

Avant qu'il ne soit trop tard !

A l'heure où ces lignes sont écrites, dans l'entre deux tours de la présidentielle, bien malin celui qui pourrait dire ce que sera la prochaine architecture gouvernementale ; très osés seraient les pronostics sur la configuration, voire l'existence, des ministères où exercent les ITPE.

Une chose est pourtant sûre : si rien n'est fait, les orientations prises depuis quelques années ont peu de chance d'être remises en cause. Or les questions qui auront une incidence sur le devenir du corps des ITPE (mais bien au delà, pour le pays) sont légion : Quel rôle pour les DDE demain ? Quelle place pour l'Etat dans les territoires ? Quelle priorité pour leur aménagement ? Quels besoins d'équipement pour la France ? Quelles fonctions techniques pour l'Etat ? Quelle place ou quelles fonctions pour l'ingénierie publique ? Quel besoin de corps techniques ? Tant de questions aujourd'hui sans véritables réponses parce que l'Etat n'a plus de stratégie en matière d'équipement et d'aménagement du territoire ! A moins qu'il n'en ait une, inavouée : le retrait...

Etat et aménagement du territoire : de l'omnipotence à l'impuissance ?

Il faut bien le constater : au delà des déclarations de principes (et encore certains n'ont-ils pas même cette pudeur), l'idée qui prévaut aujourd'hui dans les sphères dirigeantes est que l'aménagement du territoire ne peut plus être une prérogative de l'Etat. Si cela signifie que l'époque de la planification du développement et de l'équipement des territoires est révolue, ou que l'Etat ne peut plus seul, comme au sortir de la guerre, décider du destin de ces derniers, admettons-le bien volontiers. Il n'est pas possible

de nier que la décentralisation est devenue un fait incontournable, quand bien même on pourrait largement discuter des modalités de sa mise en œuvre, en particulier s'agissant de sa deuxième phase. De plus, comme le reste de notre société, le territoire est devenu plus complexe, plus diversifié, sans doute trop pour être appréhendé à la seule échelle nationale ; d'ailleurs aussi pour le gérer par la seule juxtaposition de politiques sectorielles, pas toujours cohérentes.

Pour autant, qu'en est-il alors de la solidarité entre les territoires, de la péréquation ? Peut-on décemment, veut-on laisser les territoires se développer à deux, trois, ou on ne sait combien, de vitesses, voire considérer que, dans ce domaine aussi, la dérégulation et la simple loi de la concurrence suffiraient à tirer le tout vers le haut ? N'est-ce pourtant pas ce que laisse supposer la transformation de la DATAR en Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ? De même, imaginer que la seule péréquation fiscale suffirait à pallier les différences est un leurre. C'est oublier que la différence de richesse d'un territoire à l'autre tient tout autant à l'économie de l'immatériel qu'à la richesse fiscale. Les territoires les moins développés sont aussi les moins dotés en moyens de production intellectuelle (il s'agit bien sûr d'un constat quantitatif, pas qualitatif) et en capacité d'ingénierie. Dès lors, l'appui des services déconcentrés tant en ingénierie qu'en gestion de projet, est fondamental. A condition encore que l'Etat ne soit pas le premier à organiser son désengagement et sa propre

