

# L'avenir de l'Équipement dans son adaptation aux attentes de la société : être ouvert à un changement raisonnable et maîtrisé qui capitalise les atouts de l'organisation actuelle

Le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire est maintenant connu.

C'est peu de dire qu'il fait débat.

Arbitrages difficiles à Matignon, accusation de retour de l'État, de coup d'arrêt à la décentralisation, régionalisation opposée à la départementalisation, problèmes de stratégie économique, les controverses sont animées. Charles MILLON parle des "élucubrations" de la DATAR, et V.G.E. s'élève contre le transfert des lycées de la région aux départements au nom de "l'absurdité de démembrer et de casser un bloc de compétences cohérent".

Ce projet de loi intervient au moment où le Conseil d'État "pointe les désordres de la décentralisation", craignant "un morcellement du territoire", et soulignant "l'ambiguïté" du rôle des préfets, qui privilégieraient de ne pas compromettre leur fonction de négociateur avec les élus.

Il intervient aussi alors qu'un rapport "met en cause l'autonomie des universités" à propos des recrutements, préconisant la recentralisation nationale du mode de recrutement des universitaires.

C'est encore le lendemain de la présentation du projet de loi que choisit le Monde pour publier dans ses colonnes un "plaidoyer pour le secteur public" et une étude rappelant l'extrême difficulté du financement privé des infrastructures faute de rentabilité en l'absence d'aide importante de l'État (*Le Monde* du 17 mai).

Ce projet de loi est indissociable du rapport d'étape relatif au débat

national sur l'aménagement du territoire, et du dispositif législatif complémentaire qui est projeté pour 1995 et 1996.

A l'occasion de ce rapport, la DATAR a entrepris de s'attaquer à l'Équipement et aux services déconcentrés qui ont gardé une identité forte, en projetant de les réduire, les regrouper et les inféoder corps et biens aux préfets et sous-préfets.

A en croire, en effet, les citations valant "authentification" des conclusions tirées de ce grand débat, personne ne s'est exprimé sur le sujet et il est chronologiquement douteux que l'origine de ces idées se trouve dans les rapports PICQ, VALLEMONT, COSTET ou dans la réflexion Équipement "ensemble, traçons notre avenir".

Tout se passe aujourd'hui comme si les personnels et dirigeants d'une entreprise étaient appelés en même temps que quelques consultants à réfléchir à l'adaptation de leur entreprise alors que ses nouveaux actionnaires (et pourquoi pas anciens concurrents) sont en train d'en décider la délocalisation ou la suppression.

Aucune évaluation ne vient démontrer que ce projet puisse d'une manière ou d'une autre mieux satisfaire les objectifs de service public.

Cette méthode est d'autant plus choquante qu'on ne cesse, par ailleurs, d'en appeler à la concertation et à l'expression des personnes concernées. Qui mieux que les élus locaux qui choisissent d'en être les usagers, mieux que les personnels qui en sont les forces vives et parmi

eux l'encadrement est à même d'exprimer les conditions d'une adaptation sérieuse et raisonnable des services de l'Équipement ?

Le monde et notre pays peuvent sans doute fonctionner sans D.D.E. Si l'on se place du point de vue politique on peut souhaiter le fédéralisme, la démocratie directe à la suisse, l'élection des juges et celle des représentants de l'ordre, etc. ; ce n'est pas notre propos ; nous nous contenterons de constater que dans tous les cas ces choix trouvent leur origine dans l'histoire, les principes et valeurs qui forment une Nation.

Ce débat étant en général idéologique, nous pensons qu'il nous revient de rappeler quelques réalités, quelques valeurs et principes fondamentaux.

---

## L'ingénierie publique

---

L'organisation de l'ingénierie française est spécifique, l'ingénierie publique (surtout celle de l'État) y joue historiquement un rôle essentiel au service des élus, des usagers et des entreprises.

Faut-il dilapider, de manière arbitraire, un système qui a fait ses preuves en toutes circonstances ; que ce soit pour la satisfaction des besoins courants de service public ou pour relever les défis qui se sont présentés (jeux olympiques, grands travaux, politique de la ville, catastrophes naturelles, etc.).

