seul pertinent pour une animation efficace et constructive de la structure. Il est déterminant pour autoriser le succès de la déclinaison locale de la stratégie nationale que nous proposons. Il est le seul de nature à instaurer la confiance, permettant d'organiser le flux indispensable des informations pertinentes pour favoriser l'élaboration et la mise en œuvre des actions adaptées.

Du territoire vers le siège, ces informations alimenteront le diagnostic territorial, en suscitant études nouvelles, approfondissement des analyses, émergence des projets ou réactions adaptées du service public de l'aménagement des territoires face à des projets initiés par les décideurs locaux. Dans le sens inverse, elles permettront aux entités de mieux appréhender les enjeux nouveaux du territoire qu'elles ont en charge et donc de participer de façon plus constructive aux projets de cohérence identifiée sur un territoire plus large que celui de la subdivision. On comprend alors l'importance que doivent prendre l'animation, la formation au sein de chaque D.D.E. : elles doivent être la substance même de la vie du service, en vue de satisfaire aux besoins en matière d'aménagement des territoires. La rupture actuellement perçue dans de nombreux départements entre le siège, dont il semble aux entités territoriales qu'il se consacre exclusivement à des études "en amont" d'utilité pratique mal comprise, et les subdivisions territoriales, qui apparaissent aux yeux des services du siège comme des "poseurs de bordures de trottoir", doit pouvoir disparaître à la lumière d'une approche globalisante, clairement affichée, **d'un service public tout entier consacré, dans toutes ses composantes et sa diversité, à la vie des territoires**. Le défi est d'importance ; l'ambition peut paraître démesurée. Toutefois, à titre d'encouragement, il existe déjà les prémices d'une telle organisation dans certaines D.D.E., dont les succès montrent à quel point elle est pertinente.

Enfin, est-il besoin de rappeler que le siège est une des portes majeures d'accès au réseau de compétences du ministère ? Ce réseau a su donner toute satisfaction dans le passé pour répondre aux enjeux de société qui étaient alors d'actualité. Il peut et doit évoluer dans le sens des nouveaux enjeux, certes plus complexes, s'il est sollicité dans le bon sens, orientant ses efforts vers les problématiques actuelles, réelles. A ne pas le solliciter, par lassitude de son incapacité à répondre aux problématiques nouvelles, on provoquerait son agonie, par isolement de ses différentes composantes se tournant alors vers des activités propres, dont la cohérence à l'échelle du système tout entier n'existerait plus.

Une gestion dynamique des ressources humaines au service de l'aménagement des territoires

Il ne s'agit probablement pas d'instaurer une administration centrale particulière, spécialisée dans l'aménagement des territoires. Ce champ ne constitue pas à proprement parler un domaine au même titre que d'autres qui sont logiquement représentés au niveau central, mais plutôt l'expression de la convergence des nombreux domaines, partagés par plusieurs ministères, qui participent à la vie et au développement des territoires. Si, probablement, on peut envisager que des méthodologies puissent être élaborées au niveau central, par certains services techniques, pour répondre à des problématiques revêtant un caractère général du fait de leur existence identifiée en plusieurs points du territoire national, il revient bien, dans notre conception du service public de l'aménagement des territoires, à la direction du personnel et des services de centraliser l'effort de coordination au niveau central, en répartissant efficacement les moyens nécessaires au fonctionnement optimal des structures déconcentrées.

En la matière, l'optimisation se mesure d'abord à l'aune des critères caractérisant l'adéquation des ressources humaines disponibles avec les besoins identifiés des territoires. Il s'agit bien alors d'une approche qualitative et quantitative complexe. La D.P.S. doit travailler à équilibrer les effectifs non pas dans le souci de dégager une homogénéité stricte de répartition entre les services déconcentrés sur la base de critères simplement productivistes, mesurés à l'aune d'outils dont la fiabilité limitée doit toujours être considérée avec beaucoup de circonspection, mais bien dans le souci de **respecter les disparités de besoins des territoires**, liées à leurs spécificités d'enjeux identifiées par les services déconcentrés.

De plus, l'approche par les compétences doit être renforcée, qui respecte également les besoins des territoires identifiés par les services déconcentrés. On retrouve ici toute la problématique de gestion des corps, notamment des corps d'encadrement du ministère. Il s'agit d'une approche de gestion dynamique afin de permettre l'affectation pertinente et opportune des agents en fonction de leurs compétences, en respectant bien entendu leurs aspirations personnelles. Elle intègre logiquement le développement des compétences de chacun d'entre eux par des parcours construits cohérents de carrière et des actions de formation adaptées au contexte d'exercice des missions dans chaque poste. Certainement perfectibles, les modalités de gestion du corps des I.T.P.E. constituent à ce titre un exemple de référence, non seulement pour les corps d'encadrement du ministère, mais également pour les autres catégories de personnels dont les compétences restent indispensables à l'exercice correct des missions du service public de l'aménagement des territoires.