résumé

Le ministère de l'Équipement a connu ces dernières années des mutations sans précédent qui posent, au stade où il en est rendu, la question de savoir ce que deviennent les fondements sur lesquels il reposait. La décentralisation, le rétrécissement de l'État amènent désormais à s'interroger sur le rôle que ce dernier peut, veut encore jouer dans l'aménagement du territoire. Plus généralement, la question est même de savoir s'il considère toujours qu'il est légitime à exercer des missions techniques et donc s'il a besoin de corps techniques. Pour le SNITPECT, la réponse est claire. Mais, force est de constater que l'absence de stratégie, d'ambition affichée dans ces domaines laisse planer le doute, en particulier face aux incessantes restrictions, quand il ne s'agit pas d'attaques, contre l'ingénierie publique. Les nouvelles restrictions d'effectifs qui ébranlent actuellement tous les piliers sur lesquels étaient censées reposer les nouvelles DDE, pas encore stabilisées après leur réorganisation ne peuvent aussi être interprétées que comme un signal très négatif. Et ce n'est pas la publication d'une circulaire sur l'IAT, plutôt positive mais qui, encore une fois, n'est pas accompagnée de l'ouverture attendue à l'interministériel, qui peut suffire à changer la donne. Surtout quand, parallèlement, la sortie d'une feuille de route ministérielle et d'une note de cadrage sur les DDE, d'une parfaite vacuité, vient renforcer le malaise. Le SNITPECT en appelle donc au nouveau gouvernement pour que soit enfin tracé un vrai projet et une ambition renouvelée pour le service public de l'État de l'aménagement et du développement durables des territoires.

paupérisation dans les territoires. Il doit au contraire y développer des moyens et des équipes conséquents et pérennes mais aussi des compétences fortes.

D'aucuns imaginent que ce rôle d'appui pourrait être dévolu aux conseils généraux. C'est oublier que, là aussi, les disparités de richesse existent. Et c'est bien souvent créer des doublons qui ne peuvent être que préjudiciables aux finances publiques. Parce que, sauf à imaginer que l'Etat ne se réduise à sa portion congrue (mais est-ce si inenvisageable dans le contexte actuel ?), il a et aura toujours besoin de moyens propres pour porter ses politiques et pour former sa connaissance et ses décisions sur tous les

dossiers où il est partie prenante. Qu'il y ait un évident besoin de clarification dans les compétences des différents échelons administratifs, qu'il faille décroiser les financements et les interventions chaque fois que c'est possible, nul n'en disconvient. Cela doit-il systématiquement se traduire par un repli de l'Etat et par un abandon, organisé ou rampant, de ses prérogatives, c'est beaucoup plus discutable et mériterait à tout le moins un véritable débat public.

Pour autant, cantonner l'Etat à une fonction de compensation des déséquilibres territoriaux, en particulier au seul bénéfice du monde rural, serait aussi dangereux. Tout d'abord parce que ces déséquilibres ne sont pas moins criants avec le périurbain et entre pôles urbains. Ensuite, parce que, quel que soit le territoire, l'Etat a à mettre en œuvre ses propres politiques et ses propres priorités, quand bien même ses agents ne peuvent pas être porteurs de projets de développement local à la place des élus. Enfin, car il est porteur d'une part de l'intérêt général, ne serait-ce que parce qu'il est plus facilement dépositaire d'une vision à long terme que les acteurs politiques locaux, par définition contraints par la durée de leurs mandats. Encore une fois, il ne s'agit pas de nier le rôle des collectivités locales ou de tenter de revenir sur la décentralisation mais, a contrario, d'imaginer les complémentarités et les partenariats.

Or, nombre de dossiers fondamentaux pour l'avenir de notre pays ne pourront pas être traités sans l'intervention de l'Etat. Quid sans cela du devenir des banlieues, de la rénovation urbaine, de la péri urbanisation, de la désertification rurale, du développement des infrastructures (même si certains hauts fonctionnaires, au sein même de l'Equipement, répètent à qui veut les entendre que la France aurait fini de s'équiper !...), du contrôle et de la gestion des risques, de la sécurité routière, de la protection et de la reconquête des milieux naturels, etc ? Et que dire du développement durable ? Au moment où cette notion devrait prendre une importance majeure au sein de l'Etat (en tous cas du gouvernement mais on ne peut qu'espérer qu'un minimum de cohérence amènera à ce qu'il en soit de même dans l'administration), il serait paradoxal que ce dernier se retire de l'échelon des territoires

qui est sans doute le plus pertinent pour sa mise en œuvre !