Le secteur public présente deux facettes : les services des collectivités locales et ceux dits de l'État.

Ces collectivités ont ainsi le choix du public ou du privé ; dans le public, en fonction du niveau de technicité requis, des moyens de la collectivité, de l'intérêt collectif qui s'attache à regrouper des moyens communs, du type d'intervention des services, elles ont le choix entre des services propres et ceux de l'Équipement pour mettre en œuvre leurs compétences.

Il faut au passage insister sur le fait essentiel que l'Équipement n'est pas uniquement un service de l'État, mais que c'est aussi un service multi-collectivités ; l'État apporte ainsi ses forces (valeurs, organisation, échelle) mais laisse jouer à une grande partie de la D.D.E. une partition distanciée de l'exercice de son autorité.

Cette complémentarité, à plus d'un titre, crée un équilibre en constante évolution qui ne doit menacer l'existence ni des uns ni des autres.

Les services de l'Équipement contribuent à cet équilibre, (qui est apprécié par les donneurs d'ordres) de par les caractéristiques qu'ils puisent dans ce qui fait leur originalité : ce sont des services de dimension nationale, bénéficiant de tous les atouts d'un réseau complet, et présentant des facettes dont on oublie un peu vite la force de l'apport dans l'application adaptée des politiques publiques "sur le terrain".

On peut légitimement considérer que la remise en cause de ces spécificités ne se ferait ni au bénéfice des élus ou de leurs services, ni à celui des usagers, et que leur maintien dans une configuration adaptée sert tout à fait les grands objectifs affichés de l'aménagement du territoire.

---

### Les services et le territoire

---

Mettons en exergue que le ministère de l'Équipement existe par ses D.D.E. dont les subdivisions sont l'ancrage, par ses services spécialisés, et par son réseau technique garant d'un haut niveau de compétences.

Les services inscrivent (et ils sont parmi les rares à le faire) totalement leur action sur le territoire, il font

"du territoire". Il sont un des outils les plus complets de l'aménagement du territoire.

Les prestations qu'ils prêtent aux communes en particulier, représentent une action de péréquation, en ce sens qu'ils leur garantissent l'accès à des prestations d'un coût modéré, (aide de l'État) et d'égale qualité sur l'ensemble du territoire national.

C'est également ainsi qu'est ressentie cette prestation pour leur propre compte par un grand nombre de départements.

Leur organisation est territoriale, les subdivisions et centres d'exploitation sont des centres d'activité ancrés au plus près des usagers, dont les personnels partagent les préoccupations de leur environnement quotidien.

Ils participent ainsi grandement à la présence du service public en milieu rural et urbain. A souligner que ce sont des centres d'emploi disséminés.

Leur organisation est très déconcentrée et les décisions les plus quotidiennes sont prises on ne peut plus près des usagers, dans le plus strict respect des principes de la décentralisation.

L'État dont la présence y est discrète apparaît comme un partenaire très supportable et finalement assez "intéressant" aux élus.

Le resserrement des liens avec la préfectorale, qui privilégierait des schémas autoritaires et de pouvoir à ceux qui laissent la plus grande place à la responsabilisation, ne peut que compromettre ce positionnement original, qui contribue puissamment à la réussite des partenariats locaux (au nombre desquels on peut citer l'intercommunalité).

On peut ainsi noter que le "label Équipement" est apprécié des élus comme appui de l'exercice de leurs responsabilités, en tant que garantie administrative, référence technique et gage de neutralité (notion de tierce-partie "indépendante").

---

### Les services rendus

---

L'action des services concerne complètement les usagers, qu'il s'agisse des transports (gratuité,

confort, sécurité, cohérence), de la solidarité (cohésion urbaine, résorption des déséquilibres...), de la sécurité (exploitation de la route, constructions, équipements collectifs, quartiers, catastrophes naturelles, respect du droit et valorisation de l'intérêt général), du cadre de vie (environnement, qualité des équipements, planification urbaine...), ou du développement économique (montage d'opérations, aménagement de zones...).