L'exercice ainsi défini est d'autant plus difficile à assumer qu'il prend place dans un contexte globalement contraint des moyens de l'Etat. Il revient cependant bien à la D.P.S. de définir, en regard des missions attribuées au ministère, les niveaux maximums de contraintes supportables en matière d'effectifs et de les défendre, comme **il appartient bien au ministère de définir la conception du service public qu'il souhaite incarner dans notre société** en pleine mutation et les missions afférentes, pour les porter devant les instances légitimes de décision politique à même de les partager et de les faire partager par l'ensemble de nos concitoyens dans le souci de préserver l'intérêt général.

3.3 L'I.T.P.E., ingénieur de l'aménagement des territoires

De la nécessité de l'ingénieur au service de l'aménagement des territoires

Toute la logique de la stratégie que nous proposons pour refonder la territorialité de notre ministère suppose de disposer sur le terrain de la capacité d'expertise et des compétences techniques indispensables pour permettre l'élaboration de solutions réalistes, faisables. **En amont, il s'agit d'apprendre pour suivre l'évolution technologique et de comprendre par**

l'observation, l'étude et l'analyse. **En aval, il s'agit d'assurer le montage de projets impliquant des partenariats complexes et la mise en œuvre concrète.**

Ces qualités constituent les grands traits essentiels caractérisant l'ingénieur. On ne saurait imaginer de placer au centre d'un dispositif visant à la concrétisation de projets à forte valeur technique ajoutée, des agents au profil purement administratif. Si l'aboutissement des procédures administratives constitue un objectif louable, il s'agit d'un élément particulier d'un ensemble plus vaste de finalité globale tournée vers la réussite des projets territoriaux, répondant aux besoins locaux exprimés, nécessitant de disposer sur le terrain de capacités avérées d'innovation et de créativité techniques.

A titre d'exemple, on pourra citer simplement le respect des référentiels techniques, normes ou textes réglementaires, qui nécessite dans la plupart des cas une adaptation au contexte local, résultant d'une compréhension assez fine de l'esprit qui a présidé à leur élaboration plus qu'une application stricte, pouvant confiner au dogmatisme par ignorance et conduire ainsi à l'échec dans la concrétisation du projet. Si cette approche est valable dans la construction au sens strict, domaine de prédilection du ministère de l'Équipement, elle l'est également dans d'autres domaines nouveaux émergeant comme l'environnement, dont la substance s'appuie sur un faisceau complexe de notions techniques (chimie, météorologie, hydraulique, écologie, sociologie, économie...).

De la place de l'Ingénieur des T.P.E. dans l'aménagement des territoires

La formation initiale des Ingénieurs des T.P.E. confère aux diplômés le potentiel pour développer les qualités nécessaires à assumer les missions essentielles de l'aménagement des territoires. L'Ingénieur des T.P.E. est ainsi un véritable ingénieur de l'aménagement des territoires dont la nouvelle territorialité que nous proposons a un besoin indispensable. Comme il l'a prouvé dans le passé, il pourra, grâce à ses qualités, se placer au confluent des flux d'informations dont la synthèse est nécessaire à la conception globale, intégrée et cohérente. Il s'inscrit ainsi clairement dans la logique des missions d'ensemblier, revendiquant légitimement le métier d'ensemblier. Par ses compétences techniques et scientifiques particulières, acquises lors de sa formation initiale comme par son parcours professionnel propre (formation par l'expérience et formation continue), il sera en mesure d'apporter une plus-value essentielle, nécessaire au projet dans tel ou tel domaine.

Bien sûr, un effort de formation complémentaire reste nécessaire. Nous en voulons pour preuve le développement souhaitable et souhaité de l'analyse et, partant, de l'évaluation des politiques publiques, pour lequel des actions sont à mettre en œuvre dès la formation initiale et à poursuivre dans le cadre de la formation continue. Le S.N.I.T.P.E.C.T. a d'ailleurs pris récemment des initiatives dans ce sens pour que l'E.N.T.P.E. se préoccupe de ce domaine qui nous paraît aujourd'hui fondamental en regard de l'évolution des attentes de la société.