Alors, effectivement, il est indispensable que l'Etat sache se réorganiser, réviser ses modes d'intervention. Mais il est tout aussi impératif qu'il joue son rôle sur les territoires (rien que son rôle mais tout son rôle) et qu'il s'en donne les moyens. Encore faut-il que la volonté politique existe.

Il faut sauver le soldat ITPE

Au travers de l'aménagement du territoire, ce qui est aussi en jeu, de façon plus générale, c'est de savoir si l'Etat considère qu'il doit continuer à exercer des missions techniques ou s'il doit se concentrer sur les seules missions régaliennes et redistributives. Cette question n'est évidemment pas neutre pour le corps des ITPE ; mais pas seulement. On peut en effet constater qu'à un degré ou un autre, les corps techniques des autres ministères se la posent. Ainsi, les ingénieurs de l'industrie et des mines s'inquiètent-ils de la remise en cause de leurs missions dans les domaines du contrôle industriel, y compris dans le secteur nucléaire, et du développement industriel ; les ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement (corps qui a fusionné les ex ITR, ITA et ITEF) voient eux aussi se réduire le champ de l'IP et remis en cause leur rôle dans l'économie agricole.

Le danger est réel. En effet, la poursuite des réductions d'effectifs dans des ministères techniques qui ont déjà donné un lourd tribut ne pourra se faire qu'en attaquant le cœur de leurs métiers. Croisée avec la désormais sacro-sainte exigence de mise en concurrence (dont nous attendons toujours en vain la démonstration que l'interprétation extensive qu'en fait le ministère de l'équipement est fondée), le développement de l'externalisation et la tentation du corps préfectoral de préempter les services déconcentrés pour les intégrer dans les préfectures (voir Tribune n° 1206), pour ne pas même parler de conceptions libérales, elle peut clairement entraîner une remise en cause de l'existence de corps techniques au sein de l'Etat, à tout le moins leur réduction drastique qui justifierait leur mise en extinction. Après tout, d'autres pays, fréquemment pris en modèle par nos dirigeants, n'ont pas l'équivalent de ces

corps techniques, se suffisant d'un recrutement au cas par cas d'ingénieurs ou de techniciens qui restent souvent sous statut privé.

Pourtant, même (ou surtout) si l'on veut le réformer, le service public ne pourrait que pâtir d'une mise en coupe réglée de sa composante technique. Tout d'abord, parce qu'on ne peut contrôler que ce que l'on comprend. D'ailleurs, dans une société toujours plus complexe, où la technologie est toujours plus présente et pointue, on voit mal comment les décideurs publics pourraient juger en connaissance de cause, qu'il s'agisse d'autoriser ou d'interdire, de contrôler, de verbaliser ou même d'orienter ou d'attribuer des crédits, sans un éclairage technique. Il n'est pour s'en convaincre que de considérer l'exemple du traitement de l'eau, domaine où l'Etat a abdiqué toute ambition au bénéfice des entreprises privées dont il n'est plus capable aujourd'hui de contrôler l'activité, ni même les coûts.

Qui plus est, dans cette société où tout va de plus en plus vite, disposer de ses propres capacités d'analyse et de réaction est indispensable et rend dangereuse l'externalisation, a fortiori quand on fait, opportunément, de la gestion des risques une priorité.

Il convient aussi de ne pas oublier qu'une partie du savoir-faire et de l'excellence français, en tous cas dans le domaine des infrastructures, s'est construite grâce à un apport déterminant de l'expertise publique. On peut, par dogmatisme, vouloir revenir sur un tel modèle, mais on peut tout aussi bien considérer qu'il n'y a pas de sens à vouloir casser un outil qui a fait ses preuves ; ce qui, encore une fois, ne doit pas interdire de réformer mais il y a une marge entre réformer et détruire.