L'image globale des fonctionnaires, boucs-émissaires commodes en période de crise, et celle des services publics, opposés au secteur privé crédité de toutes les vertus, ne représente pas la réalité.

Nous venons de dire comment, de manière généralement satisfaisante, nous répondions à beaucoup d'utilités publiques. Il est primordial, dans ce contexte, d'insister sur les caractéristiques fondamentales et spécifiques de l'Équipement qui font que ces interpellations ne peuvent être ressenties que comme très injustes.

---

### Les spécificités de l'Équipement

---

Les services ont une organisation où l'acquisition des compétences multiples est organisée, la qualité des métiers attractive pour les individus, et l'efficacité un élément de culture.

Le statut de la Fonction Publique de l'État, les recrutements, les écoles, la formation continue et son réseau, le réseau technique, la mobilité entre des postes allant des études à l'opérationnel, en passant par la recherche, et en changeant de discipline, fondent un système d'acquisition de la compétence généraliste et spécialisée très performant.

Les responsabilités assurées, la variété des domaines, l'impact concret de nos actions, les possibilités qu'offre une gestion nationale (à noter que la qualité, le caractère avancé et le sérieux de la gestion nationale Équipement sont cités en exemple jusqu'à Maignon) sont les conditions nécessaires de l'attractivité de nos métiers.

A ce sujet, il faut insister sur le caractère irremplaçable de l'implication dans l'opérationnel d'une part, et dans les relations de service avec les élus d'autre part.

L'action est non seulement professionnellement attractive, elle renforce aussi de manière unique notre capacité de réflexions "amont" qui repose sur une véritable capacité d'analyse des contraintes de mise en œuvre, ce qui fait que celles-ci ne restent pas purement théoriques, donc en fin de compte incertaines et inutiles.

Cette implication, alliée aux relations permanentes avec les élus a une influence très bénéfique sur l'élaboration des réglementations et sur "la négociation" de leur mise en œuvre.

Il est juste enfin d'insister sur la culture de management et de gestion qui est reconnue par des spécialistes de l'autorité d'un SERIEX comme étant très en avance sur beaucoup d'autres.

Comment peut-on imaginer d'aller encore plus avant dans la modernisation du service public en visant l'intégration pure et simple dans les services préfectoraux?

Comment peut-on projeter de se désengager de tout l'opérationnel, fut-ce au profit des départements sans en estimer les vraies conséquences?

A ce sujet, il faut rappeler que le choix du transfert global des D.D.E. aux départements n'a pas été fait en 1982, l'État s'y opposant ; et que le choix statutaire d'une seule fonction publique n'a pas été accepté, à la même époque, par les élus employeurs. Cette situation commande que, tout en respectant le droit des collectivités locales d'avoir recours aux services qu'elles souhaitent, l'État maintienne en complémentarité un service complet, compétent et cohérent, à caractéristiques propres.

Nous oserons une analogie avec certains organismes monocellulaires. Nous savons adapter nos contours en garantissant toujours la même qualité d'intervention, mais nous ne pouvons le faire qu'autour d'un noyau intact.

Ces conditions étant posées, nous sommes tout à fait à même de proposer et vivre des adaptations profondes, pour peu que nous soyons en situation d'en partager la nécessité.

Et ce n'est pas un hasard si nos réflexions syndicales ont, depuis longtemps, beaucoup porté sur l'avenir de nos métiers et, partant, sur celui des lieux de son exercice, au premier rang desquels se place la "maison fondatrice" : l'Équipement.

Parmi les évolutions futures qui doivent être vécues tout en étant maîtrisées, nous retiendrons la déconcentration, l'adaptation missions-moyens-compétences, et l'avenir de la territorialité.

---

### La déconcentration

---

Ce mouvement n'est pas une fin en soi, et chaque mesure de la sorte doit résulter d'une analyse sérieuse avantages-inconvénients, et être fondée sur la vérification d'une meilleure satisfaction de l'attente des citoyens.

Nous ne discutons pas au préfet l'intérêt de disposer de délégations de pouvoir propres à le mettre en situation dans ses relations avec le département, collectivité locale maintenant très affirmée.