Ainsi et plus généralement, nous voulons souligner que **cet effort de formation doit être partagé par l'individu et l'administration**. Cette dernière est à même de le susciter et de l'encourager. Il est de son devoir de le soutenir par les actions et les moyens à définir et mettre en œuvre. Il s'agit à la fois d'une approche formelle d'apprentissage, permettant la transmission structurée et institutionnelle d'informations et de connaissances adaptées à une mission ou un ensemble de missions dans un domaine nouveau identifié comme stratégique, et d'une approche dynamique plus opportuniste dans le cadre de l'animation au sein d'un service, permettant notamment la mise à jour permanente de la connaissance d'un territoire. Notre conception de la formation des cadres, notamment de leur formation continue, fait l'objet d'un rapport spécifique au congrès de 1997 auquel on pourra utilement se reporter. Il convient d'insister sur le rôle majeur d'animation qui est fondamentalement indissociable d'une approche intégrée pertinente des missions de l'encadrement des services à tous les niveaux, pour que l'action du service reste en adéquation avec les réalités.

Territorialité et gestion dynamique du corps des I.T.P.E.

La stratégie que nous proposons d'adopter pour refonder la légitimité du ministère de l'Équipement sur le territoire et l'organisation territoriale des services qui en découle sont de nature à régénérer la dynamique de gestion des corps, notamment celle du corps des I.T.P.E. Cette dynamique est très loin de s'amoindrir comme le montre l'ampleur des mobilités gérées à chaque C.A.P. mutations. Toutefois, force est de constater que l'attrait de la subdivision territoriale s'amoindrit d'année en année, notamment pour les territoires essentiellement ruraux. La désaffection de l'I.T.P.E. pour la subdivision territoriale résulte d'une spirale infernale entretenue par l'absence de stratégie globale sur la territorialité au niveau ministériel, encourageant les services déconcentrés à persévérer dans une politique de repli en bon ordre vers le siège.

Nous ne pouvons que dénoncer cette approche qui apparaît à nos yeux comme une erreur à l'issue fatale. Envisager et mettre en œuvre un repli des I.T.P.E. vers le siège, souvent dans la crainte d'une hypothétique partition (article 7), relève du mauvais calcul à court terme. Il affaiblit la capacité du maillage territorial infra-départemental, parce qu'il supprime la compétence là où elle reste fondamentalement indispensable. Il légitime au final la partition, puisque les partenaires locaux ne trouvent plus de réponses pertinentes à leurs besoins. La matière grise doit être maintenue, développée, renforcée à toutes les échelles de la structure territoriale. La logique des missions d'aménagement des territoires constitue un argument fort, supplémentaire, qui permet de réaffirmer la nécessité impérieuse de la présence des I.T.P.E. dans tous les niveaux de la structure territoriale, notamment au niveau infra-départemental.

Une refondation de la stratégie territoriale de notre ministère est de nature à redonner une substance concrète et attrayante aux postes de subdivisionnaires territoriaux. L'approche par le diagnostic des territoires doit permettre, d'une part, un éventuel redécoupage administratif des subdivisions afin d'atteindre une taille

optimale pour l'efficacité au service de l'intérêt général. D'autre part, la définition d'un maillage de superposition correspondant à des enjeux spécifiques peut permettre de renforcer le contenu du poste de subdivisionnaire, à qui l'on confiera l'animation d'une maille qui inclut tout ou partie du territoire de sa subdivision. Le potentiel et le niveau de compétence et d'expertise demandés pour l'animation de la maille de superposition dépendra de l'ampleur des enjeux identifiés.

Si cela peut convenir à un subdivisionnaire en complément logique de l'animation du territoire de sa subdivision, on peut imaginer que l'animation d'une maille de superposition corresponde au renforcement du poste de premier niveau de fonctions demandé pour un I.T.P.E. principal issu du tableau d'avancement à 55 ans. On développera par cette approche les débouchés pour cette voie de promotion, dont la mise en place reste laborieuse, en partie du fait de cette condition sur le contenu du poste que nous continuons de dénoncer fermement au nom de notre conception sociale de cette voie de promotion, mais qui reste indispensable à son bon fonctionnement tant qu'elle nous est imposée par l'administration.

Plus avant, on peut également imaginer que, du fait de l'ampleur des enjeux, l'animation de cette maille de superposition corresponde à des postes de deuxième niveau de fonctions. Il s'agira alors de postes de coordinateur territorial aux missions définies conformément aux objectifs qui président à l'existence de la maille de superposition. Cette approche est bien la concrétisation de la reconnaissance du métier d'ensemblier au niveau supérieur. Outre la mise en œuvre des compétences techniques de l'agent, ces postes nécessitent, à coup sûr, un potentiel personnel spécifique à mettre au service de la mobilisation des énergies et des compétences de la D.D.E., du réseau de l'Équipement, et de l'ensemble des services publics, dans les différents domaines caractérisant les problématiques identifiées du territoire, en vu du montage des solutions réalistes et de leur mise en œuvre concrète. On y trouvera une forte composante d'animation, dont l'importance fondamentale pour une territorialité tournée vers l'aménagement des territoires doit être clairement affirmée.