Or la compétence technique, cela se construit. Il faut donc admettre que cela ne peut se faire que sur le long terme. De même, il faut accepter que l'activité des services techniques ne soit pas exclusivement dédiée aux missions régaliennes, ni même au seul service de l'Etat : c'est l'unique façon de s'assurer que cette compétence technique repose sur une activité opérationnelle et n'est pas purement théorique, au risque sinon de se détacher des réalités de terrain et économiques. Au demeurant, vouloir la concentrer de la sorte ne peut se faire qu'au détriment de la répartition territoriale et,

surtout, ne permet pas de garantir ou de lisser les plans de charge.

La question qui se pose alors est de savoir quelle est la place des ITPE dans l'administration de la FPE de demain. Le constat qui s'impose plus que jamais est qu'une part importante d'entre eux exercera hors du ministère d'origine, que ce soit à la fonction publique territoriale, au MEDD ou dans les autres ministères. Cet « essaimage », fortement initié et porté par le SNITPECT, est à présent une caractéristique fondamentale du groupe puisqu'il concerne déjà le quart des ITPE. Notre syndicat se bat pour préserver cet atout essentiel en dépit des obstacles que l'administration lui oppose trop souvent, sans grande logique d'ailleurs. Pour autant, il continuera aussi à se battre pour que l'Etat assume toutes ses responsabilités dans l'aménagement et le développement durable des territoires et que les ITPE aient toute leur place dans l'exercice des missions qui en découlent.

Veut-on encore de l'IP ?

Une des composantes essentielles de ces missions est l'ingénierie publique. Si celle pour compte propre dans le domaine routier semble sauvegardée avec la création des DIR (quoi que le SNITPECT puisse penser par ailleurs de cette opération) et a retrouvé une justification et un avenir, par contre, la position de défense et de repli de la DGHUC, la fusion DDE/DDAF qui ne s'intéresse qu'au seul objectif de réduction des moyens alors quelle aurait pu être un levier important de relance de cette activité, démontrent à l'envi le manque d'ambition de l'Etat dans le domaine de l'ingénierie pour le compte de tiers. Le rapport présenté au congrès 2006 de notre syndicat sur ce thème appelait donc à s'engager dans des démarches plus offensives et prospectives en recherchant un nouveau positionnement de l'ingénierie pour le compte des maîtres d'ouvrages publics. La question posée est de savoir s'il y a encore une justification à préserver au sein de la fonction publique une capacité d'ingénierie interne. On relira donc avec intérêt ce rapport qui n'a rien perdu, en six mois, de son acuité et de sa pertinence.

Face à la réorganisation des DDE, ce rapport revendiquait une évolution basée sur trois éléments :

- la réalité des enjeux territoriaux aux différentes échelles de proximité,
- la traduction d'une véritable synergie interministérielle,
- l'équilibre bien compris entre la compétence politique et la compétence technique.

Aussi, le SNITPECT est-il assez satisfait de la circulaire IAT publiée le 29 mars 2007, après plus d'un an d'errements. Il faut bien admettre que durant cette année, la DGUHC aura considérablement évolué... le rapport du SNITPECT n'y étant pas pour rien, comme l'ont d'ailleurs reconnu nos interlocuteurs. Pour la première fois depuis bien longtemps, une véritable ambition pour l'IAT a été défendue par l'administration. Encore faut-il souligner qu'il a fallu une fois de plus une intervention forte du SNITPECT pour que ce document sorte enfin, le secrétariat général du ministère préférant à l'évidence faire aboutir son projet de "Feuille de Route Ministérielle", texte prétendument "stratégique", établi sans aucune concertation et, pour tout dire, sans grand intérêt, a fortiori à la veille d'un changement gouvernemental et d'une évolution probable de l'organisation ministérielle.