Mais le pouvoir accru du préfet pose la question de ses relations avec les services déconcentrés, et celle de la conception de l'interministérialité.

Il ne saurait être question pour nous d'accepter une rupture des liens organiques qui unissent les D.D.E. au ministère et à ses réseaux constitutifs, et une reconcentration horizontale des services dans les mains du préfet.

Cette position est d'autant plus fondée pour ce qui est des ministères techniques, dont la cohérence interne est le support indispensable à la valeur ajoutée de leurs prestations.

Nous rejetons par avance toute tentative de gestion interministérielle (c'est d'ailleurs une pure chimère) des personnels de la filière

technique de l'Équipement, qui ne manquerait pas d'en briser les ressorts, et mettrait en cause les principes de la gestion nationale de corps nationaux.

Que penser alors des regroupements fonctionnels de services ? Nous dirons que tout dépend de l'esprit dans lequel ce projet est envisagé.

S'il s'agit de faire ce que nous venons de dénoncer, nous ne pourrions que nous y opposer. Si, avec les autres personnels, nous n'obtenons pas toutes les garanties nécessaires, il y aura rejet.

Nous avons été parmi les premiers à manifester notre intérêt à l'égard du projet bien compris de fusion, à terme, des services de l'Équipement et de ceux de l'Agriculture, partie génie rural, élaboré en 1991.

Mais ce regroupement, qui s'est déjà traduit par des expériences de rapprochement encourageantes, devait répondre dans notre esprit à un certain nombre de conditions fondamentales.

L'initiative en était prise et la maîtrise assurée par les ministères concernés.

Elle ne devait remettre aucunement en cause le socle de cohérence indispensable à une entité technique nationale ; soit ce regroupement s'accompagnait de celui des ministères correspondants, soit l'ensemble était partie intégrante d'un grand ministère technique à rôle central, gérant les moyens regroupés, et était mis à disposition de ministères chargés de politiques spécifiques au gré de la répartition des portefeuilles ministériels.

Elle ne devait pas répondre à des objectifs structurels (interministérialité locale de structures et de gestion en vue de réduire les moyens, tout en cassant les ministères techniques, et les réduisant à un rôle de régulateur), mais relever d'une approche par les missions.

Elle devait ainsi concerner des entités présentant de nombreuses convergences de cultures (et d'action).

Elle se voulait pragmatique et était basée sur l'expérimentation ; elle recherchait l'adhésion progressive des personnels en se fondant sur l'acquisition de pratiques communes de travail.

Le fait de reconnaître que les politiques publiques sont de plus en plus interministérielles n'est pas contradictoire avec cette position.

Il est au contraire d'autant plus important de sauvegarder, en la renforçant, la capacité de mise en œuvre globale de politiques de nos services, mise au service du préfet, chargé de faire jouer à chaque ministère sa partition avec les autres.

Les représentants de l'État, préfets ou sous-préfets, devraient comprendre que le type actuel de nos relations (et de celles des autres services) avec eux, garantit justement la complémentarité des interventions, ce qui est un gage de compétence, de qualité et de pertinence de l'action publique.

Dans cet esprit, nous sommes prêts à discuter de tout projet ambitieux des ministres concernés, allant dans le sens d'un développement du rapprochement expérimenté entre les D.D.E. et les D.D.A.F., ainsi que de toute étude visant à étendre cette démarche à d'autres services techniques déconcentrés.

### **L'adaptation missions-moyens-compétences**

Affirmons tout d'abord que cette adaptation est permanente mais forcément progressive.

Elle se traduit dans les comportements vis-à-vis des donneurs d'ordre et des usagers du service public, comme dans la satisfaction des besoins exprimés par ceux-ci, ou transcrits par ceux-là, qui s'efforcent d'y répondre par la définition de politiques publiques adaptées.

Elle repose sur l'organisation d'une grande adaptabilité interne, dont le corps des I.T.P.E. est le pivot, fondée sur le système écoles-

formations continue et continuée-gestion-recherche-réseau technique.

Ses valeurs sont la compétence, l'utilité sociétale et le rapport de service avec les élus locaux.