De même, il convient de souligner qu'une approche d'animation d'une maille territoriale primaire, ensemble de subdivisions, dans le cadre des enjeux territoriaux qui la concerne, doit être généralisée pour pallier le déficit actuel que l'on constate. En effet, peut-être de par la charge qu'il supporte, mais également au nom du dogme d'exemplarité du secteur privé, le directeur des subdivisions d'une D.D.E. tend à devenir un simple comptable, gestionnaire d'indicateurs de satisfaction d'engagements ponctuels. Cette conception du management de l'action publique sur le territoire reste à nos yeux complètement antinomique de l'intérêt général. A un nombre limité d'engagements, retenus au nom de la qualité, correspond un ensemble important de points plus nombreux et non moins sensibles desquels on désengage, souvent implicitement, sa responsabilité. Contrairement au privé, le service public, d'abord généraliste dans son approche des problématiques d'intérêt général, doit constituer le recours primordial pour développer des solutions intégrées, largement innovantes du fait de la spécificité des pro-

blèmes, dont les résultats doivent présenter une qualité globale qui ne pourra être atteinte si l'on se focalise sur quelques indicateurs ponctuels jugés *a priori* déterminants. Partant, une animation efficace et constructive des subdivisions territoriales doit passer par la mise en place de coordinateurs territoriaux qui assistent le directeur des subdivisions.

Outre qu'elle favorise un renforcement de la substance des postes de subdivisionnaires, susceptible d'en

renouveler l'attrait dont on sent bien qu'il décline lentement pour les I.T.P.E., cette approche est bien de nature à augmenter de façon concrète le nombre de postes de premier niveau renforcé et de deuxième niveau par une offre au contenu réel, nécessaire au fonctionnement des services. Les besoins ainsi identifiés constituent un argument supplémentaire en faveur du repyramidage du corps en postes de deuxième niveau de grade.

Pour conclure...

P*arce que la territorialité est l'essence même du ministère de l'Équipement, il s'agit d'une question majeure intéressant fondamentalement le corps des I.T.P.E. La réflexion que nous avons menée cette année sur la territorialité s'inscrit en cohérence avec les nombreuses autres qui jalonnent l'histoire du S.N.I.T.P.E.C.T. Elle veut marquer, cependant, parce que, face aux évolutions du contexte politique et socio-économique, le temps est venu de combler le néant actuel du discours stratégique. Il favorise la libre contraction des moyens humains et financiers, érigée en ligne de conduite surdéterminante à la plus grande satisfaction des défenseurs d'une approche ultralibérale de la mondialisation de l'économie comme principe essentiel pour la gestion de la chose publique.*

Parce que l'enjeu est majeur pour l'intérêt général, l'État, avec le ministère de l'Équipement, doit saisir sa chance aujourd'hui, quand les réductions de moyens n'ont pas encore anéanti la machine, d'affirmer sa politique d'aménagement du territoire, en se dotant explicitement d'un service public consacré tout entier à la vie et au développement des territoires, un service public de l'aménagement des territoires. Le défi de la transformation est ambitieux. Il doit être relevé par le réseau de compétence de l'Équipement qui, dynamique et créatif, dispose de nombreux atouts pour réussir, dont le moindre n'est pas de reposer sur un appareil territorial de service public unique en France et en Europe, capable de supporter l'adaptation organisationnelle et structurelle devenue indispensable.

Parce qu'ils présentent les compétences et le potentiel nécessaires, les Ingénieurs des T.P.E. sont de taille à assumer les missions de l'aménagement des territoires. Parce qu'ils y trouvent un enjeu majeur de leur avenir, ils sont prêts à porter, dans la structure, les adaptations nécessaires à la mise en œuvre d'orientations stratégiques claires et ambitieuses.

Parce que la territorialité est indissociable de l'histoire et de la vie du corps des I.T.P.E., comme elle est l'essence même du ministère de l'Équipement, ils revendiquent que le ministère délimite les enjeux et affirme sa stratégie en la matière, pour les porter auprès de ceux qui ont le pouvoir de les légitimer et de les défendre dans le souci constant de la satisfaction de l'intérêt général.