Dans le cadre des discussions sur la circulaire IAT, nous avons plaidé pour un rapprochement au niveau central avec les ministères intervenant sur les champs de l'aménagement et du développement durables des territoires pour bâtir un projet stratégique global de l'IP. Nous avons donc jusqu'au dernier moment soutenu une signature conjointe des ministres des MTETM, MAP, MEDD, MIAT et MCS. Nous ne pouvons que regretter de ne pas avoir obtenu gain de cause sur ce point pourtant essentiel au regard de l'avenir de l'IP, quand bien même la circulaire insiste sur cette nécessaire interministérialité.

Nous continuons par ailleurs à revendiquer une traduction législative ou réglementaire d'une ingénierie publique des territoires de partenariat, intégrant la capacité d'expertise offerte par le RST, placée sous le pilotage du SG, seul à même, dans un contexte budgétaire contraint, de garantir la bonne allocation et la bonne utilisation des moyens. Pour

cela, l'instauration d'une conférence stratégique de l'IP placée sous l'autorité du ministre nous apparaît indispensable. Elle devra regrouper des représentants des collectivités ainsi que l'ensemble des directions de programmes afin de s'affranchir des cloisonnements induits par la LOLF. Nous demandons de la même façon avec insistance que la DGUHC soit présente, au bon niveau, au CSST pour assurer le lien entre l'IAT et le RST.

Mais nous ne sommes pas dupes. Ce n'est pas une circulaire, surtout si tardive, qui pourra à elle seule enrayer le désengagement permanent de l'Etat du champ de l'IP constaté ces dernières années. Ce ne sont pas les maigres troupes, quelle que soit leur bonne volonté, affectées à la DGUHC sur ce domaine qui permettront de relancer une dynamique. Ce n'est surtout pas la position de défense molle sur la base de laquelle l'Equipement a engagé le dialogue avec le ministère du budget qui évitera que ce dernier ne fasse qu'une bouchée des effectifs d'une administration aussi peu combative.

DDE demain, DDE peau de chagrin

Or il s'agit bien là d'un point central, en particulier pour le devenir des DDE. Nous avons ainsi condamné avec la plus extrême fermeté les baisses d'effectifs contractualisées par le ministre de l'Equipement avec le Budget, baisses qui sont trop systématiquement fléchées sur l'ingénierie publique. Mais force est de constater qu'aujourd'hui, elles affectent peu ou prou la totalité de l'activité des DDE, alors même que ces dernières ne sont pas encore stabilisées après une réorganisation sans précédent.

Peut-être n'est-ce que le résultat d'une politique brouillonne, sans vision et sans ambition. Mais face à l'incapacité des dirigeants du ministère de l'Equipement d'apporter la moindre explication sur les nouvelles coupes, comment ne pas donner, par contre-coup, du crédit à celle qui, venue d'un autre horizon ministériel, semble apporter une idée claire du devenir des DDE ? A cet égard, le discours prononcé par la secrétaire générale du ministère de l'Intérieur devant les DDE début décembre a

été sans ambages : les services techniques de l'Etat doivent se concentrer sur la gestion des risques et sur rien d'autre ! Il s'agit sans doute d'un point de vue extrême mais le simple fait que la plus haute fonctionnaire du ministère de l'Intérieur puisse le soutenir dans un tel cercle en dit long... On peut peut-être penser qu'il n'est que l'expression des conceptions du corps préfectoral ; mais ce n'est pas rien.

Car, par comparaison, il est frappant de constater que notre administration est dans l'impossibilité de se prononcer même sur les effectifs réellement affectés dans ses services déconcentrés, le confessant benoîtement jusqu'en CPTM où, face aux chiffres donnés par les organisations syndicales, elle n'a pu que leur avouer son incapacité à « confirmer des chiffres [qu'elle] ne connaît pas » ! Et de lancer après coup une enquête auprès des DRE pour tenter de cerner la réalité du phénomène. Face à une telle incurie (mais en est-ce vraiment ?), le SNITPECT a fustigé l'attitude de l'administration centrale du MTETM.