Nous n'avons pas, nous l'avons dit plus haut, vocation à être compétents en tous domaines. Nous devons organiser notre adaptation autour du concept tripolaire : posséder les savoir-faire de l'ingénierie de conduite de projets, maîtriser les techniques du champ large de l'aménagement, et en connaître les autres facettes (architecture, paysagisme, écologie...), pour pouvoir les intégrer au projet et dialoguer avec ceux dont c'est la spécialité quand leur intervention est nécessaire.

Nous sommes prêts ainsi à continuer notre adaptation pour tenir compte de la plus grande globalisation des approches, de l'exigence accrue de qualité "totale", de l'expression de nouvelles forces d'influence, du développement des domaines d'action tels la gestion des ressources rares (eau, paysages, matières premières...) et les techniques de l'environnement ; les interventions liées à la sécurité ; celles relevant du tourisme, du développement économique ; les actions à impact social comme celles de la ville.

Nul besoin de créer de nouveaux corps qui seraient spécialisés. Tous les domaines à maîtriser par les services sont interdépendants, et en appellent à des compétences liées ou intégrées et à des approches globales.

Il est utile que l'ensemblier ait des compétences nourries au contact (et dans l'immersion momentanée) du réseau des spécialités, il est essentiel que ceux qui ont approfondi un domaine au point d'être reconnus comme faisant autorité et d'être qualifiés de théoriciens possèdent, pour la plupart, une solide formation à large éventail de connaissances. Il est également nécessaire que ces spécialistes aient l'occasion, par un passage dans l'opérationnel, d'être confrontés à ses réalités.

L'environnement donne un bon exemple de préoccupation à intégrer

dans une démarche de projet au lieu d'être confiée à un corps de contrôleurs externes dont l'efficacité serait nettement inférieure (intervention a posteriori de personnes coupées du savoir-faire opérationnel).

Nous devons cultiver l'excellence de nos écoles de formation initiale et le haut niveau de compétence du réseau technique, dont la pérennité du fonctionnement doit être assurée au profit de tous les partenaires de l'aménagement.

Se pose bien sûr la question des moyens. Leur défense est une question centrale car y a-t-il une solution plus efficace pour faire périr une plantation que de ne plus en alimenter le système d'irrigation ?

Chacun comprend que la ressource soit comptée, et qu'il faille rechercher l'efficacité optimale du service public. Personne ne peut admettre que la réduction des moyens menace l'exécution des missions et les conditions de travail des personnels.

Il est urgent aussi de réfléchir aux moyens indispensables à mettre en œuvre pour conserver nos atouts (les conditions matérielles de la mobilité et de la présence territoriale par exemple) et répondre aux attentes réaffirmées ou nouvelles de notre environnement (organisation d'une permanence de service rémunérée et dotée de moyens ; production d'études générales ; contribution au respect des réglementations touchant à la sécurité, à l'accessibilité des bâtiments, etc.).

Les missions étant de plus en plus étendues, c'est une évidence de dire que tout ne peut pas être fait complètement. Il est cependant des principes qu'il ne faut à aucun prix transgresser : être en mesure d'assurer la maîtrise complète des processus de production de services ; ne pas choisir entre les missions mais préciser les caractéristiques d'intervention sur ces missions ; ne pas compromettre les métiers (qui peut à ce propos honnêtement nier la place irremplaçable des agents d'exploitation dans l'ensemble Équipement — fierté des

valeurs professionnelles, sens du service public, symbiose territoriale etc.) ; lever l'incertitude du lendemain et les principales causes de stress des personnels.

### **L'avenir de la territorialité**

L'ingénieur des T.P.E., qu'il travaille dans les services de l'État ou dans ceux des collectivités locales, et même si l'évolution l'appelle davantage aujourd'hui qu'hier à développer ses compétences dans les services spécialisés, trouve et garde ses racines dans la finalité territoriale de son action.

Les services sont depuis toujours territorialisés, les I.T.P.E. sont au cœur de cette présence territoriale en tant qu'acteurs locaux de cette territorialité, ou en mettant leur haut niveau de compétences au service de l'action territoriale. Ce qui fait dire qu'ils crèent du territoire.