Or il faut être clair, il ne s'agit pas de crier au loup. Si le SNITPECT s'émeut de cette situation, c'est bien parce qu'au contraire de l'administration, il a eu des retours du terrain qui tous ou presque vont dans le même sens : celle d'une diminution d'effectif qui touche des services déjà fragilisés y compris, d'ailleurs, à l'encontre des annonces faites au niveau national, concernant l'encadrement. Dès lors, les projets de service des DDE, pourtant validés par l'administration, ne peuvent être mis en œuvre faute d'ETP (insuffisants mais déjà considérés comme trop nombreux par rapport à la cible de fin 2007), aucun des désormais fameux piliers (bien chancelants...) n'échappant visiblement à la débâcle. Ainsi, l'absurdité de la situation est telle qu'elle conduit l'administration à déclarer un sureffectif de deux cents postes sur une mission pourtant prioritaire de l'Etat comme la sécurité routière.

Comment, à partir de là, ne pas considérer que la FRM ou la note de cadrage sur les DDE, documents qui auraient peut-être pu avoir un sens en 2005, ne sont qu'une façade ? Comment ne pas trouver affligeant des textes qui ne font référence ni à la directive ministérielle d'orientations stratégiques pour le RST validée par le Ministre, ni à la circulaire IAT (il n'y a d'ailleurs rien sur l'ingé-

nerie publique : logique pour un ministère technique...), ni au plan national de formation !!! Les sortir à deux mois de la présidentielle et d'un changement potentiel d'organisation ministérielle pourrait être intéressant si cela revenait à donner du sens, un projet, une perspective, une ambition au MTETM en le consolidant sur ses bases et en cherchant à le faire évoluer. Au lieu de cela, il s'agit là d'un simple catalogue d'actions visant regroupements, mutualisation, réductions de moyens. Du coup, cela produit l'effet inverse : au mieux ce sont des textes inutiles car dans les prochaines semaines, tout peut changer ; au pire, ils démontrent que l'Équipement a vécu et justifient l'éclatement ou la suppression du MTETM. Si note de cadrage il fallait, c'eût été sur les DDEA. Mais, à part quelques poncifs sur les expérimentations en cours (ah bon ! il ne s'agit que d'expérimentations ?), on ne donne aucun sens à ces nouveaux services, aucune légitimité de service public, rien sur l'IP, la territorialité, aucune ligne stratégique !

Et dans un tel contexte, alors que dans le même temps les pressions, toujours, voire les attaques, trop souvent, se multiplient contre l'encadrement, le corps des ITPE et les individus, certains trouvent encore à s'étonner de la déclaration de la CE du 19 avril (publiée dans cette même Tribune) !

Alors oui, le SNITPECT dénonce l'absence de projet d'avenir pour l'Équipement, dans une période qui nécessite plus que jamais une stratégie lisible pour le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires. Dans ce flou généralisé où les réformes s'entrechoquent sans cohérence ni vision globale, et où même le devenir du domaine des routes pose question, nous en appelons au ministre depuis le printemps 2006 afin qu'il s'exprime sur la stratégie et le positionnement du MTETM. Aujourd'hui, alors qu'un nouveau gouvernement se met en place, nous renouvelons cet appel pour qu'enfin, on offre à l'aménagement et au développement durables des territoires et à son service public une perspective et un projet ambitieux. Avant qu'il ne soit trop tard !

pour en savoir plus

Sur le site du SNITPECT :

- rapport "ingénierie et fonctions publiques" du congrès 2006
- rapport "Refonder le service public de l'aménagement et du développement durables des territoires" du congrès de 2003
- rapport "Environnement et développement durable : un champ transversal majeur pour le service public" du congrès 2001
- analyse du SNITPECT sur les projets de fusions DDE / DDAF (Tribune n° 1201 d'avril 2006 et n° 1204 de novembre 2006)
- circulaire RATE du 2 janvier 2006
- circulaire IAT du 29 mars 2007