Cette présence fondée sur les subdivisions territoriales est une valeur essentielle des D.D.E.

Avec leur syndicat, les I.T.P.E. ont toujours été préoccupés de l'adaptation de l'organisation de cette présence.

Les propositions contenues dans les rapports au congrès de leur syndicat national au cours des dix dernières années, ont souvent été contrecarrées par la tentation de la politique du "pas de vague", les restrictions de moyens ou l'individualisation des pouvoirs. Elles se préoccupaient toujours des attentes des usagers, de l'évolution prévisible du contexte politique, social et économique, et étaient toujours fondées sur la raison.

Dès 1985, Alain BELLEC définissait le concept de "nouvelle territorialité" et fixait deux objectifs à cette réflexion : rechercher une meilleure adéquation géographique à l'administration territoriale, et satisfaire les nouveaux enjeux

de l'économie, de l'industrie et de l'aménagement.

Ce projet faisait le pari de la concertation conduisant à un consensus local, et celui de la volonté des responsables politiques, qu'ils soient nationaux ou locaux, de mettre en synergie leurs différents moyens en dehors des préoccupations de pouvoirs (utopie créatrice ?).

Le rapporteur appelait la structure territoriale de l'Équipement "d'aujourd'hui", à devenir l'antenne territoriale technique du "Service collectif" pour le domaine du génie urbain et de l'aménagement du territoire.

En 1991, la décentralisation ayant près de dix ans, un autre rapport avançait de nouvelles propositions d'adaptation, plus modestes, plus immédiates, résumées par le concept de "média-territorialité".

Centrant son propos sur la transformation de l'organisation, plutôt que sur celle des structures, le rapporteur rappelait que l'aménageur est celui qui gère les contradictions entre les différentes territorialités, et en résumait le rôle par le vocable d'acteur "média-territorial".

Par ses compétences techniques polyvalentes et par ses réseaux, l'I.T.P.E. offre une double capacité de médiation : entre les différentes natures ou échelles de territorialités d'une part et entre les différents décideurs d'autre part (y compris l'usager).

Le concept d'équipe "média-territoriale" tenait compte de quatre réalités : la contrainte de "faire" avec les structures existantes ; la nécessité de rester présent sur la territorialité institutionnelle la plus fine (système de l'administration communale) ; l'obligation de rester simple dans l'organisation ; la condition double d'autonomie-appui en expertise du siège.

Les assemblages de subdivisions ainsi imaginés devaient être en situation aussi bien de répondre

aux différentes commandes exprimées par les différentes territorialités départementales (décentralisation des routes départementales, collèges etc.), que d'améliorer l'appréhension et la représentation des problèmes locaux.

Le principe de ces assemblages, également pensés comme des lieux de management de la compétence technique d'une équipe de subdivisionnaires échangeant les expériences capitalisées, illustre tout l'intérêt de décliner l'esprit de la décentralisation sur un mode technique autonome, et pas seulement en ligne d'autorité préfectorale.

Il ne fait aucun doute pour nous que l'organisation de la territorialité doit être adaptée (ce qui est d'autant plus vrai quand il y a partage fonctionnel demandé par le département), mais toute modification devra respecter les conditions que nous avons précisées plus haut à propos de la déconcentration.

Nous y ajouterons une autre considération que nous avons déjà évoquée pour l'adaptation missions-moyens-compétences ; il s'agit de la réhabilitation des moyens de la territorialité, et du développement de ses prérogatives, au service de l'attractivité des postes de subdivisionnaires, laquelle est en butte à des facteurs sociologiques défavorables.

Comme nous venons de le montrer, les I.T.P.E., avec leur syndicat national, sont prêts, comme par le passé, à évoluer pour toujours mieux répondre à leurs missions fondamentales (mise en œuvre des politiques publiques, adaptation opérationnelle de ces politiques, montage du "projet des différents projets locaux", création de territoire, innovation technique...).

On peut compter sur leur esprit d'ouverture si les objectifs poursuivis sont des objectifs d'amélioration du service public et si on écoute leurs propositions, experts qu'ils sont de leurs métiers.

